

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

Rapport final

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 points de vue et les conclusions qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

Agrosynergie a été assisté par les sous-traitants et les experts suivants :

AGROGES (sous-traitant)		Av. Republica, 412, 2750-475 Cascais Portugal
Anni Blasten		Indufor Toolonkatu 11 A, FI-00100 Helsinki, Finland
Evija Brante		Skolas 10-8, Riga LV-1010 Latvia http://www.environment.lv
Janet Dwyer		The Park, Cheltenham, Gloucestershire, GL50 2RH England
Zbigniew Karaczun		02-515 Warsaw, Pulawska 7/9/13 Poland
Avram Fitiu	University of Cluj- Napoca	Rue Principale n°1, 400123, Corus, Cluj-Napoca Roumania
Leonidas Nikolaou		20 Riga Fereou Str., 14561 Kifissa, Athens Grèce
Julius Oszlanyi		ILE SAS Stefanikova Str. N°3, PO Box 254, SK-814 99, Bratislava, Slovakia
Peter Toth		Károly krt. 11. Európa Center 1075 Budapest Hungary
Peter Leenderste et Vlaar Laurens		CLM – Postbus G2 – 4100 AB Culemborg Netherlands http://www.clm.nl
Morten Kvistgaard		Vesterbrogade 36, 3 1620 Copenhagen V Denmark http://www.evaluators.eu
Rositsa Delcheva Reali		Lozenets, 25 Simeonovo St, ap.7 Bulgaria Sofia

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Méthode et limites de l'évaluation	2
2.1. Méthode et outils d'analyse	2
2.1.1. Méthode générale	2
2.1.2. Outils de collecte et d'analyse de l'information	2
2.1.2.1. Analyse des données des rapports de suivi	2
2.1.2.2. Enquêtes OP	3
2.1.2.3. Etudes de cas	4
2.1.2.4. Etudes nationales	5
2.1.2.5. Etudes des données du RICA	6
3. Analyse du cadre réglementaire	7
3.1. Cadre réglementaire communautaire	7
3.1.1. Evolution des mesures concernant les organisations de producteurs de l'OCM fruits et légumes	7
3.1.1.1. L'OCM FL de 1972 et les organisations de producteurs	7
3.1.1.2. L'OCM de 1996 : les OP au cœur des mesures concernant les FL	8
3.1.1.2.1. Les instruments de l'OCM FL de 1996	9
3.1.1.2.2. Les organisations de producteurs	9
3.1.1.2.3. Les programmes opérationnels et les fonds opérationnels	13
3.1.1.2.4. L'extension des règles	14
3.1.1.3. La réforme de l'OCM FL de 2000	15
3.1.1.4. Les modifications liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres en 2004	15
3.1.1.5. La réforme de l'OCM FL de 2007 : l'introduction du secteur des FL dans le RPU et la réaffirmation du rôle clé des OP	16
3.1.1.5.1. Les instruments de la réforme de 2007	17
3.1.1.5.2. Les organisations de producteurs	18
3.1.1.5.3. Les programmes opérationnels et les fonds opérationnels	19
3.1.1.5.4. L'extension des règles	20
3.1.2. Modalités d'application	21
3.1.2.1. Les modalités d'application concernant les organisations de producteurs	23
3.1.2.2. Les modalités d'application concernant les programmes et fonds opérationnels	24
3.1.2.3. Les modalités d'application concernant l'extension des règles	25
3.2. Logique d'action de l'OCM FL de 1996	25
3.3. Dispositions de mise en œuvre dans les Etats membres	27
3.3.1. Règles de reconnaissance, fonctionnement, contrôle des OP, des GP et des AOP	27
3.3.1.1. Groupements de producteurs	27
3.3.1.2. Reconnaissance des OP	28
3.3.1.3. Reconnaissance des AOP	32
3.3.1.4. Manuels de procédure	33
3.3.2. Programmes opérationnels	33
3.3.2.1. Autorité décisionnelle	33
3.3.2.2. Procédure d'agrément	34
3.3.2.3. Définition de liste d'actions éligibles	34
3.3.2.4. Etablissement de dispositions complémentaires sur les programmes opérationnels	35
3.3.2.5. Encadrement national pour l'élaboration des cahiers des charges des mesures destinées à développer l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement	35
3.3.2.6. Suivi des programmes	35
3.3.2.7. Conclusion partielle sur la mise en oeuvre	36
4. Description du contexte	37
4.1. Développement du secteur des fruits et légumes depuis la réforme de l'OCM FL de 1996	37

4.1.1.	Importance du secteur des fruits et légumes dans l'agriculture communautaire	37
4.1.2.	Eléments clés de la structure productive	38
4.1.3.	Production communautaire de fruits et légumes	41
4.1.4.	Principaux fruits et légumes cultivés dans l'UE	42
4.1.5.	Organisation des filières fruits et légumes	43
4.1.5.1	Les opérateurs des filières de distribution des fruits et légumes en Europe	43
4.1.5.2	Les spécificités des filières des bassins de production des études de cas	47
4.2.	Développement des organisations de producteurs, groupements de producteurs et des associations de producteurs depuis la réforme de 1996	53
4.2.1.	L'évolution du taux d'organisation	53
4.2.2.	Un développement très contrasté du nombre de groupements et d'organisations de producteurs selon les Etats membres	55
4.2.3.	Les caractéristiques des OP	57
4.2.3.1	VPC des OP	57
4.2.3.2	Nombre de producteurs adhérents aux OP	59
4.2.3.3	Les statuts des OP	59
4.2.4.	Un développement récent et timide des AOP	60
4.2.5.	Conclusion partielle	61
4.3.	Objectifs des programmes opérationnels et des actions mises en œuvre par les organisations de producteurs dans les programmes opérationnels	63
4.3.1.	Nombre d'OP mettant en oeuvre des programmes opérationnels	63
4.3.2.	Les Etats membres mobilisant le dispositif	63
4.3.3.	Catégories d'actions financées par les fonds opérationnels	64
4.3.4.	Catalogue des actions financées par les fonds opérationnels	66
5.	Thème 1 : Situation des producteurs de fruits et légumes	70
5.1.	Efficacité et efficience de la concentration de l'offre de fruits et légumes sur le marché de l'UE (QE1)	70
5.1.1.	Compréhension de la question 1	70
5.1.1.1	Critères et indicateurs	70
5.1.1.2	Sources de données et limites	71
5.1.2.	L'offre organisée de FL se concentre-t-elle dans les Etats membres ?	73
5.1.2.1	Le taux d'organisation sous l'OCM de la VPC des FL	73
5.1.2.2	Le taux d'organisation au niveau des secteurs (fruits, légumes, agrumes)	74
5.1.3.	Des facteurs structurels influencent-ils le taux d'organisation des secteurs ?	77
5.1.3.1	Le taux d'organisation fonction de la taille moyenne et du nombre d'exploitations	77
5.1.3.2	Le taux d'organisation en base au nombre de producteurs des OP	80
5.1.4.	L'offre de FL se structure-t-elle au sein d'OP stables, gérant des volumes significatifs ?	82
5.1.4.1	Les flux du nombre d'OP au cours de la période 2000-2006	82
5.1.4.2	La dimension économique des OP	84
5.1.4.3	Le respect de la règle d'apport total de la part des producteurs	87
5.1.5.	Les OP s'organisent-elles en AOP pour réaliser en commun des actions ?	88
5.1.5.1	L'évolution du nombre d'AOP	88
5.1.5.2	Les avis des opérateurs sur les raisons d'émergence et non émergence des AOP	89
5.1.6.	Les OP sont-elles attractives pour les producteurs ?	90
5.1.6.1	L'attractivité des OP pour les producteurs : le revenu des producteurs en fonction du taux d'organisation	91
5.1.6.2	L'avis des opérateurs sur les facteurs d'attraction d'ordres économique, commercial et technique pour les producteurs des OP par rapport aux autres structures de commercialisation existantes dans la région	93
5.1.6.3	Les actions réalisées par les OP visant la réduction des coûts de production des producteurs	94
5.1.6.4	Comparaison des services proposés aux producteurs par les OP et par les autres acheteurs de FL	95
5.1.7.	Les procédures de pré-reconnaissance et reconnaissance favorisent-elles l'apparition des OP ?	96
5.1.8.	D'autres facteurs interviennent-ils dans l'émergence d'un secteur FL organisé ?	98
5.1.9.	Existe-t-il des effets d'aubaine ?	100
5.1.10.	L'OCM concentre-t-elle l'offre de FL de manière efficiente ?	101
5.1.11.	Jugement évaluatif	103

5.2. L'amélioration de la compétitivité (QE3)	106
5.2.1. Compréhension de la question	106
5.2.1.1 Approche méthodologique	106
5.2.1.2 Critères et indicateurs	107
5.2.1.3 Sources de données et limites	108
5.2.2. La grande distribution joue-t-elle un rôle dans la structure et l'organisation de la filière FL ?	109
5.2.2.1 Les parts de marché FL de la GD et des autres formes de distribution au détail dans les Etats membres	109
5.2.2.2 Le rôle joué par la grande distribution dans la structure et dans l'organisation de la filière	110
5.2.3. La grande distribution influence-t-elle la concurrence entre fournisseurs ?	112
5.2.3.1 Les critères de sélection des fournisseurs par la GD : les facteurs clés de compétitivité selon la GD	112
5.2.3.2 Les modalités d'approvisionnement de la GD et des autres canaux de distribution	114
5.2.3.3 Les activités et la chaîne de la valeur : la question des compétences et les solutions adoptées	115
5.2.3.4 La répartition des marges fonction de l'intégration des activités	117
5.2.4. Les OP font-elles des choix stratégiques différenciés quant à leur position dans la filière ?	118
5.2.4.1 Les concurrents des OP	118
5.2.4.2 Les ventes des OP par canal commercial	119
5.2.5. Les OP sont-elles avantagées par rapport à leurs concurrents au regard des facteurs de compétitivité ?	122
5.2.6. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité du prix via les facteurs liés à l'approvisionnement ?	124
5.2.6.1 L'avis des opérateurs sur le pouvoir de négociation des prix avec la grande distribution	124
5.2.6.2 Les politiques adoptées par les OP en vue d'allonger la période de mise en marché de FL	125
5.2.7. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la production ?	128
5.2.7.1 La comparaison de l'évolution des coûts spécifiques de certaines cultures de FL dans les Etats membres / régions fortement/peu structurés	129
5.2.7.2 La comparaison de l'évolution du rapport entre les coûts spécifiques des légumes et des autres cultures hors OCM dans les Etats membres/régions fortement/peu structurés	131
5.2.8. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la préparation, de la gestion des flux des produits et de la commercialisation (phase interne à l'OP) ?	133
5.2.9. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de produit ?	134
5.2.10. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de service ?	136
5.2.10.1 Les OP ayant mis en place des actions pour améliorer les services aux clients	136
5.2.10.2 L'évolution de la gamme de produits proposés à la vente par les OP	137
5.2.10.3 La stratégie de diversification de la gamme d'emballages proposée	138
5.2.11. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de positionnement ?	140
5.2.12. Jugement évaluatif	142
5.3. Le renforcement de la position des producteurs de fruits et légumes sur le marché UE (QE2)	146
5.3.1. Compréhension de la question	146
5.3.1.1 Critères et indicateurs	146
5.3.1.2 Source de données et limites	146
5.3.2. Les producteurs via les OP opèrent-ils sur des filières plus courtes ?	147
5.3.3. Les OP établissent-elles une clientèle stable et des relations contractuelles « équilibrées » ?	148
5.3.3.1 Etablissement des contrats de fourniture avec les acheteurs	148
5.3.3.2 Les avis des OP concernant le respect des termes contractuels par les différents types d'acheteurs	149
5.3.4. Les producteurs via les OP ont-ils un pouvoir de négociation accru sur le prix ?	149
5.3.4.1 Elements d'analyse sur la filière FL italienne	150
5.3.4.2 Comparaison du prix implicite aux producteurs dans les bassins fortement / peu organisés sur quelques produits	151
5.3.5. Jugement évaluatif	154
5.4. Pertinence des mesures de soutien aux OP au regard des besoins et des problèmes du secteur (QE4)	155
5.4.1. Compréhension de la question et méthode de réponse	155
5.4.1.1 Approche méthodologique	155

5.4.1.1.1	Méthode d'analyse de la pertinence	155
5.4.1.1.2	Méthode d'analyse de la cohérence de l'aide aux OP et des autres outils réglementaires	155
5.4.1.2	Critères et indicateurs	156
5.4.1.3	Sources des données et limites de l'analyse	156
5.4.2.	Pertinence des objectifs et des instruments des mesures de soutiens aux organisations de producteurs par rapport aux enjeux du secteur	157
5.4.2.1	Rappel des objectifs et des enjeux du secteur FL définis par le règlement (CE) 2200/96 et (CE) 1580/2007	157
5.4.2.1.1	Réforme de 1996	157
5.4.2.1.2	Réforme de 2007	158
5.4.2.2	Les objectifs du soutien des OP répondent-ils aux enjeux du secteur FL (hors problématique de rémunération des services joints) ?	159
5.4.2.2.1	Les objectifs de concentration de l'offre répond-il aux enjeux du secteur fruits et légumes ?	159
5.4.2.2.2	L'objectif de renforcement de la place des producteurs dans la filière répond-il aux enjeux du secteur FL ?	160
5.4.2.2.3	L'objectif d'amélioration de la compétitivité répond-il aux enjeux du secteur FL ?	161
5.4.2.2.4	L'objectif de stabilisation du marché répond-il aux enjeux du secteur FL ?	162
5.4.2.2.5	Des enjeux propres aux secteurs FL (hors environnement et enjeu de consommation) ne sont-ils pas pris en compte au travers des objectifs des mesures de soutien des OP de l'OCM FL ?	163
5.4.2.2.6	Les objectifs des mesures de soutien des OP de l'OCM FL sont-ils globalement pertinents par rapport aux enjeux et problèmes du secteur FL ?	165
5.4.2.3	Les objectifs de soutien des services joints à la production de fruits et légumes (la santé publique et la protection de l'environnement) répondent-ils à des enjeux sociétaux liés au secteur FL ?	166
5.4.2.3.1	Les objectifs de promotion de la consommation de fruits et légumes	166
5.4.2.3.2	Les objectifs de protection de l'environnement	169
5.4.3.	Cohérence de l'aide aux OP et des autres outils réglementaires	173
5.4.3.1	Les producteurs de FL bénéficient-ils d'aides ou d'instruments de soutien en dehors des aides liées à l'OCM FL ?	173
5.4.3.2	Les aides du RDR et les mesures de soutien aux OP de l'OCM FL sont-elles cohérentes ?	174
5.4.3.2.1	Objectifs du RDR et objectifs du dispositif OP	174
5.4.3.2.2	Les mesures du RDR et les actions du dispositif OP	175
5.4.3.2.3	Cas particulier de la coordination mesures environnementales de l'OCM / MAE	178
5.4.3.2.4	Mesures mises en œuvre par les Etats membres pour éviter le chevauchement entre le RDR et l'OCM FL	179
5.4.3.2.5	Complémentarité et mobilisation des deux dispositifs	180
5.4.3.2.6	Propositions d'amélioration de l'articulation entre les deux types de soutien	180
5.4.4.	Jugement évaluatif	182
6.	Thème 2: Programmes opérationnels (QE5)	185
6.1.	Compréhension de la question	185
6.1.1.	Approche méthodologique	185
6.1.2.	La liste des critères et des indicateurs	186
6.1.3.	Sources des données et limites	188
6.2.	L'efficacité des programmes opérationnels	189
6.2.1.	Les actions des programmes sont-elles cohérentes avec les objectifs de l'OCM FL ?	189
6.2.1.1	Listes d'actions éligibles et inéligibles et objectifs des programmes opérationnels selon la réglementation	189
6.2.1.2	Existence d'une relation de cause à effet entre les objectifs des programmes et les actions concrètes réalisées par les OP : Couples type d'actions et objectif	191
6.2.1.3	Répartition des fonds opérationnels entre les Etats membres : étendue de l'application des programmes opérationnels dans l'UE	193
6.2.1.4	Répartition des fonds opérationnels entre différentes actions dans les Etats membres	194
6.2.1.4.1	Actions de production financées par les fonds opérationnels	194
6.2.1.4.2	Actions de commercialisation financées par les fonds opérationnels	195
6.2.1.4.3	Autres actions financées par les fonds opérationnels	197

6.2.1.5	Conclusion sur la cohérence entre les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels et les objectifs des mesures étudiées	198
6.2.2.	Les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes contribuent-elles à atteindre les objectifs des mesures étudiées ?	199
6.2.2.1	Principe méthodologique de l'analyse et limites	199
6.2.2.2	L'efficacité des programmes opérationnels sur la concentration de l'offre et de la mise en marché	200
6.2.2.3	L'efficacité des programmes opérationnels sur le renforcement de la position des producteurs et stabilisation des prix producteurs	203
6.2.2.4	L'efficacité des programmes opérationnels sur l'amélioration de la compétitivité	206
6.2.2.4.1	L'efficacité des programmes sur l'amélioration des facteurs liés à l'approvisionnement : la programmation de la production	206
6.2.2.4.2	L'efficacité des programmes opérationnels sur la réduction des coûts de production (au niveau des exploitations)	207
6.2.2.4.3	L'efficacité des programmes opérationnels sur la réduction des coûts de production (phase interne à l'OP))	211
6.2.2.4.4	Efficacité des programmes opérationnels sur l'amélioration de la qualité	213
6.2.2.4.5	L'efficacité des programmes opérationnels sur la meilleure valorisation des FL	216
6.2.2.4.6	Efficacité des programmes opérationnels sur le développement de lignes de produits biologiques	219
6.2.2.5	Conclusions sur l'efficacité des programmes opérationnels (hors objectif environnemental)	220
6.2.3.	Les actions des programmes opérationnels contribuent-elles à atteindre les objectifs à caractère environnemental des mesures étudiées ?	220
6.2.3.1	Répartition des fonds opérationnels consacrés aux mesures environnementales	221
6.2.3.1.1	Etendue de l'application des mesures environnementales des programmes opérationnels dans l'UE	221
6.2.3.1.2	Les principales actions environnementales mises en œuvre au travers des programmes opérationnels	222
6.2.3.2	L'efficacité des programmes opérationnels sur la promotion de la production intégrée ou autres méthodes respectueuses de l'environnement (objectif 11)	225
6.2.3.3	Efficacité des programmes opérationnels sur le développement des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement (objectif 6)	227
6.2.3.3.1	Efficacité des actions liées à la production intégrée ou autres cahiers des charges équivalents	227
6.2.3.3.2	Efficacité des actions des programmes sur la gestion des déchets	235
6.2.3.4	Conclusions	238
6.3.	Facteurs expliquant le niveau d'efficacité	239
6.3.1.	Des facteurs internes ou externes les OP peuvent-ils jouer sur l'efficacité du dispositif ?	239
6.3.2.	Le processus d'élaboration du programme et de choix des actions contribue-t-il à l'efficacité du dispositif ?	241
6.4.	Les effets d'aubaine	242
6.4.1.	Pourcentage des OP qui mettraient en œuvre les actions des programmes sans les aides : résultats de l'enquête	242
6.4.2.	Type d'actions qui ne serait pas mis œuvre sans les fonds opérationnels (résultat des études de cas)	244
6.4.3.	Conclusions et discussion sur les effets d'aubaine	245
6.5.	L'efficience des programmes opérationnels	247
6.5.1.	Les raisons pour lesquelles des OP ne montent pas des programmes opérationnels	247
6.5.2.	La possibilité de modification des programmes existante dans la mise en œuvre contribue-t-elle à l'efficience du dispositif ?	248
6.5.2.1	L'utilisation des possibilités de modifier les programmes opérationnels	248
6.5.2.2	La possibilité de modifier les programmes permettent-elles au dispositif d'être plus efficace ?	249
6.5.3.	La mise en œuvre décentralisée contribue-t-elle à l'efficience du dispositif ?	250
6.5.3.1	Meilleure cohérence des actions avec le contexte de l'OP et les objectifs de l'OCM FL	250
6.5.3.2	La décentralisation accroît-elle les coûts de gestion du dispositif et les effets d'aubaine ?	251
6.5.3.3	La mise en place d'une stratégie nationale et d'un système de suivi	252
6.5.4.	Le principe de co-financement améliore-t-il l'efficience du dispositif ?	253

6.5.4.1	Avis des opérateurs sur le fait que le cofinancement en engageant la responsabilité favorise l'efficacité des programmes opérationnels	253
6.5.4.2	Mobilisation de l'aide par les OP : analyse de la saturation du plafond d'aide par les OP	254
6.5.4.3	Effizienz des modalités d'attribution de l'aide	255
6.5.4.3.1	Effizienz des modalités d'attribution de l'aide et taille des OP	255
6.5.4.3.2	Cofinancement et soutien à la concentration et à l'organisation	255
6.5.4.3.3	Cofinancement et soutien aux services joints à la production : protection de l'environnement et santé publique	256
6.5.4.3.4	Conclusion	256
6.5.5.	La mise en œuvre est-elle complexe ?	257
6.5.5.1	Le niveau de complexité	257
6.5.5.1.1	Importance des rejets de demande de programme	258
6.5.5.1.2	Complexité de la gestion du dispositif par les autorités	258
6.5.5.1.3	Complexité de la gestion des programmes pour les OP	259
6.5.5.1.4	Facteurs de complexité	260
6.5.5.1.5	Avantages et inconvénients de la complexité du dispositif	260
6.5.5.2	Conclusion sur la complexité du dispositif	261
6.5.6.	Les programmes opérationnels sont-ils contrôlés et sanctionnés ?	261
6.5.6.1	Contrôles réalisés par les Etats membres et sanctions appliquées	261
6.5.6.1.1	Les procédures de contrôles	261
6.5.6.1.2	Existence et types d'irrégularités identifiés	262
6.5.6.2	Clarté des actions citées dans les programmes approuvés	263
6.5.6.3	Mesures de correction mises en œuvre	264
6.5.6.4	Conclusions partielles	264
6.5.7.	Dépenses budgétaires engagées dans les programmes opérationnels	264
6.5.8.	La mise en œuvre via d'autres types de soutien serait-elle plus efficace ?	267
6.5.9.	Conclusions sur l'efficacité globale du dispositif	267
6.6.	Jugement évaluatif	269
7.	Thème 3 : L'extension des règles (QE6)	274
7.1.	Compréhension de la question 6	274
7.1.1.	Critères et indicateurs	274
7.1.2.	Sources des données et limites	274
7.2.	Les extensions des règles ont-elles contribué à l'atteinte des objectifs de la politique ?	275
7.2.1.	A l'échelle UE, un faible niveau d'utilisation de l'extension des règles	275
7.2.2.	Raisons de la faible utilisation du dispositif	275
7.2.3.	Le cas de Huelva de 1994 à 2000, un usage ciblé sur la gestion de crise	276
7.2.3.1	La structure à l'origine de la demande et la production concernée	276
7.2.3.2	Evolution des règles étendues centrées sur les mesures de commercialisation	276
7.2.3.3	Efficacité de la règle principale : contingentement de la production	277
7.2.3.4	Les autres règles étendues	278
7.2.3.5	Les raisons de l'abandon du dispositif	278
7.2.4.	Le cas de la France	279
7.2.4.1	Les structures à l'origine des demandes d'extension	279
7.2.4.2	Les produits concernés	281
7.2.4.3	Les règles étendues	281
7.2.4.4	Analyse de l'efficacité de l'extension des règles (hors contributions financières)	282
7.3.	Les contributions éventuelles des producteurs non membres ont-elles contribué à une meilleure atteinte des objectifs de la politique ?	283
7.3.1.	Nature des cotisations en France et utilisation	283
7.3.2.	Efficacité	284
7.4.	L'extension des règles a-t-elle engendré des distorsions de concurrence ?	286
7.5.	Jugement évaluatif	286
8.	Conclusions et recommandations	289

8.1. Conclusions	289
8.2. Recommandations	304

Liste des tableaux

Tableau 1 : Dimensionnement de l'enquête OP (rapports de suivi EM, 2005) et taux de réponse	4
Tableau 2: Critères de reconnaissance pour les organisations de producteurs autres que d'agrumes (Annexe I du règlement (CE) n°412/97)	11
Tableau 3 : Annexe II du règlement (CE) n°412/97 : Critères de reconnaissance pour les organisations de producteurs d'agrumes	11
Tableau 4 : Art. 4 du règlement (CE) n° 1432/2003 de la Commission : taille minimale des organisations de producteurs	12
Tableau 5 : Nombre d'exploitations productrices de fruits et légumes	39
Tableau 6 : Nombre des exploitations agricoles spécialisées en fruits et légumes dans l'UE-27	40
Tableau 7 : Données générales sur les structures productives des régions d'étude de cas	47
Tableau 8 : Evolution du taux d'organisation et de la VPC nationale (en %)	54
Tableau 9 : Evolution de la VPC moyenne des organisations de producteurs de 1997 à 2006*(en M€)	58
Tableau 10 : Développement des AOP dans l'UE	61
Tableau 11 : Pourcentage de pays ayant mis en œuvre fréquemment ou très fréquemment chaque action	67
Tableau 12 : Principaux débouchés des produits des OP (% sur total réponses) – en 2005	77
Tableau 13 : Pourcentage des OP ayant pour membres des personnes légales sur le total des OP	80
Tableau 14 : Nombre des producteurs des OP actives sur la période 1997 (ou année de constitution de l'OP si postérieure) - 2007	81
Tableau 15 : Flux d'OP sur la période 2000-2006 (nombre d'OP)	82
Tableau 16 : OP actives dans les secteurs FL pour la transformation, 2006	84
Tableau 17 : Distribution en pourcentage des OP par classe de taille économique en 2000 et en 2006	86
Tableau 18 : Les producteurs membres respectent-ils la règle d'apport total ? (% sur total réponses)	87
Tableau 19 : Principales raisons de non-respect de la règle d'apport total	88
Tableau 20 : Facteurs déterminant et défavorisant l'émergence des AOP	90
Tableau 21 : VANE/UTA des exploitations en légumes dans les Etats membres/régions - Moyenne 1977/99, moyenne 2003/2005 (Euros) et variation %	91
Tableau 22 : VANE/UTA des exploitations en fruits et agrumes dans les Etats membres/régions - Moyenne 1977/99, moyenne 2003/2005 (Euros) et variation %	92
Tableau 23 : Les principaux facteurs d'attraction des OP pour les producteurs par rapport aux autres structures de commercialisation de FL de la zone	93
Tableau 24 : Actions réalisées pour la réduction des coûts de production (% sur total réponses)	94
Tableau 25 : Services offerts par les (A)OP à leurs adhérents et par les acheteurs de FL non reconnus en (A)OP dans la même zone d'activités des (A)OP (% sur total de l'échantillon)	95
Tableau 26 : Application de la pré-reconnaissance et critères à partir de 2003 pour les GP	96
Tableau 27 : OP créées à partir d'un groupement de producteurs déjà existant (% sur total réponses)	96
Tableau 28 : OP bénéficiant d'une phase de pré-reconnaissance (% sur total réponses)	97
Tableau 29 : OP bénéficiant d'une aide de l'Etat pendant la phase de pré-reconnaissance (% sur total ayant bénéficié d'une période de pré-reconnaissance)	97
Tableau 30 : Reconnaissance des OP à partir de 2003: critères de VPC et nombre de membres	97
Tableau 31 : Synthèse des facteurs déterminant ou défavorisant l'émergence d'un secteur FL organisé dans les Etats membres	98
Tableau 32 : Les producteurs membres de votre (A)OP étaient habitués à travailler en réseau avant la reconnaissance (% sur total réponses)	100
Tableau 33 : Frais engagés (hors salaire) par les OP pour obtenir la reconnaissance, en euros (% sur total réponses)	101
Tableau 34 : Temps de travail des OP pour obtenir la reconnaissance, en homme/mois (% sur total réponses)	102
Tableau 35 : La procédure administrative de reconnaissance de l'(A)OP a été simple (% sur total réponses)	102
Tableau 36 : La reconnaissance de votre (A)OP a nécessité beaucoup de temps pour fédérer les producteurs	102
Tableau 37 : Modalités d'approvisionnement de FL dans les divers types de lieu de vente (en % des achats totaux de FL, de pommes Golden et de courgettes de serre)	115
Tableau 38 : Principaux concurrents des (A)OP (% sur total réponses)	118
Tableau 39 : Pourcentage des ventes des OP par canal commercial (en valeur) - 2000 et 2005	120
Tableau 40 : Parts de débouchés par type de produit vendu directement par les OP (sans passer par les AOP) par classes de chiffre d'affaires	121
Tableau 41 : Importance des critères dans le choix d'un fournisseur de fruits et / ou légumes et avantage ou désavantage compétitif des OP par rapport à leurs concurrents habituels (moyenne pondérée sur total échantillon)	123

Tableau 42 : Évolution du nombre moyen de mois pendant lesquels les (A)OP disposent de fruits et / ou légumes à vendre (% sur total réponses)	126
Tableau 43 : Taux annuel de variation des coûts spécifiques par hectare dans les Etats membres / régions (%)	129
Tableau 44 : Taux annuel de variation du rapport coûts spécifiques par hectare des FL / coûts spécifiques par hectare des fleurs et des pommes de terre de consommation dans les Etats membres / régions (%)	132
Tableau 45 : Actions visant à la réduction des coûts internes (% sur total réponses)	133
Tableau 46 : Actions réalisées pour l'amélioration de la qualité des produits (% sur total réponses)	135
Tableau 47 : Services offerts par les OP aux clients (% sur total réponses)	136
Tableau 48 : Évolution de la gamme d'emballages proposée : (% sur total réponses)	139
Tableau 49 : (A)OP propriétaires de marques de leur date de constitution à 2007 (% sur total réponses)	140
Tableau 50 : Actions de communication réalisées par les OP possédant une marque propre (% sur total réponses des OP concernées)	141
Tableau 51 : Etablissement des contrats avec les acheteurs pour le principal produit frais (% sur total réponses)	148
Tableau 52 : La création des OP a contribué à ce que les opérateurs de la grande distribution respectent les délais de paiements envers les producteurs	149
Tableau 53 : Prix de vente à la consommation dans diverses filières italiennes (Euros/kg)	150
Tableau 54 : Prix d'achat au producteur dans diverses filières italiennes (Euros/kg)	150
Tableau 55 : Augmentation (en pourcentage) des prix de vente à la consommation des FL par rapport aux prix d'achat dans les diverses filières	150
Tableau 56 : Prix implicites aux producteurs (Euros/tonne, moyenne 2004-2005)	152
Tableau 57 : Taux annuel de variation des prix implicites aux producteurs dans les Etats membres/régions sur la période 1997-2005 (%)	153
Tableau 58 : Lien entre les objectifs globaux et spécifiques	158
Tableau 59 : Liens potentiels entre les mesures du RDR et les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels	177
Tableau 60 : Considérations générales sur les différences dans les approches des deux dispositifs	178
Tableau 61 : Mesures visant à limiter les risques liés au chevauchement de certaines mesures des programmes opérationnels avec les mesures du RDR	179
Tableau 62 : Evaluation des objectifs les plus touchés par les actions	192
Tableau 63 : Evaluation des objectifs les plus touchés par les actions	198
Tableau 64 : Ventilation du taux de croissance* du nombre de membres des OP en fonction du montant cumulé des programmes opérationnels (variable : PO_MONT en millions d'euros)	201
Tableau 65 : Ventilation du taux de croissance* de la VPC des OP en fonction du montant cumulé des PO	202
Tableau 66 : Ventilation du nombre de services * fournis aux producteurs des OP en fonction du montant cumulé des programmes opérationnels (var PO_MONT en millions d'euros)	202
Tableau 67 : Pourcentage des OP réalisant des fonctions autres que la commercialisation de la production des adhérents	205
Tableau 68 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de la réduction des coûts de production	210
Tableau 69 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP (non financées par les programmes opérationnels) ayant une efficacité vis- à vis de la réduction des coûts de production	210
Tableau 70 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL	215
Tableau 71 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP non financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL	215
Tableau 72 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL	218
Tableau 73 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP non financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL	218
Tableau 74 : Superficies de FL en production intégrée dans plusieurs grandes régions productrices de l'UE (ha)	225
Tableau 75 : Croisement entre les OP qui appliquent les normes de la production intégrée (résultats en colonne) et les OP qui ont mis en place au moins une fois l'action « prise en charge des coûts spécifiques de la production intégrée »	226
Tableau 76 : Actions relatives à la gestion des déchets mises en œuvre par les OP rencontrées lors des études de cas dans leur programme	235
Tableau 77 : Mesures de gestion des déchets proposées dans l'encadrement national en France	236
Tableau 78 : Pourcentage des OP ayant recours à un appui extérieur	241
Tableau 79 : Pourcentage des OP ayant recours à un appui extérieur	241
Tableau 80 : Pourcentage d'OP qui mettraient en œuvre certaines actions en l'absence de l'aide	242
Tableau 81 : Pourcentage d'OP qui mettraient en œuvre certaines actions en l'absence de l'aide plus tard	242

Tableau 82 : Nombre d'OP faisant des demandes de modifications pour l'année en cours	248
Tableau 83 : Nombre d'OP faisant des demandes de modification pour les années suivantes	248
Tableau 84 : Niveau moyen de mobilisation des aides dans les principaux EM utilisant le dispositif	254
Tableau 85 : Pourcentage des OP qui parviennent à saturer leur plafond d'aides	254
Tableau 86 : Eléments chiffrés sur la gestion administrative des programmes opérationnels en 2006	258
Tableau 87 : Rapport entre les budgets d'aide et la valeur nationale des FL (selon les données Eurostat)	266
Tableau 88 : Cotisations pour les campagnes 2000/01 et 2005/06 dans le bassin du Rhône Méditerranée	284

Liste des figures

Figure 1 : Evolution réglementaire de la mise en œuvre relative aux organisations de producteurs et aux programmes opérationnels	22
Figure 2 : Logique d'action du règlement (CE) n°2200/96 du Conseil	26
Figure 3 : Valeur de la production de fruits et légumes (millions d'euros) et sa part dans la production agricole (% , axe droit), en valeur au prix de base (UE-15 et UE-27, 1998-2007)	37
Figure 4 : Poids (%) du secteur FL dans la production agricole (en valeur au prix de base, prix courant), moyenne 2005-2007, et part de la superficie en FL dans la SAU totale en 2005	38
Figure 5 : Répartition de la superficie de FL entre les Etats membres en 2005 (données sur les exploitations productrices)	40
Figure 6 : Part d'exploitations spécialisées en FL par EM par rapport au total UE-27 (2005)	40
Figure 7 : Répartition des exploitations spécialisées en horticulture et fruiticulture selon leur classe de SAU (ha) dans l'UE et les principaux EM producteurs (2005)	41
Figure 8 : Répartition des volumes de production de fruits de table et de légumes par EM dans l'UE-27 (moyenne 2005-2007)	41
Figure 9 : Production de fruits de table des principaux Etats membres producteurs (1995-2007, 1 000 T)	42
Figure 10 : Production de légumes des principaux EM producteurs (1995-2007, 1 000 T)	42
Figure 11 : Répartition des superficies d'arbres fruitiers et baies par fruit en 2006 dans l'UE-27 (%)	43
Figure 12 : Répartition des superficies de légumes et fraises par espèce en 2007 dans l'UE-27 (%)	43
Figure 13 : Schéma de fonctionnement des filières de fruits et légumes	46
Figure 14 : Nombre d'OP en 2006/nombre d'OP à la mise en place du dispositif*	56
Figure 15 : Evolutions du nombre d'OP et du nombre de GP	56
Figure 16 : Evolutions du nombre d'OP et du nombre de GP dans les nouveaux Etats membres	57
Figure 17 : Répartition des OP par classe de taille économique en 2000 et 2005	58
Figure 18 : Evolution du nombre moyen de producteurs par OP	59
Figure 19 : Répartition des OP en différentes catégories de statuts juridiques par EM en 2005 et évolution de l'importance relative de chaque statut de 2000 à 2005 pour l'UE-15 et l'UE-25	60
Figure 20 : Evolution du nombre d'OP adhérentes à des AOP / nombre d'OP total	61
Figure 21 : Pourcentage des OP ayant mis en place un programme opérationnel en 2005	63
Figure 22 : Evolution des budgets communautaires au financement des fonds opérationnels (millions d'euros) et répartition des dépenses par EM	64
Figure 23 : Catégories d'actions financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)	64
Figure 24 : Distribution des fonds opérationnels par catégorie d'actions par Etats membres en 2005	66
Figure 25 : Taux d'organisation de la VPC en 2000 et en 2006	73
Figure 26 : VPC- Taux d'organisation des FL dans les Etats membres non méditerranéens (2005)	75
Figure 27 : VPC - Taux d'organisation des FL dans les Etats membres méditerranéens (2005)	75
Figure 28 : Surfaces - Taux d'organisation des FL dans les Etats membres non méditerranéens (2005)	76
Figure 29 : Surfaces - Taux d'organisation des F+ A & L dans les Etats membres méditerranéens (2005)	76
Figure 30 : Pourcentage de la VPC des produits destinés à la transformation sur le total de la VPC des OP (en 2005)	77
Figure 31 : Fruits - diagramme de dispersion Taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)	78
Figure 32 : Légumes - diagramme de dispersion, taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)	78
Figure 33 : Agrumes - diagramme de dispersion, taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)	78
Figure 34 : Légumes - diagramme de dispersion, nombre d'exploitations/ taux d'organisation (en 2005)	79
Figure 35 : Pourcentage des OP par classe de nombre de producteurs membres (% sur total réponses des OP actives sur la période)	81
Figure 36 : VPC moyenne par OP en 2000 et en 2006, en million d'euros	85
Figure 37 : Distribution en pourcentage des OP communautaires par classe de taille économique (2006)	86
Figure 38 : Evolution du nombre d'AOP	88
Figure 39 : Parts des achats des ménages dans les principaux circuits de distribution des FL (2006)	110

Figure 40 : relation de cause à effet imputable au développement de la GD	111
Figure 41 : Facteurs clés déterminant la sélection de fournisseurs par la GD	113
Figure 42 : Répartition du prix de vente final entre les divers types d'opérateurs de la filière (Italie, 2007)	117
Figures 43 : Évolution des coûts spécifiques par hectare dans les Etats membres / régions : N.I. 1997=100	130
Figures 44 : Évolution du rapport coûts spécifiques par hectare des FL / coûts spécifiques par hectare des fleurs et des pommes de terre de consommation dans les Etats membres / régions : 1997=1	132
Figure 45 : Gamme de fruits et légumes que l' (A)OP propose à la vente (% sur total des OP actives sur la période)	137
Figures 46 : Evolution du N.I. des prix implicites aux producteurs (1997 = 100)	153
Figure 47 : Distribution des fonds opérationnels par catégories d'actions par Etats membres en 2005 (millions d'euros)	194
Figure 48 : Actions de production financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)	195
Figure 49 : Actions de production financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005	195
Figure 50 : Actions financées par les fonds opérationnels catégorie commercialisation (en ME)	196
Figure 51 : Actions de commercialisation financées par les fonds opérationnels en 2005	196
Figure 52 : Catégories d'actions « autres » financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)	197
Figure 53 : Autres actions financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (ME)	197
Figure 54 : Lien entre la perception des OP sur l'amélioration du respect des délais de paiement et le montant cumulé des programmes opérationnels des OP vendant sur le marché du frais	204
Figure 55 : Lien entre la perception sur renforcement du poids des producteurs dans la négociation sur le prix et le montant cumulé des programmes opérationnels des OP vendant sur le marché du frais	204
Figure 56 : Actions des OP réalisées pour la réduction des coûts de production financées par le programme opérationnel	208
Figure 57 : Actions de maîtrise des coûts (phase interne à l'OP) réalisées dans le cadre des programmes opérationnels	211
Figure 58 : Actions des OP réalisées pour l'amélioration de la qualité par le programme opérationnel	213
Figure 59 : Lien perception des OP sur leur avantage par rapport à leur concurrent en termes de qualité et homogénéité des produits et le nombre de types d'actions de contrôles et de qualité des programmes opérationnels qu'elles ont mises en œuvre*	214
Figure 60 : Pourcentage d'évolution du nombre de FL* et montant cumulé des programmes opérationnels (en millions d'euros)	217
Figure 61 : Actions des OP réalisées pour l'amélioration de la qualité par le programme opérationnel	217
Figure 62 : Actions environnementales financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (millions €)	222
Figure 63 : Catégories d'actions environnementales (relatives à la production et à la commercialisation) financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)	223
Figure 64 : Répartition des actions environnementales financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (ME)	224
Figure 65 : Croisement entre les réponses des OP à deux questions : en l'absence de l'aide mettriez-vous en œuvre des actions des PO ? En l'absence de l'aide les mettriez-vous en œuvre mais plus tard ?	243
Figure 66 : Séquence temporelle de la gestion des programmes opérationnels	257
Figure 67 : Séquence temporelle de la gestion des ressources financières	257
Figure 68 : Dépense budgétaire par Etats membres (millions d'euros)	266
Figure 69 : Résultats de l'étude nationale sur la non-utilisation de l'extension des règles	275

Liste des sigles et des abréviations

<i>AOP</i>	<i>Association d'organisations de producteurs</i>
<i>AREFLH</i>	<i>Assemblée des régions européennes fruitières, légumières et horticoles</i>
<i>BRM</i>	<i>Bassin Rhône Méditerranée</i>
<i>CA</i>	<i>Chiffre d'affaire</i>
<i>CE</i>	<i>Commission européenne</i>
<i>CEAFL</i>	<i>Comité économique agricole des fruits et légumes</i>
<i>CNASEA</i>	<i>Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles</i>
<i>DPU</i>	<i>Droit à paiement unique</i>
<i>EA</i>	<i>Exploitation agricole</i>
<i>EAGFF</i>	<i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i>
<i>EDC</i>	<i>Etude de cas</i>
<i>EM</i>	<i>Etats membres</i>
<i>FAO</i>	<i>Food and Agriculture organisation</i>
<i>FEOGA</i>	<i>Fonds européen d'orientation et de garantie agricole</i>
<i>FL</i>	<i>Fruits et légumes</i>
<i>GD</i>	<i>Grande Distribution</i>
<i>GMS</i>	<i>Grandes et moyennes surfaces</i>
<i>GP</i>	<i>Groupement de producteurs</i>
<i>GRCETA</i>	<i>Groupement Régional et Centre d'Etude Technique Agricole</i>
<i>HoReCa</i>	<i>Hôtel, Restaurant, Catering (Restauration hors domicile)</i>
<i>LMR</i>	<i>Limite maximale de résidus</i>
<i>M€</i>	<i>Millions d'Euros</i>
<i>MAE</i>	<i>Mesure agro-environnementale</i>
<i>NA</i>	<i>Non applicable</i>
<i>NC</i>	<i>Non communiqué</i>
<i>OCM</i>	<i>Organisation commune de marché</i>
<i>OILBL/Srop</i>	<i>Organisation internationale pour la lutte biologique et intégrée – Section régionale ouest paléarctique</i>
<i>OMC</i>	<i>Organisation Mondiale du Commerce</i>
<i>OMI</i>	<i>Office des Migrations internationales</i>
<i>OMS</i>	<i>Organisation mondiale de la Santé</i>
<i>OP</i>	<i>Organisation de producteurs</i>
<i>OTEX</i>	<i>Orientation technico-économique</i>
<i>PAC</i>	<i>Politique agricole commune</i>
<i>PDR</i>	<i>Plan de Développement rural</i>
<i>PDRN</i>	<i>Plan de Développement Rural National (France)</i>
<i>PFI</i>	<i>Production Fruitière Intégrée</i>
<i>PI</i>	<i>Production Intégrée</i>
<i>PLI</i>	<i>Production Légumière Intégrée</i>
<i>POR</i>	<i>Programme Opérationnel Régional (Italie)</i>
<i>PSR</i>	<i>Programme de Développement Rural (Italie)</i>
<i>QE</i>	<i>Question d'évaluation</i>
<i>R&D</i>	<i>Recherche développement</i>
<i>RDR</i>	<i>Règlement du développement rural</i>
<i>RNE</i>	<i>Revenu net d'exploitation</i>
<i>RPU</i>	<i>Régime de paiement unique</i>
<i>SAPARD</i>	<i>Special accession programme for agriculture and rural development</i>
<i>SAU</i>	<i>Surface agricole utile</i>
<i>SPDRD</i>	<i>Single Programming Document of Rural Development</i>
<i>TdO</i>	<i>Taux d'organisation</i>
<i>TdV</i>	<i>Taux de variation</i>
<i>UTA</i>	<i>Unité de travail agricole</i>
<i>VANE</i>	<i>Valeur ajoutée nette d'exploitation</i>
<i>VPC</i>	<i>Valeur de la production commercialisée</i>
Abréviations utilisées pour les Etats membres	
<i>AT</i>	<i>Autriche</i>
<i>BE</i>	<i>Belgique</i>
<i>CY</i>	<i>Chypre</i>
<i>CZ</i>	<i>République Tchèque</i>
<i>DE</i>	<i>Allemagne</i>
<i>DK</i>	<i>Danemark</i>
<i>EL</i>	<i>Grèce</i>
<i>ES</i>	<i>Espagne</i>

<i>FI</i>	<i>Finlande</i>
<i>FR</i>	<i>France</i>
<i>HU</i>	<i>Hongrie</i>
<i>IE</i>	<i>Irlande</i>
<i>IT</i>	<i>Italie</i>
<i>LUX</i>	<i>Luxembourg</i>
<i>MT</i>	<i>Malte</i>
<i>NL</i>	<i>Pays-Bas</i>
<i>PL</i>	<i>Pologne</i>
<i>PT</i>	<i>Portugal</i>
<i>SE</i>	<i>Suède</i>
<i>SL</i>	<i>Slovénie</i>
<i>SK</i>	<i>Slovaquie</i>
<i>UK</i>	<i>Royaume-Uni</i>

1. INTRODUCTION

L'objet de l'évaluation est d'analyser, de 1996 à aujourd'hui, les effets des mesures de l'organisation commune de marché des fruits et légumes (OCM FL) concernant les organisations de producteurs (OP).

L'OCM FL a été établie en 1962¹. Réformée en 1996, elle a été régie jusqu'en 2007 par le règlement (CE) n°2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996. Ce règlement met au cœur du dispositif européen les organisations de producteurs, qui en assurent un fonctionnement décentralisé. L'OCM a connu une réforme importante en 2000, puis en 2007. A cette date d'une part le secteur fruits et légumes a été intégré dans le Régime de Paiement Unique (règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil), et les aides à la transformation des fruits et légumes ont été « découplées ». D'autre part, l'OCM FL a été intégrée à l'OCM Unique (règlement (CE) n° 1182/2007 puis intégré au 1234/2007 du Conseil) avec une modification des dispositions concernant les OP et les programmes opérationnels, mais également une révision profonde du régime d'intervention.

Cette évaluation porte sur les mesures du règlement (CE) n°2200/96 suivantes :

- art. 11, 12, 13 et 14 concernant l'établissement et le fonctionnement des OP et des aides à leur constitution ;
- art. 15 et art. 16 prévoyant une aide financière octroyée aux organisations de producteurs qui constituent un fonds opérationnel ;
- art. 18 concernant l'extension des règles.

Elle prend en compte la manière dont ces mesures ont été reformées en 2007 selon le règlement (CE) n°1182/2007 du Conseil et le règ. (CE) n°1234/2007 du Conseil.

L'évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence de ces mesures, ces notions étant définies de la manière suivante :

- par efficacité, on entend la mesure dans laquelle les objectifs spécifiques et les résultats attendus des instruments étudiés ont été atteints ;
- par efficience, on entend la mesure dans laquelle les moyens et les ressources employés pour atteindre les effets attendus sont utilisés de manière optimale ;
- par pertinence, on entend la mesure dans laquelle les objectifs des mesures concernant les OP de l'OCM FL répondent aux besoins, aux problèmes et aux enjeux du secteur des fruits et légumes.

L'évaluation analyse également les effets non-intentionnels et les effets d'aubaine des mesures.

L'analyse a été subdivisée en deux grandes parties :

- la première partie a consisté à réaliser des descriptions des mesures relatives aux OP au niveau communautaire comprenant : le cadre réglementaire ; les modalités de mise en œuvre au niveau des 27 Etats Membres (EM) ; l'évolution du secteur des fruits et légumes depuis la réforme de l'OCM de 1996 ; le développement des OP, des groupements de producteurs (GP) et des associations d'OP (AOP) depuis 1996, les objectifs des programmes opérationnels et les actions mises en œuvre par les OP dans le cadre de ces programmes opérationnels. Ces descriptions sont présentées dans les parties 3 et 4 de ce rapport.
- La deuxième partie a consisté à répondre à six questions évaluatives (QE), organisées en trois thèmes : la situation des producteurs de fruits et légumes, les programmes opérationnels et l'extension des règles. Les réponses aux questions sont présentées dans les parties 5, 6 et 7 de ce rapport.

L'évaluation porte sur les 27 Etats membres de la Communauté. La période d'observation débute à la réforme de 1996 jusqu'en 2007. Toutefois, l'évaluation se concentre, comme demandé dans le cahier des charges, sur l'évolution récente et la situation actuelle.

¹ Règlement (CEE) 23/1962 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

2. METHODE ET LIMITES DE L'ÉVALUATION

2.1. Méthode et outils d'analyse

2.1.1. Méthode générale

L'étude a été organisée en quatre phases, structuration de l'étude, observation, analyse et évaluation, décrites ci-dessous.

- Structuration de l'évaluation : cette phase est préalable aux activités d'évaluation. Il s'agit d'étudier le cadre réglementaire de référence, de définir la méthodologie à utiliser pour la description des mesures relatives aux OP et de présenter la méthode proposée pour répondre aux questions évaluatives (critères et indicateurs). Au cours de cette phase, nous avons identifié les bases de données, les études et les informations quantitatives et qualitatives à mobiliser.
- Observation des informations et des données statistiques : cette phase utilise les résultats de la phase de structuration. Il s'agit, tout d'abord, de la collecte des informations pouvant servir à l'étude. Il a été indispensable d'avoir recours à des informations quantitatives et qualitatives dont disposent les administrations nationales et locales, de produire des données primaires, ainsi que d'utiliser la littérature existante sur ce sujet. Ensuite, nous avons vérifié le degré d'homogénéité entre les informations provenant de différentes sources et la validité des informations utilisées.
- Analyse : il s'agit d'analyser, en suivant les méthodes proposées lors de la structuration, les données collectées et observées dans le but de décrire les mesures, de répondre aux critères d'évaluation et de tirer des conclusions visant à répondre aux questions évaluatives. Les résultats de l'analyse sont présentés dans le présent rapport qui décrit également le raisonnement suivi, en indiquant les hypothèses sous-jacentes et les limites du raisonnement.
- Formulation du jugement évaluatif : dans cette phase, l'évaluateur exprime un jugement évaluatif sur la base des résultats de l'analyse et précise les limites et la validité du jugement.

La principale difficulté de cette évaluation a été la phase d'observation des informations et des données statistiques. Il a fallu, en effet, pallier le manque de données de suivi organisées et fiables, sur l'ensemble de la période de l'évaluation. A cette difficulté, s'est ajouté le fait que le secteur fruits et légumes est hétérogène et constitué de nombreux produits et filières. Plusieurs outils ont donc dû être mobilisés pour évaluer les mesures concernées et prendre en compte la diversité du secteur FL. Ils sont présentés dans les paragraphes suivants.

2.1.2. Outils de collecte et d'analyse de l'information

2.1.2.1 Analyse des données des rapports de suivi

Chaque année, les Etats membres transmettent à la Commission européenne un rapport de suivi contenant des données concernant la mise en œuvre des mesures étudiées. Ces données devraient permettre de réaliser un suivi des résultats des mesures. Elles ont donc été analysées avec des méthodes de statistiques descriptives et utilisées pour plusieurs questions d'évaluation. Cependant, plusieurs difficultés ont limité l'analyse :

- le format des rapports de suivi a évolué avec les exigences réglementaires :
 - o ainsi de 1997 à 1999, il n'existe que des données très synthétiques au niveau national (nombre d'OP, d'AOP, de groupements de producteurs (GP), valeur de la production commercialisée (VPC) par ces structures, et montant des fonds opérationnels) ;

- A partir de 2000, les rapports sont plus détaillés, ils sont composés de plusieurs tables et présentent des données pour chaque OP, GP, AOP ;
- En 2003, un nouveau format de rapport est introduit, il est légèrement différent du précédent et surtout plus riche en informations ;
- de nombreuses données manquent dans ces fichiers (soit des tables des fichiers, soit des données pour certaines OP) et comportent des erreurs (unités, données manquantes, codes d'OP perdues etc.).

Par conséquent, un travail très important a dû être réalisé pour :

- homogénéiser les formats des rapports afin de pouvoir agréger les informations et faire une analyse dans le temps ;
- reconstruire une base de données par pays et une base de données UE ;
- à partir de ces bases, faire ressortir des données aberrantes et les corriger (quand il est possible de croiser des informations entre les tables).

Nous avons contacté les Etats membres dans lesquels une ou des années entières manquaient (France, Espagne et Danemark). Ils ont transmis certaines des données manquantes. Malgré ce travail de reconstitution de cette base de données, il reste un certain nombre d'incohérences qui ne peuvent pas être corrigées et qui sont soulignées lorsque les données sont mobilisées.

2.1.2.2 Enquêtes OP

Une partie de l'information nécessaire à cette évaluation n'était pas disponible dans des bases de données de la Commission européenne ou de suivi des instruments réglementaires étudiés. L'information a dû être collectée directement auprès des OP au travers d'une enquête. L'enquête est une source d'information importante, en particulier sur les thèmes de la compétitivité et des programmes opérationnels et permet de répondre de façon quantifiée à certaines de ces questions.

Dimensionnement et représentativité de l'échantillon

Certains pays ayant peu d'OP, l'enquête n'a été faite que dans les Etats membres qui ont un poids significatif en termes de nombre d'OP, de valeur de la production commercialisée (VPC) et d'utilisation des fonds opérationnels par les OP. Le tableau page suivante présente les données pour ces trois critères.

Des enquêtes ont été envoyées aux OP et AOP dans les neuf Etats membres repérés en gras dans le tableau ci-dessus, ils représentent à eux seuls : 95 % des OP, 97 % de l'aide aux OP et 97 % de la valeur de production des OP européennes de 2005. Aucun nouvel Etat membre n'a été retenu suite à cette méthode de sélection. Cependant, les études de cas des nouveaux Etats membres ont repris certaines des thématiques de l'enquête afin de disposer d'une information qualitative sur ces points.

Dans les Etats membres concernés, l'enquête a été envoyée à toutes les OP. Des relances téléphoniques ont été organisées pour améliorer le taux de réponse. Ainsi 184 questionnaires ont été complétés par les OP sur les 1 500 envoyés par email ou courrier postal, ce qui représente un taux de réponse de 12 %. Ce taux était suffisamment élevé pour pouvoir traiter les enquêtes par des méthodes de statistique descriptive.

Tableau 1 : Dimensionnement de l'enquête OP (rapports de suivi EM, 2005) et taux de réponse

	Nb OP +AOP	% OP total	Total de l'aide aux FO (OP + APO) (M€)	% OP total	VPC des (A)OP (M€)	% OP total	Choix des Etats membres	Nombre d'enquêtes envoyées	Nombre d'enquêtes reçues	% de retour
Allemagne	37	2%	27,1	5%	784	4%	X	31	22	70,97%
Belgique	19	1%	40,3	7%	851	5%	X	22	7	31,82%
Espagne	595	40%	129,1	24%	5776	32%	X	628	53	8,44%
France	309	21%	94,2	17%	3146	17%	X	271	47	17,34%
Grèce	121	8%	6,0	1%	342	2%	X	130	7	5,38%
Italie	237	16%	110,1	20%	3497	19%	X	254	25	9,84%
Pays-Bas	19	1%	71,5	13%	1962	11%	X	22	7	31,82%
Portugal	67	4%	6,6	1%	145	1%	X	82	10	12,20%
Royaume-Uni	71	5%	38,8	7%	1068	7%	X	74	6	12,20%
Irlande	20	1%	2,1	0%	174	1%				
Pologne	9	1%	0,1	0%	15	0%				
Suède	8	1%	3,6	1%	93	1%				
République Tchèque	7	0%	0,8	0%	22	0%				
Danemark	7	0%	2,6	0%	86	0%				
Bulgarie	7	0%	1,3	0%	37	0%				
Chypre	6	0%	0,4	0%	26	0%				
Finlande	6	0%	0,6	0%	23	0%				
Autriche	5	0%	4,0	1%	111	1%				
Malte	3	0%	0,1	0%	5	0%				
Slovénie	1	0%	0	0%	2	0%				
Slovaquie	1	0%	0	0%	0	0%				
Lettonie	0	0%	0	0%	0	0%				
Lituanie	0	0%	0	0%	0	0%				
Luxembourg	0	0%	0	0%	0	0%				
Estonie	0	0%	0	0%	0	0%				
Total	1 555	100%	539 872 450	100%	15 815	100%				

Source : Rapports EM, CE

2.1.2.3 Etudes de cas

Les objectifs des études de cas étaient multiples. Il s'agissait :

- de pallier le manque de données centralisées de suivi (notamment en ce qui concerne les programmes opérationnels) en produisant des données primaires telles que les utilisations concrètes des fonds opérationnels par les OP ;
- d'analyser qualitativement des phénomènes à l'œuvre pour comprendre les déterminants des succès ou des échecs de l'OCM FL, en tenant compte de la diversité des filières fruits et légumes ;
- d'illustrer les phénomènes étudiés par des cas concrets.

Les études de cas sont donc un apport important pour l'ensemble des questions d'évaluation. Les points ci-dessous récapitulent la démarche ayant conduit au choix des régions et les éléments de cadrage de la méthode de ces études.

Choix des régions d'étude de cas (EDC). Le choix des régions a été basé sur les critères suivants :

- régions faisant partie des principales régions de production de fruits et légumes dans la Communauté européenne ;
- régions ayant des taux d'organisation différents : avec des régions où le pourcentage de la production fruits et légumes gérées par des OP en valeur est faible et des régions où il est élevé ;
- certaines des régions sélectionnées devaient appliquer les extensions de règles selon l'OCM FL ;
- certaines des régions devaient être dans de nouveaux Etats membres.

Finalement le choix s'est porté sur :

- trois régions ayant un taux d'organisation peu élevé: la Calabre, l'Andalousie (région appliquant l'extension de règles), Dytiki Ellada ;
- trois régions ayant un taux d'organisation élevé : Languedoc-Roussillon (région appliquant l'extension des règles), Emilie-Romagne, les Pays-Bas (ensemble de l'EM est étudié) ;
- deux nouveaux Etats membres étant d'importants producteurs de FL mais où les progrès de l'OCM FL sont très différents : Pologne et Hongrie.

Méthode générale, les études de cas sont construites à partir :

- des informations contenues dans des documents officiels et la bibliographie,
- les statistiques locales et/ou nationales,
- des entretiens.

Les entretiens sont la principale source d'information. Pour chaque étude de cas, les experts ont rencontré une quinzaine d'institutions dont :

- les questionnaires régionaux et nationaux du dispositif pour la collecte de toute la documentation de base réglementaire et statistique en particulier,
- les organismes de contrôle locaux,
- quatre OP/ AOP au minimum (avec au moins une AOP si les AOP ont un rôle important dans la région),
- au moins deux acteurs de la distribution actifs sur des produits commercialisés par les OP étudiées, si possible le service d'approvisionnement d'une GMS et un grossiste,
- au moins une structure d'appui aux OP (centre technique, fédération etc.), si possible une structure appuyant les OP dans la formulation des programmes opérationnels,
- au moins un autre acteur hors dispositif, essentiel à rencontrer par rapport au contexte local (groupement non reconnu en tant qu'OP, autres intermédiaires de la filière, etc.),
- des chercheurs travaillant sur ce sujet.

Ces entretiens ont été menés sur la base d'un guide d'entretien identique dans toutes les régions.

Sélection des OP étudiées dans le cadre des EDC : l'objectif était d'étudier la diversité des OP, existante dans la région. Pour ce faire, dans chaque région EDC, une typologie à dire d'experts des OP a été réalisée. Elle a été établie sur la base de la taille des OP, des types et de la diversité des produits qu'elles géraient, de leur stratégie commerciale (mono, pluri-produits segment de marché visé, etc.) et, si cela était pertinent, de leur statut.

Par ailleurs, toutes les OP devaient avoir (ou avoir eu) un programme opérationnel. Au moins une OP devait être bien positionnée sur une filière FL où le taux d'organisation de la production était faible et au moins une OP bien positionnée sur une filière FL dont le taux d'organisation de la production était élevé. Enfin, au moins certaines OP devaient être positionnées sur des fruits et légumes ayant une importance économique élevée au niveau communautaire (tomates, pommes, agrumes), si ces produits étaient significatifs dans la région EDC.

Etude des produits : un des principes de l'étude de cas était d'analyser dans une même région une filière dans laquelle les producteurs sont organisés en OP (dit « très structurée ») et une filière à l'inverse peu organisée. Ceci permettant de comparer le fonctionnement de ces deux types de filières et d'analyser leur dynamisme.

Valorisation des résultats : les EDC sont réalisées par des experts locaux avec un appui de l'équipe centrale. Chaque EDC fait l'objet rapport synthétique qui n'est pas publié car il est directement intégré dans le présent rapport.

2.1.2.4 Etudes nationales

Les études nationales portent sur la mise en œuvre réglementaire du dispositif dans les Etats membres. Leur contenu a permis de réaliser la description "Mise en œuvre nationale". Ci-dessous sont récapitulés les principaux éléments de méthode relatifs à ces études nationales.

Méthode : ces études nationales ont été conduites dans l'ensemble des 27 EM de l'UE. Elles ont consisté en :

- une analyse de la réglementation nationale, voire régionale ;
- des entretiens auprès des autorités responsables de la mise en œuvre (le ministère de tutelle, les autorités en charge de la gestion, du suivi, du paiement et du contrôle du dispositif, une institution de représentation des OP et éventuellement des institutions d'appui ou scientifiques) afin de collecter leur avis sur l'efficacité du dispositif.

L'ensemble des Etats membres ont participé, sauf Malte où les autorités nationales n'ont pas pu être rencontrées et où seuls les textes réglementaires ont été étudiés.

Valorisation des résultats : la description de la mise en œuvre a permis de construire un tableau comparatif à l'échelle de l'UE, dont la synthèse est présentée dans la partie description de la mise en œuvre. Par ailleurs, les avis collectés dans les entretiens sont valorisés dans les questions d'évaluation.

2.1.2.5 Etudes des données du RICA

Le RICA regroupe les résultats d'enquêtes réalisées par les Etats Membres sur les données comptables d'un échantillon de 75 000 exploitations (UE-25). Elle constitue la source d'information la plus riche sur les résultats comptables des exploitations de la Communauté européenne. Cette base de données est mobilisée pour traiter, en particulier :

- l'effet d'attraction économique des OP : effet sur les revenus des producteurs (QE1) ;
- l'effet sur les prix producteurs (QE2) ;
- l'effet des OP sur les coûts de production (QE3).

Nous analysons les données du RICA à l'échelle des régions d'études de cas afin de pouvoir interpréter les résultats à la lumière des informations qualitatives.

L'utilisation du RICA dans le cadre de cette évaluation pose une difficulté méthodologique pour les trois types d'analyses prévues. En effet, le RICA n'est pas une comptabilité analytique, et il ne distingue pas les produits un à un, les fruits et légumes sont agrégés par catégories, et seule la tomate est distinguée. Ainsi, les résultats du RICA ne désagrègent pas les coûts de production par produit mais par grandes catégories de produits (cultures, élevage). Par conséquent, pour évaluer des résultats économiques sur des produits spécifiques, il faut soit utiliser un modèle d'attribution des coûts aux produits, soit travailler sur des échantillons d'exploitations spécialisées sur les produits étudiés et analyser les résultats globaux des exploitations. C'est cette seconde approche qui est retenue.

Pour pouvoir faire des analyses nous avons donc extrait des résultats d'exploitations spécialisées sur certaines cultures de FL (une exploitation étant considérée comme spécialisée lorsque 60% de son produit brut est généré par une culture spécifique).

Les revenus sont analysés au travers des indicateurs de la Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE²) qui représente la rémunération des facteurs de production (terre, travail, capital) de l'exploitation. Afin de comparer les résultats des exploitations qui ont des tailles différentes, la VANE est rapportée au nombre d'unité de travail agricole (UTA³) ou à l'hectare.

Les coûts de production sont analysés au travers du suivi des coûts spécifiques définis par le RICA des exploitations spécialisées. Les prix sont étudiés au travers des prix implicites (prix estimés à partir du produit brut et volumes vendus).

² La VANE se calcule ainsi : $VANE = \text{produit brut (valeur de la production)} + \text{primes et aides} - \text{impôts et taxes} - \text{consommations intermédiaires (coûts spécifiques de production et frais généraux)} - \text{amortissements}$.

³ Les UTA mesurent la quantité de travail familial et salarié des exploitations, une UTA représentant 2200 heures de travail.

3. ANALYSE DU CADRE REGLEMENTAIRE

3.1. Cadre réglementaire communautaire

3.1.1. Evolution des mesures concernant les organisations de producteurs de l'OCM fruits et légumes

3.1.1.1 L'OCM FL de 1972 et les organisations de producteurs

L'importance des fruits et légumes à l'intérieur de l'Union européenne est attestée par la longue histoire reliant ces produits à la politique de marché communautaire. En effet, le secteur fruits et légumes a été l'un des premiers objets de réglementation (Règlement (CEE) 23/1962 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.). L'OCM a été renforcée en 1972, avec l'adoption du règlement (CEE) n°1035/72 du Conseil, de 18 mai 1972. La logique de l'OCM FL de 1972 est de réguler le marché interne des fruits et légumes par des actions directes sur le marché au travers du mécanisme de retraits (régime des interventions) et des instruments de protection aux frontières. Les principaux objectifs, instruments et la place des OP dans cette OCM sont décrits dans la suite.

- Les objectifs de l'OCM

Les objectifs de cette OCM étaient liés aux objectifs du traité de Rome (article 33). D'une manière générale, il s'agissait de stabiliser le marché des fruits et légumes, de sauvegarder la production européenne de fruits et légumes et d'assurer un revenu équitable aux producteurs agricoles, de stabiliser les cours.

- Les instruments

Les instruments principaux de la politique comprenaient :

- des règles communes en matière de concurrence établissant des normes de qualité,
- un régime des prix et des interventions mise en œuvre au travers d'organisations de producteurs, qui constituait l'instrument principal de la politique de cette époque et devait permettre de gérer des crises conjoncturelles
- un régime des échanges avec les pays tiers (droits de douane, taxes compensatoires et restitutions aux exportations).

A cette date, l'OCM FL est également complétée par les aides directes à la transformation pour plusieurs types de produits (agrumes, pêches, poires et tomates principalement).

- Les organisations de producteurs dans l'OCM FL de 1972

Il est important de noter que par son article 13, le règlement (CE) n°1035/72 reconnaît déjà les organisations de producteurs comme un instrument de la politique communautaire. Il les définit comme "toute organisation de producteurs de fruits et légumes constituée à l'initiative des producteurs eux-mêmes dans le but, notamment :

- de promouvoir la concentration de l'offre et la régularisation des prix au stade de la production pour un ou plusieurs des produits visés à l'article 1,
- de mettre à la disposition des producteurs associés des moyens techniques adéquats pour le conditionnement et la commercialisation des produits en cause, et comportant pour les producteurs associés l'obligation :
 - de vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs, l'ensemble de leur production pour le ou les produits au titre duquel ou desquels ils ont adhéré,

l'organisation pouvant toutefois autoriser les producteurs à ne pas se soumettre, pour certaines quantités, à cette obligation,

- d'appliquer, en matière de production et de commercialisation, les règles adoptées par l'organisation de producteurs afin d'améliorer la qualité des produits et d'adapter le volume de l'offre aux exigences du marché."

Pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement, des aides nationales (plafonnées, dégressives, limitées aux trois premières années d'existence) peuvent être octroyées aux organisations de producteurs (article 14). En revanche, aucune règle ne précise leur fonctionnement, ni les obligations des membres de ces organisations. Dans le cadre de la politique communautaire, le rôle principal des organisations de producteurs est la gestion des retraits (article 15).

- Le cas des fruits et légumes transformés

Le premier texte qui instaure une OCM FL Transformés date de 1968. Une aide destinée à accroître la compétitivité européenne sur les produits transformés issus de fruits et légumes est introduite dès 1978. Dès son introduction, le principe de l'aide est, d'une part, d'assurer un prix rémunérateur au producteur, de l'autre, d'assurer l'approvisionnement régulier des transformateurs à un prix concurrentiel. Depuis 1978, ce dispositif a connu des modifications importantes avec deux réformes : celle de 1996 et celle de 2000.

3.1.1.2 L'OCM de 1996 : les OP au cœur des mesures concernant les FL

L'OCM reste inchangée dans son principe jusqu'à 1996, où une importante réforme est arrêtée et mise en œuvre l'année suivante. La révision complète des OCM FL frais et transformés est justifiée par les nécessités suivantes :

- favoriser le regroupement de l'offre notamment en renforçant le rôle des OP face à une demande des distributeurs et des transformateurs mieux structurée et concentrée,
- renforcer les instruments d'orientation du marché,
- limiter les risques de production excessive, notamment dans le secteur de la transformation,
- simplifier les dispositifs (COM (2004) 549).

Cette proposition donne naissance à trois règlements du Conseil : le règlement (CE) n°2200/96 qui régit l'OCM FL frais, le (CE) n°2201/96 concernant l'OCM FL Transformés et le (CE) n°2202/96 qui porte sur le régime d'aide spécifique pour les agrumes. Ces trois règlements forment une architecture réglementaire cohérente pour régir les marchés des fruits et légumes frais et transformés.

Cette réforme constitue un changement d'orientation dans la logique d'action : les instruments d'intervention directe sur le marché sont moins mobilisés, les quantités de retrait doivent être réduites, alors que des instruments de soutien aux organisations de producteurs sont renforcés. Ces dernières sont placées au centre de la politique avec le nouvel instrument que sont les programmes opérationnels cofinancés par les producteurs et la Communauté européenne. Les OP deviennent responsables de la mise en œuvre décentralisée de l'OCM.

Parmi les principaux objectifs de cette nouvelle OCM, certains étaient déjà présents dans l'OCM précédente, notamment ceux, de garantir une stabilité des prix, de favoriser la transparence sur le marché par un travail sur les normes. En revanche, des objectifs nouveaux apparaissent :

- renforcer la position des producteurs dans un marché où la demande est de plus en plus concentrée et structurée ;
- avoir une meilleure adaptation de l'offre à la demande en termes de volumes d'approvisionnement mais également de qualité ;
- réduire les quantités de produits retirés du marché ;
- réduire les dépenses budgétaires (notamment celles engagées dans le régime d'intervention) ;
- protéger l'environnement.

Ceci révèle une mise en cohérence des objectifs de l'OCM FL avec ceux qui ont guidé les réformes de la PAC au début des années 90.

3.1.1.2.1 Les instruments de l'OCM FL de 1996

Pour atteindre ces objectifs, l'OCM FL de 1996 a maintenu des instruments existants avec souvent des modifications, mais surtout en a introduit de nouveaux. Ces instruments se déclinaient ainsi :

- la **classification des produits** : qui définissent des normes à appliquer aux produits du secteur, et aux conditions des contrôles de l'application de ces normes. Parmi ces normes figurent des normes de sécurité alimentaire, relatives aux produits phytosanitaires.
- Les **organisations de producteurs** : elles constituent l'instrument central de l'OCM reformée en 1996. Par la mise en oeuvre de programmes opérationnels pluriannuels, cofinancés par les producteurs et la Commission, les OP doivent permettre d'atteindre plusieurs objectifs de l'OCM tels que la meilleure concentration de l'offre, mais également de mieux répondre à la demande tout en garantissant le développement de pratiques agricoles favorables à l'environnement.
- Les **organisations et accords interprofessionnels** sont en charge d'un certain nombre de missions d'intérêt commun aux producteurs. La protection de l'environnement y figure en bonne place. Ainsi, ces organisations ont pour mission la recherche de méthodes permettant de limiter l'usage des produits phytosanitaires et d'autres intrants, de préserver les sols et les ressources en eau. Ils ont également en charge la mise en valeur et la promotion de l'agriculture biologique et de la production intégrée ou toute autre méthode respectueuse de l'environnement.
- Un **régime d'intervention**⁴ qui est mis en œuvre par les OP, dont les modalités de fonctionnement sont profondément modifiées, se traduisant par la réduction des quantités de retrait, leur strict encadrement par des plafonds et la substitution des prix de retrait par une indemnité communautaire de retrait. Cette indemnité peut également être attribuée à des producteurs non associés aux OP.
- Un **régime d'échange** avec les pays tiers et un régime de contrôle.

Par ailleurs, une **aide communautaire était également attribuée à certains fruits et légumes destinés à la transformation**. Ces régimes d'aides étaient définis dans les règlements (CE) n°2201/1996 et (CE) n°2202/1996 pour les agrumes. La réforme de 1996 introduit trois changements majeurs : la fixation de seuils communautaires pour chaque produit aidé, l'obligation pour les producteurs de commercialiser leur production au travers d'OP et l'établissement de contrats entre OP et transformateurs. De plus, elle a introduit, des changements dans le fonctionnement des échanges avec les pays tiers.

Le régime d'aide à la transformation s'appuie sur cinq instruments :

- le paiement du prix minimal pour la matière première, fixé à un niveau supérieur au prix du marché mondial (sauf pour les agrumes),
- le paiement d'une aide compensatoire aux industries de transformation (versée, dans le cas des agrumes, aux producteurs via les OP),
- les OP comme instruments de regroupement de l'offre,
- des contrats obligatoires entre OP et transformateurs,
- un système de seuils communautaires.

Les OP acquièrent donc ici aussi un rôle central dans le dispositif des aides à la transformation.

3.1.1.2.2 Les organisations de producteurs

Les organisations de producteurs sont régies par le règlement (CE) 2200/96 du Conseil, en particulier par les articles 11, 12, 13, 14 de ce règlement. Les concernant, les principaux aspects de la réforme de

⁴ Les mesures de l'OCM fruits et légumes concernant les retraits du marché ont déjà été évaluées («Evaluation des mesures concernant les retraits et les mécanismes de gestion de crises», Agrosynergie, Mars 2007, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm) et donc ne font pas partie de la présente évaluation.

l'OCM FL de 1996 sont d'une part la définition de règles concernant la reconnaissance des organisations de producteurs (auparavant ces règles étaient définies par les États membres) ; et d'autre part la définition de règles de fonctionnement au travers des contenus minimums des statuts et d'obligations faites aux producteurs.

Définition et objectifs des OP

Les OP sont des personnes morales, créées à l'initiative des producteurs et pouvant avoir tout type de statut juridique. Elles peuvent être universelles (tous produits) ou spécialisées (fruits ou légumes). Le règlement (CE) n° 2200/96 (art. 11) prévoit sept catégories de produits (au lieu d'une liste de produits dans le règlement précédent) : fruits et légumes, fruits, légumes, produits destinés à la transformation, agrumes, fruits à coques et champignons.

Les buts de l'organisation de producteurs doivent être notamment ceux énoncés dans l'article 11 du règlement (CE) n°2200/96 :

- assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité ;
- promouvoir la concentration de l'offre et de la mise en marché de la production des membres ;
- réduire les coûts de production et de régulariser les prix à la production ;
- promouvoir des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment pour protéger la qualité des eaux, du sol, du paysage et préserver et/ou promouvoir la biodiversité.

Statuts des OP et obligations des producteurs (art. 11. c)

Un élément essentiel de ce règlement est que l'adhésion des producteurs est libre, mais les producteurs membres s'engagent à livrer la totalité de leurs productions à l'OP et ils sont soumis à des obligations inscrites dans les statuts des organisations de producteurs. Notamment, ils doivent :

- appliquer les règles adoptées par l'OP en matière de connaissance de la production, de production, de commercialisation et de protection de l'environnement ;
- n'être membres, pour chacune des catégories de produits définies par le règlement, que d'une seule organisation de producteurs ;
- vendre par l'intermédiaire de l'OP la totalité des productions concernées. Toutefois, en accord avec l'organisation, le producteur peut déroger à cette règle (art. 11, paragraphe 1, alinéa c). Ainsi, plusieurs exceptions sont autorisées mais laissées à la décision de l'OP : la possibilité pour les membres de vendre un pourcentage limité de leur production en vente directe (25% pour les OP fruits et légumes, 20% pour les autres types d'OP) ; la possibilité d'effectuer des livraisons directes à des entreprises de transformation, la possibilité de vendre par l'intermédiaire d'autres OP (via leur propre OP ou directement) les produits qui ne relèvent pas de l'activité de leur OP ou des produits qui représentent un volume marginal par rapport au volume commercialisable de l'OP ;
- fournir les renseignements demandés par l'organisation de producteurs à des fins statistiques ;
- régler les contributions financières à l'organisation de producteurs.

Reconnaissance des OP (article 11)

Les États membres sont chargés de la reconnaissance et du retrait de reconnaissance des OP ainsi que de leur contrôle. Ils sont responsables de la reconnaissance des organisations de producteurs qui en font la demande et ont un délai de trois mois pour répondre à une demande de reconnaissance.

Les critères de reconnaissance sont les suivants :

- critères de taille minimum établis au travers d'un nombre de membres et d'une VPC minimums,
- garantie apportée quant à la réalisation, la durée et l'efficacité de leur action,
- mise en place effective pour les membres d'une assistance technique nécessaire pour la mise en œuvre de pratiques culturelles respectueuses de l'environnement,

- mise en place effective pour les membres des moyens techniques nécessaires pour le stockage, le conditionnement, et la commercialisation des produits et d'autre part de la gestion commerciale comptables et budgétaire appropriée.

Les critères de taille sont présentés dans les tableaux suivants (règlement (CE) n°412/97, annexes I et II). On constate que le cas des agrumes est distingué de celui des autres fruits et les valeurs sont différenciées selon les Etats membres. Par ailleurs, plus le nombre de producteurs membres est élevé plus la valeur minimale de la production commercialisée est faible. De plus, l'art. 2, paragraphe 2 du même règlement donne aux EM la possibilité de remplacer le volume minimum de production commercialisable par un pourcentage de la production commercialisable d'une OP par rapport à la production moyenne globale de la région économique où les producteurs de l'OP sont établis ; ce pourcentage ne pouvant pas être inférieur à 15%. Dans ce cas le nombre minimal de producteurs est de 20⁵.

Les conditions sont unifiées en 2003 avec le règlement (CE) n° 1432/03 de la Commission. Des critères uniques pour tous les fruits et toutes les régions de l'UE sont établis avec un minimum de cinq producteurs par catégorie de fruits ou légumes et production commercialisable supérieure à 100 000 euros. Ceci constitue donc un alignement sur les critères les moins contraignants utilisés par le passé.

Tableau 2: Critères de reconnaissance pour les organisations de producteurs autres que d'agrumes (Annexe I du règlement (CE) n°412/97)

Etats membres ou régions spécifiques	Organisations de producteurs Article 11, paragraphe 1, point a), Catégories i) à iv)		Organisations de producteurs Article 11, paragraphe 1, point a), catégories vi) et vii) et article 11, paragraphe 3	
	Nombre minimal de producteurs	Volume minimal (en millions d'euros)	Nombre minimal de producteurs	Volume minimal (en millions d'euros)
Belgique, Allemagne, Espagne, (sauf îles Baléares et Canaries), France, (sauf départements français d'outre-mer), Grèce ⁽¹⁾ , Italie, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni (sauf Irlande du Nord)	40 15 5	1,5 2,5 3	5	0,25
Danemark, Irlande, Irlande du Nord, Grèce ⁽²⁾ , îles Baléares et Canaries, Portugal (sauf Madère et les Açores)	15 5	0,5 1		
Finlande, Suède, Grèce [Nomoi autres que sous ⁽¹⁾ et ⁽²⁾]	10 5	0,25 0,5		
Grèce (îles), Luxembourg, Madère et les Açores et départements français d'outre-mer	5	0,1	5	0,1

(1) Nomoi : Imathias, Pellas, Artas, Argolidas, Korinthias, Viotias, Serron, Kavallas,
 (2) Nomoi : Larisas, Magnesias, Karditsas, Evrou, Thessalonikis, Prevezas, Kilkis, Pierias, Lakonias, Kastorias

Source : Règlements de la Commission

Tableau 3 : Annexe II du règlement (CE) n°412/97 : Critères de reconnaissance pour les organisations de producteurs d'agrumes

Etats membres	Organisation de producteurs Article 11 paragraphe 1 point a) catégorie v)	
	Nombre minimal de producteurs	Volume minimal (en tonnes)
GRECE		
Nomoi (régions) ⁽¹⁾	100	5000
Nomoi (régions) ⁽²⁾	50	1500
Autres	20	100
ESPAGNE		
Toutes les régions	25	2500
Îles Baléares	25	1200
FRANCE	20	2000
ITALIE		
Sicile et Calabre	100	10000
Autres	100	5000
PORTUGAL	10	1000
Autres Etats membres	10	100

(1) Nomoi : Piraias, Chania, Prevezas, Arta, Achaia, Arkadia, Argolida,
 (2) Nomoi : Korinthias, Messinia, Aitoloakarniana, Ilia, Lakonia, Thesprotia, Zakynthos, Chios.

Source : Règlements de la Commission

⁵ Ce nombre est de 5 pour les organisations de producteurs de fruits à coques, celles de champignons, et celles ayant existé au titre du règlement (CE) n° 1035/72.

Tableau 4 : Art. 4 du règlement (CE) n° 1432/2003 de la Commission : taille minimale des organisations de producteurs

Nombre minimal de producteurs	Volume minimal de production commercialisable
5 par catégorie	100 000 euros

Source : Règlements de la Commission

Le règlement offre deux possibilités :

1. créer/reconnaître de nouvelles organisations : pour faciliter la création de nouvelles organisations l'article 14 du règlement (CE) n° 2200/96 prévoit une pré-reconnaissance des organisations, assortie d'une période transitoire. Les groupements répondant à des conditions minimales moins strictes⁶, peuvent bénéficier d'une période transitoire de cinq années, dite de pré-reconnaissance.
2. Reconnaître en tant qu'OP au sens du nouveau règlement les OP reconnues au titre du règlement (CE) n°1035/72. Si les OP en question, ne peuvent se conformer aux règles prévues, elles bénéficient, durant les deux premières années d'application du règlement (CE) n° 2200/96, des dispositions concernant le régime des interventions, dans la mesure où elles restent conformes au règlement (CE) n°1035/72. Si durant ces deux années les organisations de producteurs présentent un plan d'action visant la conformité avec le nouveau statut des organisations de producteurs et justifient de la constitution d'un fonds opérationnel, cette période de transition est passée à cinq ans.

Durant la période de pré-reconnaissance, les GP peuvent à tout moment présenter une demande de reconnaissance. A partir du moment de cette demande, les organisations de producteurs peuvent présenter un projet de programme opérationnel (règlement (CE) 1432/03 art.19).

A partir de 2003, des sanctions financières sont prévues en cas de non achèvement de la reconnaissance (art. 21 du règlement (CE) 1432/03).

Financements favorisant la constitution des OP (article 14 points 2 et 3)

Les États membres peuvent accorder aux groupements de producteurs, au cours de la période de pré-reconnaissance, deux sortes d'aides :

- l'une destinée à faire face aux frais de constitution et de fonctionnement administratif,
- l'autre, sous forme de prêt, pour couvrir une partie des investissements nécessaires à la reconnaissance et figurant à ce titre dans leur plan de reconnaissance.

L'aide aux frais de constitution et de fonctionnement administratif est octroyée sous forme d'une aide forfaitaire, plafonnée, fonction de VPC et dégressive sur les cinq années. Ces aides sont partiellement remboursées par la Communauté (avec un remboursement plus élevé pour les régions relevant des objectifs 1 et 6), au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section "Garantie"⁷.

Les associations d'OP

Le règlement (CE) n°2200/96 prévoit la possibilité de constitution de structures de niveau supérieur (de type associations d'OP) qui ont les mêmes critères de reconnaissance que les OP et les mêmes possibilités en termes d'actions. L'objectif au travers de la promotion de ces associations d'OP est de contribuer à la plus forte structuration du secteur de production. Les associations d'organisations de producteurs reconnues par les autorités nationales, peuvent se substituer à leurs membres pour la gestion des fonds et programmes opérationnels.

⁶ définies dans le règlement (CE) n° 478/96 de la Commission : comme au moins la moitié de la taille minimale requise, puis dans le règlement (CE) n° 1432/03 art. 15, laissé au choix des EM à partir de 2003,

⁷ "orientation" avant 2000, voir article 8 du règlement (CE) n° 20/98.

Contrôle (article 12)

Les Etats membres doivent effectuer des contrôles à intervalles réguliers quant au respect des conditions de reconnaissance. Ces contrôles sont également prévus durant la phase de pré-reconnaissance. Toute décision d'octroi ou de retrait de reconnaissance ou pré-reconnaissance est communiquée à la Commission européenne.

La Commission contrôle les Etats membres vis-à-vis du respect des règles de reconnaissance des organisations de producteurs et de l'obligation de contrôle à laquelle ils sont soumis.

3.1.1.2.3 Les programmes opérationnels et les fonds opérationnels

Par la biais de programmes opérationnels, les OP définissent des actions leur permettant d'atteindre leurs objectifs propres ainsi que des objectifs de l'OCM. Les programmes sont d'une durée minimale de 3 ans et maximale de 5 ans. Ils sont financés à partir des fonds opérationnels constitués par les OP et d'un cofinancement de la CE. Les fonds opérationnels servent également au financement de retraits du marché⁸.

Les objectifs des programmes opérationnels

L'art. 15, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 2200/96, point a) indique les mesures pouvant être financées dans le cadre des programmes opérationnels. Le programme doit viser un ou plusieurs des objectifs suivants :

- plusieurs des objectifs de l'organisation de producteurs (voir plus haut),
- l'amélioration de la qualité des produits,
- le développement de leur mise en valeur commerciale,
- la promotion des produits auprès des consommateurs,
- la création de lignes et de produits biologiques,
- la promotion de la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement et la réduction des retraits.

Le programme doit obligatoirement intégrer des mesures destinées à développer l'utilisation, par les producteurs associés, de techniques respectueuses de l'environnement⁹, tant au niveau des pratiques culturales que de la gestion des matériels usagés. En ce qui concerne ce point, les Etats membres établissent un encadrement national pour l'élaboration de cahiers des charges concernant ce type de mesures qui doit être transmis à la Commission (art. 16, point 1).

L'objectif du cofinancement des programmes opérationnels est de mettre en œuvre l'OCM de manière décentralisée au travers des OP. Il s'agit de couvrir par ce cofinancement des défaillances du marché en finançant des activités améliorant le fonctionnement du marché et l'adéquation entre l'offre et la demande. Ainsi certaines actions sont éligibles : en aucun cas les fonds opérationnels ne peuvent servir à couvrir des coûts opérationnels des OP (dépenses administratives ou de gestions courantes) ; ces dernières doivent couvrir leurs coûts propres au travers des services qu'elles fournissent. Les fonds opérationnels ne doivent pas être une forme de soutien au revenu des producteurs. Ils ne doivent pas financer des actions générant des distorsions de concurrence, du type financement de campagnes publicitaires sur des marques privées ou en incluant des actions dans des activités économiques de l'OP qui ne concernent pas la valorisation de la production de ses membres.

Le cofinancement européen des fonds opérationnels : un instrument financier appliquant un principe de coresponsabilité (article 15)

Les fonds opérationnels sont l'instrument financier de l'OCM. Ils peuvent être cofinancés à 50% par la politique communautaire, si l'OP est reconnue par l'EM et si elle a établi un programme opérationnel approuvé par l'EM.

⁸ La part du fonds opérationnel affecté aux opérations de retraits est plafonnée et décroissante (60 % du fonds la première année, 30 % à partir de la sixième année d'approbation du programme opérationnel). Le financement des retraits est donc subordonné à l'existence d'un programme opérationnel.

⁹ Le règlement fait référence par "techniques respectueuses de l'environnement" à celles permettant d'atteindre les objectifs visés à l'art. 1 points a), b) et c) du règlement (CE) n° 2078/92.

Ceci a instauré le principe tout à fait nouveau, sans précédent dans d'autres secteurs, de la coresponsabilité financière des producteurs dans la gestion du marché. Ce principe devrait favoriser la responsabilité des producteurs dans la maîtrise des dépenses mais également dans la définition d'actions pertinentes par rapport aux besoins du secteur de la production de FL.

Jusqu'à la réforme de 2000, le montant du cofinancement européen des fonds opérationnels est limité par un double plafond : de 4 % de la valeur de la production commercialisée de chaque OP (4,5 % à partir de 1999)¹⁰, pour autant que le montant total de l'aide financière versée au niveau national représente moins de 2 % (2,5 % à partir de 1999) du chiffre d'affaires de l'ensemble des OP.

Enfin le cofinancement de la Communauté européenne peut être de 60% pour les actions transnationales des OP, et les actions à mener par la filière interprofessionnelle.

Un mécanisme de soutien accru pour les régions faiblement organisées (art.15 point 6)

Dans l'objectif de favoriser la constitution d'OP dans les régions où le degré d'organisation des producteurs est particulièrement faible, les Etats membres peuvent être autorisés à verser aux OP une aide nationale complémentaire. Cette aide est plafonnée à la moitié des contributions des producteurs, et s'ajoute au fonds opérationnel. Pour les Etats membres spécialisés en fruits et légumes (plus de 15% de la production agricole totale) et où le taux d'organisation est de moins de 15 %, cette aide est remboursée par la Communauté Européenne.

Le suivi et le contrôle des programmes opérationnels (article 16)

Pour être cofinancés les programmes opérationnels doivent être approuvés par les autorités nationales compétentes qui peuvent éventuellement exiger leur modification avant approbation. Les Etats membres sont également responsables (Titre VI du règlement) de mettre en œuvre un système de contrôles systématiques des bénéficiaires des fonds publics qui peuvent être réalisés par sondage.

Les OP sont tenues de fournir des rapports annuels présentant les réalisations du programme au cours de l'année passée et un rapport final permettant une évaluation de l'ensemble du programme et la réalisation des objectifs.

La Commission européenne effectue des contrôles en vue de vérifier l'application uniforme de la réglementation communautaire.

3.1.1.2.4 L'extension des règles

Selon l'art. 18 du règlement (CE) n°2200/96, les OP ou les AOP opérant dans une circonscription économique, représentatives pour un produit donné des producteurs et de la production, peuvent demander à l'Etat membre d'étendre les règles adoptées par l'organisation ou l'association, aux autres producteurs (non membres) établis dans la région.

Sont considérées comme représentatives, les organisations ou associations d'organisations de producteurs regroupant au moins les deux tiers des producteurs de la zone considérée et couvrant au moins les deux tiers de la production de cette même zone. Les zones, dites circonscriptions économiques, définissent des régions géographiques et sont établies par les Etats membres.

Cette disposition existe depuis 1983 (règlement (CEE) n°3285/83 du Conseil). Son objectif est de renforcer les actions des organisations de producteurs, tout en contribuant à la plus forte stabilité du marché.

Les règles qui peuvent être étendues correspondent à une liste d'actions définies par l'annexe III du règlement (CE) n°2200/96 en matière de connaissance de la production, de production, de commercialisation et de protection de l'environnement et celles portant sur les retraits.

Par ailleurs, ces règles ne peuvent être étendues que lorsqu'elles sont en application depuis au moins une campagne et elles sont rendues obligatoires pour une période maximale de trois campagnes de commercialisation.

¹⁰ Les options de calcul du plafond annuel font l'objet du point 6 de l'art. 2 du règlement (CE) n°609/2001.

L'Etat membre peut décider après justifications (paragraphe 6, art. 18), de demander aux producteurs non membres de verser à l'organisation de producteurs ou à l'AOP, la partie des contributions financières versées par les membres, destinée à couvrir :

- les frais administratifs résultant de l'extension des règles,
- les frais résultant des actions de recherche, d'étude de marché et de promotion des ventes entreprises, bénéficiant à l'ensemble de la production de la zone.

La Commission européenne peut demander aux Etats membres de ne pas autoriser l'extension lorsque cette dernière enfreint les règles européennes de la concurrence ou lorsque les dispositions relatives à l'organisation commune des marchés des fruits et légumes ne sont pas respectées.

Enfin une organisation interprofessionnelle peut demander à un Etat membre une extension de règles (règlement (CE) n° 2200/96 art. 21) si elle est considérée comme représentative. Les règles en faisant l'objet ne peuvent porter que sur les actions suivantes : connaissance de la production et du marché ; règles de production plus strictes que les cadres réglementaires nationaux et communautaires ; élaboration de contrat type ; règles de commercialisation ; règles de protection de l'environnement ; actions de promotion et de mise en valeur de la production ; actions de protection de l'agriculture biologique et des appellations d'origine, labels de qualité et indications géographiques.

3.1.1.3 La réforme de l'OCM FL de 2000

La nouvelle OCM de 1996 est entrée en vigueur le 1er janvier 1997, mais après trois ans, au vu de l'expérience acquise, la Commission a présenté une proposition de réforme, adoptée avec le règlement du Conseil (CE) n° 2699/2000 du 4 décembre 2000 applicable à partir du 1er janvier 2001. Le but était notamment de simplifier la mise en œuvre des instruments de l'OCM. Cette réforme modifie peu le fonctionnement des organisations de producteurs pour la partie concernant les programmes opérationnels. Certaines dispositions du régime d'aide à la transformation et les retraits sont révisées pour prendre en compte l'utilisation faite du dispositif et notamment maintenir l'efficacité du système et faciliter l'adaptation de l'offre à la demande.

Aide à la transformation : pour tous les produits aidés, suivant le modèle du secteur des agrumes en place depuis 1996, la réforme consiste en l'abandon du prix minimum pour un prix librement négocié, le versement de l'aide aux producteurs au travers des OP et non plus aux transformateurs, la modification des niveaux d'aide et la répartition nationale des seuils de soutien. La modification du mode de versement de l'aide devrait contribuer à renforcer les organisations de producteurs dans les secteurs concernés.

Programmes opérationnels et fonds opérationnels : La complexité du double plafonnement des aides aux fonds opérationnels s'avère inutile. Un plafond unique par organisation de producteurs est établi (art.5 du règlement (CE) n°2200/1996) : l'aide communautaire est ainsi plafonnée à 4,1% de la valeur de la production commercialisée de chaque OP. Par ailleurs un système d'avance est mis en place.

Les modalités de mise en œuvre sont modifiées par le règlement (CE) n°609/01 de la Commission (voir paragraphe modalités d'application).

3.1.1.4 Les modifications liées à l'adhésion de nouveaux Etats membres en 2004

Pour les nouveaux Etats membres rentrés dans l'UE en 2004 (la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie), des mesures transitoires ont été mises en place dans le règlement (CE) 686/2004 de la Commission.

Ces mesures permettent aux organisations et groupements de producteurs existants dans les nouveaux Etats membres de demander les aides prévues par l'OCM avant la date d'adhésion des Etats soit le 1^{er} mai 2004, et de faciliter la compréhension des outils réglementaires par les OP et les autorités.

Reconnaissance et préreconnaissance : dans les Etats membres ayant adopté des dispositions nationales de reconnaissance d'OP avant l'adhésion, ces organisations peuvent être reconnues au titre

du règlement communautaire en tant qu'OP ou groupement pré-reconnu. Par défaut, ces organisations sont reconnues dans la catégorie "fruits et légumes".

Programmes opérationnels : les organisations reconnues selon la législation nationale avant le 1^{er} mai 2004 (et reconnues ou pré-reconnues transitoirement), peuvent demander l'approbation d'un programme opérationnel (d'une durée maximum de 18 mois, s'achevant avant le 31 décembre 2005). Ces organisations s'engagent alors à soumettre un nouveau programme opérationnel avant le 15 septembre 2005. Les autorités nationales doivent statuer sur les demandes dans les 3 mois. Les nouveaux Etats membres portent la responsabilité financière découlant de l'utilisation des aides reçues en 2004 s'ils ne respectent les articles 6 et 8 du reg. (CE) n°1433/2003 (définissant les règles de financement des fonds opérationnels et le contenu des programmes opérationnels).

Aides aux groupements de producteurs reconnus : les GP reconnus peuvent demander les financements favorisant la constitution des OP (article 14 points 2 et 3 du règlement (CE) n°2200/96) sous réserve que les Etats membres les aient mises en place.

Contrôles : les Etats membres peuvent réduire de moitié le taux de contrôle en 2005, étant entendu que les contrôles de 2006 devront être augmentés pour atteindre le niveau normal sur une moyenne de 2 ans.

Dans les deux nouveaux Etats membres entrés en 2007, la Bulgarie et la Roumanie, l'obligation pour les programmes opérationnels d'intégrer au moins deux mesures environnementales ou d'engager au moins 10 % des dépenses pour des actions environnementales ne s'applique pas avant le 1^{er} janvier 2011. A cette particularité près, les mesures qui s'appliquent en Bulgarie et en Roumanie sont les mêmes que celles qui s'appliquent dans les autres nouveaux Etats membres.

3.1.1.5 La réforme de l'OCM FL de 2007 : l'introduction du secteur des FL dans le RPU et la réaffirmation du rôle clé des OP

Principe général de la réforme de la PAC

La PAC a été profondément réformée en 2003 par règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil qui instaure un régime de paiement unique (RPU). L'un des principes généraux de ce règlement est de découpler les aides aux revenus des producteurs, des niveaux et des actes de production. Au travers de ce mécanisme, l'objectif est de laisser le producteur libre de ses choix de production. Ces derniers devraient être, dès lors, déterminés par la rareté des ressources, les conditions technologiques et les préférences des consommateurs. Par ailleurs, à ce mécanisme s'ajoute celui de la conditionnalité (système de réduction des montants des paiements directs en cas de non-respect de règles concernant l'environnement, la santé publique, la santé et le bien-être des animaux), de la modulation des aides contribuant au financement du développement durable et de la discipline budgétaire. Cette réforme devrait favoriser l'orientation d'une agriculture durable vers le marché, simplifier la politique agricole, favoriser le développement rural et la préservation de l'environnement tout en assurant une discipline budgétaire.

Le cas des FL dans le règlement (CE) n° 1782/2003 instaurant le régime de paiement unique

Plusieurs secteurs ont été concernés, mais dans le secteur fruits et légumes, seuls les fruits à coques ont été mis dans le champ d'application du règlement (art.1) jusqu'en 2007. Les autres fruits et légumes, relevant de l'OCM FL, étaient exclus de la réforme, ce qui s'est traduit par trois situations différentes :

- dans les Etats membres ayant opté pour le modèle d'application dit historique¹¹ cela s'est traduit par une interdiction de culture des fruits et légumes sur les terres éligibles au titre du régime de paiement unique (article 51 du règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil) à l'exception des cultures dérobées (moins de 3 mois) ; les cultures permanentes ne sont

¹¹ Appliqué en Autriche, Belgique, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne et une partie du Royaume-Uni,

également pas éligibles avec des exceptions pour les oliveraies, le houblon et les cultures permanentes énergétiques.

- dans les Etats membres ayant opté pour les modèles d'application dit régional ou hybride¹², cela s'est traduit par une limite de la superficie éligible au DPU qui peut être cultivée en fruits et légumes (article 60 du règlement (CE)1782/2003) qui ne sont pas des cultures permanentes. Ces dernières ne sont pas éligibles avec des exceptions pour les oliveraies, le houblon et les cultures permanentes énergétiques.
- dans les nouveaux Etats membres, dans lesquels s'applique le régime simplifié du paiement unique, toutes les superficies sont éligibles sans restriction.

La réforme de l'OCM FL de 2007

L'OCM FL a été réformée en 2007, la nouvelle OCM est définie par le texte (CE) n°1182/2007¹³ du Conseil du 26 septembre 2007, et son application par le texte (CE) n° 1580/2007 de la Commission du 21 décembre 2007 applicable au 1^{er} janvier 2008.

Cette réforme a pour objectif d'harmoniser l'OCM FL avec la réforme de la PAC de 2003 en incluant les fruits et légumes dans le régime de paiement unique (règ 1782/2003 du Conseil) et le règlement de l'OCM unique (règ. (CE) n°1234/2007 du Conseil).

Cependant, il s'agit également de pallier des défaillances de la précédente OCM : il n'y pas de rupture dans les mécanismes de soutien mais la nouvelle réglementation doit favoriser l'adhésion des producteurs aux OP, en rendant ces dernières plus attractives (en particulier dans les zones où une faible part de la production de FL est gérée par les OP). De plus, à cette fin elle introduit des souplesses dans les règles régissant les OP (par exemple, il est introduit la possibilité pour les producteurs de livrer des produits différents à plusieurs OP et pour l'OP les possibilités d'externalisation de services). L'objectif est de réduire la complexité du système précédent et d'introduire davantage de flexibilité pour une meilleure adaptation du dispositif aux contextes nationaux. Enfin, suite au diagnostic formulé par la Cour des Comptes en 2006 (rapport spécial n°8/2006), un système de suivi de l'efficacité des programmes opérationnels est mis en place ainsi que des stratégies nationales sur lesquelles les programmes opérationnels devront être fondés.

Les objectifs principaux de la nouvelle OCM sont ainsi cohérents avec ceux de la PAC de 2003, et sont les suivants (considérant 2, règlement (CE) n°1182/2007) :

- améliorer la compétitivité du secteur des fruits et légumes et son orientation vers le marché pour contribuer à la mise en place d'une production durable, compétitive (sur les marchés intérieur et extérieur),
- réduire les variations de revenus des producteurs provoquées par les crises du marché,
- augmenter la consommation de fruits et légumes dans la Communauté,
- poursuivre les efforts entrepris par le secteur pour préserver et protéger l'environnement.

3.1.1.5.1 Les instruments de la réforme de 2007

En termes d'instruments, cette réforme se traduit par :

- le découplage des aides à la transformation définies par les règlements (CE) n°2201/96 et n°2202/96 du Conseil ;
- l'abandon des articles 51 et 60 du règlement (CE) n°1782/2003 qui imposaient des limites concernant les cultures de fruits et légumes sur les terres où sont activées des droits à paiement unique (voir paragraphe précédent).

Par ailleurs, cette réforme réaffirme l'importance des OP dans le fonctionnement décentralisé de l'OCM FL. Elle maintient également l'instrument de cofinancement des fonds opérationnels. Cependant, le soutien communautaire en faveur des OP n'est plus justifié par une concentration excessive de la demande mais plutôt par la prise en charge par les OP d'actions en faveur de la société

¹² Appliqué au Danemark, Finlande, Allemagne, Luxembourg Suède, et une partie du Royaume-Uni

¹³ Ce texte est transitoire et est intégré au texte de l'OCM unique établie par le règlement du Conseil 1234/2007 du 22 octobre 2007.

dans son ensemble (protection de l'environnement, promotion de la consommation de fruits et légumes, amélioration de la qualité, etc). On constate notamment plusieurs modifications qui vont dans le sens d'une plus grande prise en compte de la protection de l'environnement. Enfin cette réforme renforce les mesures destinées à favoriser la création d'OP dans les régions peu structurées.

De plus, le régime d'intervention est abandonné au profit d'une politique de prévention et de gestion de crises mise en œuvre par les organisations de producteurs et intégrée aux programmes opérationnels.

Par ailleurs, les aides à l'exportation pour le secteur FL sont supprimées. Les autres instruments de l'OCM FL de 1996, les normes de commercialisation, les organisations et les accords interprofessionnels ainsi que le régime des échanges avec les pays tiers sont maintenus tout en connaissant des modifications. En particulier les normes de commercialisation sont assouplies afin de favoriser l'innovation sur les produits.

Enfin, les pommes de terre de conservation sont introduites dans l'OCM FL. Elles n'appartenaient jusqu'à présent à aucune OCM. Leur introduction est justifiée par leur intégration au RPU.

3.1.1.5.2 Les organisations de producteurs

Les nouvelles règles sont inscrites dans les chapitres I à III du titre II du règlement (CE) n°1182/2007 du Conseil du 26 septembre 2007 modifiant, entre autres, le règlement (CE) n°2200/1996. L'ensemble des mécanismes décrits dans la partie concernant l'OCM FL de 1996 reste en place, mais les points suivants sont modifiés.

Définition et objectifs des OP (article 3) : l'orientation vers la protection de l'environnement se traduit par une modification des objectifs que les OP doivent se fixer. Ainsi, l'objectif d'emploi de pratiques culturelles, de techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, est devenu prioritaire et obligatoire.

Les OP doivent avoir, en sus, un ou plusieurs des trois autres objectifs suivants et qui étaient déjà cités dans le règlement de l'OCM FL de 1996 : assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande notamment en qualité et en quantité ; concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de ses membres ; optimiser les coûts de production et régulariser les prix à la production.

Reconnaissance (article 4) : les EM sont à présent chargés de définir la taille minimum des organisations de producteurs. Par ailleurs, des modifications sont introduites dans le processus de reconnaissance notamment pour garantir que la constitution des OP et des AOP ne déroge pas aux règles de la concurrence. D'autre part, le règlement donne la possibilité aux EM de définir les produits ou les groupes de produits qui devraient être couverts par une organisation de producteurs.

Le nouveau règlement tend à rendre plus flexible la possibilité pour les producteurs de travailler avec différentes OP pour différents produits, ré-introduisant ainsi un principe de concurrence entre les OP.

Financements favorisant la constitution des OP (article 7) : à partir de 2007, seuls les GP des nouveaux Etats membres, des régions ultrapériphériques et des petites îles de la mer Egée peuvent bénéficier d'une période transitoire pour obtenir leur reconnaissance. Au cours de cette période transitoire, les Etats membres concernés sont autorisés à accorder des aides aux GP. Ces aides sont soit destinées à favoriser la constitution et le fonctionnement des GP ; soit destinées à couvrir une partie des investissements nécessaires à leur reconnaissance. Les montants de ces aides sont plafonnés en fonction de la VPC de la future OP et sont dégressifs sur les 5 années de la période transitoire. Ces aides sont remboursées aux EM par la Communauté conformément aux règles établies par le comité de gestion des fruits et légumes.

Externalisation (article 6) : cette réforme introduit également une possibilité d'externalisation de certaines activités des OP, y compris vers des filiales.

3.1.1.5.3 Les programmes opérationnels et les fonds opérationnels

Objectifs des programmes opérationnels

Sur ce point, l'orientation plus forte vers la protection de l'environnement se traduit par :

- une obligation d'intégrer au moins deux actions en faveur de l'environnement,
- une obligation selon laquelle au moins 10% des dépenses au titre des programmes opérationnels concernent des actions en faveur de l'environnement (au sens du règlement (CE) 1698/2005),
- l'inéligibilité, dans les programmes opérationnels, des investissements qui intensifient les pressions sur l'environnement si des mesures de protection efficaces contre ces pressions ne sont pas mises en place.

La liste des objectifs des programmes opérationnels est modifiée par la liste suivante :

- objectifs généraux des OP ;
- planification de la production ;
- l'amélioration de la qualité des produits ;
- le développement de leur mise en valeur commerciale ;
- la promotion des produits qu'ils soient frais ou transformés ;
- les mesures en faveur de l'environnement et les méthodes de production respectueuses de l'environnement notamment l'agriculture biologique ;
- la prévention et la gestion des crises.

Ainsi l'objectif de création de lignes de produits biologiques est inclus dans l'objectif plus général des méthodes de production respectueuses de l'environnement et celui de prévention et de gestion des crises est introduit. Ce dernier inclut des actions de retrait du marché, la promotion et la communication, les actions de formation, l'assurance des récoltes ; la participation aux frais administratifs pour la constitution de fonds de mutualisation. Ces actions remplacent le régime des interventions.

Enfin les actions de promotions des produits peuvent être incluses dans les programmes opérationnels afin d'encourager la consommation de fruits et légumes.

Cofinancements des programmes opérationnels

Le principe et le fonctionnement du cofinancement sont maintenus. Ce dernier est maintenu à 50% du montant des dépenses réelles effectuées au titre des programmes opérationnels et plafonné à 4,1% de la VPC de chaque organisation de producteur. Cependant, un mécanisme est introduit afin de favoriser les mesures de prévention et de gestion :

- le plafond peut être porté à 4,6% de la VPC si le montant qui excède le plafond de 4,1% de la VPC est destiné à des mesures de prévention et de gestion de crises ;
- le financement du programme opérationnel est de 100% pour financer des actions de retraits (n'excédant pas 5% de la VPC) écoulés au moyen de la distribution gratuite à des organisations de bienfaisance agréées ou aux établissements publics.

De plus, une série de mécanismes permettant d'accroître le cofinancement à 60% est introduite pour favoriser :

- les actions transnationales : le cofinancement est de 60% si le programme opérationnel est présenté par plusieurs OP engagées dans des actions transnationales ;
- les dispositifs interprofessionnels : le cofinancement est de 60% si le programme opérationnel est présenté par des une ou des OP engagées dans des dispositifs interprofessionnels ;
- la création d'OP dans les Etats membres où le secteur FL est peu structuré (moins de 20% de la production de fruits et légumes commercialisée par les OP), dans les nouveaux Etats membres, dans les régions ultrapériphériques de la communauté : dans ces régions les cofinancements sont de 60% ;

- le cofinancement est de 60% lors de la première présentation d'un programme opérationnel par une AOP ;
- la fusion d'OP : cofinancement de 60% lors de la présentation du premier programme d'OP ayant procédé à une fusion ;
- la promotion de l'agriculture biologique : le cofinancement est de 60% lorsque l'ensemble des actions du programmes couvre uniquement un soutien spécifique à la production de produits biologiques (définis par le règlement (CE) n°2092/91 du Conseil) ;
- les actions visant à la consommation de fruits et légumes chez les enfants et les établissements scolaires : cofinancement de 60% lorsque le programme opérationnel ne présente que ce type d'actions.

Un mécanisme de soutien accru pour les régions faiblement organisées (article 11)

L'autorisation d'aides nationales complémentaires est renforcée dans l'objectif de favoriser la constitution d'OP dans les régions où le degré d'organisation des producteurs est particulièrement faible. Les Etats membres peuvent ainsi verser 80% de la valeur des fonds opérationnels (contre 50% précédemment). Le principe du cofinancement s'applique pour ces aides nationales complémentaires : elles s'additionnent donc aux contributions des producteurs au fonds opérationnel. Le remboursement de l'aide par la Communauté européenne, dans les Etats membres spécialisés en fruits et légumes (plus de 15% de la production agricole totale) et où le taux d'organisation est de moins de 15%, est maintenu.

L'établissement de cadres nationaux et de stratégies nationales applicables aux programmes opérationnels (article 12)

Les Etats membres doivent établir une stratégie nationale contribuant à rendre les actions des programmes opérationnels plus pertinentes par rapport aux besoins du secteur, mais également à introduire une cohérence globale dans les actions réalisées par chacune des OP. Enfin, la stratégie nationale contribue à définir un cadre aux actions des programmes opérationnels éligibles limitant le risque de conflits juridiques. La stratégie nationale doit être transmise à la Commission européenne, mais elle n'est pas soumise à approbation.

Cette stratégie nationale doit comprendre : l'analyse de la situation et du potentiel de développement du secteur des fruits et légumes ; la justification des priorités retenues ; les objectifs des programmes ainsi que les instruments et les indicateurs de performance ; l'évaluation des programmes opérationnels ; les obligations en matière de compte rendu pour les organisations de producteurs ; un cadre national concernant les actions agro-environnementales.

La définition d'indicateurs répond à une faiblesse de l'OCM précédente, pointée notamment par un rapport de la Cour des comptes¹⁴, qui soulignait la difficulté du suivi des programmes opérationnels et de l'évaluation de leurs impacts. Le règlement d'application (reg (CE) n° 1580/2007) définit une liste d'indicateurs dans son annexe 14, en distinguant des indicateurs d'intrants, de résultats, d'impact et globaux. Les Etats membres ont l'obligation d'adopter ces indicateurs et la possibilité d'enrichir la liste. Ceci devrait améliorer l'évaluation de l'efficacité des programmes opérationnels.

Comme souligné, ci-dessus, la stratégie nationale doit comprendre un cadre national concernant les actions agro-environnementales. Il devrait permettre d'harmoniser les procédures et les règles d'admissibilité des dépenses des actions agro-environnementales financées par les fonds opérationnels avec celles des programmes de développement rural. La Commission peut demander la modification du cadre national concernant l'environnement, si elle estime qu'il ne permet pas d'atteindre les objectifs inscrits dans l'article 174 du Traité et dans la Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (article 103 septies du Règlement (CE) n°1234/2007).

3.1.1.5.4 L'extension des règles

Deux modifications sont faites sur le dispositif d'extension des règles :

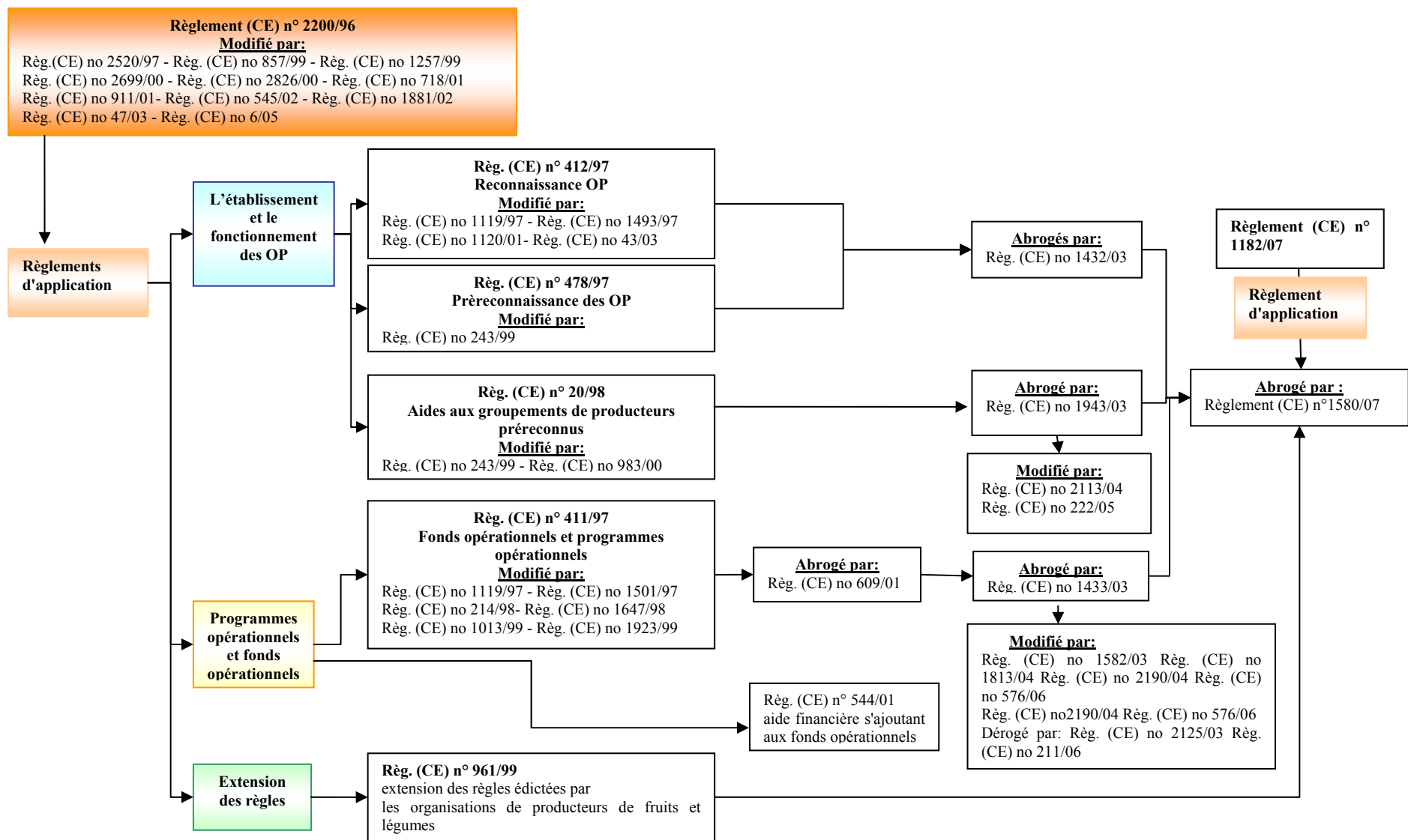
¹⁴ Special Report n°8/2006 du 20/11/2006

- La définition de la représentativité d'une OP ou d'une AOP est élargie : une OP ou une AOP est jugée représentative si elle regroupe au moins 50 % de la production et couvre au moins 60 % de la production (au lieu de 2/3 dans le texte de 1996 pour les deux indicateurs) de la circonscription économique. Ceci devrait faciliter l'application de l'extension des règles.
- Par ailleurs, suite à certains conflits notamment en Bretagne (France), les producteurs de produits biologiques ne sont plus concernés par les extensions de règles sauf si la mesure faisant l'objet de l'extension est acceptée par au moins 50% des producteurs de produits biologiques et que l'OP ou l'AOP couvre au moins 60% de la production concernée dans la circonscription.

3.1.2. Modalités d'application

Dans le paragraphe et le graphique suivants nous décrivons les modalités de mise en œuvre du règlement (CE) n° 2200/96 et de sa mise en application au cours de la période 1996 – 2007.

Figure 1 : Evolution réglementaire de la mise en œuvre relative aux organisations de producteurs et aux programmes opérationnels



Les modalités d'applications des mesures du règlement (CE) n° 2200/96 concernant les OP, les fonds opérationnels et l'extension des règles sont définies dans plusieurs règlements présentés ci-dessus. Nous reprenons dans les tableaux ci-dessous chacun des textes d'application en indiquant brièvement son contenu avec des détails sur les modalités de mise en œuvre, nécessaires à l'évaluation.

3.1.2.1 Les modalités d'application concernant les organisations de producteurs

Numéro du Règlement CE	Période de validité	Modalités d'application
412/97 de la Commission reconnaissance des OP	1997-2003	<ul style="list-style-type: none"> . Nombre minimal de producteurs et volume minimal de production ; possibilité pour les Etats membres de remplacer le volume de production minimal par un pourcentage de la production commercialisable par rapport à la région (art. 2, annexes I et II) . Obligations pour les Etats membres de prendre des mesures pour assurer la démocratie dans les OP (art. 3) . Organisation de producteurs transnationales (art. 5) . Durée minimale d'adhésion d'un producteur dans une OP, renforçable par les Etats membres (art.8) . Format du rapport annuel des Etats membres (annexe III)
478/97 de la Commission Pré-reconnaissance des OP	1997-2003	<ul style="list-style-type: none"> . Conditions minimums de pré-reconnaissance, renforçables par les Etats membres : 50 % des conditions de reconnaissance (art. 1 et 3) . Définition du plan de pré-reconnaissance, durée inférieure à 5 ans (art.2) . Contenu du plan de pré-reconnaissance, procédure de décision par l'EM (art. 4) . Contrôles de l'EM (art. 7)
1432/03 de la Commission Reconnaissance et pré-reconnaissance	2003-2007 Remplace les deux règlements précédents	<ul style="list-style-type: none"> . Chapitre II : OP . Catégories d'OP, procédure de reconnaissance multiple établie par les Etats membres (art. 3) . Taille min des OP : 5 producteurs et 100 000 euros de VPC, renforçable par les Etats membres (art.4) . Durée min d'adhésion d'un producteur dans une organisation de producteurs (1 an), renforceable par les Etats membres (art. 5) . Les Etats membres fixent les règles d'externalisation d'activités par l'OP (art. 6) . Définition de l'activité principale d'une OP (art. 7) . VPC et filiales (art. 8) . AOP : procédure de reconnaissance déterminée par les Etats membres, et les conditions pour éviter tout abus de position dominante et tout accord susceptible de limiter la concurrence (art. 9) . Organisations et associations d'organisations de producteurs transnationales (art. 10 et 11) . Fusion d'organisations de producteurs (art. 12) . Membres non producteurs : conditions à définir par les Etats membres (art.13) . Contrôle démocratique : aucun membre d'OP ne peut disposer de plus de 20% des droits de vote ; ce minimum peut être renforcé par l'EM jusqu'à 49% (art. 14) . Chapitre III : Groupements de producteurs . Pré-reconnaissance : les Etats membres définissent les critères minimaux, les règles et procédures administratives (art.15) . Contenu du plan de reconnaissance, approbation, mise en œuvre, modifications (conditions à définir par les Etats membres) (art. 16 à 18) . Réalisation du plan : à tout moment le groupement peut faire une demande de reconnaissance et présenter un projet de programme opérationnel (art. 19) . Chapitre IV : Mesures de contrôle et sanctions . Echantillon de contrôle, fréquence des contrôles, sanctions, . Chapitre V : abrogation et disposition finales . Rapports de suivi des Etats membres
20/98 de la Commission : aides aux groupements de producteurs pré-reconnus	1998-2003	<ul style="list-style-type: none"> . Plafonnement et dégressivité des aides prévues pour l'aide à la constitution des OP (art 2) durant la période de pré-reconnaissance (art. 4) . Liste des groupements pouvant bénéficier de type d'aide (art. 6) . Evaluation par les Etats membres de l'éligibilité des groupements (art. 7) . Eligibilité au titre du FEOGA, plus favorable pour les régions des objectifs n°1 et

Numéro du Règlement CE	Période de validité	Modalités d'application
		6 définis dans l'art 1. du règlement (CE) n° 1260/99 ; répartition CE/Etat membre/bénéficiaires (art. 8 à 11) . Contrôles par les Etats membres et sanctions (art. 11 et 12)
1943/03 de la Commission : aides aux groupements de producteurs pré-reconnus	2003-2007 Remplace le texte précédent	. Définition d'un plancher de VPC en cas de calamité naturelle à 70% (art.2) . Plafonnement et dégressivité des aides prévues pour l'aide à la constitution des organisations de producteurs (art 3) durant la période de pré-reconnaissance (art. 10) . Evaluation par les Etats membres de l'éligibilité des groupement (art. 6) . Eligibilité au titre du FEOGA, plus favorable pour les régions des objectifs n°1 et 6 définis dans l'art 1. du règlement (CE) n° 1260/99 ; répartition CE/EM/bénéficiaires (art. 7 et 8) . Cas des fusions (art. 9) . Contrôles par les Etats membres et sanctions (art. 12 et 13)

3.1.2.2 Les modalités d'application concernant les programmes et fonds opérationnels

Numéro du Règlement CE	Période de validité	Modalités d'application
411/97 de la Commission : fonds opérationnels et programmes opérationnels	1997- 2001	. Contenu du document de présentation des programmes opérationnels (durée, description de la situation de départ, objectifs poursuivis, actions et moyens par année, aspects financiers), calendrier des projets de programmes opérationnels (art. 4). . Liste des actions interdites (art. 4). Les actions ne sont pas autorisées par la réglementation communautaire si elles portent : <ul style="list-style-type: none"> - sur des dépenses administratives et des dépenses de gestion, à l'exception de celles liées à la réalisation du programme opérationnel ; - sur des quantités produites par les membres de l'organisation hors Communauté ; - sur des niveaux de revenus ou de prix ; - sur des campagnes publicitaires de marques commerciales individuelles ; - sur des actions pouvant créer des conditions de distorsion de concurrence dans les autres activités économiques de l'OP qui ne concerneraient pas uniquement la valorisation de la production de ses membres. . Rôle des Etats membres dans l'évaluation des projets et le contrôle de la conformité des programmes avec la réglementation (art. 5) . Règles de modification d'un programme opérationnel (art. 6) . Calcul du montant prévisionnel du fonds opérationnel : calendrier, VPC, calcul du plafond, aller-retour EM/CE (art. 7) . Avance sur fonds opérationnel (art. 8) . Demande de solde (art. 9) . Rapport annuel et rapport final des programmes opérationnels (art. 11) . Contrôle par les Etats membres (art. 12) et sanctions (art. 13)
609/01 de la Commission : programmes opérationnels, fonds opérationnels, et l'aide financière communautaire	2001-2003 Remplace le texte précédent	. Chapitre 1 : objet et champ d'application . Mise en oeuvre partielle de programme par les AOP possible et rôle des Etats membres dans ce cas (art. 2) . VPC et définition des Etats membres (art. 2) . Période de référence pour le plafond de l'aide financière (1 ou plusieurs) à définir par les Etats membres (art. 2) . Définition d'un plancher de VPC en cas de calamité à 65 % (art.2) . Chapitre II : programmes et fonds opérationnels . Utilisation, contributions des membres, et gestion des fonds opérationnels par les OP (art. 3) . Approbation des programmes opérationnels par les Etats membres, procédure (art. 4 et 5), calendrier (art. 7), contenu du dossier (durée, description de la situation de départ, objectifs, actions et moyens, aspects financiers) (art. 8) . Modification des programmes opérationnels, calendrier, conditions des Etats membres (art. 6) . Actions éligibles dans les programmes opérationnels (art. 8) et actions inéligibles

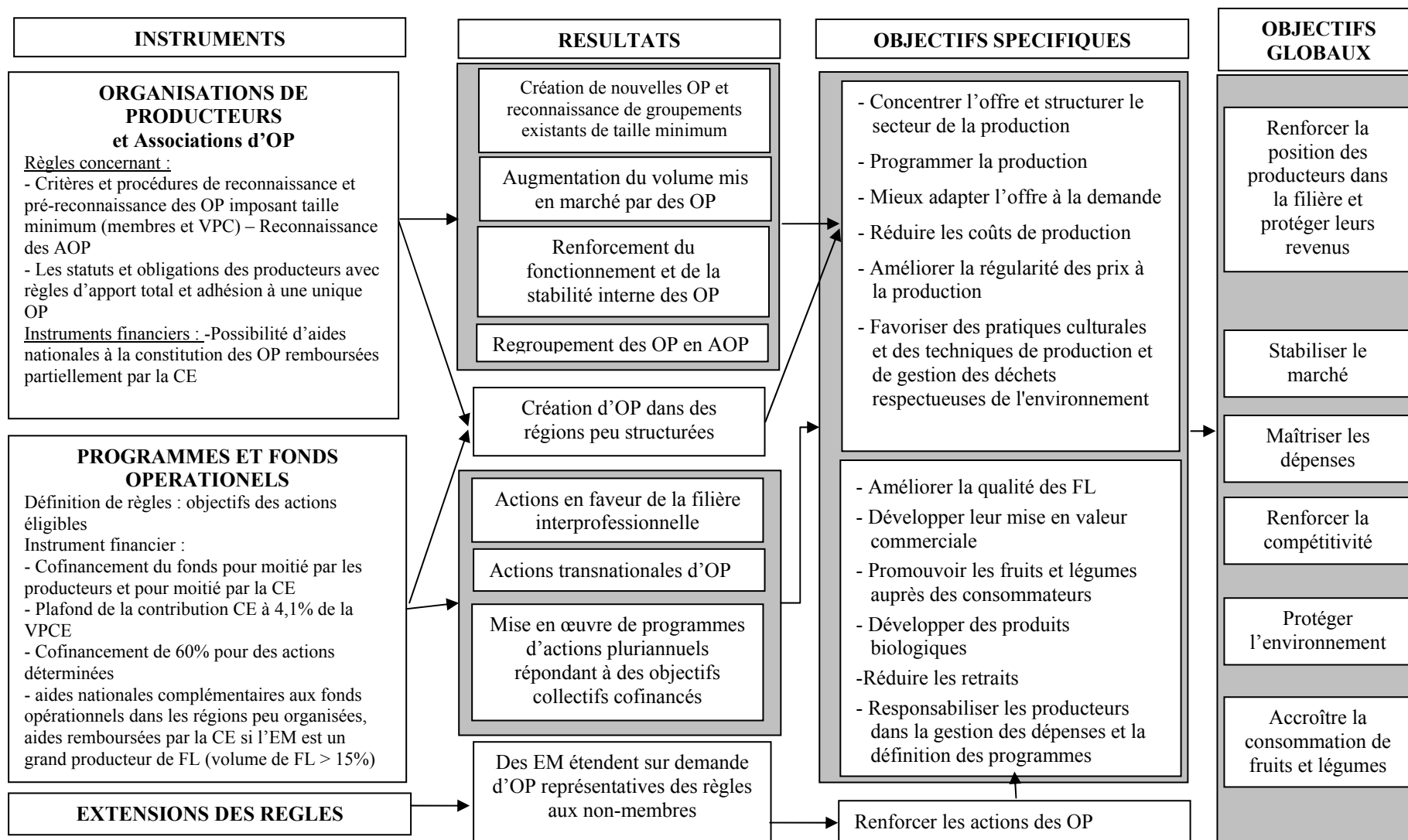
Numéro du Règlement CE	Période de validité	Modalités d'application
		(art. 8 et annexe I) . Limitation des frais généraux liés aux programmes opérationnels à une somme forfaitaire de 20% du total du programme jusqu'à un maximum de 180.000 euros art. 8). . Chapitre III : Aide financière communautaire . Calendrier et méthode pour l'estimation du fonds opérationnel (art. 9) . Avances aux OP subordonnées à la constitution d'une garantie (art. 10) . Calendrier et procédure des demandes d'aides financières par les OP, rapports de suivi EM (art. 11, 12) . Rapport annuel et rapport final des programmes opérationnels des OP(art. 13) . Contrôles par les Etats membres et sanctions (art. 14 et 15) . Possibilité pour les Etats membres d'adopter des mesures complémentaires (art. 16) . Rapports de suivi des Etats membres à la Commission européenne (art. 17 et annexe II)
1433/03 de la Commission : programmes opérationnels, fonds opérationnels, et l'aide financière communautaire	2003-2007 Remplace le texte précédente	. Base de calcul de la VPC : produit inclus/non inclus (art. 3) . Période de référence à définir par les Etats membres (art. 4) . Définition d'un plancher de VPC en cas de calamité à 65 % (art. 4) . Utilisation des fonds opérationnels (art. 5) . Financement des fonds opérationnels (art. 6) . Calendrier (art. 7, 11, 13, 16, 18) . Contenu des programmes opérationnels (durée, description de la situation de départ, objectifs, actions et moyens, aspects financiers) et actions éligibles (art. 8 et annexe I) et actions inéligibles (annexe II) . Documents à fournir (art. 9) . Programmes opérationnels partiels pour les AOP (art. 10) . Vérifications et procédure de décision par l'EM (art. 12 et 13), approbation (art. 17) . Modification des programmes opérationnels, calendrier, conditions des Etats membres (art. 14 et 15) . Procédures des demandes de paiement et paiement de l'aide (art. 18 et 19) paiements partiels (art. 21) . Avances aux OP subordonnées à la constitution d'une garantie (art. 20) . Rapport annuel et rapport final des programmes opérationnels (art. 22) . Contrôles par les Etats membres et sanctions (art. 23 et 24) . Rapports de suivi des Etats membres à la Commission européenne (art. 26 et annexe II)
544/01 de la Commission : aide financière s'ajoutant aux fonds opérationnels	2001-2007	Dans les régions où le secteur est important mais faiblement structuré en OP (art. 16 6. deuxième alinéa du 2200/96), les aides nationales complémentaires sont prises en charge à hauteur de 50 % par la FEOGA-Garantie (au lieu de 100% avant).

3.1.2.3 Les modalités d'application concernant l'extension des règles

Numéro du Règlement CE	Période de validité	Modalités d'application
961/99 de la Commission : extension des règles	1999-2007 Abroge le texte (CE) n° 2137/84	. Obligations de communications de l'Etat membre à la Commission (organisation de producteurs demandeuse, nombre de producteurs adhérents, volume total de production dans la circonscription, date de mise en place des règles à étendre, période d'extension) (art. 2) . Cas de l'extension des règles de retraits (art. 3) . Obligation de communication des Etats membres à la Commission européenne au cas où les non membres sont redevables de contributions financières (art. 4) . Obligation pour les Etats membres de vérifier les conditions de représentativité chaque année (art. 5)

3.2. Logique d'action de l'OCM FL de 1996

Figure 2 : Logique d'action du règlement (CE) n°2200/96 du Conseil



Source : Elaboration Agrosynergie

3.3. Dispositions de mise en œuvre dans les Etats membres

L'OCM FL offre aux Etats membres une marge de manœuvre dans l'application de certaines dispositions (notamment certaines modalités de reconnaissance des OP, GP, AOP ainsi que d'agrément et de gestion des fonds opérationnels). Cette description présente les modalités retenues par les 27 Etats membres sur la période 1997-2007, sachant que les informations disponibles concernent surtout la période antérieure à la nouvelle réforme de l'OCM de 2007.

Elle est basée sur les 27 études nationales menées auprès des autorités nationales parfois régionales et de représentants d'OP des 27 EM¹⁵.

Les informations collectées portent sur la reconnaissance (procédures et critères) des GP, OP et des AOP, sur l'existence de manuels de procédures et la mise en œuvre des mesures concernant les programmes opérationnels.

Les différentes parties qui suivent présentent les choix des Etats membres concernant les modalités de mise en œuvre des règles concernant les OP, GP, AOP et les programmes opérationnels. Seuls les éléments les plus importants et les plus discriminants ont été retenus.¹⁶

Certains Etats membres ont mis en œuvre le dispositif au niveau régional, dans ce cas nous n'avons les informations qu'au niveau de quelques régions (Andalousie en Espagne, Brandenburg et Baden-Württemberg en Allemagne, Emilie-Romagne et Calabre en Italie, pour la Belgique les deux régions, wallonne et flamande, ont été étudiées). Ces dernières sont d'importantes régions de production de FL.

3.3.1. Règles de reconnaissance, fonctionnement, contrôle des OP, des GP et des AOP

3.3.1.1 Groupements de producteurs

Les Etats membres peuvent décider de faciliter la création des OP en pré-reconnaissant des GP et en leur attribuant deux types aides. Les Etats membres ont pris des dispositions légales assez différentes concernant les GP, avec trois situations :

- 1) Des Etats membres ne mettent pas en œuvre d'étape de pré-reconnaissance : ils ne prévoient pas (ou plus) la possibilité de création des GP. Cinq Etats membres sont concernés avant la réforme de 2007¹⁷ (le Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). Dans les années à venir suite à la réforme de l'OCM FL 2007, les dix autres anciens Etats membres seront également dans ce cas (les dispositions de ces Etats membres décrites ci-dessous ne sont donc plus valides après 2007).
- 2) Huit Etats membres prévoient la pré-reconnaissance mais aucune aide à la constitution des GP : il s'agit de certains Länder en Allemagne comme Baden-Württemberg, Autriche, Belgique (aide exceptionnelle en 2006), Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie.
- 3) Des Etats membres où la pré-reconnaissance ainsi que des aides sont prévues par la législation : il s'agit de l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la France et certains Länder en Allemagne comme Brandenburg, et pour les nouveaux Etats membres, la Hongrie et la Pologne, Chypre, la République Slovaque, la République Tchèque et la Roumanie. On note que dans la majorité des nouveaux Etats membres (sept sur douze), des aides pour le développement des GP sont ou ont été prévues. Les aides aux GP sont majoritairement des aides destinées à encourager la constitution et à faciliter le fonctionnement administratif (type 1). Cependant, la Grèce, Chypre, la Pologne et la

¹⁵ L'étude Malte n'est basée que sur l'analyse de la réglementation, les autorités nationales n'ayant pas répondu aux demandes de rendez-vous. Dans les Etats membres où la mise en œuvre est une compétence régionale, l'étude a porté sur les dispositions nationales et celles prises par certaines régions (dans la mesure du possible, les régions choisies sont des régions de production de fruits et légumes importantes montrant un développement des OP contrasté).

¹⁶ Les autorités du Luxembourg n'ont pas mis en place de dispositions particulières pour la mise en œuvre des mesures relatives aux OP car le dispositif est considéré comme inadapté à la situation du secteur national de fruits et légumes. Nous ne parlons donc pas du Luxembourg dans la suite.

¹⁷ (rég. (CE) 1182/2007 puis rég. (CE) 1234/2007)

Roumanie ont mis en place des aides de type 1 et 2 (aides destinées à couvrir une partie des investissements nécessaires à la reconnaissance et figurant donc dans le plan de reconnaissance) ; l'Espagne a choisi de ne mettre en place que des aides de type 2. Tous les Etats membres ont demandé un remboursement de l'aide à l'UE. Par ailleurs, dans les nouveaux Etats membres, des aides aux investissements sont accessibles aux GP, tous secteurs confondus, via le Règlement de développement rural.

De 1996 à 2003, la plupart des Etats de l'UE-15 suivaient les critères minimaux communautaires de pré-reconnaissance, qui étaient fixés à un minimum de 50% des critères de reconnaissance des OP avec au moins cinq producteurs. La France avait fixé des critères plus contraignants, la Grèce imposait sept producteurs au minimum pour les OP en agriculture biologique et l'Espagne fixait le nombre minimal de producteurs à cinq.

A partir de 2003, la législation communautaire ne fixe plus de critère minimum et laisse aux EM la liberté de les fixer :

- Dix EM les ont maintenus à 50 % des critères de reconnaissance des OP avec au moins 5 membres (Allemagne (niveau fédéral), Autriche, Région des Flandres, Espagne, Grèce, Italie, Chypre, Hongrie, Lituanie et Lettonie).

- Dix Etats membres ont choisi de ne pas définir de critère minimum pour la pré-reconnaissance des GP (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Portugal, Estonie, Malte et République Tchèque).

- Quatre Etats ont choisi de renforcer les critères UE par rapport à la période 1996-2003. Ainsi, la République slovaque, la Slovénie, et la France ont gardé le nombre minimal de producteurs de cinq et ont établi un volume minimal respectivement égal à 100 000 € (République slovaque), 290 000 € (légumes frais) ou 830 000 € (autres catégories) (Slovénie), et 75 % du volume minimal requis pour les OP à partir de 2003 (France) ; la Wallonie a fixé les critères de pré-reconnaissance (nombre et volume minimal) à 60 % des critères OP, même si aucun groupement n'a été reconnu.

- Deux nouveaux Etats membres, la Bulgarie et la Roumanie ont choisi des critères de pré-reconnaissance moins élevés que les critères UE 1996-2003 : la Bulgarie a fixé un nombre minimal de producteurs égal à 4 (et 50 % du volume minimal OP) et la Roumanie a fixé un volume minimal de 10 000 € puis 20 000 € à partir de 2007 (avec un nombre de producteurs minimal de 5).

A partir de 2008, ces critères ne restent valides que dans les nouveaux Etats membres.

En ce qui concerne la procédure de pré-reconnaissance (dans les dix-neuf EM où elle est appliquée), deux options principales sont appliquées :

- une procédure strictement administrative où n'interviennent que les services techniques internes : elle concerne la très large majorité des Etats membres,
- une procédure "mixte" où des avis externes à l'administration sont pris en compte : elle n'est appliquée que dans 4 EM (la France, la Grèce, la Slovénie, la Hongrie).

3.3.1.2 Reconnaissance des OP

Concernant la reconnaissance des OP, plusieurs modalités sont laissées au libre arbitre des Etats membres : le contrôle des critères de reconnaissance, les conditions d'acceptation d'un membre non producteur et la procédure de reconnaissance en elle-même.

Concernant les critères de reconnaissance, ils sont fixés par la Commission européenne dans le règlement 2200/96. Ces critères sont, pour certains, objectifs et mesurables (taille minimum des OP définie par le nombre de membres et la VPC) mais certains peuvent être considérés comme plus délicats à mesurer ou à valider objectivement. En effet, les Etats membres sont tenus de vérifier des critères que sont :

- la garantie apportée quant à la réalisation et la durée et l'efficacité des actions,
- la mise en place d'une assistance technique,

- la mise en place pour les membres de l'OP des moyens techniques nécessaires pour le stockage, le conditionnement, et la commercialisation des produits (voir article 11 du Conseil 2220/96).

A priori les deux derniers points peuvent paraître vérifiables de manière directe, via le contrôle sur place ou les informations contenues dans le dossier de demande de reconnaissance. Cependant, le règlement d'application de la Commission, 1432/2003, ne spécifie pas comment l'OP effectue cette mise à disposition et permet aux OP d'externaliser les tâches qui lui incombent sous des conditions définies par les Etats membres (article 6 du règlement (CE) n°1432/2003). Sur ces trois critères la réglementation européenne laisse une marge d'interprétation aux Etats membres.

Les critères de VPC et de nombre de membres

Jusqu'en 2003, les critères minimums de nombre de membres et VPC, définis dans la réglementation communautaire, étaient différents d'un Etat membre à l'autre et d'une catégorie d'OP à l'autre (cf. annexe 1 du règlement CE 412/97 décrite dans 3.1.1.2.2). A partir de 2003, ils sont harmonisés et fixés par la Commission européenne à cinq producteurs et 100 000 euros de VPC. Ces critères représentent donc dans la plupart des Etats membres¹⁸ un recul des minima (pour les OP des catégories autres qu'agrumes).

Dans la perspective de favoriser la création d'OP de taille significative, quatorze Etats membres (pour la plupart d'anciens Etats membres) ont des critères plus contraignants que ceux de la réglementation communautaire de 2003 : Allemagne (critères différents selon les catégories d'OP et possibilité pour les Länder de fixer des critères plus élevés), Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, France (avec des exceptions), Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, République tchèque et Slovaquie. Parmi eux, plusieurs Etats membres ont défini des critères en fonction des catégories d'OP : Allemagne, Espagne¹⁹, Grèce, Chypre, Autriche, Italie (critères qui restent toutefois relativement simples), et France (exceptions pour certaines catégories). La Grèce se distingue avec des critères complexes, liés à la fois aux catégories de produits et aux régions (fixés au niveau des préfectures).

La plupart des nouveaux Etats membres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et République slovaque) utilisent les critères communautaires, ainsi que trois anciens Etats membres (Irlande, Portugal, Suède) où les critères de reconnaissance se sont donc abaissés.

L'application de la réforme de 2007²⁰ engendrera à nouveau des modifications de ces critères, par exemple les Pays-Bas vont significativement renforcer le niveau des critères de reconnaissance, la VPC minimale devrait passer de 100 000 euros à 25 millions et le nombre minimal de producteurs de cinq à dix.

Les critères de moyens et d'appui technique

Tous les Etats membres réalisent des visites *in situ* pour vérifier certains éléments vérifiables concernant la mise à disposition de moyens et d'appui technique. Cependant ils ont opté pour des modalités de contrôle des critères différents. Sur la base des entretiens réalisés, deux approches peuvent être distinguées :

- L'établissement d'une liste de conditions strictes, avec une limitation des possibilités concernant l'externalisation de fonctions des OP jugées clés : par exemple en Espagne, en Andalousie, les OP doivent être propriétaire d'installations communes et ont l'interdiction d'externaliser des activités jugées centrales (la commercialisation par exemple).
- L'établissement d'une liste plus limitée de critères ou de critères plus « ouverts », avec la possibilité, donnée aux OP, d'externaliser un nombre important d'activités : par exemple en Italie, les installations de tri et de conditionnement (ou de transformation) peuvent être propriété de l'OP, mais aussi en location ou mises à disposition. De plus, l'activité de commercialisation des produits peut aussi être effectuée par les membres de l'OP (dans le cas où les membres sont des sociétés) et les OP peuvent constituer des sociétés de

¹⁸ Critères les moins contraignants appliqués pour les OP agrumes, et les OP autres qu'agrumes dans les îles grecques, le Luxembourg, les Açores et les départements français d'outre-mer

¹⁹ L'Espagne a en fait conservé les critères communautaires de la période 1996-2003 (règlement 412/97).

²⁰ Intégration du secteur des fruits et légumes dans le RPU (règ. (CE) n° 1782/2003) et l'OCM unique (règ. (CE) n° 1234/2007)

commercialisation. Un autre exemple est le cas français où, les OP peuvent être reconnues même s'il n'y a pas de transfert de propriété de la production des adhérents vers l'OP. Les OP peuvent ainsi externaliser leur fonction commerciale si des conventions sont établies. De plus, les moyens techniques collectifs peuvent être la propriété de l'OP mais également la propriété de producteurs ou mises à disposition à condition que des conventions d'utilisation soient établies et que tous les producteurs puissent y accéder.²¹

Dans les autres EM, l'information disponible ne nous permet pas de conclure sur l'approche utilisée pour vérifier les critères de moyens et d'appui techniques. Il semble que dans certains Etats membres il n'y ait pas (à notre connaissance) de règles clairement établies pour la vérification de ces critères. L'approche utilisée semble être le cas par cas et laisse une marge de manœuvre importante à l'autorité en charge de la reconnaissance : par exemple en Allemagne, aucune ligne directrice n'a été établie au niveau national sur la vérification des critères de moyens. Ce sont les autorités de gestion dans les Länder qui décident si les conditions leur paraissent réunies ou non. Dans les deux Länder étudiés, les entretiens n'ont pas permis de mettre en évidence de règles explicites pour la vérification du respect des conditions de mise à disposition de moyens et appui techniques. La vérification semble être basée sur l'appréciation de l'autorité de gestion. De même en Grèce, il semble que la vérification des conditions et garanties minimales à apporter par l'OP repose entièrement sur la perception des autorités locales, aucune procédure de vérification n'ayant été clairement établie.

Les critères de durabilité et efficacité

Ce critère est le plus délicat à juger. Les Etats membres le vérifient par une analyse au cas par cas des dossiers, avec plusieurs approches, d'après les informations disponibles dans certaines études nationales (Belgique, France, Grèce, Italie, Espagne, Chypre, Slovaquie, Allemagne) :

- L'Espagne et l'Italie ont traduit ce critère en une liste de conditions, combinée à un suivi par l'administration de chaque dossier : en Espagne²² les OP reconnues dans l'OCM précédente, ou ayant un historique de plusieurs années sont considérées comme apportant des garanties en termes de durabilité. Pour les structures très récentes, les services évaluant la demande de reconnaissance établissent au cas par cas des indicateurs de "durabilité" (analyse des résultats économiques récents, etc.).
- La France, la Grèce, Chypre et la Slovaquie s'appuient sur des avis de commissions de spécialistes, qui regroupent en général du personnel administratif et des professionnels, sauf à Chypre où la commission est exclusivement administrative. En France, étant donné que les OP peuvent externaliser nombre de leurs fonctions, la vérification de la réalité de son activité et de sa durabilité est délicate. Ainsi, tous les dossiers de reconnaissance sont visés par une commission technique d'experts (CNT) jugeant de l'existence d'une stratégie commerciale collective et des moyens pour la mener. Cependant, cette approche a permis à des structures d'être reconnues sans qu'elles n'aient une stratégie de commercialisation collective avérée²³. En réaction le ministère a introduit en 2008 une nouvelle grille de reconnaissance plus détaillée qui doit permettre de créer un "faisceau de présomptions" sur le fait que l'OP réponde bien à un projet d'entreprise, structuré autour d'une vision stratégique commune des producteurs et qu'elle réalise la vente de la production de ses adhérents. La CNT garde son rôle d'analyse des dossiers.

L'utilisation de ces commissions peut, dans certains cas, engendrer une complexité accrue de la procédure. Cela a été relevé en Grèce notamment, où des commissions interviennent à trois

²¹ Ce choix a été motivé par la volonté de ne pas favoriser un statut (notamment le statut coopératif) au détriment d'un autre (notamment les statuts de SA, SARL) : le dispositif devait ainsi permettre aux producteurs individuels, ayant leurs propres infrastructures d'expédition et parfois leur propre négoce, d'entrer dans le dispositif en les incitant à se grouper, sans les contraindre à réaliser de nouveaux investissements. Il devait également permettre à des structures regroupant des producteurs et des expéditeurs de voir le jour (ce qui a été interdit par d'autres EM notamment les Pays-Bas, l'Allemagne, etc.).

²² Il s'agit de la procédure appliquée par le Ministère, qui ne gère que les OP transrégionales

²³ Des structures de type syndicat ont été reconnues OP, alors que l'ensemble de la fonction de commercialisation était réalisé par un expéditeur, sans que les producteurs n'aient une prise sur cette activité commerciale. De même, des associations de producteurs expéditeurs, souvent basées sur des alliances familiales, ont été reconnues sans qu'elles n'aient une stratégie de commercialisation collective avérée. Cette faiblesse de la mise en œuvre française a déjà été notée par la Commission européenne et a abouti à des pertes de reconnaissance et à l'interdiction de l'utilisation du statut de syndicat.

niveaux, local, régional et national. Dans le même esprit, mais sans aller jusqu'à la mise en place de commissions techniques, en Allemagne les autorités fédérales invitent les autorités chargées de la gestion du dispositif à utiliser, si possible, un rapport d'audit externe. Aux Pays-Bas, la reconnaissance est accordée par une organisation interprofessionnelle du secteur horticole qui met en œuvre la plupart des règlements communautaires en étroite collaboration avec le Ministère de l'agriculture via un service d'administration commun.

- Les autres Etats membres semblent avoir une approche hybride entre ces deux extrêmes : par exemple, la Belgique pourrait être classée dans cette catégorie. D'après les entretiens les garanties de réalisation et d'efficacité sont jugées par les inspecteurs en charge du contrôle sur site sur des critères sans doute subjectifs. L'administration belge précise l'importance de la relation de proximité entre l'administration et les organisations, qui leur donne une bonne connaissance des organisations et sert à la prise de décision.

Au-delà de l'interprétation sur la manière de vérifier les critères de reconnaissance, les choix des Etats membres reflètent différentes interprétations de la définition de l'OP. A minima, les OP doivent être propriété des producteurs mais les Etats membres ont des exigences plus ou moins strictes sur le statut et la fonction de l'OP au travers de la possibilité de déléguer ou non des fonctions clés de l'OP (commercialisation, appui technique, conditionnement, etc.) et de l'imposition ou non d'un statut légal.

Statut et règles en matière de membres non producteurs

Les règles en matière d'acceptation de membres non producteurs dans les OP découlent de cette interprétation sur la définition des OP.

- Douze Etats membres ont limité les adhésions de non producteurs :
 - o l'Allemagne et les Pays-Bas ont choisi d'interdire aux personnes ne faisant que du commerce de FL l'adhésion à l'OP.
 - o En Roumanie et en Italie, les membres non producteurs ne sont acceptés comme membres d'OP, exceptés en Italie pour des membres honoraires et «sovventori»²⁴ mais ils n'ont pas droit de vote pour les décisions relatives aux fonds opérationnels. En Suède, les producteurs membres ne peuvent pas rester dans l'OP plus de cinq ans après avoir cessé leur activité. En Hongrie, le nombre de membres non producteurs ne doit pas dépasser 10 % des membres d'une OP.
 - o La Belgique, le Danemark, la Grèce, les Pays-Bas, la Bulgarie et la Hongrie ont interdit aux membres non producteurs de voter sur les décisions relatives aux fonds opérationnels.
 - o La France, la Grèce, le Royaume-Uni et la Hongrie ont limité le nombre de droits de vote (et parfois de parts sociales) aux membres non producteurs : en France le nombre de droits de vote de ces membres est limité à 25 % des voix (ou des parts sociales), en Grèce il est limité à 15 %, en Hongrie à 30 %. Au Royaume-Uni, également, les droits de vote des membres non producteurs peuvent être limités par un plafond s'ils sont nombreux.
- Les quinze autres Etats membres ne limitent pas la participation des membres non producteurs dans l'OP à notre connaissance, mais les excluent des bénéfices directs des aides aux fonds opérationnels et ne les prennent pas en compte dans le calcul des critères minimaux de reconnaissance (réglementation CE).

Enfin, les législations portant sur les statuts des OP peuvent également jouer sur les activités des OP. En France, les coopératives ne peuvent pas faire de négoce au-delà de 25% de leur VPC (aux Pays-Bas, l'activité de négoce peut atteindre 51% de la VPC d'une coopérative). D'après les informations disponibles, trois Etats membres ont choisi de limiter les statuts des OP :

- l'Italie : les OP et AOP, doivent avoir les statuts suivants :
 - o sociétés coopératives agricoles et leurs consortiums;

²⁴ Les membres "sovventori", prévus par la Loi n. 59/1992, représentent une catégorie de membres, créée pour faire face aux nécessités financières des coopératives, en tant que forme alternative de recours au financements de la part du système de crédit.

- société de capitaux, à la condition, cependant, que le capital social soit souscrit entièrement par des exploitants agricoles ou leurs sociétés, ou par des coopératives agricoles et leurs consortiums ;
 - sociétés « consortili » définies à l'article 2615 ter du code civil, constituées d'exploitants agricoles ou de leurs formes sociétaires.
- la Finlande : les OP ne peuvent être que des sociétés à responsabilités limitées ou des coopératives ; les AOP peuvent en plus être des associations ;
 - la Région des Flandres, Belgique : seules des coopératives peuvent être reconnues en tant qu'OP.

Par ailleurs, quatre Etats membres ont imposé une durée minimum d'adhésion aux membres de l'OP différente de celle de la réglementation CE : en Espagne, en Pologne et en Bulgarie (jusqu'en 2008 au moins) la durée minimale d'adhésion est de trois ans et à Malte elle est de deux ans.

3.3.1.3 Reconnaissance des AOP

Les modalités de mise en œuvre ne mettent pas clairement en évidence des orientations distinctes entre les Etats membres. La mise en œuvre de l'OCM relative aux AOP est souvent peu développée dans les documents nationaux d'application de l'OCM. En effet, dans 19 Etats membres, la procédure de reconnaissance des AOP est la même que celle des OP. Quatre Etats membres (l'Irlande, la Suède, Malte et la Roumanie) n'ont rien spécifié concernant cette procédure. Cependant, dans quatre Etats membres une procédure particulière a été mise en place pour la reconnaissance des AOP :

- Dans un Etat membre, la France, la procédure est simplifiée : le niveau national disparaît (puisque les AOP sont composées d'OP déjà reconnues par le Ministère) ;
- Dans trois Etats membres (l'Espagne l'Allemagne et la Belgique (Région flamande)) la procédure de reconnaissance est adaptée pour les AOP transrégionales et/ou transnationales. En Espagne, les AOP sont gérées par les Communautés autonomes quand leurs membres sont tous ou à plus de 70% dans une même communauté, et par le Ministère national sinon. L'autorité vérifie que l'AOP répond aux exigences, puis enregistre cette AOP au bulletin officiel. En Allemagne pour les AOP regroupant des OP de plusieurs Bundesländer, c'est l'office fédéral de l'alimentation qui est chargé de leur reconnaissance (et non l'organisme compétent des Länder). En Belgique, dans la région des Flandres, les deux AOP transnationales reconnues ont fait l'objet d'une procédure particulière basée sur la coopération entre les Etats membres concernés (Belgique, Pays-Bas et Allemagne qui ont conclu des gentleman's agreements).

Les critères de reconnaissance des AOP sont ceux imposés par la réglementation communautaire. Cependant, six Etats membres ont défini des critères plus exigeants :

- dans la région des Flandres : les AOP doivent mettre en œuvre un programme opérationnel unique et complet, commun à toutes les OP membres ;
- en Espagne, une AOP doit s'étendre sur plus de deux Communautés autonomes mais ne doit pas couvrir plus de 70 % de la SAU d'une Communauté (il n'y a que deux AOP actuellement en Espagne), ces critères viseraient à éviter les abus de position dominante ;
- en Grèce, les AOP doivent compter au minimum cinq OP membres ;
- en Allemagne, les seuls membres non OP acceptés sont les personnes morales dont l'activité principale concerne les catégories de produits pour lesquelles les OP de l'AOP ont été reconnues ;
- en Bulgarie, les AOP devaient compter au moins trois OP membres mais ce critère a été ôté en 2007, (à présent deux OP suffisent à constituer une AOP), et une AOP ne peut pas avoir d'activité directe de production ;
- à Chypre, les AOP doivent compter au moins cinq OP membres et une VPC minimale de 1,71 million d'euros, et doivent appliquer les règles de collaboration spécifiques entre OP et AOP prévues dans la législation nationale.

En ce qui concerne les abus de position dominante, en dehors du cas de l'Espagne cité plus haut, les Etats membres n'ont pas mis en place de règle spécifique (en plus des règles de concurrence générales existantes dans les législations nationales ou communautaires) pour éviter les abus de position dominante des AOP.

3.3.1.4 Manuels de procédure

La publication de manuels de procédure est un indicateur de la volonté des autorités de communiquer aux usagers une information claire sur le dispositif, de faciliter sa mise en œuvre et limiter les irrégularités. Des Etats membres ont établi des manuels concernant les procédures de reconnaissance des OP, GP, AOP et les procédures de gestion des programmes opérationnels.

L'absence de manuels à destination des producteurs sur la totalité de ces procédures n'est constatée que dans quatre EM : Allemagne, Espagne, Estonie et Lituanie.

En revanche, tous les Etats membres, excepté les quatre précités, ont un guide d'information sur les programmes à destination des OP.

En ce qui concerne les procédures de reconnaissance la situation est plus hétérogène. 5 EM n'ont pas de manuel sur ce point (Belgique, Grèce, Hongrie, Estonie et Lituanie). Cette absence ne semble compensée par une forte proximité entre les autorités de gestion et les opérateurs que dans 2 EM l'Allemagne et surtout la Belgique. L'absence de manuels peut être, en effet, compensée par un accompagnement personnalisé. Si ce n'est pas le cas, elle peut entraîner une méconnaissance du dispositif et freiner ainsi son développement.

Enfin, relativement peu de manuels sont publiés pour la création des AOP (manuels existants dans huit EM : Autriche, France, Portugal, Royaume-Uni, Bulgarie, Lettonie, Pologne et Slovénie), car le nombre d'AOP est limité et les autorités optent souvent pour un accompagnement personnalisé.

Enfin, seuls deux Etats membres de l'UE-15 ont publié un guide d'information sur les GP (France et Italie) alors que la majorité des nouveaux Etats membres ont un manuel sur les GP (seuls l'Estonie, la Lituanie et la Hongrie n'en ont pas²⁵), car le nombre de GP y est important.

3.3.2. Programmes opérationnels

La difficulté de la mise en œuvre des programmes opérationnels est que d'une part elle est décentralisée au niveau des OP, d'autre part elle s'appuie sur une « logique de projet d'entreprise ». Ainsi, dans l'esprit du règlement, chaque OP devrait pouvoir définir les actions de son programme et s'assurer qu'elles soient cohérentes avec les objectifs de la politique.

Ceci rend complexe le travail des autorités sur l'agrément et le suivi des programmes, car ces dernières doivent, dans chaque cas, vérifier la cohérence des actions avec les objectifs de l'OCM FL.

Ainsi, lors des premières années de mise en œuvre, les Etats membres ont soumis à la CE de nombreuses demandes de validation d'éligibilité d'actions. Ceci s'est traduit par la publication par la CE d'une liste d'actions inéligibles en annexe 1 du règlement 609/2001 de la Commission et d'une liste non exhaustive d'actions éligibles dans l'article 8 du même règlement. Ces listes ont évolué avec la réglementation (on les retrouve dans les annexes 1 et 2 du règlement 1433/2003 de la Commission, puis suite à la dernière réforme dans le règlement 1580/2007 de la Commission). Par ailleurs, chaque Etat membre après une période de tâtonnement a mis en place une procédure pour gérer ce dispositif. Nous en décrivons par la suite les particularités les plus importantes.

3.3.2.1 Autorité décisionnelle

Les programmes opérationnels sont systématiquement approuvés par l'administration publique et/ou les agences de paiement. Dans dix-sept EM, l'autorité décisionnelle est le Ministère de l'agriculture ou une agence du Ministère (au niveau national sauf pour l'Allemagne et l'Italie où la décision est prise par l'administration des Länder). On peut noter qu'en Finlande, Lettonie, Suède et Estonie l'agence du Ministère en charge du dispositif est aussi l'agence de paiement. Dans les autres Etats membres (Espagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, République tchèque, Bulgarie, Lituanie, République slovaque et Pologne), la décision est prise par l'agence de paiement, au niveau national ou régional (Espagne et Pologne). En général, l'agence de paiement est une administration publique mais en France et aux Pays-Bas, il s'agit d'un organisme regroupant à la fois l'Etat et des professionnels du secteur.

²⁵ Sachant que pour Malte, l'information n'est pas disponible.

3.3.2.2 Procédure d'agrément

Les différences dans la procédure d'approbation portent sur le rôle et le nombre de services administratifs ou de commissions impliqués dans l'approbation des programmes.

En France, en Hongrie et en Slovaquie l'administration s'appuie sur l'avis de comités techniques auxquels participent des représentants du secteur. En Slovaquie, le comité technique analyse les programmes opérationnels et les propose à l'approbation du Ministère de l'agriculture. En revanche, en France le comité technique ne travaille pas sur l'agrément de tous les programmes mais sur les listes d'actions, et il intervient uniquement en cas de demande d'actions hors liste ou de litige. En Hongrie, l'interprofession donne son avis sur la qualité des programmes opérationnels soumis à approbation.

En Belgique, au Royaume-Uni, au Portugal, en Grèce, à Chypre, en Roumanie, plusieurs services au sein de la même administration sont impliqués. Dans les quatre derniers EM, les administrations locales émettent un avis pour les autorités de décision nationales (en fait en Grèce ce sont trois commissions administratives qui interviennent aux niveaux local et national à titre consultatif, de plus la procédure intègre l'élaboration d'une étude de faisabilité du programme opérationnel par un expert externe à l'OP). Au Royaume-Uni, les Ministères de l'agriculture d'Ecosse et d'Irlande du Nord préparent la décision de l'agence de paiement sur les programmes opérationnels d'Ecosse et d'Irlande du Nord (au Pays de Galles et en Angleterre seule l'agence de paiement intervient). En Belgique, plusieurs services du même Ministère (Direction générale de l'agriculture du Ministère de la Région wallonne ou Ministère flamand de l'agriculture) analysent le dossier et donnent leur avis sur les programmes.

Dans les autres Etats membres (Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et République slovaque), la procédure d'approbation des programmes est effectuée par une seule entité administrative, agence de paiement ou Ministère/agence du Ministère. Enfin, les cas de l'Espagne, Italie, Allemagne et Pologne sont particuliers car la décision sur les programmes est prise par une seule entité, mais au niveau régional, soit par des autorités régionales (ou des Länder) soit par un service déconcentré de l'agence de paiement (cas de la Pologne).

En Espagne l'approbation des programmes et des dépenses engagées sont effectuées par différentes institutions : d'un côté les administrations "techniques" approuvent les programmes et les administrations "financières" approuvent les dépenses. Ces deux administrations peuvent avoir une lecture différente de l'éligibilité des dépenses, dont peuvent pâtir les OP. Cette situation pourrait se rencontrer dans les huit autres EM (Autriche, Région flamande jusqu'en 2009, Grèce, Italie, Portugal, Chypre, Roumanie et Slovaquie) où l'autorité décisionnelle n'est pas l'autorité de paiement.

3.3.2.3 Définition de liste d'actions éligibles

Sept Etats membres ont mis en place des listes d'actions éligibles et /ou inéligibles différentes des listes communautaires : la Belgique, les Pays-Bas, la France, la Grèce, Royaume-Uni²⁶ et parmi les nouveaux Etats membres, la Slovaquie et la Roumanie. De plus, en Pologne et à Chypre, une liste de dépenses éligibles a été établie pour les plans de reconnaissance des GP. En général, la mise en place de listes d'actions a été postérieure à celle des listes UE et a eu pour but soit de restreindre les listes CE, soit de les rendre plus explicites.

Seule la France a mis en place une liste plus tôt que la Communauté européenne, dans le but de protéger les OP des risques de non-conformité suite à de nombreuses imprécisions et contentieux au début de la mise en œuvre de l'OCM. A partir du moment où la Commission européenne a publié des listes, la liste française a repris le règlement communautaire en détaillant, ajoutant ou adaptant certaines actions. Une commission regroupant des professionnels et l'administration (CNFO²⁷) est en charge des propositions techniques sur les listes d'actions.

²⁶ En dépit de l'absence de liste formelle d'actions éligibles au Royaume-Uni, le guide d'instructions sur l'application du régime des FL fournit une liste indicative d'actions potentielles

²⁷ La Commission nationale des fonds opérationnels (CNFO) est une institution qui a été créée en 1997 dans le cadre de la gestion des aides aux fonds opérationnels. Elle est constituée de professionnels et de représentants de l'administration.

3.3.2.4 Etablissement de dispositions complémentaires sur les programmes opérationnels

Certains Etats membres ont introduit des dispositions particulières pour la mise en œuvre des programmes opérationnels.

Dispositions relatives aux actions éligibles :

Certains EM ont introduit des plafonds sur certaines dépenses des fonds opérationnels : par exemple l'Espagne (dépenses relatives à la production expérimentale, coûts de semence, mycélium et plants certifiés), la Grèce (achat de terrain constructible) et le Portugal (plants certifiés).

En Finlande, les actions environnementales des fonds opérationnels doivent représenter au moins 20 % du fonds opérationnel (au lieu de 10 % dans la réglementation communautaire de 2007).

La France a largement utilisé la possibilité d'établir des forfaits pour les actions souvent mises en place dans les OP. La Wallonie a aussi utilisé cette possibilité mais dans une moindre mesure.

Durée des programmes :

En Belgique, la durée des programmes est obligatoirement de 5 ans. Les autres EM autorisent *a priori* les programmes de 3 ans, prolongeables jusqu'à 5 ans.

3.3.2.5 Encadrement national pour l'élaboration des cahiers des charges des mesures destinées à développer l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement

La Finlande, la France, certaines régions italiennes (Emilie-Romagne parmi les deux que nous avons étudiées) et Chypre ont établi un encadrement précis, la France et Chypre allant jusqu'à préciser des mesures techniques, que les OP adoptent dans le cadre de leurs programmes opérationnels (référence à des guides techniques existants).

Les autres anciens Etats membres ainsi que la Lituanie, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie ont rédigé des stratégies générales (tenant en quelques pages).

Les autres nouveaux Etats Membres (Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, et Roumanie) n'ont pas d'encadrement national. En Bulgarie, l'élaboration de cet encadrement est prévue pour 2009. Dans le cas de l'Estonie et de la Lettonie l'absence d'encadrement est justifiée par les autorités par l'absence d'OP.

3.3.2.6 Suivi des programmes

Contenu des rapports annuels et finaux

Les rapports annuels ou finaux de programmes opérationnels sont basés sur le modèle demandé par le règlement européen. Les Etats membres fournissent des formats types aux OP qui diffèrent peu des minimaux communautaires. Le plus souvent, ces rapports ne contiennent pas d'indicateurs de suivi de l'efficacité des mesures (excepté en Irlande à partir de 2006) mais souvent des indicateurs de moyens mis en place. Cependant en Irlande et pour les programmes opérationnels de 2006, des indicateurs quantitatifs ont été mis en place pour mesurer l'efficacité des actions mises en œuvre. Ces indicateurs mesurent les progrès réalisés vis-à-vis des objectifs définis par les OP, comme la réduction des quantités de FL ne répondant aux standards de qualité, l'augmentation des prix producteur, etc.

L'analyse des rapports des OP par les autorités porte sur la cohérence du programme et permet d'évaluer l'éligibilité des dépenses. Il n'y a pas d'analyse de l'efficacité des actions.

Initialement, la CNFO donnait un avis sur tous les programmes opérationnels, mais cette procédure a été abandonnée en 2001 du fait du nombre trop important de programmes opérationnels. Depuis 2001, une liste d'actions éligibles a été établie et la CNFO n'est saisie que lorsque des actions qui n'entrent pas dans le cadre des listes éligibles sont proposées par les OP. La fonction principale de la CNFO est d'apporter une orientation technique sur l'application de l'OCM FL au ministère. Elle donne un avis technique sur l'établissement de la liste d'actions éligibles et sur l'agrément des nouveaux "forfaits" demandés par les comités économiques. Elle n'a pas de pouvoir décisionnel qui reste la responsabilité de Viniflor et du Ministère.

De nombreux EM analysent les rapports des OP dans le processus d'attribution des aides. Cependant, à ce jour, seule l'Irlande dispose d'un jeu d'indicateurs quantitatifs (introduit pour les programmes de 2006) à notre connaissance.

Suivi financier des programmes

La plupart des Etats membres n'ont pas de système de suivi budgétaire des programmes par type d'action, ils utilisent en général le monitoring demandé par la Commission. A notre connaissance, seule la France a établi un suivi centralisé par types d'actions des budgets.

3.3.2.7 Conclusion partielle sur la mise en oeuvre

En reprenant l'analyse de la Cour des comptes (2006), l'étude de la mise en œuvre des programmes opérationnels fait ressortir la difficulté des Etats membres à se positionner entre une « logique de projet d'entreprise » et une logique d'aide plus classique qualifiée de « guichet » par la Cour des comptes.

Dans la première logique, chaque OP devrait définir elle-même les actions pertinentes dans son cas qui répondent aux objectifs de l'OCM. Les autorités en charge du dispositif doivent alors effectuer un travail d'experts pour analyser au cas par cas la cohérence entre les actions mises en œuvre par les OP et les objectifs de la politique, ainsi que pour effectuer un suivi de l'efficacité des actions.

La logique de « guichet », plus courante dans la PAC, est *a priori* plus simple à gérer d'un point de vue administratif. Il s'agit de définir des critères d'éligibilité objectifs et mesurables et une liste d'actions qui peuvent être financées.

Au niveau communautaire, la politique du soutien aux programmes opérationnels des OP était initialement une logique de projet et elle s'est progressivement orientée vers une logique de guichet, plus classique, afin de faciliter la gestion du dispositif et limiter les litiges. Cela s'est traduit par l'introduction de liste d'actions éligibles/inéligibles. Cependant aucune des deux approches ne semble être totalement mise en œuvre (manque de suivi d'efficacité dans un cas, maintien du choix par les OP et de critères subjectifs dans l'autre). Pour faire face à cette situation ; certains Etats membres ont choisi d'opter pour des listes d'actions plus précises (six Etats membres) et ou, de faire appel à des compétences d'experts pour juger des programmes (trois Etats membres) et un Etat membre a mis en place un réel dispositif de suivi de l'efficacité. Enfin la plupart des Etats membres se contentent d'appliquer le dispositif tel qu'il est proposé par l'UE avec les contradictions qu'il peut comporter.

4. DESCRIPTION DU CONTEXTE

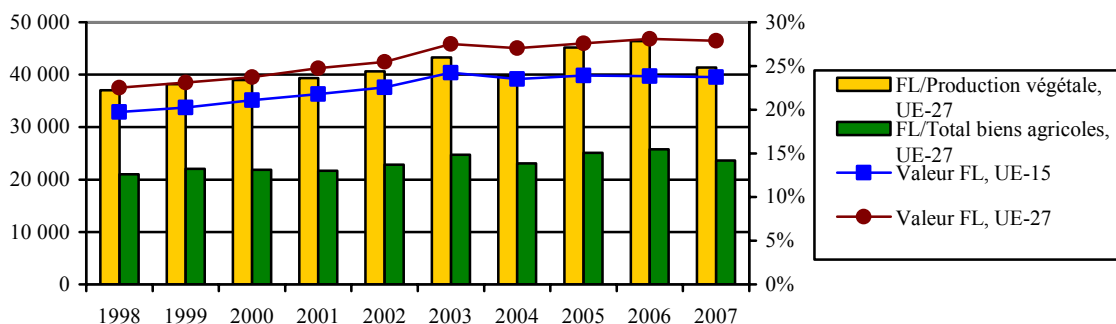
4.1. Développement du secteur des fruits et légumes depuis la réforme de l'OCM FL de 1996

4.1.1. Importance du secteur des fruits et légumes dans l'agriculture communautaire

Même s'il n'occupe que 3 % de la SAU (estimation²⁸), le secteur des fruits et légumes tient une place importante de l'agriculture communautaire : la valeur produite par le secteur des FL avoisine les 46,5 milliards d'euros en 2007 dans l'UE-27, ce qui représente environ le quart de la production végétale. La valeur de la production de FL a augmenté régulièrement entre 1998 et 2003 et est en stagnation depuis.

L'importance économique du secteur a augmenté régulièrement dans les dernières années (jusqu'en 2007), ceci reflète une hausse régulière des volumes produits mais également la baisse des prix de marché d'autres produits, suite aux différentes réformes de la PAC. La part du secteur FL dans la production de biens agricoles est passée de 12,6% en 1998 (UE-15) à 14,4% en 2007 (et 14,2% pour l'UE-27).

Figure 3 : Valeur de la production de fruits²⁹ et légumes (millions d'euros) et sa part dans la production agricole (% , axe droit), en valeur au prix de base (UE-15 et UE-27, 1998-2007)



Source : Eurostat, Comptes économiques de l'agriculture, valeurs au prix courant

Le secteur des fruits et légumes est particulièrement développé dans les pays méditerranéens (voir la carte ci-dessous) : le poids du secteur dans la production agricole totale (ratio moyen sur la période 2005-2007 calculé sur les valeurs au prix de base courant) est particulièrement significatif en Espagne (27,6%), en Grèce (27,1%), à Chypre (28,1%), à Malte (27,8%), en Italie (24,4%), au Portugal (20,7%), en Bulgarie (20,8 %) et en Roumanie (21,8 %). Les pays plus continentaux dans lesquels le secteur a une importance significative sont : la Belgique (15,8%), la Pologne (12,3%), la Hongrie (12,3%), les Pays-Bas (12,9%), le Royaume-Uni (10,5 %) et la France (9,9 %).

La carte ci-dessous illustre le poids du secteur FL dans l'agriculture des Etats membres en termes de :

- superficies : les couleurs représentent la part de la superficie en FL dans la SAU des Etats membres,
- valeur de la production : les chiffres indiqués représentent la part de la production de FL dans la production de biens agricoles (en valeur) et les graphes, de taille proportionnelle à la part du

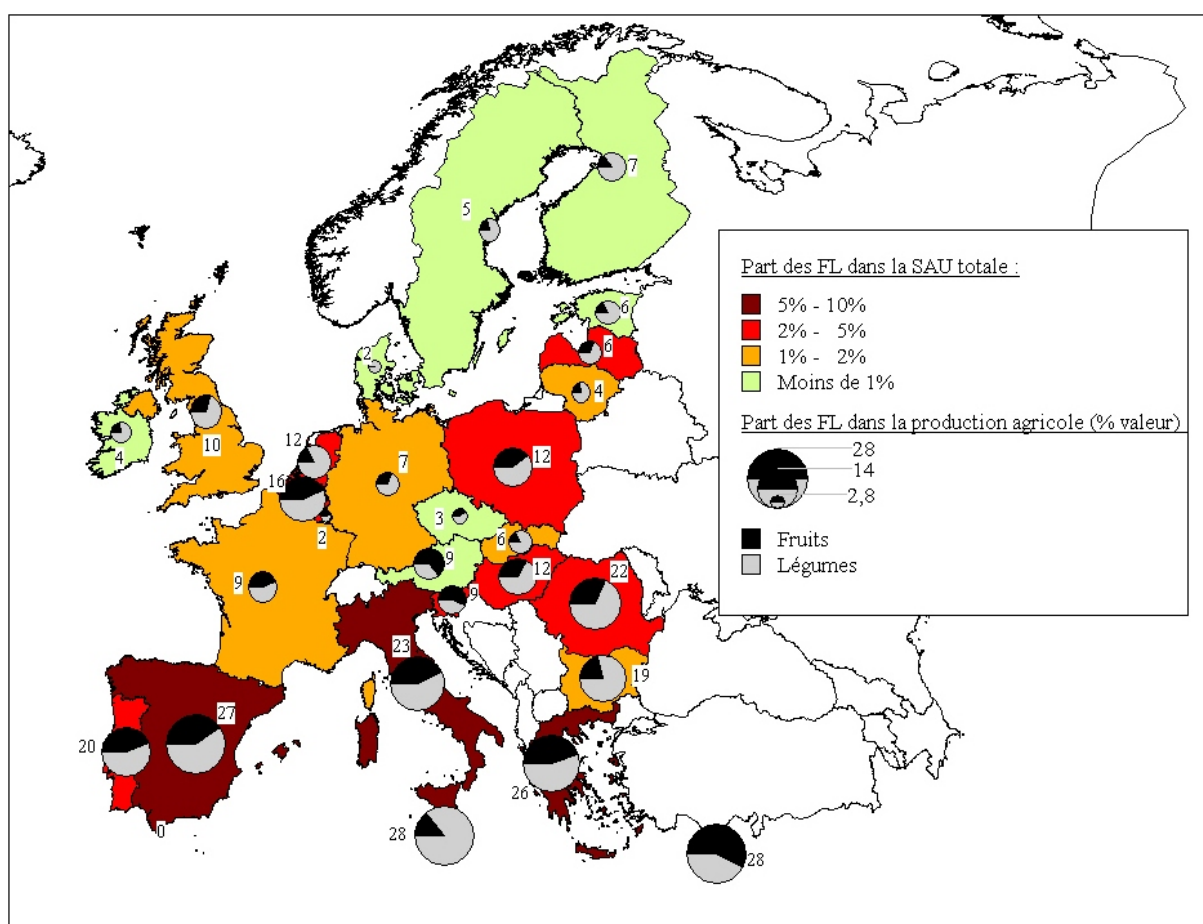
²⁸ Dans la mesure du possible, nous avons pris les données 2007 ou 2006 mais pour certains EM seules des données antérieures étaient disponibles, par exemple en République tchèque nous n'avons que les données de 2000.

²⁹ Fruits = fruits frais, agrumes, fruits tropicaux et raisin de table

secteur FL, permettent de distinguer, dans la production de FL, l'importance relative du secteur des fruits par rapport au secteur des légumes.

En termes de superficie, les FL sont très représentés à Malte (25,5 % de la SAU) et à Chypre (19 %). Dans les autres Etats membres, les FL ne représentent pas des superficies aussi importantes par rapport à la SAU totale, moins de 10 %. Les Etats membres qui ont les parts de surfaces en FL les plus importantes par rapport à la SAU sont les pays méditerranéens : Grèce (7 %), Italie (6 %) et Espagne (5 %).

Figure 4 : Poids (%) du secteur FL dans la production agricole (en valeur au prix de base, prix courant), moyenne 2005-2007, et part de la superficie en FL dans la SAU totale en 2005



Note : Les légumes comprennent aussi les fraises, melons et pastèques.

Source: Agrosynergie à partir de données de l'enquête structure des exploitations pour les superficies et des comptes économiques de l'agriculture pour la valeur de la production sur Eurostat

4.1.2. Eléments clés de la structure productive

Le secteur FL est caractérisé par son hétérogénéité, due à la diversité des produits, des systèmes de production (arboriculture, plein champ, sous serre), des modes de commercialisation et de consommation.

- Les exploitations productrices :

On compte en 2005 près de 4,3 millions d'exploitations productrices de fruits et légumes³⁰ dans l'UE-27 (1,9 millions dans l'UE-15). Dans le secteur de la production de légumes melons et fraises, ce nombre a sensiblement diminué entre 2003 et 2005 de près de (-21%) dans l'UE-27 tandis que les superficies se sont maintenues. Cette évolution globale masque toutefois des évolutions contrastées selon les productions : on note un recul des productions de plein champ au profit des productions sous

³⁰ en fait légumes, melons et fraises

serres. Concernant la production fruitière (hors agrumes et raisin de table), le nombre d'exploitations et dans une moindre mesure les superficies ont légèrement diminué (respectivement -6 et -3 % dans l'UE-27) entre 2003 et 2005. Le recul est plus important le secteur du raisin de table qui, sur la même période, a perdu le quart des exploitations productrices et 13 % des superficies. Globalement, lorsque le nombre d'exploitations recule (cas de la production de légumes plein champ et de la production fruitière), les surfaces régressent aussi mais de façon moins importante ce qui laisse supposer que les superficies se sont concentrées.

Tableau 5 : Nombre d'exploitations productrices de fruits et légumes

UE-15	Nombre			Surface (ha)		
	2003	2005	Variation 2003-2005	2003	2005	Variation 2003-2005
EA* productrices de légumes frais, melons et fraises de plein champ ³¹	316 540	271 610	-14,2%	896 290	857 900	-4,3%
EA productrices de cultures maraîchères en plein air ³²	234 690	200 270	-14,7%	351 130	330 650	-5,8%
EA productrices de légumes frais, melons, fraises sous serre	91 090	95 250	4,6%	85 730	90 500	5,6%
<i>Total Légumes frais, melons, fraises</i>	<i>556 590</i>	<i>482 280</i>	<i>-13,3%</i>	<i>1 333 030</i>	<i>1 279 790</i>	<i>-4%</i>
EA productrices d'arbres fruitiers et baies	1 011 140	893 490	-11,6%	1 911 900	1 806 550	-5,5%
EA productrices d'agrumes	358 160	332 040	-7,3%	484 890	481 230	-0,8%
EA productrices de raisins de table	125 770	103 830	-17,4%	122 190	100 690	-17,6%
UE-27						
EA productrices de légumes frais, melons et fraises de plein champ	1 591 210	1 084 030	-31,9%	1 276 650	1 200 690	-5,95%
EA productrices de cultures maraîchères en plein air	794 310	665 890	-16,2%	421 340	474 840	12,70%
EA productrices de Légumes frais, melons, fraises sous serre	161 900	185 610	14,6%	98 110	102 770	4,75%
<i>Total Légumes frais, melons, fraises</i>	<i>2 277 850</i>	<i>1 799 360</i>	<i>-21%</i>	<i>1 809 420</i>	<i>1 787 440</i>	<i>-1,2%</i>
EA productrices d'arbres fruitiers et baies	1 960 610	1 844 160	-5,9%	2 543 940	2 470 110	-2,90%
EA productrices d'agrumes	370 890	345 770	-6,8%	489 850	485 850	-0,82%
EA productrices de raisins de table	187 380	141 100	-24,7%	139 090	120 450	-13,40%

*EA : exploitations agricoles

Source : Eurostat FSS

Les Etats membres qui comptent le plus grand nombre d'exploitations productrices de légumes frais, melons et fraises sont : la Pologne et la Roumanie (représentant chacun 26 % des exploitations de l'UE-27 environ), devant la Lituanie (11 %) et l'Espagne (9 %).

Les exploitations avec des arbres fruitiers sont principalement localisées en Pologne (21,5 %), en Espagne (14 %), en Italie (13,8 %) et en Roumanie (12,5 %). Les exploitations d'agrumes se situent en majeure partie dans les Etats membres méditerranéens : Espagne (37,4 % des exploitations de l'UE-27), Grèce (24,9 %), Italie (24,4 %) et Portugal (8,5 %). Les exploitations de raisins de table se retrouvent aussi en Italie (31,3 % des exploitations de l'UE-27), en Grèce (11,3 %) et en Espagne (10 %), mais aussi en Hongrie (16,3 %), en Bulgarie (11,7 %) et en Roumanie (10,4 %).

Les exploitations productrices de FL sont en général de petite taille (environ 1 ha par exploitation productrice de légumes, melons et fraises en moyenne en 2005 dans l'UE-27, 1,3 pour les exploitations d'arbres fruitiers, 1,41 pour les exploitations agrumicoles et 0,9 pour les exploitations productrices de raisins de table). Globalement, les exploitations se sont agrandies entre 2003 et 2005 (entre +3 et +25 % selon le type de production dans l'UE-27). La petite taille des exploitations s'explique par l'intensivité en main-d'œuvre qui caractérise les systèmes de production FL.

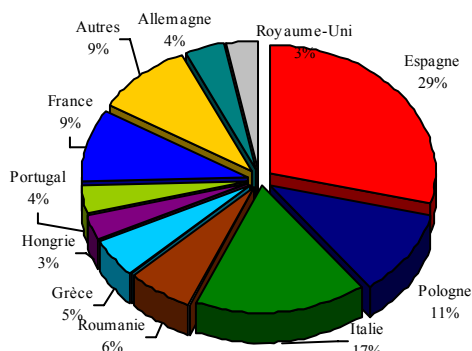
Il apparaît clairement, au vu des chiffres précédents, que les exploitations des nouveaux Etats membres sont plus petites que les exploitations des anciens Etats membres. En fait, la superficie moyenne en FL des exploitations productrices est très variable selon les Etats membres: pour les exploitations productrices de légumes, melons et fraises, elle varie entre 0,1 ha en Lituanie et 12,1 ha/exploitation au Royaume-Uni.

³¹ Légumes frais, melons, fraises plein air en rotation avec d'autres cultures non horticoles

³² Légumes frais, melons, fraises plein air en rotation avec d'autres cultures horticoles

Si l'on considère la répartition des Etats membres selon la superficie totale en FL de leurs exploitations, l'Espagne arrive largement en tête (elle regroupe près de 29 % des superficies de FL des exploitations productrices) devant l'Italie (17 %), la Pologne (11 %), la France (9 %) et la Roumanie (6 %).

Figure 5 : Répartition de la superficie de FL entre les Etats membres en 2005 (données sur les exploitations productrices)



Source : Eurostat, Enquête structure des exploitations

- Les exploitations spécialisées :

Le nombre d'exploitations spécialisées en FL est en diminution dans l'UE-27, surtout dans les Etats membres de l'UE-15. Entre 2003 et 2005 dans l'UE-15, le nombre d'exploitations spécialisées en horticulture a diminué de 11% environ, et le nombre d'exploitations fruitières spécialisées de presque 9%. Au niveau de l'UE-27, cette tendance est nettement moins marquée, le nombre d'exploitations spécialisées en FL est resté quasiment stable entre 2003 et 2005. En effet, dans les nouveaux Etats membres les exploitations spécialisées en FL sont en augmentation (par exemple +42 % en Roumanie, +17 % en Pologne).

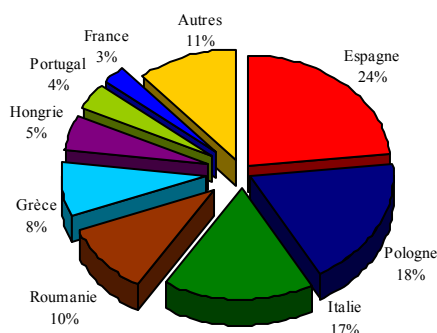
Tableau 6 : Nombre des exploitations agricoles spécialisées en fruits et légumes dans l'UE-27

	2003	2005	Variation 2003-2005
UE-15			
Exploitations horticoles ³³ spécialisées	167 160	148 550	-11,13%
Exploitations fruitières ³⁴ et agrumicoles spécialisées	485 470	442 800	-8,79%
UE-27			
Exploitations horticoles spécialisées	268 040	267 120	-0,34%
Exploitations fruitières et agrumicoles spécialisées	723 550	717 570	-0,83%

Source : Eurostat, Enquête structure des exploitations

Les exploitations spécialisées en horticulture et fruiticulture sont principalement situées dans les Etats membres méridionaux (Espagne 24 % des exploitations de l'UE-27, Italie 17 %, Roumanie 10 %, Grèce 8 %) ; toutefois la Pologne compte de nombreuses exploitations spécialisées en FL qui représentent 18 % des exploitations de l'UE-27.

Figure 6 : Part d'exploitations spécialisées en FL par EM par rapport au total UE-27 (2005)



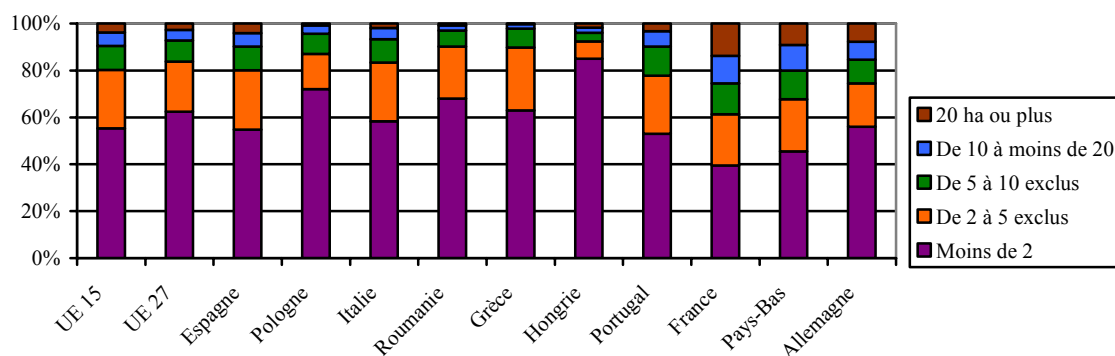
³³ Au sens de l'enquête structure, c'est-à-dire légumes, fraises, melons, fleurs

³⁴ Au sens de l'enquête structure c'est-à-dire fruits issus de cultures permanentes

Source: Eurostat, Enquête structure des exploitations (note: les résultats 2007 de la mise à jour de l'enquête structure ne sont disponibles que pour le Danemark, la Lituanie, Malte et la Pologne)

Les exploitations spécialisées de fruits et légumes sont, en général, de petite taille. Dans l'UE-15, plus de la moitié (55 %) des exploitations spécialisées en horticulture ou fruiticulture ont une SAU inférieure à 2 ha. Cette proportion augmente sensiblement si l'on considère l'UE-27, elle passe à 62 % montrant que dans les nouveaux Etats membres les exploitations étudiées sont en moyenne plus petites que dans les anciens Etats membres.

Figure 7 : Répartition des exploitations spécialisées en horticulture et fruiticulture selon leur classe de SAU (ha) dans l'UE et les principaux EM producteurs (2005)



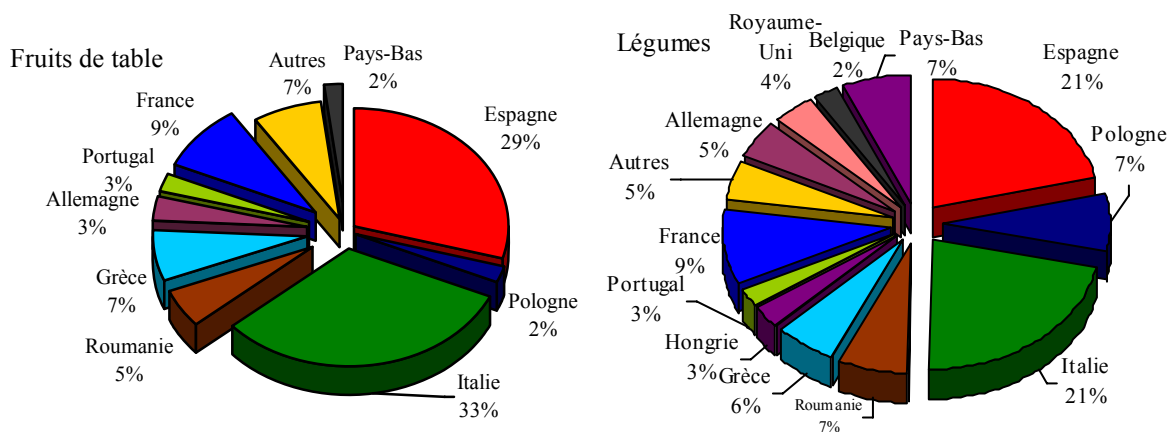
Source : Eurostat, Enquête structure des exploitations

4.1.3. Production communautaire de fruits et légumes

Sur la période 2005-2007, la production de fruits de table³⁵ de l'UE-27 s'élève en moyenne à 35,7 millions de tonnes et la production de légumes à 62,9 millions de tonnes. Les données Eurostat disponibles sur les volumes de production de fruits et légumes sont partielles : nous avons calculé la moyenne sur les années 2005, 2006, 2007, et lorsque plus d'une année manquait, nous avons fait la moyenne des trois années les plus récentes disponibles.

En termes de volumes, l'Espagne et l'Italie dominent largement la production de FL de l'UE-27, à eux deux ils représentent 62 % de la production communautaire de fruits de table et 43 % de la production de légumes. La répartition des volumes de production entre les Etats membres est cependant différente pour les fruits et pour les légumes

Figure 8 : Répartition des volumes de production de fruits de table et de légumes par EM dans l'UE-27 (moyenne 2005-2007)

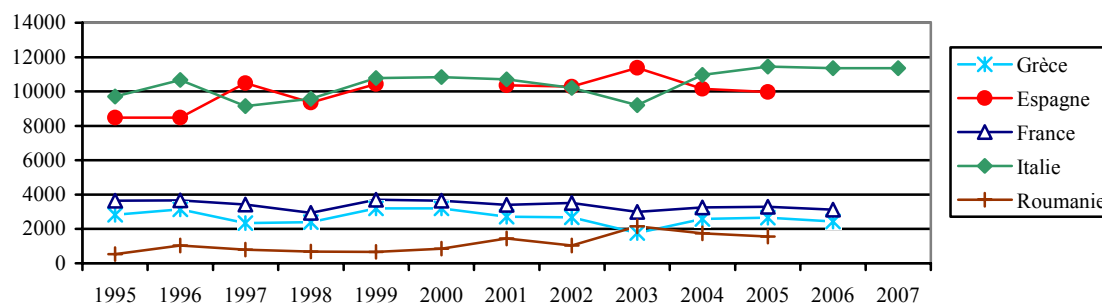


Source: Eurostat New Cronos

³⁵ ne sont pas compris : les olives, raisins secs, raisins de cuve, produits de cueillette, fruits des jardins familiaux et pommes et poires autres que de table

Derrière l'Italie (32 % du volume UE-27) et l'Espagne (29 %), les principaux EM producteurs de fruits de table sont la France (9 %), la Grèce (7 %) et la Roumanie. Sur la décennie 1996-2006, l'évolution de la production de fruits de table de ces cinq grands producteurs montre pour certains pays un développement de la production (Italie, Espagne, Roumanie) alors qu'elle régresse dans d'autres (Grèce et France) (Figure 9).

Figure 9 : Production de fruits de table des principaux Etats membres producteurs (1995-2007, 1 000 T)

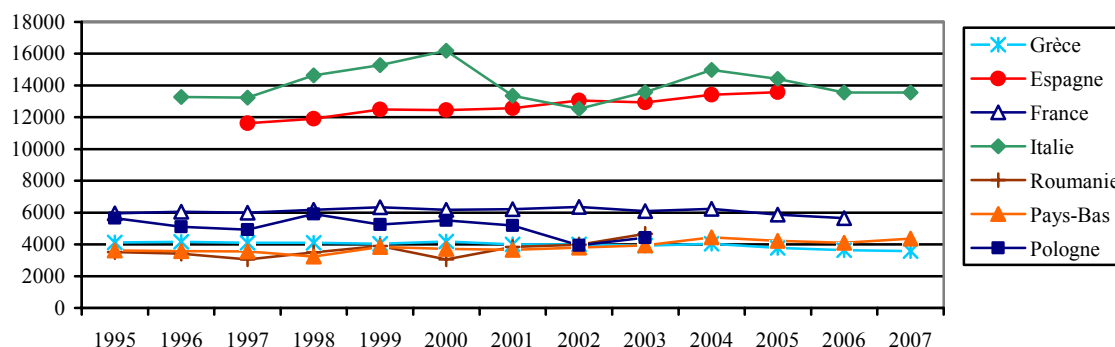


Source: Eurostat New Cronos

Pour la production de légumes, l'Italie et l'Espagne qui produisent respectivement en moyenne 22 % et 21,1 % du volume communautaire ces dernières années, sont suivis de loin par la France (9 %), la Pologne (7 %), les Pays-Bas (7 %), la Roumanie (7 %) et la Grèce (6 %).

L'évolution de la production de légumes dans les principaux EM producteurs montre en Espagne une forte hausse, de 11,6 à 13,6 millions de tonnes entre 1997 et 2005 (+17 % environ) ainsi qu'aux Pays-Bas dont la production est passée de 3,6 à 4,4 millions de tonnes entre 1995 et 2007. On peut noter que la production italienne a connu des variations importantes sur la période étudiée.

Figure 10 : Production de légumes des principaux EM producteurs (1995-2007, 1 000 T)

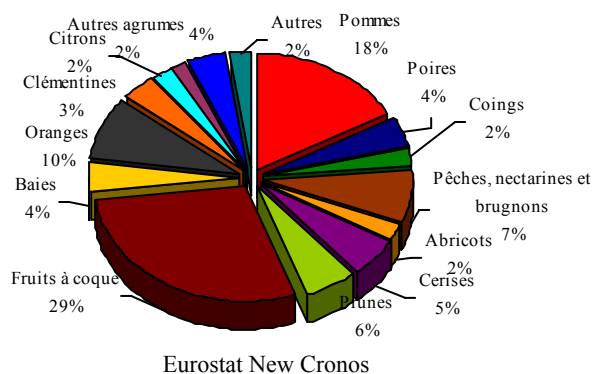


Source: Eurostat New Cronos

4.1.4. Principaux fruits et légumes cultivés dans l'UE

Les surfaces d'arbres fruitiers dans l'UE sont dominées par les fruits à coque (29 % des superficies d'arbres fruitiers cultivés en 2006 dans l'UE-27), devant les pommes (18 %), les oranges (10 %) et les pêches nectarines (7 %).

Figure 11 : Répartition des superficies d'arbres fruitiers et baies par fruit en 2006 dans l'UE-27 (%)³⁶

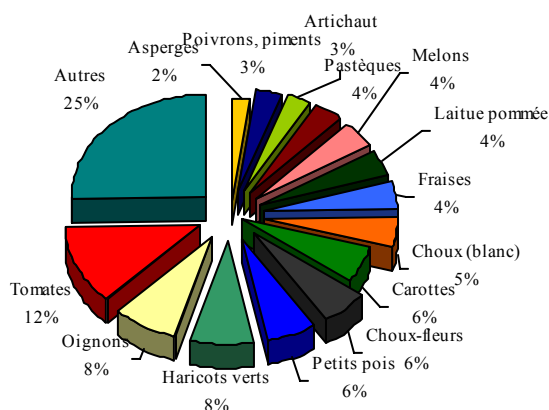


Source:

Eurostat New Cronos

Il existe une très grande variété de légumes cultivés dans l'UE, comme le montre l'importance de la catégorie "Autres" dans le graphique suivant. Le principal légume cultivé est la tomate (12 % des superficies) devant l'oignon (8 %), les haricots verts (8 %), les petits pois, le chou-fleur et les carottes (6 %). Toutes variétés confondues, le chou potager représente 13,4 % des superficies de légumes, melons et fraises dans l'UE-27.

Figure 12 : Répartition des superficies de légumes et fraises par espèce en 2007 dans l'UE-27 (%)³⁷



Source: Eurostat New Cronos

4.1.5. Organisation des filières fruits et légumes

4.1.5.1 Les opérateurs des filières de distribution des fruits et légumes en Europe

Les fruits et légumes suivent un ensemble d'étapes, le long de la filière, depuis leur production jusqu'à leur consommation sous forme de produits frais ou transformés.

Les FL ont des caractéristiques particulières, se sont des produits frais, périssables, et à destination alimentaire. Ils nécessitent une coordination particulière entre les acteurs en charge de ces étapes et une gestion des flux par une logistique appropriée.

De plus, une autre particularité de la filière FL est de regrouper une diversité de produits à caractéristiques spécifiques impliquant des modes de coordination et de gestion différents. Les produits se distinguent notamment par leur destination : les marchés du frais, les marchés d'export,

³⁶ Les données présentées ne contiennent pas les superficies de fruits de table à Malte car aucune donnée n'est disponible pour cet EM. Pour l'Espagne et la Roumanie, nous avons complété les données 2006 avec des données 2005.

³⁷ Aucune donnée n'est disponible pour Malte. Pour le Portugal seules les données antérieures 2003 sont disponibles : nous avons donc utilisé les données 2003. Pour le Danemark, la France, la Roumanie et l'Irlande, les données 2007 étaient incomplètes; nous avons utilisé les données 2006 pour les compléter. Pour l'Espagne, les superficies de certains légumes n'étant disponibles ni pour 2007 ni pour 2006, nous avons utilisé les données de 2005 pour compléter le jeu de données 2007.

l'industrie de transformation. Ils se distinguent également par le degré de périssabilité : certains produits semi-périssables peuvent se stocker, permettant une gestion des volumes mis en marché, et d'autres sont hautement périssables (appelés dans la suite « ultra frais ») et fragiles, imposant une gestion en flux tendus pour minimiser les pertes mais aussi limiter la dégradation de la qualité des produits³⁸.

Il est donc plus adapté de parler des filières fruits et légumes au pluriel, en particulier, il est important de distinguer deux filières celle des produits destinés à être consommés frais et celle des produits destinés à l'industrie agroalimentaire.

Les filières « frais » :

Les principales étapes de cette filière peuvent être distinguées ainsi :

1. production et récolte ;
2. première mise en marché : elle regroupe les actes techniques que sont la préparation (nettoyage etc.), le tri, le calibrage, la maturation, la conservation, le conditionnement, la réfrigération et la vente (en général en gros) ;
3. seconde mise en marché : elle inclut l'achat en gros des produits déjà calibrés voire conditionnés, la gestion des portefeuilles de clients, la revente en lots adaptés aux besoins de la 3^{ème} mise en marché, enfin éventuellement le stockage et le mûrissage ;
4. troisième mise en marché : elle consiste en la distribution et vente au consommateur final.

Traditionnellement, chacune de ces étapes est conduite par un groupe d'opérateurs spécialisés (nous les décrivons dans le graphique suivant). Outre leur place dans la filière et les volumes qu'ils gèrent, ces opérateurs se distinguent notamment par le fait qu'ils deviennent ou non propriétaires de la marchandise.

Certains d'entre eux se spécialisent dans la coordination entre ces étapes, on peut citer par exemple :

- Le rôle des courtiers ou « collecteurs » qui passent d'exploitations en exploitations pour approvisionner les premiers metteurs en marché. Ces opérateurs ont disparu dans certains bassins mais sont encore présents dans d'autres, par exemple sur les filières agrumes de l'Espagne, la Grèce et la Calabre (Italie) ;
- le rôle des marchés de gros qui permettent de se rencontrer soit aux premiers et aux seconds metteurs en marché, soit aux seconds et troisièmes metteurs en marché. Ces marchés de gros physiques peuvent avoir des rôles importants, par exemple en Languedoc-Roussillon, mais ils sont globalement en régression (voir QE4) ;
- le rôle des transporteurs, cette fonction est, en effet, souvent externalisée auprès d'opérateurs spécialisés.

Aujourd'hui, ce fonctionnement traditionnel a évolué et plusieurs facteurs sont identifiés dans les études de cas pour expliquer ces évolutions (nous revenons sur l'analyse de ces facteurs dans la QE4) :

- une concentration de la distribution et le développement des chaînes de supermarché,
- les changements dans les modes de consommation et les exigences de sécurité sanitaire des aliments qui imposent des systèmes de traçabilité, une gestion et une logistique améliorées afin de conserver les qualités visuelles et gustatives des produits, etc. ;
- une évolution des techniques et des « outils » notamment dans la logistique et le conditionnement,
- une plus forte pression concurrentielle ;
- l'intégration dans le marché communautaire.

Sous la pression de ces facteurs, selon les résultats des études de cas, les filières fruits et légumes connaissent des phénomènes d'intégration verticale (un opérateur réalise plusieurs fonctions qui étaient auparavant réalisées par des opérateurs distincts de la filière) et de concentration (des opérateurs spécialisés sur les mêmes fonctions se regroupent ou se rachètent).

³⁸ Une mauvaise manipulation des FL périssables peut générer des chocs sur les FL, qui dégradent leur qualité visuelle, accélèrent le pourrissement. D'autre part, la durée des opérations depuis la récolte jusqu'à la vente (chargement/déchargement, tri, conditionnement, étiquetage, stockage, transport) dégradent également la qualité des FL (Soler, et al., 2007)

L'intégration est le fait des opérateurs de l'amont : les producteurs développent des activités de première mise en marché soit au niveau de leur exploitation, soit en se groupant dans des organisations (notamment des OP reconnues ou non par l'OCM FL) capables de traiter directement avec la troisième mise en marché. Elle est également le fait des opérateurs d'aval, on peut citer notamment l'achat par les grandes chaînes de distribution de centrales d'achat et de plateformes d'expédition.

Le degré d'intégration, de concentration, la diversité des acteurs et leur mode de négociation sont assez hétérogènes d'un bassin de production à l'autre et d'un groupe de produits à l'autre. Nous en donnons un éclairage dans la suite sur la base des résultats des études de cas. Cependant de manière générale, on peut distinguer actuellement :

- des filières dites courtes sur lesquelles les producteurs vendent directement aux consommateurs ou aux détaillants généralement avec peu d'actes de préparation. Ces filières ont connu une régression mais connaissent un regain d'intérêt de la part des certains consommateurs ;

- des filières dites longues caractérisées par une « préparation » plus importante des produits et en général plus d'opérateurs impliqués. Le développement de la grande distribution a profondément fait évoluer leur fonctionnement. Une grande partie des fruits et légumes frais transitent actuellement par la grande distribution qui a pris des parts de marché croissantes aux grossistes traditionnels. Se côtoient ainsi aujourd'hui :

- les circuits de la grande distribution, en fort développement depuis les années 90, au dépend du système suivant. Dans ce circuit, les centrales d'achat achètent en gros pour une enseigne et achalandent un ensemble de magasins. En parallèle, les magasins peuvent avoir leur propre service d'approvisionnement. On oppose, dans ce système, les enseignes des grandes surfaces à celles du « hard discount ». Les premières ont une stratégie basée sur les services (gamme, garantie de qualité, fidélisation des clientèles par programmes spéciaux, etc.). Les secondes ont une stratégie basée sur des prix bas garantis. La grande distribution a fait évoluer le fonctionnement de la filière car ces opérateurs demandent des volumes extrêmement importants, des produits standardisés respectant des critères stricts de qualité (en particulier sanitaire) et plus récemment des cahiers des charges techniques de production.
- Des circuits hérités du fonctionnement traditionnel des filières où dominent les agents intermédiaires que sont les grossistes. Ces opérateurs perdent progressivement des parts de marché sur la vente aux consommateurs et se sont centrés sur la vente en restauration hors domicile (RHD), sur les détaillants et sur des circuits spécialisés.

Dans les filières longues, la négociation entre première et seconde mises en marché est différente d'un bassin de production à l'autre et se fait au travers de quelques marchés aux enchères (en Andalousie par exemple et jusqu'à récemment en Languedoc Roussillon) mais surtout de négociations de gré à gré soit sur des marchés physiques de gros, soit directes. Nous étudions en détail l'évolution des processus de négociation dans la QE 3.

La filière « produits transformés »

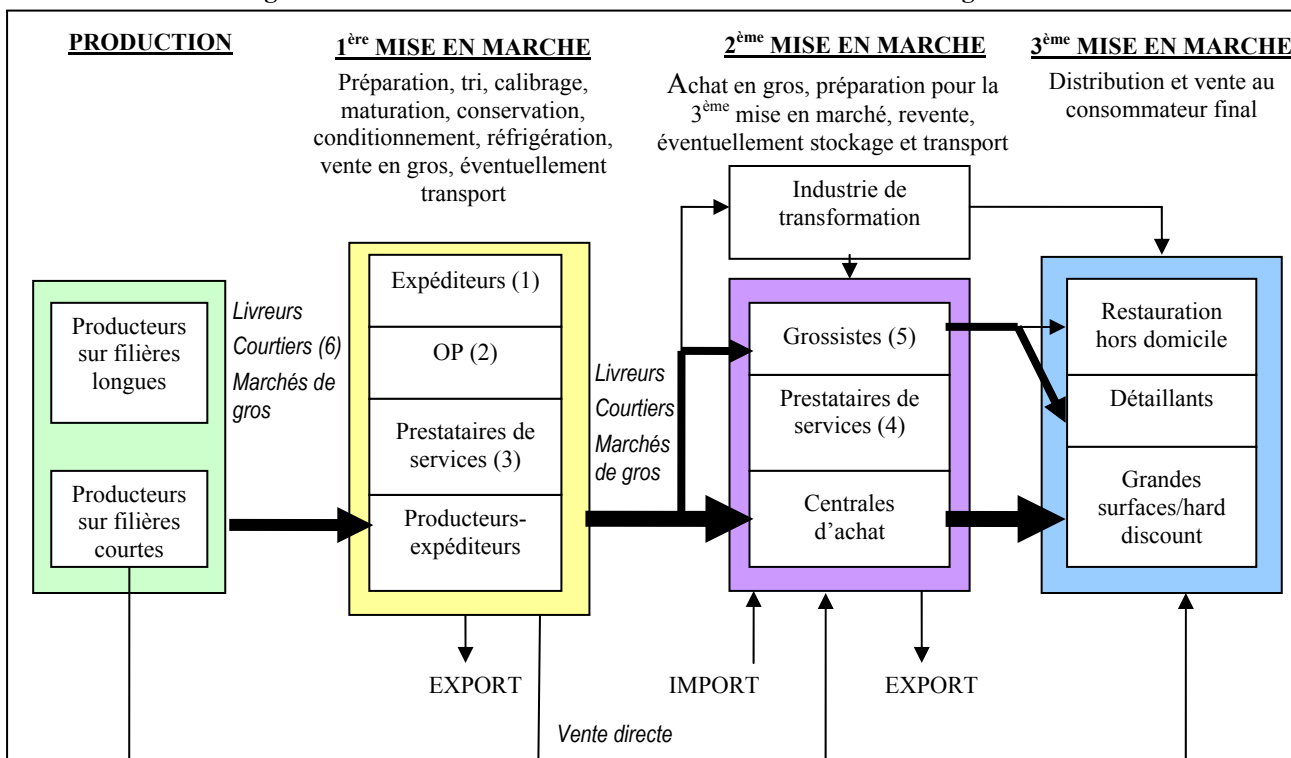
En ce qui concerne la filière des fruits et légumes industriels, les principales étapes sont les suivantes :

1. production et récolte,
2. première mise en marché : préparation, tri, calibrage,
3. industrie de transformation : transformation et stockage,
4. mise en marché : stockage, distribution et vente au consommateur final.

Dans les filières « produits transformés », les enjeux sont différents par rapport à la filière « frais » : les industriels ont des installations à rentabiliser et ils cherchent donc à garantir un approvisionnement régulier de leurs usines, si possible par une production de proximité (réduction des coûts de transport) répondant à un cahier des charges précis.

Ces contraintes ont favorisé l'établissement de contrats entre la première mise en marché et les industries, voire entre les producteurs et les industriels. Nous analysons ce processus dans la QE3. Comme sur le frais, cette filière connaît des phénomènes d'intégration et de concentration. Concernant la mise en marché finale, le rôle des marchés d'export (intra et extra-UE) est nettement plus important que sur les produits frais. On peut schématiser le fonctionnement des filières fruits et légumes par la figure suivante.

Figure 13 : Schéma de fonctionnement des filières de fruits et légumes



- (1) Les expéditeurs achètent des FL aux producteurs et réalisent l'ensemble des actes de la première mise en marché y compris la commercialisation à la 2nde mise en marché (ils peuvent déléguer certaines fonctions à des prestataires de services)
- (2) Les OP : leur particularité est d'être reconnue sous l'OCM FL et d'être propriété des producteurs. Elles forment cependant un groupe très hétérogène. Elles peuvent remplir des fonctions et avoir une place dans la filière différente : certaines sont des intermédiaires entre les producteurs et les premiers metteurs en marché (par exemple : groupes de producteurs travaillant avec des expéditeurs ou avec des prestataires de service) ; certaines sont des premiers metteurs marché, certaines peuvent avoir en sus intégré des fonctions de la seconde mise en marché (ce point sera analysé dans la question 2). D'autre part, elles peuvent avoir des organisations internes très différentes : certaines sont des structures de second, voire de troisième niveau (telles que des unions de coopératives, ou des bureaux commerciaux d'un ensemble d'entreprises privées), d'autres sont des structures de 1^{er} niveau regroupant des producteurs individuels. Elles ont, enfin, des tailles et nombres d'adhérents très différents d'un Etat membre à l'autre, comme nous le montrons dans la partie 4.2.
- (3) Les prestataires de services de 1^{re} mise en marché fournissent les services de la première mise en marché, sans devenir propriétaires des produits ni se charger de la commercialisation,
- (4) prestataires de services de 2nde mise en marché : ils apportent des services aux centrales, aux services d'achat de la GMS et aux grossistes (stockage, conditionnement, réfrigération) sans devenir propriétaires de la marchandise et sans avoir de fonction de commercialisation.
- (5) les grossistes : sont définis, ici, comme des seconds metteurs en marché en charge de la gestion d'un portefeuille de clients. Ils achètent des produits en gros (produits le plus souvent calibrés voire conditionnés pour la 3^{em}e mise en marché) et les revendent en lots et aux périodes adaptés aux besoins des clients. Ils peuvent également réaliser certains services (transport, stockage, plus rarement conditionnements particuliers).
- (6) les courtiers (ou intermédiaires commerciaux) : ils recherchent des produits ou des marchés au niveau de la première ou de la seconde mise en marché. Ils fournissent un service et ne deviennent pas propriétaires de la marchandise

Source : Agrosynergie

Au niveau de chaque filière se distinguent les acteurs au cœur de la filière en charge des différentes étapes de gestion des produits mais également les opérateurs institutionnels responsables de l'encadrement des filières et enfin les dispositifs de recherche et innovation. Nous avons essentiellement décrit le cœur des filières. Cependant, il faut noter que les bassins de production se distinguent également fortement sur le plan de l'encadrement institutionnel.

4.1.5.2 Les spécificités des filières des bassins de production des études de cas

Tableau 7 : Données générales sur les structures productives des régions d'étude de cas

Régions d'EDC	Productions fruitières (cultures permanentes)			Productions légumières (cultures annuelles)		
	5 principales productions en surface	Surfaces 2007 (S), Nb d'exploitations (Exp.) 2005, Surface moyenne des expl. (S moy) 2005*	Evolution des surfaces 96/2007	5 principales productions en surface	Surfaces 2007 (S), Nb d'exploitations (Exp.) 2005, Surface moyenne des expl. (S moy) 2005*	Evolution des surfaces 96/2007
Languedoc Roussillon	Pêches/nectarines, abricots, pommes, cerises	S : 17 222 ha Exp. : 2 237 S. moy : 7,2 ha	- 28%	Asperges, melons, salades, artichauts, tomates	S : 11 789 ha Exp. : 2 115 S moy : 4 ha	-33%
Andalousie (données enquête structure 2005)	Amandes, oranges, pêches nectarines, citrons	S : 290 528 ha (dont 179 777 ha amandiers) Exp: 53 614 S. moy : 4,3 ha	+ 38% (hors amandiers)	Tomates, poivrons, salades, melons, pastèques	S : 122 579 ha Exp. : 32 080 S moy : 2,44 ha	+2%
Dytiki Ellada	Raisins de Corinthe (40%), oranges (28%), mandarines, noix	S : 22 750 ha Exp : 21 938 S moy : 0,56 ha	+ 0%	Pastèque (30%), tomate pour l'industrie (14%), tomates fraîches (10%), melons, haricots verts	S : 24 180 ha Exp : 7 460 S moy : 1,47 (0,8 pour les exploitations sous serres)	+ 7% (+18% pour la pastèque ; - 26% pour la tomate industrielle)
Pays-Bas	Pommes (45%), poires (32%) et fraises (10%)	S : 19 882 ha (avec les fraises) Exp : 2 441 (fruits à pépin et noyau) S. moy : 7 ha (fruits à pépins et noyau)	- 19 %	Oignons (30%), chou (10%), haricots verts, pois, choux de bruxelles	S : 86 350 ha Exp : 3 213 dont 2547 sous serres S. moy : 1,9 ha (sous serres) 13 ha (plein champ)	1998-2007 + 11%
Emilie-Romagne (Italie)	Poires Nectarines Pêches Pommes Prunes	Surface: 75.030 ha Exp : 24.118 S. moy : 3,11 ha	1999-2007 : -13,7%	Tomate d'industrie Racines et bulbes Haricot et Haricot vert Feuilles et inflorescences	S : 32.441 ha Exp : 7.739 S. moy : 4,19 ha	1995-2005 : -23,1%
Calabre (Italie)	Oranges, Clémentine, Pêches, Manda-rines, Citrons	S (2005) : 50.131 ha Exp : 41.420 S.moy : 1,58 ha	1999-2007 : 1,5%	Tomates, Tomates d'industrie, Fenouil, Choux fleur, Aubergines	S (2005): 13.096 ha Exp : 14.544 S. moy : 0,90 ha	1999-2007 : +12%
Hongrie	Pomme (53%), cerises (13%) pêches et nectarines (8%), prunes	moyenne des exploitations membres d'OP/PG 1999-2007: 2,3 ha	2002-2007 : +10%	Pois (32%), pastèques (13%), Poivron doux (7%), Haricots vert (5%), oignons, carottes	moyenne des exploitations membres de OP/PG 1999-2007: 2,3 ha	2002-2007 : -28%
Pologne	Pommes (30%) fruits de bois (15%), noisettes, cerises amères	S : 281 000 ha arbres ; 130 000 ha de baies Exp : 350 000 (Mazowieckie) S. moy : 7,8 ha (Mazowieckie) – 6,5 ha (Lubelskie)	2004-2007 : +5%	Données manquantes	Données manquantes	Données manquantes

* en surface, nous indiquons ici le total des surfaces cultivées. Dans les systèmes maraîchers, les surfaces peuvent être comptées plusieurs fois si les rotations permettent de faire plusieurs cultures par an.

Les informations sur le nombre d'exploitations et la surface moyenne des exploitations se rapportent aux exploitations dites professionnelles. Dans certaines régions, en Andalousie et Dytiki Ellada, les superficies correspondant aux exploitations professionnelles sont très inférieures à la superficie cultivée totale.

Source : Etudes de cas et services statistiques des Etats membres

Languedoc-Roussillon (France)

Production : les systèmes de production sont diversifiés en fonction des sous régions, ainsi la majorité du territoire de Languedoc-Roussillon est constituée :

- d'une plaine côtière où les exploitations sont de type polyculture (alliant viticulture, arboriculture ou production maraîchères à des productions céréalières), et de type spécialisé en arboriculture ou maraîchage. Dans les exploitations de polyculture, la crise viticole favorise le recul des vignes au profit de l'arboriculture. Les exploitations maraîchères associent en majorité des cultures de plein champ (artichaut, melon, etc.) à des cultures sous abris (salades, etc.) et 4 % des exploitations sont spécialisées en culture sous serres ou abris hauts (tomates, concombres, poivrons).
- Hors de la plaine côtière, à l'est (petite Camargue) les exploitations sont spécialisées en production d'asperges ;
- au Nord, dans deux zones de moyennes montagnes, les exploitations sont de petites tailles spécialisées sur des produits « spécifiques » parfois en Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) ;
- à l'ouest, dans le piémont pyrénéen, les exploitations, de petites ou grandes tailles, sont plutôt spécialisées en pêches et abricots.

Sur l'ensemble de la région, environ la moitié des producteurs sont membres d'une OP reconnue par l'OCM FL.

Première mise en marché : les premiers metteurs en marché sont tout autant des expéditeurs que des OP. Les expéditeurs peuvent s'approvisionner auprès de producteurs dont certains ont constitué des OP (qui n'ont pas d'infrastructures de conditionnement ou de stockage). Les expéditeurs sont une majorité des petites à moyennes entreprises et une minorité de très grandes sociétés. Une part importante des OP sont des coopératives (qui préexistaient avant 1996) qui ont toutes les fonctions des premiers metteurs en marché. Un nombre plus réduit d'OP travaille avec des expéditeurs, déléguant la fonction commerciale, de tri, de conditionnement et parfois louant les infrastructures de stockage.

Seconde mise en marché : elle est dominée par la GMS (les 6 principales centrales d'achat et magasins directement) qui draine à l'échelle nationale plus de 80 % des volumes de FL pour le frais. Les volumes restants sont essentiellement gérés par des grossistes. Ces deux opérateurs travaillent avec les OP, les expéditeurs privés et quelques producteurs de grande taille qui ont leurs propres stations d'expédition. Il existe trois types de grossistes : les grossistes spécialisés situés sur des marchés de gros (notamment le marché de gros de Perpignan ou de Châteaurenard) où leurs clients viennent s'approvisionner (magasins détaillants, restaurateurs ou acheteurs de restauration collective, parfois la GMS) ; les grossistes à service complet, implantés sur tout le territoire, ils réalisent leur vente par téléphone et assurent les livraisons à leurs clients composés surtout de chaînes de restauration et de collectivités ; et enfin les grossistes détaillants ou semi-grossistes qui rayonnent sur une zone réduite (ville ou département). Les grossistes ont perdu le segment du consommateur final (couvert presque en totalité par les GMS) mais ils sont les fournisseurs de la RHD et des détaillants spécialisés.

Andalousie (Espagne)

Production : les productions sont localisées géographiquement en fonction des conditions pédoclimatiques créant des pôles de production dans les sous régions andalouses. Ainsi, Almeria, première province productrice de légumes de la région (plus de 50 % des volumes), regroupe des exploitations hautement spécialisées dans la production intensive de légumes (tomates, poivrons, concombres) sous serres (abris plastiques de grandes dimensions), destinés à l'exportation. Les rendements sont relativement faibles (tomate : 12 à 15 kg/m²) et les évolutions des systèmes de production peu importantes depuis 15 ans. 95 % des producteurs ont une activité uniquement agricole.

La province de Huelva est très fortement spécialisée dans la production de fraises (95 % de la production espagnole). Les fruits sont cultivés sous tunnels plastiques et 100% de la production est certifiée production intégrée. La préparation des produits dans les centres de conditionnement est immédiate et l'expédition des fruits se fait quelques heures après leur récolte manuelle. Dans ces deux provinces, la majorité des exploitants est affiliée à une organisation agricole, souvent une OP.

Dans le reste de la région andalouse, on trouve un ensemble de produits, notamment les agrumes, les melons, la tomate industrielle, etc. La taille moyenne des exploitations d'agrumes est de l'ordre de 4 ha, avec dans l'est des minifundistes et dans l'ouest de grandes superficies récemment converties à l'agrumiculture. Dans ces régions, les producteurs de FL destinés au frais sont rarement membres d'organisations de producteurs.

Première mise en marché : Dans le secteur de la fraise, des agrumes ou des tomates transformées, la première mise en marché est dominée par les OP. Dans le secteur des légumes frais, les OP dominent également, mais environ 40% de la production est vendue par les producteurs à des expéditeurs (exportateurs ou importateurs) via des marchés au cadran privés. Les sociétés de marché au cadran peuvent fournir un service de calibrage, manipulation et conditionnement des produits. Le service de transport est souvent externalisé. Enfin, les sociétés de marché au cadran, au travers de départements commerciaux, réalisent elles-mêmes la première mise en marché d'une partie de la production. Les marchés de gros traditionnels pour la première et la deuxième mise en marché (nationaux comme Mercasevilla ou celui de Perpignan pour les produits exportés) perdent de l'importance.

Seconde mise en marché : Pour les légumes destinés au marché du frais d'export, et donc mis en marché par les OP, la seconde mise en marché est dominée par les centrales d'achat nationales et étrangères (70% pour les produits d'Almeria), en direct ou via des intermédiaires selon les pays de destination.

Les produits dont la première mise en marché s'est faite via les marchés au cadran sont destinés principalement au marché national. La seconde mise en marché est assurée en majorité (les 3/4 pour les produits d'Almeria) via les grossistes des marchés centraux (Madrid, Barcelone, etc.) et en second par les centrales d'achat des grandes chaînes de distribution.

Dytiki Ellada (Grèce)

Production : Les principales productions sont le raisin de Corinthe, les agrumes, la pastèque et la tomate industrielle.

La production de raisins de Corinthe est ancienne et dynamique (hausse de la production entre 1995 et 2005 de 45%, avec des exploitations entre 2 et 4 ha). Les producteurs sont fortement organisés au sein de coopératives de premier et deuxième

niveau de grandes tailles. Les agrumes sont la deuxième production mais les vergers sont anciens et de très petites dimensions. Les fruits sont de ce fait principalement destinés à la transformation en jus. La production de légumes est diversifiée avec une part importante de pastèque et de tomate, notamment industrielle. Les structures de production sont très petites (60% d'entre elles font moins de 1/2 ha). Globalement, la production est en hausse sauf pour quelques cultures de plein champ, et notamment la tomate industrielle. Et on note un développement des cultures sous serres (+55% pour les tomates, + 67% pour les aubergines, + 56% pour les concombres).

Concernant le marché du frais, se côtoient des filières longues et une filière courte importante où les producteurs vendent en direct sur les marchés ou via des intermédiaires. On estime à 10-15 %, voire 20% pour certains produits, la part de la production régionale vendue en direct sur le marché de rue de Laiki. L'organisation des filières longues reste proche du modèle traditionnel avec un rôle important des grossistes pour la première et la seconde mise en marché, un grand nombre d'opérateurs et d'intermédiaires.

Filière du frais

Première mise en marché : ce sont avant tout des expéditeurs qui s'approvisionnent directement auprès des producteurs, au niveau de l'exploitation ou auprès des coopératives et unions de coopératives. En général, ces expéditeurs sont propriétaires d'infrastructures de préparation (tri, conditionnement, etc.) des FL mais ils peuvent parfois travailler avec des prestataires de service. Les OP sont quasi-inexistantes sur le secteur du frais.

Seconde mise en marché : les grossistes dominent la seconde mise en marché, la grande distribution ne couvrant que 20% des ventes de FL du marché national. La GMS a probablement un rôle plus important en parts d'approvisionnement, plusieurs centrales d'achat étrangères s'approvisionnant en Grèce pour l'export. Elle s'approvisionne auprès des expéditeurs, des grossistes et récemment certains groupes ont investi dans des infrastructures de conditionnement afin de pouvoir travailler directement avec des producteurs.

Les grossistes sont nombreux, leurs pratiques sont très opaques et semblent peu respecter les réglementations locales et européennes (en matière fiscale, normes de qualité et de traçabilité, etc.). Ils s'approvisionnent sur les marchés centraux de Thessalonique et Athènes (où transitent 20-25% des volumes totaux), ou auprès des OP/coopératives ou des expéditeurs.

Filière industrie

Dans le cas des raisins de Corinthe, la totalité la production est mise en marché par un nombre réduit de coopératives ou unions de coopératives dont la plupart sont des OP possédant des unités de transformation ou étant en lien étroit avec un industriel. Les OP ou les industriels se chargent de la seconde mise en marché et commercialisent en général directement auprès de l'industrie alimentaire (pâtisserie, etc.), des détaillants et des chaînes de supermarchés. Certains grossistes peuvent également faire le lien entre ces deux types d'opérateurs mais leur rôle est en déclin.

Pays-Bas

Production : Les exploitations sont des entreprises familiales. Elles sont fortement spécialisées (souvent dans un produit particulier). Il y a une tendance générale à l'augmentation de la taille des exploitations (doublement en 10 ans pour les exploitations de légumes sous serres, + 1/3 pour les exploitations de fruits). La grande majorité des producteurs sont membres de coopératives, qui sont elles-mêmes membres de structures de 2nd. voire de 3^{ème} niveau, reconnues en tant qu'OP, ce qui leur permet de maîtriser la première et la deuxième mises en marché.

Le secteur de la culture sous serre est intensif et innovant, l'objectif étant une adaptation permanente aux évolutions de la demande des consommateurs. Il y a un grand nombre de variétés (65 variétés de tomates). Environ 10% des serres de tomates sont équipées d'éclairage artificiel. L'installation d'unités de production d'énergie est valorisée pour la production agricole (éclairage, chaleur, CO2) et la revente d'énergie. La surface de serres a augmenté (de 3 135 ha en 1998 à 3 640 ha en 2007).

Les cultures de plein champ peuvent également être considérées comme innovantes et efficaces. Les superficies qui varient en fonction des prix, sont à la hausse depuis quelques années (notamment l'oignon, le chou, les haricots verts), permettant des investissements pour l'automatisation de la récolte et des manipulations post-récolte.

La production fruitière, même si elle limitée en surface et en diminution (sur la pomme) est très productive (environ 40 tonnes/ha en 2007 pour la pomme).

Première mise en marché :

La filière est globalement très intégrée avec une première mise en marché dominée par les OP. Depuis 10 ans, la modification majeure concernant la filière est la disparition des marchés au cadran au profit des services commerciaux des OP. Les OP peuvent faire appel à des prestataires de services spécialisés dans la logistique, le conditionnement, la distribution, les services financiers, etc. Quelques expéditeurs sont positionnés sur la première mise en marché, ils s'approvisionnent auprès des producteurs ou des OP.

Seconde mise en marché :

Les OP sont également dominantes au niveau de la seconde mise en marché, en approvisionnant les chaînes de distribution directement ou via des intermédiaires (grossistes, courtiers). On trouve aussi des grossistes (804 grossistes hollandais en 2007, nombre en hausse par rapport aux années précédentes) et des prestataires de services.

Emilie-Romagne

Production :

Les productions sont localisées géographiquement : la presque totalité (86,7%) des surfaces légumières est localisée dans les zones de plaine, en particulier dans les provinces de Bologne, Ferrara, Rimini, Forli-Cesena et Ravenne. La partie restante est située principalement dans les zones de colline (12,9%) et d'une façon négligeable en montagne (0,4%). Dans les plaines, autour des villes, une culture maraîchère s'est historiquement développée (en général petites exploitations) afin de servir le marché local. Les cultures maraîchères sont aussi présentes le long de la côte Adriatique, où se concentre la plupart des cultures sous serre. Dans les autres zones de la région, les cultures de plein champ (pour le frais et pour la transformation) sont en général plus spécialisées (oignons, melons, haricots et haricots verts, pois, etc) et, en général, elles sont produites dans les exploitations de plus grande taille. Un cas particulier est la tomate pour la transformation, dont la culture est concentrée dans les zones occidentales de la région (provinces de Piacenza et de Parme) et effectuée par des exploitations de plus grande taille.

Les surfaces en fruits sont surtout localisées dans les provinces de Modène, Bologne, Rimini, Forli-Cesena et Ravenne. Ces zones sont caractérisées par un degré élevé de spécialisation et un haut niveau technologique. La plupart des cultures sont localisées sous serre. Dans les autres zones de la région, les cultures de plein champ (pour le frais et pour la transformation) sont en général plus spécialisées (oignons, melons, haricots et haricots verts, pois, etc) et, en général, elles sont produites dans les exploitations de plus grande taille. Un cas particulier est la tomate pour la transformation, dont la culture est concentrée dans les zones occidentales de la région (provinces de Piacenza et de Parme) et effectuée par des exploitations de plus grande taille.

Première mise en marché

Les OP réalisent la première et souvent la seconde mise en marché. En Emilie-Romagne il est possible d'affirmer que toute la filière du secteur des FL est bien organisée. Les produits les plus organisés sont les fruits et notamment les pommes, les poires et les pêches et nectarines. L'Emilie-Romagne est la seule région d'Italie qui se caractérise par la présence de nombreuses OP d'auto-transformation dont bon nombre sont spécialisées dans la production et la transformation de la tomate. Les OP sont essentiellement des groupes coopératifs.

Seconde mise en marché

Sur le marché du frais les OP travaillent directement et essentiellement avec la grande distribution. La filière la plus structurée concerne les fruits frais, très organisée au niveau de la conservation et réfrigération, des traitements, de la logistique et des transports réfrigérés. Il y a beaucoup d'accords entre les OP et la GD en ce qui concerne les fruits. La grande distribution est très intéressée à maintenir ces accords avec les OP parce que le secteur du frais, avec ces variétés de fruits est stratégique pour la vente et pour la fidélisation des consommateurs finaux. Les autres acheteurs des OP ou producteurs sont des détaillants, des grossistes et commerçants ambulants des marchés locaux et des sociétés régionales spécialisées en import-export. En Emilie-Romagne en 2006, la GD a été caractérisée par un fort processus de concentration : dans la région, 6 centrales de distribution contrôlent plus de 80% des ventes au détail. Avec plus de 240 m2 de GMS pour 1000 habitants, l'Emilie-Romagne est, en réalité, un leader dans la distribution via les GMS.

Sur le marché de la transformation, nous avons les coopératives d'auto-transformation et les industries de transformation locales. Ces dernières sont des structures privées dont la taille est inférieure à celle des coopératives d'auto-transformation.

Depuis quelques années, le créneau de la restauration collective (cantines, restaurants, etc.) est en fort développement, ce qui oblige les OP à s'adapter pour mieux répondre à ces exigences spécifiques. D'ailleurs, le taux de développement de ce créneau est fort intéressant pour stabiliser et développer le volume des ventes dans un contexte de baisse de la consommation de FL par tête.

Calabre

Production : la production fruitière est fortement spécialisée dans les agrumes (90% du total fruits et agrumes), dont environ 57% d'oranges et 25% de clémentines. La production de légumes est spécialisée dans les légumes « à fruits » (environ 61% de la production totale) et notamment les tomates (45%) dont 26% de tomates pour la consommation et 19% de tomates d'industrie.

La production d'oranges est essentiellement localisée dans une zone historiquement orientée vers la transformation (Piana di Gioia Tauro) où la plupart des industries de transformation sont localisées. Dans cette zone, les producteurs (en général et notamment en agrumes) adhèrent peu à des OP. Les exploitations, pour la plupart sont de petite taille et les plantations sont âgées.

Par contre, dans les dernières années, une autre zone de production (Piana di Sibari) a procédé à une reconversion variétale sur les variétés de clémentines pour le frais. Dans cette zone, les exploitations sont beaucoup plus structurées par rapport à la moyenne régionale et de plus grande taille.

La production de légumes est beaucoup moins organisée que celle des agrumes. Dans ce cas, les exploitations ont une taille moyenne encore plus petite ce qui favorise la consolidation du système traditionnel de commercialisation à travers les petits grossistes. En outre la petite taille engendre des difficultés d'introduction d'innovations technologiques, ce qui empêche la standardisation de l'offre et son adaptation aux exigences de la GD. La production légumière est très saisonnière et a un désavantage compétitif imputable à sa position géographique excentrée qui accroît les coûts de transport vers les grands centres de consommation.

Première mise en marché : en Calabre il n'y a pas de secteurs très organisés en OP. Cependant, celui des agrumes est plus organisé que les autres, avec l'existence notamment de quelques OP. Plus de 70% de la production calabraise d'oranges est envoyée à la transformation tandis que les clémentines sont plutôt destinées au marché du frais. Le taux d'organisation plus élevé s'explique entre autre par l'existence de l'aide à la transformation.

Cependant la majeure partie de la production de fruits et de légumes est commercialisée par plus de 800 entreprises de commercialisation de FL (grossistes, etc.) de petite taille, chacune d'entre elles commercialisant moins de 1 000 tonnes d'agrumes. L'existence d'un nombre très élevé de petites entreprises de commercialisation est imputable à la forte dispersion des exploitations, dont la taille moyenne est à peine supérieure à 1 ha et offrent donc des volumes très limités.

Seconde mise en marché : une bonne partie de la production commercialisée par les quelques entreprises de commercialisation bien structurées est destinée à la GD nationale et étrangère. Ces organisations effectuent le contrôle de la production, notamment en imposant aux producteurs l'adoption de méthodes de production intégrée.

Par contre, la plupart de la production commercialisée par les entreprises de plus petite dimension est destinée au marché de gros (très souvent local) à cause des faibles volumes qu'elles gèrent et de leur capacité réduite de contrôle sur la phase agricole, qui influence négativement la qualité du produit.

Au-delà de ces deux types d'opérateurs, il existe d'autres acteurs qui contribuent à allonger la filière. Notamment :

- les « estimateurs » qui effectuent l'évaluation de la production sur le terrain pour le compte des entreprises de commercialisation,

- les « médiateurs » qui ont un rôle équivalent à des courtiers et passent des contrats entre les acheteurs et les producteurs

- les « éliminateurs » qui collectent les fruits de plus basse qualité (laissés sur les arbres par les commerçants) et les livrent à l'industrie de transformation, au travers des OP pour l'encasement de l'aide communautaire.

Le fonctionnement de la filière est donc assez traditionnel avec en particulier, la pratique de la vente (aux commerçants privés) du produit sur l'arbre. Cette pratique, définie par parcelle, prévoit une estimation de la production sur le terrain (en septembre, octobre), après laquelle des accords verbaux sont pris concernant les opérations de culture à la charge des producteurs et le paiement d'une avance et d'un solde.

Ce fonctionnement de la filière est un obstacle aussi à une plus forte organisation. En outre, d'après quelques entretiens, une bonne partie de producteurs préfère vendre aux commerçants privés pour des motifs fiscaux (vente sans facture, et évasion fiscale).

Hongrie

Production : 70% de la production horticole est concentrée dans les régions de grandes plaines du fait des conditions climatiques favorables et de l'histoire agricole du pays. Dans les grandes plaines du Sud, on trouve 80 % de la production légumière forcée³⁹. Et les 2/3 de la production nationale de pomme sont concentrés dans les plaines du nord, dont 80 % sont transformés en jus.

Les exploitations sont fortement morcelées (héritage des petits lopins familiaux d'une part et résultat de la privatisation de grandes fermes collectives d'autre part).

Depuis 10 ans, suite à la privatisation des terres, aux changements des relations commerciales avec les pays de l'Est, au manque d'investissement (dans les installations, la formation, les technologies de production, dans le renouvellement des vergers), la productivité et la production ont décliné (les rendements actuels de la production légumière sont inférieurs à ceux de la fin des années 80).

Les exploitations légumières les plus productives sont celles utilisant l'eau thermale comme source de chaleur pour les serres. Selon l'interprofession, 1/3 environ des grandes serres est chauffé, dont 1/3 (environ 300 ha) par utilisation des sources d'eau chaude. Ce type d'exploitation produit 20-25% des volumes et de la valeur de la production maraîchère sous serre. La surface de ce type de serres ne semble cependant pas progresser. Par ailleurs, on observe très récemment des progrès importants ; par exemple, les rendements de tomate (en plein champ ou sous serre) ont doublé entre 2005 et 2007.

Filière industrie

Même si elle l'est moins qu'auparavant, l'industrie (congélation, conserve) reste un débouché important puisqu'elle absorbe environ 50 % des volumes. Les OP sont les principaux intermédiaires entre les producteurs et les industries, du fait de la nécessité d'organiser l'approvisionnement (en qualité et dans le temps) des industries pour l'optimisation des installations. Ainsi, la tomate industrielle est commercialisée presque exclusivement au travers des OP. Les produits industriels sont exportés à 80%.

Filière du frais

On estime à 40% des volumes la part commercialisée sans facturation (marché noir).

Les filières courtes, avec une mise en marché directe par les producteurs sur les bords de routes, les marchés urbains, auprès des détaillants ou des points de restauration hors domicile sont importantes.

Une filière longue peu structurée existe également via des intermédiaires (« petits » intermédiaires, grossistes, exportateurs, importateurs des pays voisins) qui apportent, en général, peu de valeur ajoutée aux produits (peu ou pas de conditionnement, peu ou pas de stockage). Le service principal est la recherche de la marchandise et la revente sur les lieux de consommation. Il est donc difficile de distinguer dans ce cas une première et une seconde mise en marché.

Depuis le milieu des années 90, des chaînes de détaillants se sont développées, modifiant la structure de cette filière longue et stimulant sa structuration (davantage d'opérations de manipulation). La création des OP est aussi née de l'allongement de la filière et de la nécessité de regrouper l'offre afin de pouvoir répondre à la demande en volume et qualité de chaînes. Sur les produits frais où elles sont présentes, les OP se chargent de la première mise en marché. Quelques agriculteurs ayant des exploitations de grande taille (secteur de la pomme) possèdent les installations (réfrigération) et réalisent également eux-mêmes les opérations liées à la première mise en marché.

Pologne

Malgré la taille du pays, la production de fruits et légumes nationale représente seulement 5% de la production UE. La Pologne est tout de même le plus grand producteur communautaire de pommes et de baies. La surface de vergers est relativement stable (environ 270 000 ha). Les volumes de production sont fortement dépendants des conditions climatiques. Les rendements (notamment pour les vergers) ont parfois été réduits de moitié du fait de gelées tardives. 15% de la production de légumes (tomate et oignon) est faite sous serres.

³⁹ Dont la floraison et la maturation sont accélérées, amène les produits à maturité hors saison.

La production est répartie dans trois régions principales : le Vovoid de Mazowieckie, dans lequel est située la capitale, compte pour 28% de la production nationale, le Vovoid de Lubelskie compte pour 15% et celui de Lodzie pour 12%. Le secteur bénéficie d'un soutien important des instituts de recherche.

Dans la première région très diversifiée en termes d'activités économiques, les exploitations sont individuelles, de l'ordre de 8 ha, leur taille étant plus réduite à proximité de Varsovie. Malgré les conditions climatiques difficiles et la faible qualité du sol, la production est relativement développée, intensive et orientée vers l'approvisionnement du bassin urbain à proximité et l'industrie alimentaire.

La région de Lodzie est plus spécialisée dans l'agriculture, les vergers représentent 2% de la SAU (moyenne nationale 1,4%). Les sols y sont également relativement mauvais. Les exploitations sont avant tout des exploitations mixtes d'agriculture - élevage ; 1/3 des exploitations sont spécialisées en production végétale. La taille moyenne des exploitations est de 6,5 ha.

Filière industrielle :

50 à 60% de la production de fruits et 70 à 80% de celle de légumes sont transformées, en grande partie pour l'export. La filière industrielle est dominée par quelques grands groupes (Agros Nowa, Hortex). Mais opère également un grand nombre de petites unités industrielles. Dans la région de Mazowieckie, on dénombre 212 usines de transformation et 65 entreprises fabriquant des jus. On estime à environ 20% la part de la production vendue directement par les producteurs à des industries de transformation. Pour la tomate, du fait des aides à la transformation, des OP se sont constituées et se chargent de la commercialisation de la production aux industries. Dans les autres cas, des intermédiaires interviennent.

Filière du frais :

On estime entre 3 et 10 % la vente directe de produits par les producteurs aux consommateurs. Pour le reste, les intermédiaires (expéditeurs, grossistes, exportateurs, etc.) sont largement dominants et gèrent la première et la seconde mises en marché. Les quelques OP existantes (quelques % de la production) ont généralement les installations leur permettant de réaliser les opérations de mise en marché des produits.

4.2. Développement des organisations de producteurs, groupements de producteurs et des associations de producteurs depuis la réforme de 1996

Cette description s'appuie essentiellement sur les données des rapports de suivi de l'OCM FL, fournis par les Etats membres à la CE, et des résultats des études nationales.

Les données des rapports EM montrent certaines incohérences qui limitent la validité des résultats présentés. Les principales sont les suivantes :

- il existe souvent des écarts entre les données agrégées déclarées par les Etats membres (concernant le nombre total d'OP, VPC, etc.) et les valeurs agrégées recalculées à partir des données de chaque OP. Ce sont ces valeurs recalculées (que nous jugeons comme plus fiables) qui sont présentées dans la suite. Quand un nombre significatif de données individuelles (d'OP, GP ou AOP) manquent et qu'en conséquence l'agrégation ne peut pas être calculée, nous utilisons la variable agrégée (table 1 du rapport EM) déclarée par l'EM.

Les données individuelles sont parfois incomplètes : par exemple, en Italie la région Calabre n'est pas incluse pour les années 2001 et 2003. En 2000 et en 2002, les données de cette région semblent également très incomplètes. Par ailleurs, au Danemark et en Grèce les codes attribués à chaque OP ayant été modifiés, la comptabilisation des OP peut comporter des erreurs que nous avons corrigées dans la mesure du possible.

- Enfin, certaines variables ne sont pas saisies de manière homogène d'un Etat membre à l'autre (en particulier le compte des adhérents aux OP). Nous avons corrigé certaines données, d'autres ne peuvent pas l'être. Sous chaque tableau de données nous présentons les données manquantes.

L'analyse des rapports a par ailleurs révélé qu'un nombre plus ou moins important d'OP manquait dans chacune des tables des rapports.

4.2.1. L'évolution du taux d'organisation

Le taux d'organisation sous OCM⁴⁰ est la VPC des OP cumulée à celle des GP et rapportée à la valeur des FL produits dans l'Etat membre⁴¹. Cet indicateur de suivi des progrès de la politique est à interpréter avec précaution étant donné que chaque Etat membre utilise une méthode propre pour calculer la valeur nationale des FL. L'évolution de ce taux est présentée dans le tableau page suivante.

Le taux d'organisation dans l'UE-15 est assez faible, il atteint 35% en 2006 et il est en régression avec une perte d'environ 1,2% depuis 2000. Dans l'UE-25, le taux est légèrement inférieur, atteignant 33,8% en 2006.

Le taux d'organisation est très hétérogène selon les Etats membres. Ainsi certains Etats membres n'utilisent pas du tout le dispositif : il n'est pas encore développé dans les deux derniers Etats ayant adhéré à l'UE (Roumanie et Bulgarie) du fait de leur adhésion récente, mais également dans les trois républiques baltes (Lituanie, Lettonie, Estonie) et un ancien Etat membre, le Luxembourg. Ces quatre derniers EM ont une production de FL faisant partie des plus réduites de l'UE, ce qui peut expliquer leur désintérêt pour ce dispositif. Cependant, les autorités nationales des quatre Etats membres ont,

⁴⁰ Par cette expression nous entendons le taux d'organisation dans le cadre de l'OCM FL. Il existe des structures regroupant l'offre qui ne sont pas reconnues par l'OCM FL soit parce qu'elles ne sont pas la propriété des producteurs, soit parce que les producteurs n'ont pas jugé opportun de les reconnaître (contrainte administrative, contrôle etc.). Ainsi, le taux d'organisation sous OCM ne reflète pas nécessairement l'organisation réelle d'un secteur de production.

⁴¹ Etant donné les écarts de méthodes de mesure de la valeur de la production FL nationale dans les rapports des EM, nous avons refait ces calculs avec les données de la comptabilité agricole d'Eurostat, les résultats présentent des écarts à la hausse ou à la baisse qui peuvent être significatifs. Ils sont notamment systématiques et importants en Grèce où les déclarations EM de la valeur nationale des FL sont sous-estimées par rapport à celles d'Eurostat, en Espagne où les déclarations de l'EM sont très largement supérieures à celles d'Eurostat et au Portugal où l'on constate des sous et sur estimation.

également, souligné qu'il est difficile pour les groupements de respecter les critères minimums de taille, imposés par la législation européenne, et qu'au vu des coûts administratifs de gestion des dispositifs de l'OCM FL, les producteurs se tournent (sous incitation des autorités au Luxembourg) vers les aides du développement rural.

A l'inverse, dans certains Etats membres, les résultats de la politique sont plus, voire nettement plus, probants, ainsi :

- trois Etats membres (les Pays-Bas, la Belgique et l'Irlande) ont un taux d'organisation très élevé atteignant entre 81 à 93% en 2006;
- un groupe d'Etats membres a un taux d'organisation moyen variant de 25 à 55% : dans deux Etats membres, le Danemark et la France, les OP commercialisent plus de ou près de 50% de la production de FL ; et dans six Etats membres (la Suède, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne l'Espagne, l'Autriche) les OP commercialisent entre 25 et 40% de la production de FL ;
- dans trois Etats membres (la Finlande, Grèce et le Portugal) le taux d'organisation est faible et voisin de 10 à 15% ;
- dans les nouveaux Etats membres, le taux d'organisation est pour l'instant assez faible et à l'image des résultats atteints dans le reste de l'UE : à Chypre et Malte le taux est de 26% et respectivement 34% en 2006, en République Tchèque, en Hongrie et en Slovaquie il est de 12 à 16%, enfin deux pays, la Pologne et la Slovaquie, ont un taux très faible et inférieur à 10%. Ceci reflète bien sûr la récence de l'application du dispositif mais montre également un succès inégal de la politique (cette analyse préliminaire est poursuivie dans la QE1).

Tableau 8 : Evolution du taux d'organisation et de la VPC nationale (en %)

	1997*	1998*	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Progression du taux d'organisation (1997 -2006)
NL	70%	63%	71%	75%	72%	75%	78%	79%	90%	93%	23%
BE	56%	68%	71%	66%	66%	71%	84%	86%	89%	88%	32%
IE	7%	7%	9%	32%	40%	48%	90%	77%	78%	81%	74%
DK	35%	37%	29%	29%	41%	40%	36%	48%	53%	55%	21%
FR	55%	54%	55%	51%	48%	42%	44%	45%	50%	47%	-8%
SE	25%	44%	40%	41%	46%	45%	52%	40%	50%	39%	14%
UK	27%	32%	26%	30%	33%	57%	43%	52%	54%	36%	9%
IT	23%	nc ⁴²	27%	31%	30%	27%	25%	32%	26%	33%	10%
DE	19%	30%	34%	28%	28%	33%	35%	30%	33%	31%	13%
ES	32%	nc	41%	34%	34%	42%	33%	21%	31%	26%	-6%
AT	10%	10%	17%	21%	22%	23%	21%	36%	26%	26%	15%
FI	9%	11%	13%	11%	10%	10%	12%	12%	13%	14%	6%
EL	9%	12%	15%	18%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	2%
PT	Nc	Nc	Nc	9%	9%	7%	7%	7%	11%	10%	1%
CY							4%	31%		26%	22%
CZ							17%	19%		16%	-1%
HU							10%	16%		16%	6%
MT							17%	28%		34%	17%
PL							1%	2%		3%	2%
SK							0%	3%		9%	9%
SL							0%	16%		12%	-5%
UE-15	Nc	Nc	Nc	36,4%	35,3%	36,6%	34,2%	32,0%	36,0%	35,1%	-1,2%
UE 25								30,4%	34,5%	33,8%	3,4%

Note : - Les OP IT 2005 et 2004 déclarent leur VPC avec celles des AOP auxquelles elles sont affiliées ; dans les autres rapports, les OP déclarent leur VPC et la VPC totale de l'AOP. Pour IT 2004 et 2005, on a donc ajouté les VPC des OP avec celles des AOP pour estimer le taux d'organisation.

- Pour quelques rapports, les valeurs totales nationales ne semblent pas cohérentes. Les données très aberrantes, on utilise les données Eurostat.

- La progression du taux d'organisation pour la Slovaquie a pour référence initiale les données de 2005

* Les VPC des GP de 1997 à 1999 inclus ne sont pas disponibles. Pour ces années, le taux d'organisation est calculé exclusivement à partir de la VPC des OP.

Source : Rapports EM, DG AGRI

Comme le montre la dernière colonne du tableau précédent, dans la majeure partie des Etats membres le taux d'organisation est en progression, sauf en France (-8%), en Espagne (-6%) et dans deux

⁴² Nc : non communiqué

nouveaux Etats membres, la Slovénie (-5%) et la Tchéquie (-1%), où le dispositif montre un recul. Dans les pays où le taux d'organisation progresse, se distinguent :

- des Etats membres où le taux d'organisation est moyen à très élevé qui ont une croissance à deux chiffres (>10%) du taux d'organisation, avec, en Irlande, un développement de +74%. L'Autriche fait également partie de ce groupe.
- Des Etats membres où le taux d'organisation est faible ou moyen (Portugal, Grèce, Finlande, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) ont une progression du taux d'organisation faible (inférieure ou égale à 10%).
- Dans les nouveaux Etats membres, le taux d'organisation est en progression rapide à Malte et à Chypre, alors qu'il est en progression plus lente (Slovaquie, la Pologne, Hongrie) voire en recul (Slovénie, Tchéquie) dans les autres pays.

4.2.2. Un développement très contrasté du nombre de groupements et d'organisations de producteurs selon les Etats membres

En 2006, l'UE-25 compte 266 GP et 1 594 OP mais leur répartition géographique est très inégale.

Un nombre d'OP et de GP très inégal d'un Etat membre à l'autre.

- La majorité des anciens Etats membres ont peu ou pas de GP actifs en dehors de l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce et la France. En revanche tous les anciens Etats membres, sauf le Luxembourg, ont des OP, pour certains (l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce) en nombre très élevé (plus de 100) ; pour d'autres (le Portugal et le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne) en nombre plus réduit (entre 70 et 18 OP) ; voire inférieur à 10 pour les derniers (Irlande, Suède, Danemark, Finlande, Autriche).
- Dans les nouveaux Etats membres : en dehors des cinq nouveaux Etats membres qui n'ont ni GP ni OP (Estonie, Lituanie, Lettonie, Roumanie et Bulgarie), la majorité des nouveaux Etats membres ont moins de 10 GP en dehors de la Hongrie et la Pologne où leur nombre est très élevé (plus de 60). Les OP sont pour l'instant moins nombreuses que les GP, sauf à Malte (qui a 4 OP mais aucun GP) et en nombre inférieur à 10 OP par pays.

Des dynamiques de développement différentes

La dynamique (création versus disparition ou fusion d'OP et de GP) d'évolution du nombre de GP et d'OP par pays⁴³ est présentée dans les figures suivantes. Dans la plupart des anciens EM, les OP ont été majoritairement créées lors des premières années d'application de l'OCM, en 1997 et 1998. On peut considérer que beaucoup d'entre elles étaient des groupements de producteurs de l'OCM de 72. Ces groupements étaient construits essentiellement sur une logique de gestion des retraits (régime d'intervention). Or, l'OCM de 1996 est construite sur une logique commerciale et de compétitivité. En conséquence, les groupements de l'OCM de 1972, rapidement transformés en OP, ont souvent connu des disparitions ou des restructurations dans les années qui ont suivi. Ainsi, à partir de 1998 on constate les évolutions suivantes (voir figures suivantes) :

- six EM connaissent un recul du nombre d'OP (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Grèce, la Finlande, l'Irlande et la France) qui traduit à la fois l'émergence d'OP de plus grandes tailles⁴⁴ ou des fermetures nettes ;
- à l'inverse, les autres EM connaissent tous une croissance nette du nombre d'OP (la Belgique, l'Espagne, mais surtout les Pays-Bas, l'Italie et le Portugal) qui traduit, selon les résultats des études nationales, un processus de multiplication du nombre d'OP (très net en Espagne et au Portugal) mais également des divisions d'OP existantes (aux Pays-Bas et en Belgique notamment)

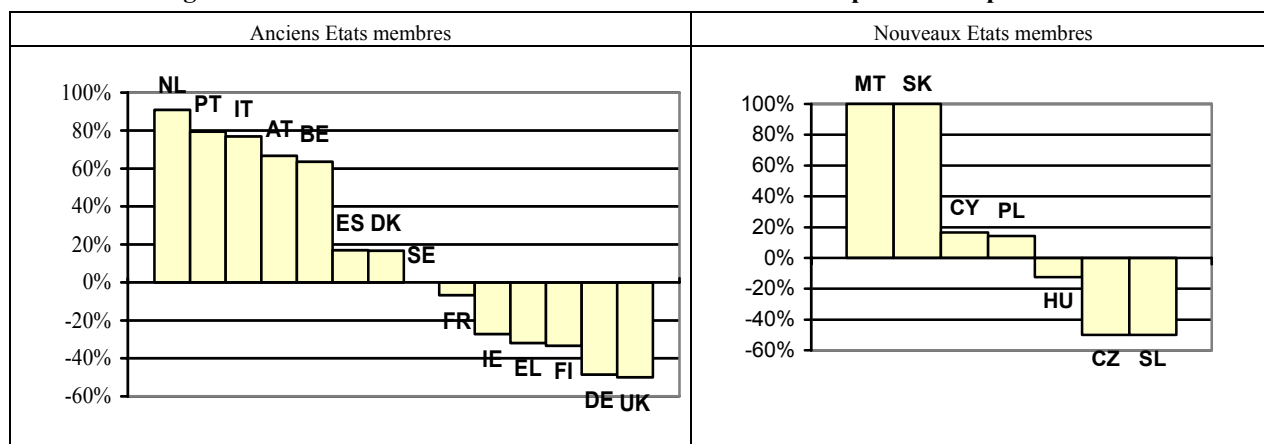
⁴³ Les données concernant la création/fusion/pertes de reconnaissance des rapports EM semblent incomplètes dans la mesure où le nombre d'OP à l'année (n) ne correspond pas systématiquement au nombre d'OP à l'année (n-1) corrigé des OP reconnues et ayant perdu leur reconnaissance ou ayant fusionné pour cette même année.

⁴⁴ Peu de fusions sont indiquées dans les rapports EM cependant lorsque une OP arrête son activité, si les adhérents ne recréent pas de nouvelle structure, en général une partie d'entre eux rejoint des OP existantes.

En ce qui concerne les GP, ils sont une étape transition vers les OP, ainsi ils se développent régulièrement en début de période puis reculent à partir des années 2000 au profit des OP. Seule la Grèce se distingue avec un nombre de GP en progression qui s'explique par une révision des aides à la création des GP en 2000 (avant cette date les aides n'étaient que destinées à couvrir les taux d'intérêt des investissements, à partir de 2000 elles couvrent également une partie de l'investissement) favorisant leur développement tardif.

Dans les nouveaux Etats membres, les GP sont en développement dans tous les pays sauf en Hongrie où leur nombre régresse. Le nombre d'OP régresse également légèrement en Slovaquie, en Hongrie et en République Tchèque (voir graphique page précédente).

Figure 14 : Nombre d'OP en 2006/nombre d'OP à la mise en place du dispositif*

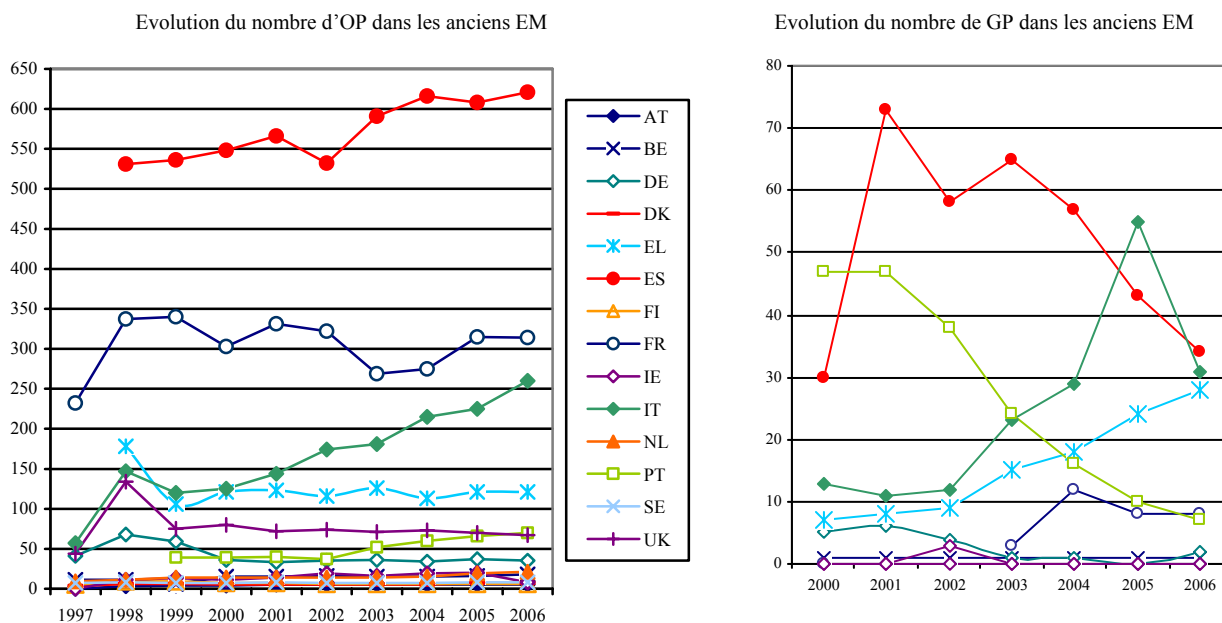


Pour les pays de l'UE-15 (hors Luxembourg), la comparaison est faite entre 1998 et 2006, du fait du manque de données pour 1997. Pour le Portugal, les premières données disponibles sont de 1999. Pour les nouveaux Etats membres, l'année de référence est 2005 ; pour la Slovaquie, la première OP étant reconnue en 2005, cette dernière date a été retenue.

Pour UK, le nombre d'OP en 1998 est de 134. Cette valeur est étonnamment élevée en comparaison de celles de 1997 et 1999. Néanmoins, le nombre d'OP du Royaume-Uni a tendance à baisser sur la période d'étude ainsi la tendance à la régression est correcte bien que probablement moins élevée que celle présentée dans ce graphique.

Source : Rapports EM, DG AGRI

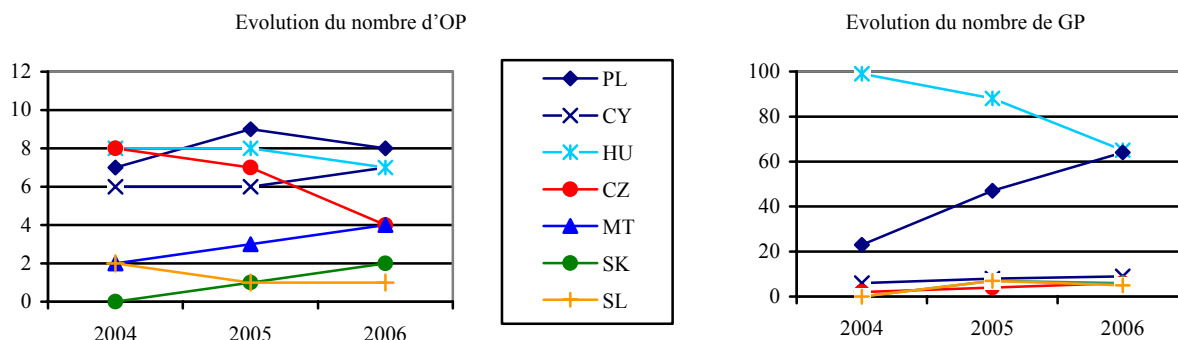
Figure 15 : Evolutions du nombre d'OP et du nombre de GP



Pour la Belgique, le nombre d'OP en 1999 est de 6 selon les rapports ce qui semble peu cohérent avec le nombre d'OP en 1998 qui est de 11 et celui de 2000 qui est de 15, Pour tous les anciens EM : En 1997, seul le nombre d'OP avec PO est disponible

Source : Rapports EM, DG Agri

Figure 16 : Evolutions du nombre d'OP et du nombre de GP dans les nouveaux Etats membres



Source : Rapports EM, DG AGRI

4.2.3. Les caractéristiques des OP

4.2.3.1 VPC des OP

Les deux premières analyses laissaient déjà présager que les OP avaient des caractéristiques différentes d'un Etat membre à l'autre. Ceci est confirmé par le tableau suivant qui présente l'évolution de la VPC moyenne des OP et par les graphiques qui illustrent la répartition des OP par classe de taille économique. Ces données montrent qu'en 2005 :

- les Pays-Bas ont les OP de plus grande tailles (VPC en moyenne supérieure à 100 M€⁴⁵ et plus de 100% des OP ayant une taille supérieure à 5 M€). Ils sont suivis de la Belgique avec une VPC moyenne par OP de 52 M€ et près de 94% des OP ayant une VPC supérieure à 5 M€. Ces deux pays confirment leur place d'Etat membre où la production est organisée dans de grandes organisations de producteurs.

- Un groupe de pays, (Autriche, Irlande, Allemagne, Danemark, Italie, Suède, Royaume-Uni, la France et la Finlande) ont des OP de taille moyenne (proche de 10 à 25 M€ et entre environ 30 et 85 % de leurs OP ayant une VPC de plus de 5 M€). On notera que l'Irlande a vu la VPC moyenne des OP augmenter de façon très significative en 2006. Dans ce pays, selon les entretiens, de nombreuses OP étaient inactives et ont perdu leur reconnaissance, de plus une dizaine d'OP de petite taille a fusionné avec de grandes OP, engendrant une restructuration du secteur. L'Autriche est également atypique puisqu'elle a un taux d'organisation assez faible mais a peu d'OP (au nombre de 5) de grande taille.

- L'Espagne, le Portugal et la Grèce ont de nombreuses OP de VPC moyenne à faible et respectivement 44%, 7% et 21% des OP ayant une VPC supérieure à 5 M€. L'Espagne et le Portugal connaissent une multiplication d'OP de petite taille, dans un contexte de rapide et récent développement national de la production de fruits et légumes (voir secteur FL). La Grèce connaît une multiplication des GP, alors que le nombre d'OP y reste relativement stable. Cela peut s'expliquer par des critères de reconnaissance des OP complexes (fonction des régions et des types de produits) qui sembleraient, selon les entretiens réalisés, favoriser la reconnaissance des structures déjà existantes (coopératives).

En rapprochant ces données au nombre d'OP, on peut ainsi schématiquement opposer des pays du sud de l'Europe de ceux du nord : avec au sud des Etats membres (Espagne, Portugal, Italie, Grèce, France) ayant des OP et des GP nombreux et de taille réduite (VPC inférieure à 15 M€ en moyenne). Dans un contexte de développement de la valeur nationale des FL pour la majeure partie de ces pays on observe une multiplication des OP. Au nord, les OP sont moins nombreuses mais de taille plus, à nettement plus importante, mais connaissent également des restructurations.

Dans les nouveaux Etats membres, la VPC moyenne des OP est faible et ne dépasse pas 5 M€ et 43% à 0% des OP ont une VPC de plus de 5 M€.

⁴⁵ Millions d'euros

Tableau 9 : Evolution de la VPC moyenne des organisations de producteurs de 1997 à 2006*(en M€)

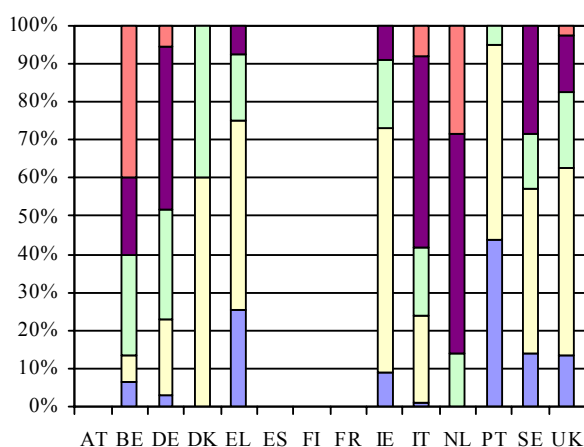
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% évolution 2006-1997*
NL	180,9	146,6	115,6	124,6	120,9	124,0	136,3	113,3	103,3	108,4	-40%
BE	62,4	62,2	123,0	46,0	46,7	46,0	56,6	49,3	53,2	51,9	-17%
AT	0,0	11,5	15,0	18,6	18,7	19,8	21,0	21,5	22,2	24,6	113%
IE	0,0	0,8	1,4	5,4	5,8	5,7	12,6	9,3	8,7	22,3	2752%
DE	14,2	8,4	10,1	14,9	17,0	17,6	20,9	20,3	21,2	24,1	70%
DK	18,3	9,6	8,1	9,7	10,2	10,0	10,2	15,3	12,3	14,3	-22%
IT	nc	17,8	19,6	19,3	16,5	14,4	14,5	16,1	13,3	14,1	-21%
SE	6,0	8,8	9,6	9,5	9,3	11,2	12,7	12,6	11,6	12,6	109%
UK	10,5	4,0	6,1	6,6	9,1	15,2	11,6	12,6	14,8	11,1	5%
FR	11,6	7,8	8,0	8,6	8,0	7,8	9,9	9,0	8,8	9,1	-22%
FI	3,5	2,1	2,5	2,7	2,9	3,7	4,3	4,7	4,9	6,0	70%
ES	nc	5,1	6,3	6,2	6,4	8,1	7,0	4,5	7,2	5,8	14%
EL	nc	1,5	3,1	3,9	2,7	3,0	2,2	2,9	2,3	2,3	55%
PT	nc	nc	1,6	1,6	1,5	2,1	1,9	1,8	1,9	2,0	26%
HU								5,0	4,6	5,9	20%
CZ								2,7	3,2	4,0	50%
CY								0,7	4,0	3,7	470%
SK										3,1	
MT								1,5	1,6	1,7	20%
SL									2,5	1,7	-30%
PL								1,7	1,7	1,6	-10%
UE-15	Nc	Nc	9,3	9,7	9,4	10,5	10,4	9,7	10,3	10,2	8,8%
UE-25								9,2	10,1	10,0	8,9%

* Pour l'Italie, l'Espagne, la Grèce et l'Autriche, évolution 1998-2006 ; Pour le Portugal, évolution 1999-2006 ; Pour les nouveaux Etats membres, évolution 2004-2006, sauf pour la Slovaquie et la Slovénie (évolution 2005-2006) ; **de 2005 à 2006, passage de 20 à 8 OP ;

Source : Rapports EM, DG AGRI

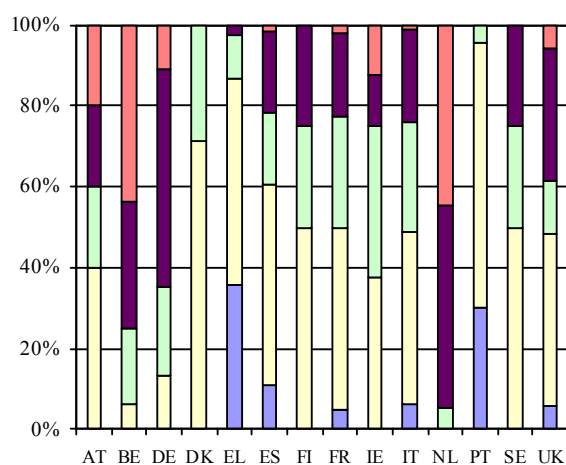
Figures 17 : Répartition des OP par classe de taille économique en 2000 et 2005

2000, Anciens EM

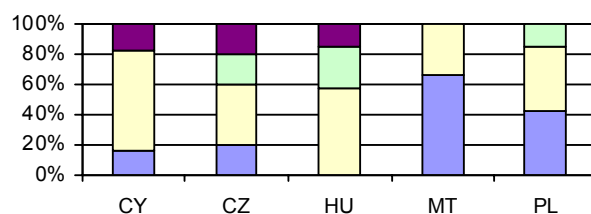


Pour les anciens EM, aucune donnée n'est disponible en 2000 pour l'Espagne, la France, l'Autriche et la Finlande

2005, Anciens EM



2005 nouveaux Etats membres



Aucune donnée n'est disponible en 2005 pour la Slovénie et pour la Slovaquie

Source : Rapports EM, DG AGRI

4.2.3.2 Nombre de producteurs adhérents aux OP

Le tableau suivant présente le nombre moyen de producteurs par OP et confirme les fortes disparités entre Etats membres. Ces dernières reflètent les écarts de progression de l'OCM FL mais également l'existence de différences significatives entre les structures des exploitations des Etats membres (voir description du secteur FL).

Ainsi, il est assez difficile de décrire les résultats de l'OCM FL en termes de nombre de membres étant donné les très fortes disparités entre les tailles d'exploitations membres des OP d'un Etat membre à l'autre. De plus cette donnée est comptabilisée de manière très hétérogène par les Etats membres du fait de l'existence de personnes légales dans les adhérents⁴⁶.

Figure 18 : Evolution du nombre moyen de producteurs par OP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BE	nc	nc	nc	907	1098	1055	923
EL	797	782	866	791	850	773	745
IT	364	309	311	420	342	267	346
DE	397	357	317	308	348	279	304
ES	nc	nc	nc	403	231	376	294
NL	851	725	630	185	220	316	289
AT	nc	nc	nc	430	425	334	287
FR	nc	nc	nc	77	110	117	98
PT	178	191	197	147	134	115	92
SE	84	76	100	78	102	77	74
DK	87	85	86	nc	70	60	57
FI	63	65	77	68	83	60	56
UK	21	29	24	24	23	21	21
IE	36	29	20	23	17	11	18
CY					338	366	308
CZ					20	19	31
HU					721	793	730
MT					241	207	178
PL					135	117	126
SK					0	nc	5
SL					nc	nc	nc
UE-15	nc	nc	nc	nc	257	305	283
UE-25					nc	nc	nc

Source : Rapports EM, DG AGRI

4.2.3.3 Les statuts des OP

A partir des données des rapports des Etats membres, les statuts juridiques des OP ont été classés en quatre catégories : OP à statut coopératif, de société, associatif ou autres types de statut. Les graphes suivants illustrent l'importance des différents types d'OP en 2005 au sein de l'UE-15.

Au niveau communautaire, les OP relèvent majoritairement du statut coopératif, malgré une tendance à la baisse de l'importance relative des coopératives par rapport aux autres statuts.

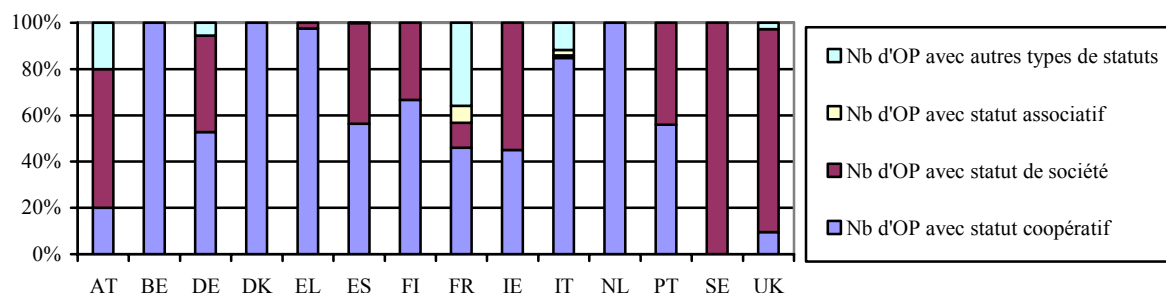
On note, sur ce point également, des fortes disparités selon les Etats membres avec :

- des Etats membres où toutes les OP ou presque sont de type coopératif : aux Pays-Bas et en Belgique la totalité des OP sont des statuts coopératifs. En Belgique, le caractère de coopérative est d'ailleurs un critère de reconnaissance. Dans trois pays, le taux de coopérative est supérieur à 80 % des OP : c'est le cas de la Grèce, de l'Italie et du Portugal.

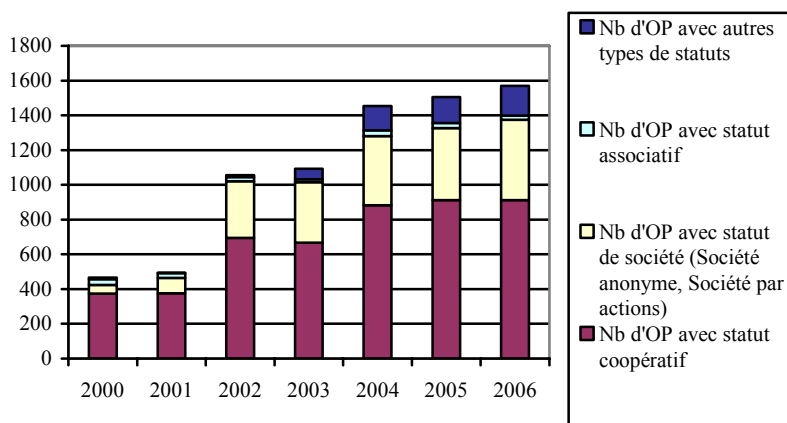
⁴⁶ Lorsque les OP sont de second niveau, leurs adhérents sont des entités légales (coopératives par exemple) regroupant plusieurs producteurs ; lorsque les OP sont des structures de premier niveau, leurs adhérents peuvent être soit des sociétés, propriétés d'un ou plusieurs producteurs, soit plusieurs sociétés propriétés d'un même producteur. De ce fait, pour comptabiliser le nombre de producteurs adhérents directement ou via une entité légale, il faudrait compter la totalité des producteurs inclus dans les entités légales mais ne pas les compter deux fois, lorsqu'ils sont membres de plusieurs entités légales. Ceci rend la comptabilisation difficile et tous les EM ne semblent pas appliquer la même méthode (certains somment les entités et les individus, alors que d'autres semblent appliquer la méthode décrite ci-dessus, parmi eux certains pourraient ne pas identifier les individus adhérents à de deux structures légales et les comptabiliser deux fois).

- Des pays dans lesquels le taux de coopératives est entre 50 et 80 % : c'est le cas de l'Allemagne, l'Espagne et la France, sachant que les SICA (Société d'Intérêt Collectif Agricole), nombreuses en France, ont été comptabilisées comme étant des statuts de type « Autre ».
- Des pays où les sociétés sont majoritaires : c'est le cas de l'Autriche, de l'Irlande, de la Suède et du Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, les chaînes de supermarché préfèrent traiter avec les sociétés, qui sont considérées comme ayant des capacités supérieures à emprunter ou à se capitaliser. Ceci aurait favorisé le choix du statut de société au détriment de celui de coopérative.
- Le cas des nouveaux Etats membres suit la même logique que celui des anciens EM, ce sont les coopératives qui dominent largement en termes de statut juridique.

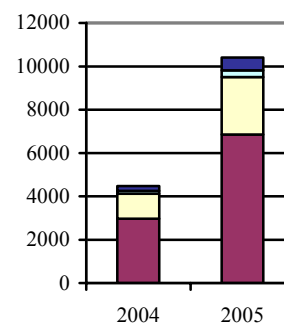
Figure 19 : Répartition des OP en différentes catégories de statuts juridiques par EM en 2005 et évolution de l'importance relative de chaque statut de 2000 à 2005 pour l'UE-15 et l'UE-25



Evolution de l'importance relative de chaque statut dans l'UE-15



Dans l'UE-25



Pas de donnée pour l'Autriche en 2000, l'Espagne en 2000 et 2001 et la France de 2000 à 2003 (le rapport France 2002 est disponible mais est très incomplet)

Source : Rapports EM, DG AGRI

4.2.4. Un développement récent et timide des AOP

L'UE-25 compte, en 2006, 20 AOP. Elles ne sont cependant présentes que dans cinq EM (Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni).

La Belgique a la particularité d'avoir trois AOP, dont deux sont transnationales et ont des membres aux Pays-Bas et en Allemagne. L'ensemble des AOP regroupe en conséquence plus de 100% de la production belge et 50% des OP. Les AOP ont un rôle commercial important.

L'Italie est également particulière avec un nombre d'AOP en développement, ces dernières regroupant près de 40 % de la VPC italienne et 20% des OP en 2006. Le nombre d'OP adhérentes aux AOP y est

en constante progression et les AOP jouent un rôle particulier, surtout dans la zone Nord où elles ont développé des marques et des stratégies commerciales innovantes.

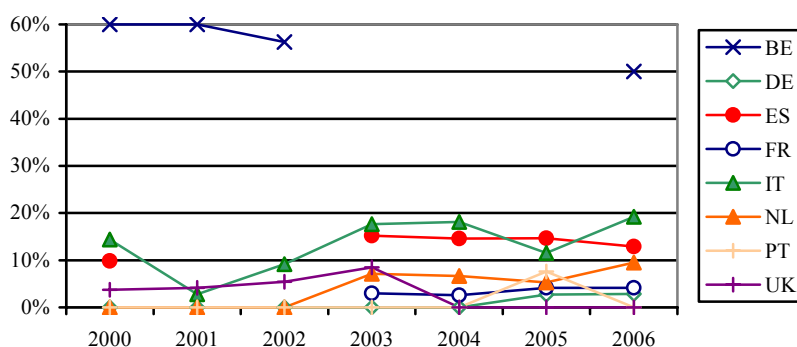
Dans les autres EM le développement est nettement plus timide (France, Espagne, Royaume-Uni), voire inexistant.

Tableau 10 : Développement des AOP dans l'UE

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE-15	nc	Nc	nc	11	12	16	13	17	21	20
UE 25								17	21	20

Source : Rapports EM, DGAGRI

Figure 20 : Evolution du nombre d'OP adhérentes à des AOP / nombre d'OP total



Les pays n'ayant aucune OP membre d'AOP ne sont pas représentés sur ce graphe, ce sont : l'Autriche, Chypre, la République Tchèque, le Danemark, la Grèce, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, Malte, la Pologne, la Suède, la Slovaquie, la

Source : Rapports EM, DG AGRI

4.2.5. Conclusion partielle

L'UE-15 montre un taux d'organisation dans le cadre de l'OCM FL relativement faible, malgré plus de 10 années d'application des mesures de soutien aux OP. Il atteint 35% dans l'UE-15 et 34% dans l'UE-25 en 2006. Il suit une tendance à la baisse, (-1,2% depuis 2000 dans l'UE-15), en particulier dans quatre Etats membres (France, Espagne, Tchèque et Slovaquie). En 2006, l'UE-25 compte 266 GP et 1 594 OP. Les AOP connaissent un développement plus timide. Au nombre de 20 en 2006, elles sont présentes dans cinq Etats membres et regroupent 21 % de la VPC des OP.

La particularité du développement des OP et des GP est d'être inégale et de prendre des formes différentes d'un Etat membre à l'autre.

Ainsi, quatre EM (dont le Luxembourg et la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie), petits producteurs de FL n'ont ni OP ni GP. A ceux-ci s'ajoutent les deux derniers Etats membres entrant dans l'UE, du fait de la récence de l'application du dispositif.

Dans les autres Etats membres, en termes de nombre et de type d'OP et de GP, on peut schématiquement opposer des pays du sud de l'Europe de ceux du nord : avec au sud des Etats membres (Espagne, Portugal, Italie, Grèce, France) ayant des OP nombreuses et de taille plutôt réduite (VPC inférieure à 15 M€ en moyenne) et des GP qui ont joué, ou jouent encore à l'heure actuelle, un rôle important. Dans un contexte de développement de la valeur des fruits et légumes pour la majeure partie de ces pays, on observe une multiplication des OP. Dans les Etats membres situés au nord de l'Europe, les OP sont moins nombreuses et de taille moyenne plus, voire nettement plus, importante. Les GP n'y jouent pas ou quasiment pas de rôle.

Cette opposition géographique du nord et du sud, ne se retrouve que partiellement sur le taux d'organisation. :

- aux Pays-Bas, en Belgique et en Irlande la presque totalité de la production est gérée par les OP. Les OP y sont peu nombreuses mais parmi les plus grandes de l'UE. Aux Pays-Bas et en

Belgique certaines connaissent des processus de restructuration aboutissant à des créations de quelques nouvelles OP. L'Irlande connaît également un processus de restructuration mais il a plutôt favorisé des disparitions d'OP non actives et une croissance des OP actives.

- A l'inverse trois Etats membres ont un taux d'organisation faible : le Portugal, la Grèce et la Finlande. Dans ces trois pays, le taux d'organisation est en progression lente malgré la multiplication nombre d'OP et de GP importants au Portugal et en Grèce.
- Entre ces deux extrêmes, se trouve un ensemble de pays où le taux d'organisation varie d'un quart à la moitié de la production organisée, avec des caractéristiques de nombre, de taille des OP différentes entre les pays.
- Dans les nouveaux Etats membres : malgré la récence de la mise en œuvre, on observe une situation assez proche de celle observée dans les anciens EM. Ainsi, deux pays atteignent un taux d'organisation supérieur au quart de la production (Chypre et Malte) et les autres nouveaux Etats membres ont un taux qui reste faible et inférieur à 17%. Du fait de la récence de l'application, ce sont essentiellement les GP qui se développent (sauf à Malte), avec une multiplication des groupements de très petites tailles dans certains pays comme la Pologne. Les OP sont encore peu présentes et sont, au plus, au nombre de 10 dans chaque nouvel Etat membre.

4.3. Objectifs des programmes opérationnels et des actions mises en œuvre par les organisations de producteurs dans les programmes opérationnels

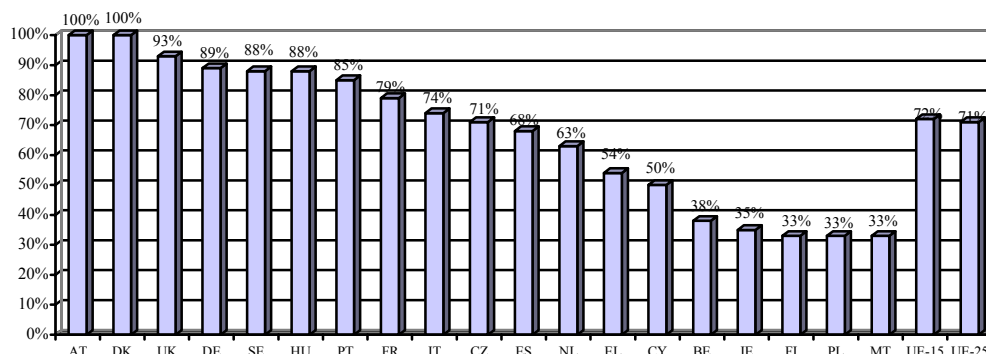
Dans le cadre des programmes opérationnels, les OP reçoivent une aide de la Commission européenne plafonnée à un pourcentage de 4,1% de leur VPC et conditionnée au versement par les adhérents de l'OP d'un montant au moins équivalent à l'aide communautaire. Le fonds opérationnel ainsi constitué permet à l'OP de réaliser des actions constituant le programme opérationnel. Les actions sont au libre choix de l'OP mais elles doivent permettre d'atteindre des objectifs spécifiques des programmes définis par l'OCM FL (voir 3.1.1.2.3). Le cofinancement des fonds opérationnels par la CE est l'instrument financier central du soutien aux OP.

4.3.1. Nombre d'OP mettant en oeuvre des programmes opérationnels

Les programmes opérationnels sont mis en œuvre par les OP ou par les AOP. Au niveau communautaire (UE-25), en 2005, 71% des OP utilisent le dispositif des programmes opérationnels, soit 1 113 OP. 90% des AOP mettent également en place des programmes, soit 18 AOP sur 20 en 2006.

Malgré cette moyenne assez élevée, dans sept Etats membres, près de 45 à 77 % des OP n'utilisent pas le dispositif (Grèce, Chypre, Belgique, Irlande, Finlande, Pologne, Malte). En Belgique, ce faible taux reflète une mise en œuvre indirecte via des AOP plutôt qu'une non-utilisation.

Figure 21 : Pourcentage des OP ayant mis en place un programme opérationnel en 2005



Rappelons que le Luxembourg, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie n'ont pas d'OP

Source : Rapports EM, DG AGRI

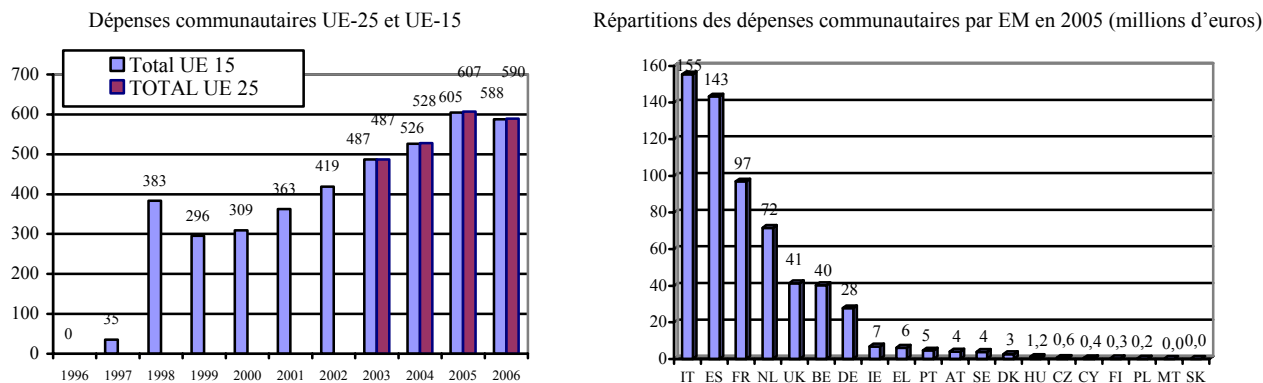
4.3.2. Les Etats membres mobilisant le dispositif

Au niveau l'UE-25, en 2005, 607 millions d'euros d'aide ont été accordés aux OP et AOP au titre des fonds opérationnels. Lors des premières années d'application du dispositif, les dépenses budgétaires communautaires ont été en augmentation très rapide. Par la suite, l'augmentation a été nettement moins importante mais régulière (voir graphique suivant), le budget étant multiplié par deux entre 1999 et 2005.

L'inégal développement des OP dans les Etats membres, décrit dans la partie précédente, se traduit également par une inégale utilisation du dispositif des fonds opérationnels. Ainsi en 2005, sept EM bénéficient de 95% des dépenses communautaires au titre des fonds opérationnels : l'Italie (25,6%), l'Espagne (23,6%), la France (16,0%), les Pays-Bas (11,8%), la Belgique (6,8%), le Royaume-Uni

(6,8%) et l'Allemagne (4,6%). Les nouveaux Etats membres, dans lesquels les OP sont encore peu développées, bénéficient peu du dispositif et mobilisent plutôt les aides aux groupements de producteurs.

Figure 22 : Evolution des budgets communautaires au financement des fonds opérationnels (millions d'euros) et répartition des dépenses par EM



Nb : Dans ces données ne sont pas prises en compte les dépenses des fonds opérationnels destinées à compléter l'indemnité compensatoire de retrait

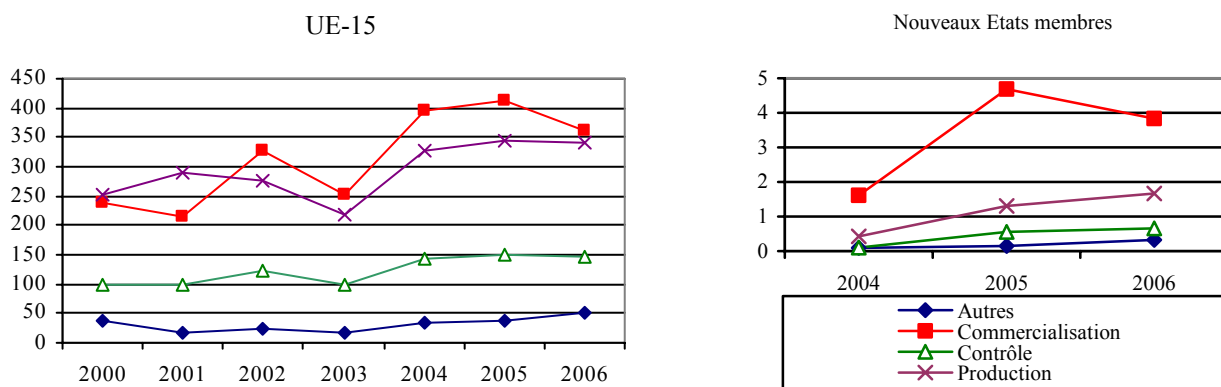
Source : Commission européenne, DG AGRI

4.3.3. Catégories d'actions financées par les fonds opérationnels

Le suivi des dépenses budgétaires fait par les Etats membres donne la répartition des fonds par grande catégorie d'actions (production, commercialisation, contrôle et autres).

L'analyse de ces rapports est, cependant, délicate car les informations sont partielles et à considérer avec réserve. En effet, il manque des données pour la France 2001 (les données pour ce pays ont été complétées avec un fichier d'analyse fait par la CE), l'Espagne 2003⁴⁷, pour la Slovénie 2005 et 2006 ainsi que les Pays-Bas en 2006. Par ailleurs, il manque des données individuelles d'OP dans presque tous les Etats membres. Ainsi, la somme des fonds opérationnels par catégorie ne correspond presque jamais aux fonds opérationnels totaux déclarés par les OP, certaines OP ne déclarant pas la façon dont elles allouent leur fonds, ou le faisant de manière partielle. Ainsi, plus que les niveaux de dépenses, qui sont à considérer avec précaution, il convient plutôt d'analyser la répartition des dépenses entre les grandes catégories, présentée dans la figure ci-dessous.

Figure 23 : Catégories d'actions financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)



Pas de données pour l'Espagne 2003, pour les Pays-Bas 2006

Pas de données pour la Slovénie 2005 et 2006

Source : Rapports EM, DG AGRI

⁴⁷ Les autorités nationales ont transmis un rapport mais qui ne comporte pas de données sur les fonds opérationnels

Cette figure montre que dans les anciens Etats membres, comme dans les nouveaux Etats membres, les fonds financent principalement des actions de commercialisation (achat de locaux, stockage, packaging, transport, R&D, promotions, programmation de la production, marketing, études de marché, actions environnementales au niveau de la commercialisation).

En second lieu et quasiment à part égale, ils financent des actions de production (mesures techniques, mesures phytosanitaires, irrigation, machines, serres, plantes, R&D) ; services, formation, recherche (conseil, avertissements météorologiques, cours de formation, R&D) ; mesures environnementales spéciales (production biologique/intégrée, R&D)).

En troisième lieu, ils financent des actions de contrôles (qualité et aspects phytosanitaires (équipement, coûts de personnel, analyses de résidus, R&D)) et enfin d'autres mesures (coût d'administration, fusion, etc.).

Toutes ces catégories comprennent des actions environnementales. Si l'on isole les actions environnementales du reste des fonds, on constate que, selon les années, 20 à 30 % des fonds sont consacrés à des actions liées à l'environnement dans les anciens Etats membres. Cette part est nettement plus réduite dans les nouveaux Etats membres avec un taux de 14% en 2006 (en nette progression par rapport aux années précédentes : en 2004, il est de 6 % et en 2005 de 12 %).

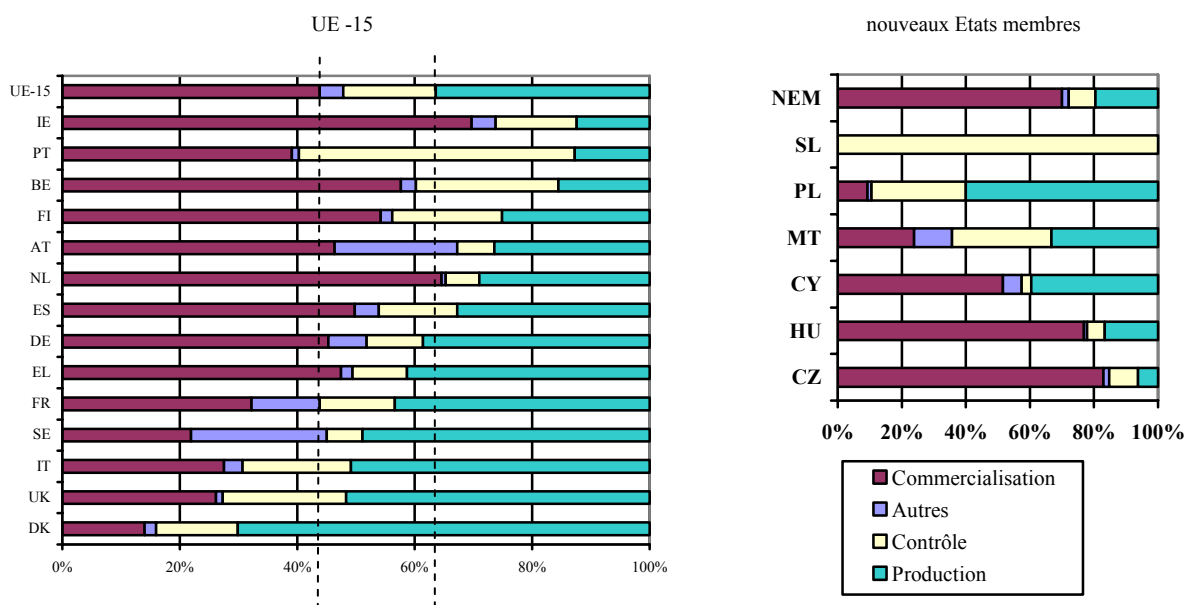
Cette répartition est différente d'un Etat membre à l'autre. A titre illustratif, le graphique suivant présente la répartition des fonds opérationnels par catégorie d'actions par EM pour l'année 2005⁴⁸, ainsi que la moyenne UE-15. La comparaison au profil moyen UE-15 permet de montrer que :

- dans certains Etats membres, les dépenses consacrées aux actions de commercialisation sont plus importantes que dans l'UE-15, et ce plutôt au détriment des actions de production. On retrouve dans ce groupe les trois pays où le taux d'organisation est élevé et les OP peu nombreuses et de grande taille : l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique. Cependant la Finlande, qui a un très faible taux d'organisation, en fait également partie.
- A l'inverse dans certains EM, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède, ce sont les dépenses en faveur de la production qui dominent, au détriment des actions de commercialisation.
- Enfin un groupe d'EM se rapproche très fortement de la moyenne UE : l'Allemagne, mais également l'Autriche, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la France. Avec dans ce dernier cas, des dépenses très importantes pour les actions dites de contrôle.

Les nouveaux Etats membres consacrent en moyenne plutôt leurs fonds opérationnels aux actions de commercialisation. Ce constat est particulièrement vrai en République Tchèque et en Hongrie et dans une moindre mesure à Chypre. Dans les trois autres nouveaux Etats membres, les actions de commercialisation sont très secondaires et dominent les actions de production ou de contrôle.

⁴⁸ L'année 2005 est l'année la plus récente et la plus complète disponible (car le rapport des Pays Bas de 2006 est indisponible)

Figure 24 : Distribution des fonds opérationnels par catégorie d'actions par Etats membres en 2005



Source : Rapports EM, DG AGRI

On peut analyser l'évolution de la répartition des fonds à partir des écarts de la répartition des fonds de chaque Etat membre par rapport à la moyenne communautaire, sur l'ensemble de la période où des données sont disponibles. Il apparaît que dans cinq sur sept des Etats membres utilisant la majorité des budgets d'aides, les tendances observées en 2005 sont globalement valides pour l'ensemble de la période. L'Espagne avait plutôt tendance en début de période à privilégier les actions de production puis s'est progressivement rapprochée de la moyenne communautaire. A l'inverse, l'Allemagne avait plutôt tendance à favoriser les actions de commercialisation et s'est rapprochée également de la moyenne européenne.

Dans les pays mobilisant moins le dispositif, les tendances de 2005 ne se maintiennent pas nécessairement dans le temps. Ainsi, dans certains EM, en Grèce, au Portugal, en Suède, on observe des changements importants d'une année sur l'autre.

Dans les nouveaux Etats membres, la courte période de mise en œuvre ne permet pas une analyse de ce type.

Dans la QE5, nous analysons la répartition des fonds au sein de chacune des catégories et les facteurs qui expliquent les écarts de mobilisation des fonds dans les Etats membres.

4.3.4. Catalogue des actions financées par les fonds opérationnels

Les données de suivi de la politique présentées ci-dessus donnent une répartition des fonds par catégories et sous catégories. Cependant, les sous-catégories restent générales et peuvent inclure une diversité d'actions concrètes. Afin d'analyser les résultats de la politique, il est donc important d'avoir une description des actions concrètes réalisées par les OP. A cette fin, nous avons établi un catalogue des actions réalisées par les OP dans les Etats membres. Il a été initialement construit à partir des listes d'actions éligibles et non-éligibles du règlement (CE) n°1433/2003, complétées par les listes préétablies par l'Espagne et la France.

Ce catalogue a été par la suite enrichi à partir des résultats des entretiens faits en étude nationale durant lesquels les autorités se sont prononcées sur les types d'actions réalisées dans l'Etat membre, leur fréquence ainsi que par l'enquête et des études de cas.

Le tableau, ci-dessous, présente les résultats agrégés de la fréquence des actions dans les Etats membres selon les autorités nationales en charge de la gestion du dispositif. Nous disposions initialement d'une déclaration dans 17 EM de la fréquence des actions, nous avons fait un calcul agrégé en rapportant le nombre d'Etat membre ayant mis en œuvre l'action fréquemment ou très

fréquemment au nombre d'Etats membres ayant répondu. Dans l'UE-15, les résultats distinguent deux périodes afin de faire ressortir d'éventuelles évolutions.

Ces résultats ont été confrontés aux résultats de l'enquête dans laquelle les OP ont décrit les actions réalisées dans leurs programmes. Les données des deux sources sont cohérentes. On peut donc considérer cette base comme relativement fiable, même si elles ne constituent que des estimations faites par les autorités de gestion (sauf en France sur la seconde période où nous avons utilisé les données de suivi de cet Etat membre).

Tableau 11 : Pourcentage de pays ayant mis en œuvre fréquemment ou très fréquemment chaque action

	1996-2000	2001-2007	2001-2007
D) Actions relatives à la PRODUCTION des membres de l'OP			nouveaux Etats membres
	UE-15		
Actions techniques appliquées au système de production des membres			
Amélioration variétale concertée pour l'ensemble de l'OP (plants pour plantations pérennes, arbres, arbustes, plants et semences certifiés)	50%	90%	50%
Achats de matériels et outils agricoles pour la réalisation des actions du programme	50%	50%	75%
Investissements pour l'irrigation pour la réalisation des objectifs des programmes	11%	30%	17%
Investissements pour des serres et abris (ex : construction, équipement) pour la réalisation des objectifs des programmes	0%	0%	17%
Actions spécifiques à l'environnement appliquées au système de production des membres			
Coûts spécifiques de la production intégrée (ex : frais liés au changement de pratiques, frais de consulting et de certification)	70%	80%	71%
Coûts spécifiques de matériels phytosanitaires biologiques, qu'il s'agisse d'une production biologique, intégrée ou traditionnelle (ex : phéromones, prédateurs)	67%	60%	0%
Coûts d'amélioration de la gestion des déchets générés par la production des fruits et légumes (ex : recyclage et valorisation des déchets)	56%	60%	0%
Coûts spécifiques de la production biologique (ex : frais liés au changement de pratiques, frais de consulting et de certification)	44%	50%	0%
Autres coûts spécifiques du développement de l'usage raisonné des produits phytosanitaires parmi les membres de l'OP	40%	40%	60%
Coûts spécifiques du développement de l'usage raisonné des engrais parmi les membres de l'OP	33%	40%	67%
Coûts d'amélioration de la gestion de l'eau pendant la phase de production des fruits et légumes (ex : analyse de l'eau, systèmes d'irrigation plus efficace en eau, système de recharge des aquifères)	33%	40%	50%
Investissements liés à des modifications de pratiques phytosanitaires (ex : locaux de stockage) allant au-delà des exigences réglementaires	33%	30%	43%
Coûts d'amélioration de la gestion de l'énergie pendant la phase de production des fruits et légumes (ex : installation d'éoliennes, de panneaux solaires, ou de moyens de production plus efficaces en énergie)	11%	10%	0%
Coûts d'amélioration de la biodiversité et du paysage (ex : conservation des éléments naturels, protection du matériel génétique)	0%	0%	0%
Actions de service, formation et recherche destinées à l'amélioration du système de production des membres			
Frais de personnel qualifié pour atteindre ou maintenir un niveau élevé de qualité des produits de l'OP ou de protection de l'environnement	100%	100%	83%
Frais liés aux réunions et programmes de formation concernant la mise en œuvre des « actions des programmes opérationnels relatives à la production des membres de l'OP »	44%	50%	67%
Expérimentations ou essais sur parcelles lorsqu'une diffusion auprès des membres de l'OP est effectuée	33%	30%	33%
Achats d'équipements pour un réseau d'avertissements agricoles (avertissement météo)	11%	20%	33%
II) Actions relatives à la COMMERCIALISATION par l'OP			
Actions techniques appliquées au système de commercialisation de l'OP			
Investissement dans des machines et équipements destinés à développer la commercialisation des produits de l'OP (ex : bascules, frigos)	89%	80%	71%
Investissements destinés à l'amélioration des infrastructures industrielles destinées à la commercialisation de la production de l'OP (Terrains à bâtir, bâtiments de stockage, construction de centrale de conditionnement, de plateforme de réception et d'expédition)	67%	70%	71%
Informatisation des chaînes de triage, parage, épluchage, calibrage et de la gestion des stocks	56%	50%	50%
Investissements dans des bureaux commerciaux	25%	22%	50%
Investissements dans des véhicules dotés d'équipements frigorifiques ou de transport en atmosphère contrôlée.	11%	20%	50%
Actions spécifiques à l'environnement appliquées au système de commercialisation de l'OP			
Surcoûts des emballages plus respectueux de l'environnement	50%	90%	0%
Coûts d'amélioration de la gestion des déchets générés par la commercialisation des fruits et légumes de l'OP (ex : traitement des résidus, récupération et classements des résidus)	22%	50%	29%
Coûts d'amélioration de la gestion de l'eau pendant la phase commercialisation des fruits et légumes de l'OP (ex : installations d'épuration et de récupération des eaux)	0%	0%	0%
Coûts d'amélioration de la gestion de l'énergie pendant la phase de commercialisation des fruits et légumes de l'OP (ex : installation de panneaux solaires)	0%	0%	0%
Surcoûts des transports plus respectueux de l'environnement : surcoûts dus aux transports maritimes et ferroviaires	0%	0%	0%

	1996-2000	2001-2007	2001-2007
Actions de service, formation et recherche destinées à l'amélioration du système de commercialisation de l'OP		0%	
Frais de personnel qualifié pour améliorer le niveau de la commercialisation	89%	80%	50%
Etudes commerciales (ex : études de marché, test de consommateurs)	67%	60%	33%
Promotion des produits de l'OP (ex : publicité pour des marques de l'OP ou de labels de qualité)	60%	50%	33%
Création d'un site Internet/intranet	22%	30%	50%
Frais liés aux réunions et programmes de formation concernant la mise en œuvre des « actions des programmes opérationnels relatives à la commercialisation par l'OP »	33%	20%	33%
III) Actions relatives aux CONTROLES de la QUALITE et des ASPECTS PHYTOSANITAIRES des produits de l'OP			
Frais de personnel nécessaires pour assurer le contrôle	90%	100%	80%
Coûts d'amélioration du système de traçabilité	33%	80%	43%
Coûts d'amélioration des systèmes de contrôle de la qualité des produits	80%	70%	88%
Informatisation des systèmes de contrôle	44%	50%	33%
Coûts d'amélioration des systèmes de contrôle de la qualité du process de production	56%	50%	86%
IV) Autres actions			
Frais administratifs et de gestion spécifiquement liés au fonds opérationnel ou au programme opérationnel (limités à 2 % du fonds opérationnel approuvé)	100%	90%	50%
Investissements en actions de sociétés s'ils contribuent à la réalisation des objectifs du programme opérationnel	11%	20%	0%
Frais juridiques et administratifs liés à la création d'organisations de producteurs transnationales ou d'associations transnationales	11%	20%	0%
Frais financier liés aux avances de subventions des fonds opérationnels	11%	10%	17%
Frais juridiques et administratifs des fusions ou acquisitions d'organisations de producteurs	11%	10%	17%

En gras, actions mises en place fréquemment à très fréquemment par 50% ou plus des Etats membres sur au moins une période, en rouge actions qui ont augmenté dans plus d'1/3 des pays d'une période à l'autre.

Source : Agrosynergie (Etudes nationales)

Certains pays ont autorisé la mise en œuvre d'autres actions qui ne figuraient pas dans cette liste :

- la France : analyses des sols (très fréquent) ; système de conduite et de taille⁴⁹ (fréquent) ; obtention et/ou maintien de la certification (fréquent) ; agréage au stade production⁵⁰ (fréquent)
- Espagne : acquisition de plants pour modernisation des vergers (très fréquent) ; substrat recyclable, analyses, recyclage du bois de taille (très fréquent)
- Belgique : recherche technique (très fréquent)

Résultat dans l'UE-15 :

Dix EM sont représentés : Finlande, Portugal, Belgique, Grèce, Allemagne (Baden-Württemberg), France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Irlande. Les autres n'ont pas répondu à cette question, il manque donc, en particulier, l'Espagne et le Royaume-Uni qui utilisent fortement le dispositif.

Nous avons mis en gras dans le tableau les actions mises en œuvre par 50% ou plus des Etats membres, au moins une fois sur les deux périodes. Il ressort que certaines actions sont fréquemment mises en œuvre alors que d'autres sont très peu utilisées, De plus, les actions fréquemment mises en œuvre sont très diversifiées.

En termes d'évolution sur les deux périodes étudiées (1996-2000 et 2001-2007) : aucune action ne régresse de façon significative (i.e. de plus d'1/3, les baisses sont d'environ 10% ce qui reste peu significatif au vu de la qualité des données). En revanche trois actions connaissent une augmentation très significative (i.e. plus de 1/3, en rouge dans le tableau) :

- l'amélioration variétale concertée pour l'ensemble de l'OP (plants pour plantations pérennes, arbres, arbustes, plants et semences certifiés),
- les surcoûts des emballages plus respectueux de l'environnement,
- les coûts d'amélioration du système de traçabilité.

⁴⁹ Un système de conduite de taille est l'instauration d'un ensemble de techniques pour la taille des vergers

⁵⁰ Agréage au stade de la production consiste à trier les fruits et légumes au champ ou au verger généralement lors de la récolte

Résultats dans les nouveaux Etats membres

Sept EM ont répondu en se prononçant, bien sûr, uniquement sur une période, il s'agit de : Chypre, Bulgarie, Pologne, Slovénie, Hongrie, Roumanie, République Tchèque.

Les actions fréquemment mises en œuvre dans les nouveaux Etats membres sont moins diversifiées que dans les anciens EM. Seule l'action « Investissements pour des serres et abris » est fréquente chez les nouveaux Etats membres et non dans le reste de l'UE-15. En revanche, un certain nombre d'actions qui apparaissent dans l'UE-15 ne sont pas développées dans les nouveaux Etats membres il s'agit :

- d'actions à portée environnementale : coûts spécifiques de la production biologique ; coûts spécifiques de matériels phytosanitaires biologiques, coûts d'amélioration de la gestion des déchets générés par la production des fruits et légumes ; coûts d'amélioration de la gestion de l'énergie pendant la phase de production des fruits et légumes ; surcoûts des emballages plus respectueux de l'environnement ;
- d'actions de « restructuration des OP » : investissements en actions de sociétés ; frais juridiques et administratifs liés à la création d'organisations de producteurs transnationales ou d'associations transnationales.

5. THEME 1 : SITUATION DES PRODUCTEURS DE FRUITS ET LEGUMES

Ce thème regroupe quatre questions d'évaluation portant sur les effets des mesures de soutien aux OP sur la concentration de l'offre, sur la compétitivité du secteur fruits et légumes et le renforcement de la position des producteurs sur le marché de l'UE. Enfin, la dernière question analyse la pertinence des mesures de soutien aux OP.

5.1. Efficacité et efficience de la concentration de l'offre de fruits et légumes sur le marché de l'UE (QE1)

Nous présentons dans la suite à la question d'évaluation 1 : **dans quelle mesure le système des organisations de producteurs a-t-il contribué à la concentration de l'offre de fruits et légumes sur le marché de l'UE ? Dans quelle mesure l'atteinte de cette concentration de l'offre a-t-elle été efficiente ?**

5.1.1. Compréhension de la question 1

L'OCM met en place un ensemble d'instruments réglementaires et financiers destinés à inciter les producteurs à commercialiser en commun leur production au sein des OP. Il s'agit de l'ensemble des mesures de reconnaissance des OP, des aides à la constitution des OP, du cofinancement des fonds opérationnels permettant aux OP de développer leurs services et les règles d'extension. Cet ensemble désigne le système des OP dans l'ensemble de ce rapport.

La concentration de l'offre agricole de FL est un des objectifs stratégiques assignés aux OP par le Règlement (CE) n° 2200/96, art. 11, pour améliorer le fonctionnement du marché des FL. Il est justifié par les évolutions de la filière FL et en particulier du secteur de la distribution de FL qui se caractérise par :

- l'apparition et puis la croissance, dans les années 80, des grandes et moyennes surfaces (GMS) au désavantage des autres canaux de distribution (marché de gros par exemple) ;
- une accélération des fusions et acquisitions entre les chaînes de GMS qui amplifie la concentration du secteur et engendre l'émergence de centrales d'achat, ayant un pouvoir contractuel très élevé face aux fournisseurs.

La première question d'évaluation analyse en quoi la concentration de l'offre de FL, un des principaux résultats attendus de l'OCM FL, est atteint. Rappelons que l'objectif initial était d'atteindre une concentration de l'offre communautaire de 60% en 2013 (COM(2007)17). La concentration de l'offre est définie ici comme la part de FL gérée et commercialisée par les OP et les GP, sur le total de la production de FL, à différentes échelles géographiques.

La question d'évaluation porte, donc, sur l'efficacité et l'efficience de ces instruments en termes de concentration de l'offre de FL et sur les facteurs jouant sur l'organisation des FL.

5.1.1.1 Critères et indicateurs

Critère 1 : l'offre de FL se concentre (ou non) dans les Etats membres
Taux d'organisation de la VPC de FL
Taux d'organisation au niveau des secteurs (fruits, agrumes, légumes) calculé sur base de la VPC et sur base de la surface en culture
Pourcentage de la VPC des FL pour la transformation/ VPC totale des OP
Critère 2 : le TdO des secteurs FL est influencé par des facteurs structurels
Taille moyenne des exploitations/ taux d'organisation VPC, par secteur FL

Nombre d'exploitations /taux d'organisation VPC
Evolution du nombre de producteurs (auprès des OP de l'échantillon de l'enquête)
Pourcentage des OP par classe de nombre de producteurs (auprès des OP de l'échantillon de l'enquête)
Critère 3 : l'offre de FL se structure (ou non) au sein d'OP stables, gérant des volumes significatifs
Flux du nombre d'OP sur la période 2000-2006
Pourcentage des OP actives en FL pour la transformation/total OP
Taille moyenne des OP : VPC moyenne par OP
Pourcentage des OP en fonction des classes de taille économique
Pourcentage des opérateurs qui considèrent que les producteurs respectent la règle d'apport total
Critère 4 : les OP s'organisent (ou non) en AOP pour réaliser en commun des actions
Evolution du nombre d'AOP
Avis des opérateurs sur les raisons d'émergence et non émergence des AOP
Critère 5 : les OP sont attractives (ou non) pour les producteurs pour des facteurs d'ordre économique, commercial et technique
Comparaison entre EM/régions très et peu organisées du niveau du ratio VANE/UTA et de la variation en pourcentage au fil du temps
Avis des opérateurs sur les facteurs d'attraction pour les producteurs des OP par rapport aux autres structures de commercialisation existants dans la région
Actions réalisées par les OP visant la réduction des coûts de production des producteurs
Comparaison des services proposés aux producteurs par les OP et par les acheteurs de FL
Critère 6 : les procédures de reconnaissance et pré-reconnaissance favorisent (ou non) l'apparition des OP
EM appliquant la pré reconnaissance aux GP
EM appliquant des critères de pré-reconnaissance aux GP plus contraignants que ceux du règlement CE
Pourcentage des OP créées à partir d'un groupement de producteurs déjà existant
Pourcentage des OP bénéficiant d'une aide de l'Etat pendant la phase de pré-reconnaissance en tant que GP
Existence d'un manuel de procédure de reconnaissance à destination des producteurs
EM appliquant des critères de reconnaissance des OP plus contraignants que ceux du règlement CE
Existence d'une corrélation entre l'émergence des OP et les choix de mise en œuvre des règles de reconnaissance
Critère 7 : D'autres facteurs interviennent (ou non) dans l'émergence d'un secteur FL organisé
D'autres facteurs déterminant/ défavorisant l'émergence d'un secteur FL organisé dans les Etats membres
Effets d'aubaine : Comparaison dans les Etats membres/régions très et peu organisées de l'évolution du rapport VANE/UTA des producteurs de FL et VANE/UTA des producteurs spécialisés en pommes de terre de conservation et en fleurs
Critère 8 : l'OCM concentre l'offre de FL de manière efficiente (ou non)
Budget CE total concernant les mesures OP (cofinancement des fonds opérationnels + remboursement des aides nationales à la reconnaissance d'OP et aux fonds opérationnels) rapporté au nombre d'OP ; à la VPC des OP ;
Temps de montage d'un dossier de reconnaissance au niveau des OP (pourcentage des OP par classe de temps en homme/mois)
Frais engagés au niveau des OP (autres que ceux salariaux) : pourcentage des OP par classe de frais
Avis des opérateurs sur la complexité de la procédure de reconnaissance nationale
Avis des opérateurs sur la demande de temps pour fédérer les producteurs

5.1.1.2 Sources de données et limites

Pour répondre aux critères de jugement, plusieurs sources d'information ont été utilisées. Notamment :

- les données de suivi (rapports de suivis) fournies par les Etats membres à la Commission européenne. Comme on l'a déjà mentionné, ces données montrent certaines incohérences : par exemple, il existe souvent des écarts entre les données agrégées déclarées par les Etats membres (concernant le nombre total d'OP, VPC, etc.) et les valeurs agrégées recalculées à partir des données de chaque OP. Par conséquent, nous avons été obligés de recalculer les valeurs à partir des données de chaque OP, GP, AOP que nous avons considérées comme les sources les plus fiables. Quand un nombre significatif de données individuelles (d'OP, GP ou

AOP) manquent et que par conséquent l'agrégation ne pouvait pas être faite, nous avons utilisé la variable agrégée (table 1 des rapports de suivi EM) déclarée par l'Etat membre⁵¹.

Enfin, certaines variables ne sont pas saisies de manière homogène d'un Etat membre à l'autre (en particulier le calcul des adhérents aux OP). Nous avons corrigé celles qui pouvaient l'être.

- les informations et les données résultant des études nationales et des études de cas, effectuées sur la base d'entretiens avec les opérateurs et les autorités concernés ;
- les données Eurostat des enquêtes sur les structures agricoles ;
- les informations de l'enquête auprès d'OP. Comme d'habitude dans ce type d'analyse, les résultats doivent être considérés avec prudence. En outre, pour certaines questions de l'enquête le nombre de réponses a été faible. Pour ces questions (surtout dans les Etats membres où le nombre d'OP de l'échantillon est déjà limité) les résultats doivent être considérés avec encore plus de prudence.

Pour répondre au critère 4, destiné à évaluer dans quelle mesure les OP sont attractives pour les producteurs pour des facteurs d'ordre économique, et au critère 6 (notamment pour vérifier l'existence d'effets d'aubaine), nous avons utilisé la base de données du RICA (source EU-FADN-DG AGR L-3). Il faut rappeler ici qu'il s'agit d'un échantillon d'exploitations qui n'est représentatif que dans certaines circonstances et qui varie au cours du temps. La variabilité des échantillons constitue une limite sérieuse, surtout lorsque l'analyse porte sur une longue période (1997-2005). En effet, l'évolution des données RICA dans la durée est fortement influencée par la non-continuité de l'échantillon de référence.

En outre, la base de données RICA ne fournit pas les résultats économiques de chaque culture pour les exploitations concernées (les données se réfèrent à l'ensemble des activités des exploitations de l'échantillon). La solution adoptée a donc été d'extraire de la base RICA des échantillons d'exploitations spécialisées dans certaines cultures. Nous avons considéré comme « spécialisées » les exploitations où au moins 60% de la valeur de la production brute totale est générée par une culture spécifique. Pour ce qui est de la tomate de consommation, les données du RICA ne font pas de distinction entre cette dernière et la tomate de transformation. Étant donné qu'il s'agit ici d'analyser le revenu dans les exploitations en tomates de consommation, nous avons considéré comme « spécialisées » les exploitations dont la superficie de tomates n'excède pas 2 ha et pour lesquelles la valeur de la production provient à 60% au moins de la production de tomates. Nous avons retenu 2 ha comme le seuil minimum au-dessous duquel il est, avec une probabilité élevée, possible d'exclure de l'échantillon les exploitations produisant de la tomate pour la transformation⁵².

En outre, les données disponibles n'ont permis d'extraire qu'un nombre limité d'échantillons pour la combinaison EM-régions / cultures⁵³. Lorsque la robustesse de l'échantillon était suffisante, nous avons retenu les données au niveau régional. A l'inverse, nous avons analysé les données au niveau de l'Etat membre lorsque les échantillons au niveau régional manquaient de robustesse.

Les méthodes utilisées pour le calcul des indicateurs sont exposées dans les paragraphes concernés.

⁵¹ En effet, les données individuelles sont parfois incomplètes : par exemple, en Italie la région Calabre n'est pas incluse pour les années 2001 et 2003. En 2000 et en 2002 les données de cette région semblent également incomplètes. Par ailleurs au Danemark et en Grèce les codes OP ayant été modifiés, la comptabilisation des OP peut comporter des erreurs que nous avons corrigées dans la mesure du possible.

⁵² Cette limite a été calculée en fonction des enquêtes de terrain réalisées au cours de l'évaluation de l'OCM FL - mesures concernant les tomates transformées (Agrosynergie, oct. 2006)

⁵³ Rappelons que pour des raisons de confidentialité, il n'est pas permis d'utiliser des échantillons de moins de 15 exploitations

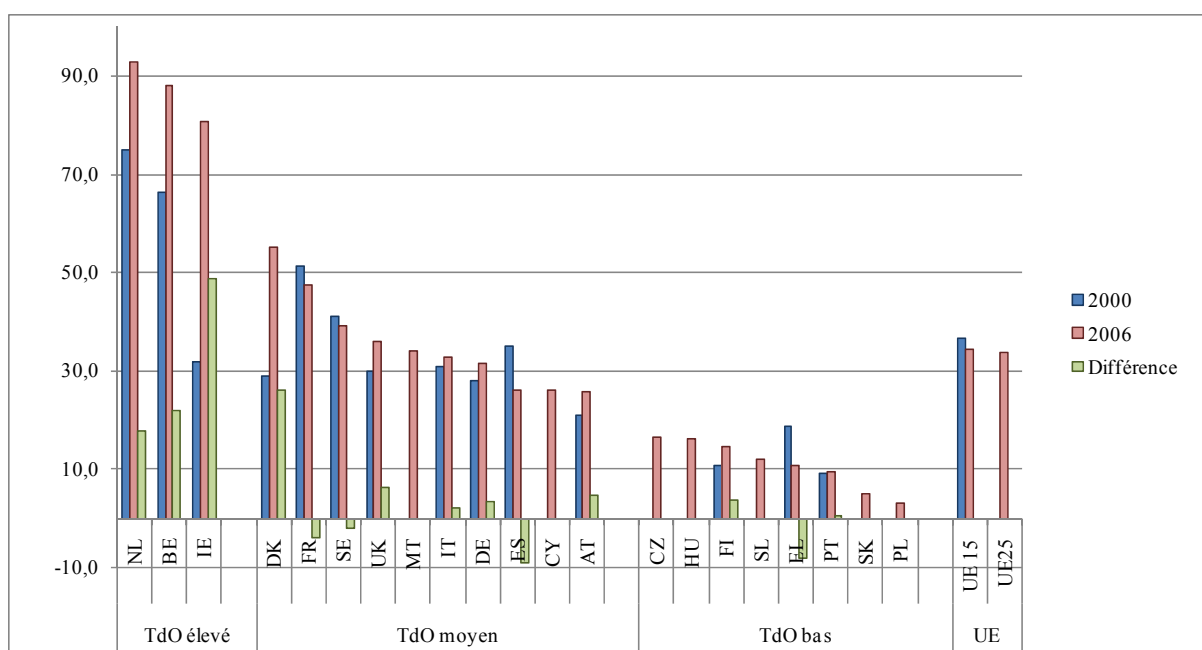
5.1.2. L'offre organisée de FL se concentre-t-elle dans les Etats membres ?

5.1.2.1 Le taux d'organisation sous l'OCM de la VPC des FL

On rappelle ici que par taux d'organisation sous OCM, nous nous référons au taux d'organisation (TdO) de la VPC cumulée des OP et des GP reconnus par l'OCM FL rapportée à la VPC des FL des Etats membres. Ils existent des structures regroupant l'offre qui ne sont pas reconnues soit parce qu'elles ne sont pas la propriété des producteurs, soit parce que les producteurs n'ont pas jugé opportun de faire reconnaître ces structures⁵⁴.

Le niveau atteint du TdO et son évolution ont été mis en lumière au chapitre précédent (4.2). Le graphique suivant synthétise le niveau du TdO dans les Etats membres en 2000 et en 2006, et la différence des deux.

Figure 25 : Taux d'organisation de la VPC en 2000 et en 2006



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Comme nous l'avons déjà mentionné, dans l'UE-15 le TdO atteint seulement 35% (avec un recul par rapport à 2000). Il est donc bien loin du niveau objectif de la politique.

Le TdO moyen communautaire est le résultat de situations très différentes dans les Etats membres, avec un groupe de pays où le TdO dépasse 80% (Pays-Bas, Belgique et Irlande) et un groupe de pays où le TdO est inférieur à 15% (Portugal, Finlande, Grèce et la plupart des nouveaux Etats membres), tandis que les autres EM sont dans une situation intermédiaire (et différente d'un pays à l'autre). Il faut observer que les deux plus importants producteurs de FL (l'Espagne et l'Italie) atteignent un taux d'environ 30%, plus bas que la moyenne communautaire, tandis que le troisième pays producteur (la France) atteint environ 50%.

De plus, dans les principaux pays producteurs de FL, la gamme des FL est très vaste et tous les FL ne sont pas organisés (ou susceptibles d'être organisés) de la même façon⁵⁵. Par conséquent, le TdO est

⁵⁴ En Italie, par exemple, toutes les coopératives FL ne sont pas des OP ou membres d'OP. Une partie d'entre elles continue à opérer au dehors du système de l'OCM FL, en renonçant à la possibilité d'utiliser le cofinancement du fonds opérationnel. A ce sujet, une étude de l'INEA de 2001 a estimé que seul 30% de la VPC italienne est représentée par les OP, mais la VPC de l'ensemble des OP et des coopératives hors OP dépasse 50%.

⁵⁵ En Italie, par exemple, une étude de la Commission Antitrust sur la distribution agro-alimentaire a mis en évidence une concentration de l'offre de FL au sein des OP (en 2004, en volume) très différentes d'un produit à l'autre : à l'un des

aussi et entre autres le reflet de situations très différentes en termes de combinaison des FL dans les Etats membres.

Concernant l'évolution, on observe que :

- sur la période 2000-2006, les Etats membres ayant les TdO les plus élevés montrent les évolutions de ce taux les plus positives de l'UE. Dans le cas de la Belgique (surtout les Flandres) et des Pays-Bas, cette performance s'ajoute à une situation de départ (1997) déjà très bonne, liée à la préexistence de coopératives de grande dimension, reconnues par la suite comme OP. Par contre, la forte amélioration du TdO en Irlande s'ajoute à une situation de départ où le TdO était faible (environ 7% en 1997) et les OP étaient présentes presque exclusivement dans le secteur des champignons⁵⁶,
- dans les autres Etats membres (à l'exception du Danemark), la progression entre 2000 et 2006 a été beaucoup plus faible, voire négative dans le cas de deux des trois grands pays producteurs de FL (Espagne et France) et de la Grèce. En outre, en Espagne et en France la situation en 2006 s'est dégradée par rapport à la situation de départ (1997).

5.1.2.2 Le taux d'organisation au niveau des secteurs (fruits, légumes, agrumes)

Dans le but d'étudier l'existence de différences du TdO entre les secteurs des légumes, des fruits, et des agrumes, une estimation a été effectuée pour l'année 2005 à partir des données disponibles dans les rapports de suivi des Etats membres⁵⁷.

a - Le taux d'organisation sur la base de la valeur de la production commercialisée

Il faut rappeler que les rapports de suivi des Etats membres relèvent uniquement la VPC totale. Pour estimer la VPC des secteurs, la VPC nationale a été répartie de manière proportionnelle à la valeur de la production aux prix de base (VPpb) des secteurs (à partir des données d'Eurostat, ceci dans l'hypothèse d'une relation linéaire entre les deux variables (soit $VPC \text{ fruits} = (VPpb \text{ fruits} / VPpb \text{ totale}) * VPC \text{ totale}$).

Concernant la VPC organisée des secteurs, pour chaque Etat membre, elle a été calculée à partir des données des rapports de suivi (table 4 de ces rapports) où est reportée la valeur des quatre premiers produits contribuant à la formation d'au moins 75% de la VPC de chaque OP.

Au travers du rapport entre ces deux variables (exprimé en pourcentage), le taux d'organisation pour chaque secteur a été donc calculé (soit $TdO \text{ fruits} = \% VPC \text{ organisée des fruits} / VPC \text{ fruits}$).

Il est évident que le TdO ainsi calculé est systématiquement sous-estimé. Etant donné, que cette sous-estimation est valable pour tous les Etats membres, les TdO calculés permettent d'avoir une image d'ensemble pour chaque pays et d'apprécier les différences existantes entre les secteurs.

Les graphiques suivants mettent en évidence les résultats obtenus pour les Etats membres non méditerranéens d'une part et les Etats membres méditerranéens⁵⁸ d'autre part.

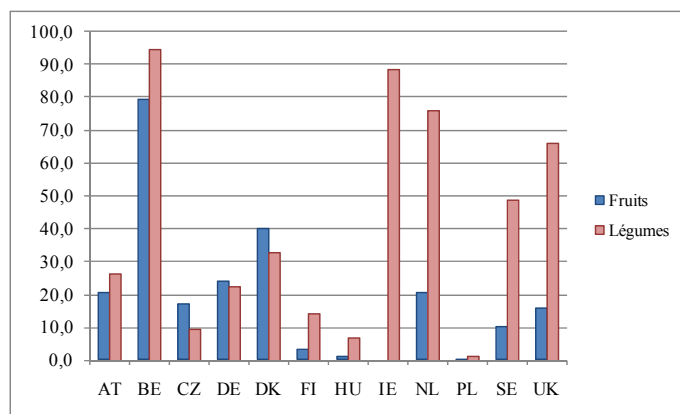
extrêmes le kiwi a un TdO de 80% et les pommes de 51%. A l'autre extrême le fenouil a un TdO de 8,8% et le poivron de 6,9%

⁵⁶ Cependant, il faut observer que la VPC de l'Irlande et du Danemark est très limitée (33 M€ et 25 M€ respectivement), et donc, en principe, l'organisation du secteur est plus facile à réaliser.

⁵⁷ 2005 est l'année la plus récente où les données des rapports de suivi des EM sont les plus complètes. Le secteur des légumes concerne aussi les tomates pour la transformation, les fraises, les melons et les pastèques.

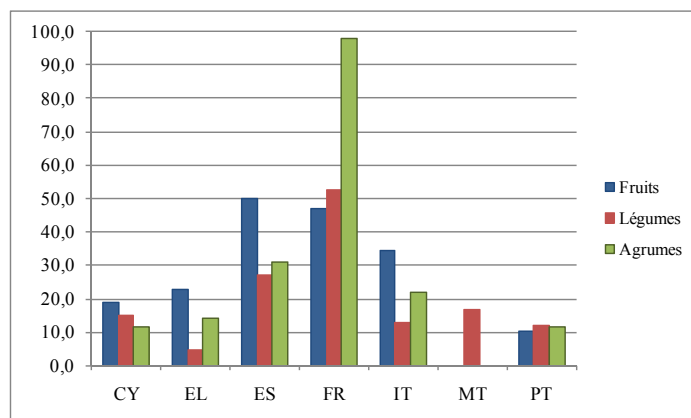
⁵⁸ On a ici préféré distinguer les Etats membres méditerranéens des non méditerranéens pour mettre en évidence la culture des agrumes, existant uniquement dans les premiers

Figure 26 : VPC- Taux d'organisation des FL dans les Etats membres non méditerranéens (2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Figure 27 : VPC - Taux d'organisation des FL dans les Etats membres méditerranéens (2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

En général, malgré quelques différences, on observe que :

- dans les pays non méditerranéens, le TdO du secteur légumes est plus élevé que celui des fruits ;
- dans les pays méditerranéens, la situation est complètement opposée : les TdO des fruits (en particulier dans les grands pays producteurs) sont sensiblement plus élevés que ceux des légumes. À cette règle font exception la France (où seul le sud du pays est méditerranéen) et le Portugal (où la tomate pour la transformation a une incidence forte sur le total des légumes organisés, or pour ce produit l'organisation en OP est nécessaire pour bénéficier de l'aide communautaire). En outre, dans ces Etats membres, le TdO des légumes est inférieur à celui des agrumes⁵⁹.

b - Le taux d'organisation sur la base de la surface en culture

Le taux d'organisation a été calculé aussi sur la base des surfaces. Dans ce but, pour chaque Etat membre, le total des surfaces en fruits (y compris agrumes⁶⁰) et en légumes des producteurs membres des OP a été respectivement rapporté (en pourcentage) à la surface totale en fruits (y compris agrumes) et en légumes (source enquête Eurostat sur les structures agricoles). Dans ce cas, le calcul a été, aussi, effectué pour l'année 2005⁶¹.

⁵⁹ La haute valeur du TdO des agrumes en France est imputable à la surface en culture limitée (quelques 3.800 ha) et au faible nombre de producteurs (environ 2.900).

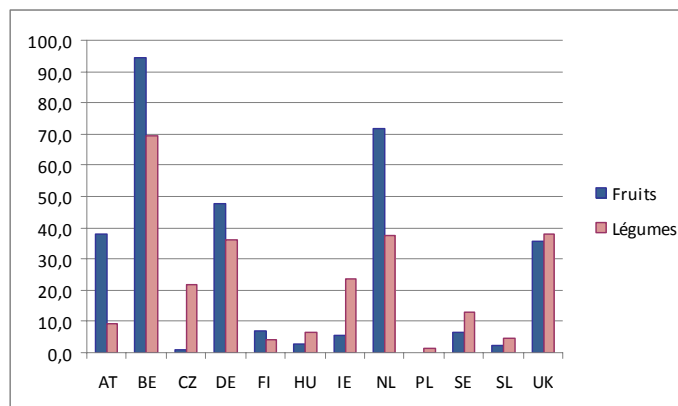
⁶⁰ Dans ce cas, pour les Etats membres méditerranéens, il n'a pas été possible de désagréger les fruits des agrumes, car dans les rapports de suivi, les données concernant les surfaces ne distinguent pas les deux cultures.

⁶¹ Les rapports de suivi du Danemark ne donnent pas les données des surfaces en secteurs. Par conséquent, l'analyse n'a pas été possible pour ce pays

Il faut préciser qu'en Allemagne, le TdO concernant les surfaces est sous-estimé, car une OP fait partie d'une AOP belge (les données sont reportées dans le rapport de suivi de la Belgique). Parallèlement, les données de la Belgique sont surestimées parce que 1 AOP comprend une OP allemande et une OP hollandaise.

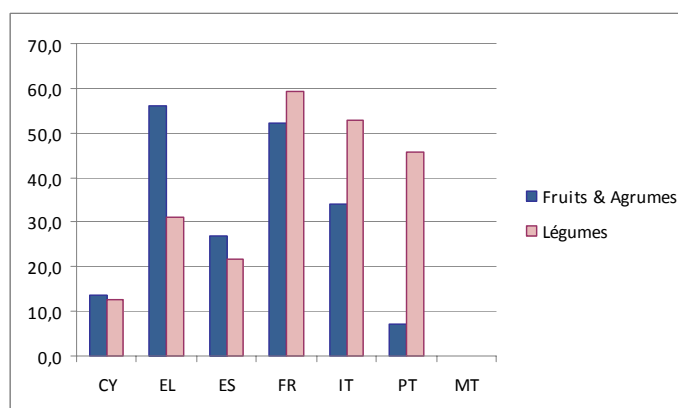
Les graphiques suivants mettent en évidence les résultats obtenus respectivement pour les pays non méditerranéens et les pays méditerranéens.

Figure 28 : Surfaces - Taux d'organisation des FL dans les Etats membres non méditerranéens (2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Figure 29 : Surfaces - Taux d'organisation des F+ A & L dans les Etats membres méditerranéens (2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

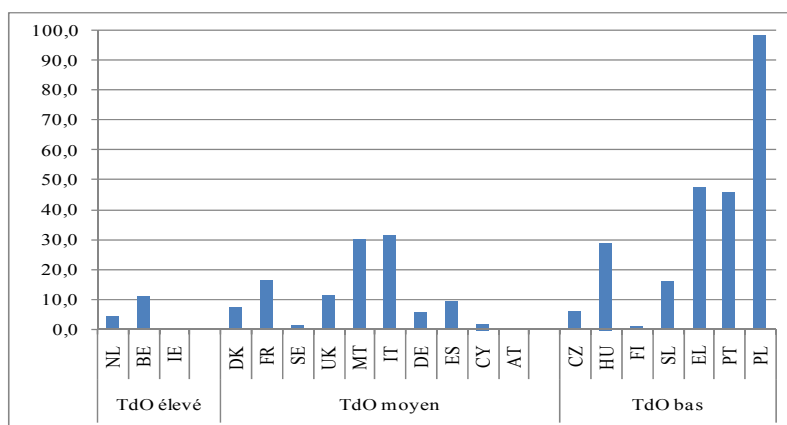
Le problème de la fiabilité des données des rapports de suivi amène à considérer avec beaucoup de prudence les résultats de l'analyse. Cependant, ils montrent qu'en général, le TdO des surfaces est plus élevé que le TdO de la VPC. En outre, dans un nombre significatif de cas, le TdO des surfaces est plus élevé là où le TdO des VPC est plus bas et *vice versa*.

Cette contradiction apparente peut être expliquée par la répartition entre les produits à destination du marché du frais et à destination de l'industrie dans un pays donné. En effet, il est connu, que le prix du produit destiné à la transformation industrielle est plus faible que celui pour le marché du frais, ce qui influence le niveau de la VPC des OP et de la VPC⁶².

D'ailleurs, les données des rapports de suivi concernant le pourcentage de la VPC des produits destinés à la transformation (auto-transformation comprise) sur la VPC totale des OP mettent en évidence une situation très différenciée entre les Etats membres, ce qui invite à valider cette hypothèse.

⁶² Dans ce sens, les cas du Portugal (où une grande partie des surfaces en légumes est cultivée en tomates d'industrie) et de la Grèce (où une partie importante de la production des fruits et des agrumes, ainsi que des tomates, sont envoyées à la transformation industrielle) sont des exemples.

Figure 30 : Pourcentage de la VPC des produits destinés à la transformation sur le total de la VPC des OP (en 2005)



Source: rapports de suivi des Etats membres

En outre, une telle hypothèse est confirmée par les résultats de l'enquête sur un échantillon d'OP concernant les principaux débouchés des produits (en volume).

Tableau 12 : Principaux débouchés des produits des OP (% sur total réponses) – en 2005

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Frais	61,4	71,1	58,3	0,0	64,0	22,2	71,4	71,4	50,0	71,4
Transformé	25,6	20,0	20,8	100,0	24,0	66,7	14,3	14,3	50,0	4,8
Frais et transformé	13,1	8,9	20,8	0,0	12,0	11,1	14,3	14,3	0,0	23,8
Total réponses (N.)	176	45	24	7	50	9	7	7	6	21
Pas de réponses (N)	8	2	1	0	3	1	0	0	0	1
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

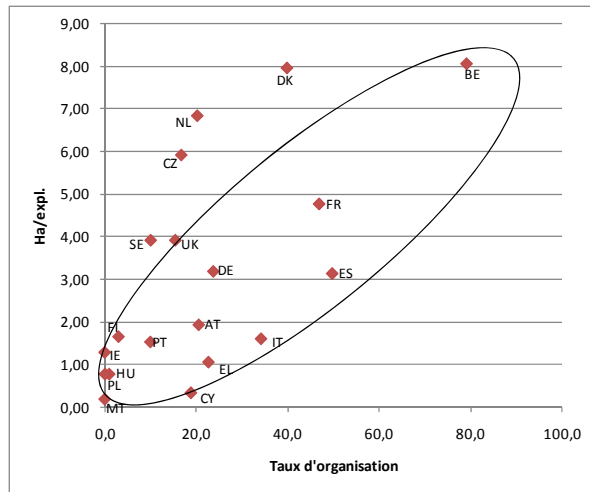
Source: Enquête Agrosynergie

5.1.3. Des facteurs structurels influencent-ils le taux d'organisation des secteurs ?

5.1.3.1 Le taux d'organisation fonction de la taille moyenne et du nombre d'exploitations

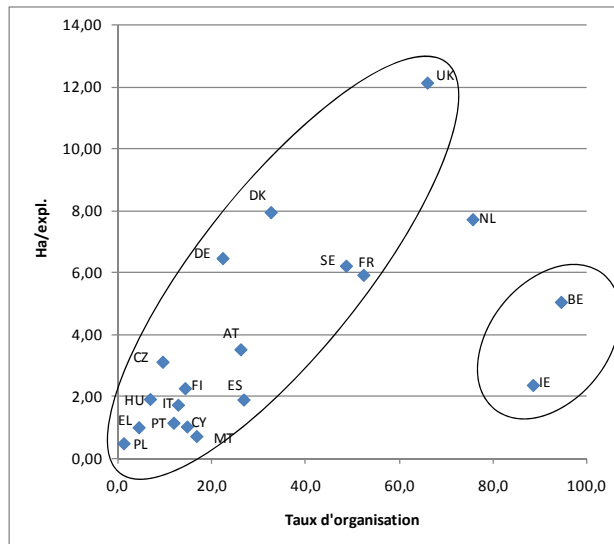
On analyse ici, l'existence de différences fortes concernant le taux d'organisation des secteurs en fonction des structures de production de chaque EM. Pour cela, le TdO de la VPC des Etats membres (en 2005) a été mis en rapport avec la taille moyenne des exploitations actives dans les différents secteurs (données de l'enquête Eurostat sur les structures). La combinaison des deux variables est représentée dans les diagrammes de dispersion page suivante.

Figure 31 : Fruits - diagramme de dispersion Taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)



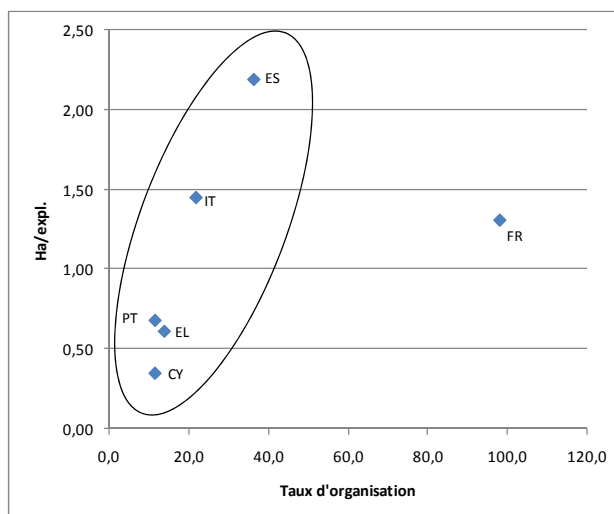
Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Figure 32 : Légumes - diagramme de dispersion, taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Figure 33 : Agrumes - diagramme de dispersion, taille des exploitations/ taux d'organisation (en 2005)

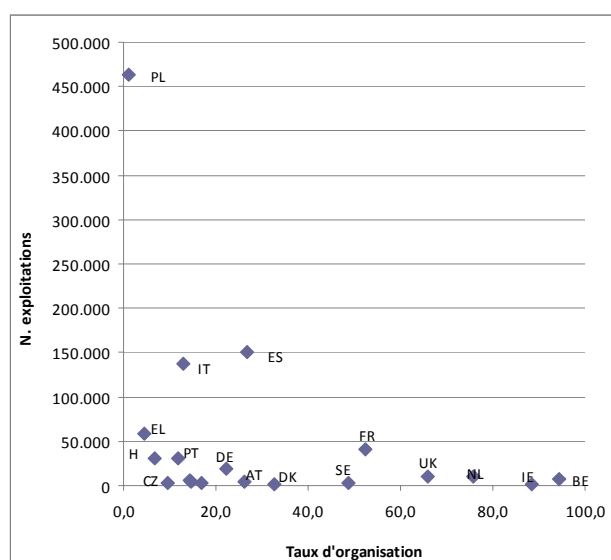


Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Les résultats de l'analyse mettent en évidence une relation positive entre les deux variables, même si (évidemment) la taille des exploitations seule ne permet pas d'expliquer totalement le phénomène. En effet, dans le secteur des fruits, il y a des Etats membres ayant un TdO bas, disposant d'exploitations de taille plus grande (p.ex : Danemark, Pays-Bas, République Tchèque, Royaume-Uni), et dans le secteur des légumes il y a des pays qui ne montrent pas nettement de corrélation des deux variables (p.ex : Belgique, Pays-Bas, Irlande).

En outre, dans le secteur des légumes, le TdO est d'une certaine manière inversement proportionnel au nombre total des exploitations actives dans la culture⁶³.

Figure 34 : Légumes - diagramme de dispersion, nombre d'exploitations/ taux d'organisation (en 2005)



Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres et des données Eurostat

Dans le secteur des légumes, donc, la combinaison du nombre de producteurs et de la taille moyenne des exploitations contribue à expliquer, dans une certaine mesure, le niveau du TdO atteint. À un extrême, nous avons le cas de la Pologne, où le faible taux d'organisation semble fortement corrélé au nombre élevé d'exploitations de très petite taille. À l'extrême opposé, nous avons le cas du Royaume-Uni, de la Belgique et des Pays-Bas, où les TdO particulièrement élevés sont fortement liés au faible nombre de producteurs de petite taille.

Ces résultats porteraient donc à penser, qu'au moins dans le secteur des légumes, dans les Etats membres avec une dispersion élevée de la base productive, il existe objectivement une plus grande difficulté à organiser la production⁶⁴, et que les exploitations de plus petite dimension sont de fait exclues du processus d'intégration dans le système des OP⁶⁵.

En d'autres mots, il en découlerait que le succès / insuccès de la politique est influencé par la structure productive existante dans les différents pays, ce qui pourrait être une limite objective à la réalisation

⁶³ A l'inverse, dans le secteur des fruits la relation entre le TdO et le nombre d'exploitations est beaucoup moins évidente.

⁶⁴ Très souvent, les petites exploitations sont gérées par des producteurs âgés, peu disposés à mettre en œuvre les changements demandés par les cahiers des charges imposés par les OP. Par conséquent, les OP disposent de produits peu homogènes en termes de qualité. En outre, la forte dispersion des exploitations rend beaucoup plus difficile pour les OP, la programmation de la production.

⁶⁵ Par ailleurs, cette dernière considération apparaît confirmée par les résultats de l'enquête auprès des OP, où, sur le total de l'échantillon, seuls 29% des OP déclarent avoir plus de 76% de leurs adhérents avec moins de 5 hectares en culture (on observe que, dans la UE-15 en 2005, la taille moyenne des exploitations en légumes était de 2,65 ha, celle des exploitations en fruits de 2,30 ha et celle des exploitations en agrumes de 1,45 ha ; par conséquent, la taille de 5 ha est déjà au dessus de la moyenne communautaire). En général, donc, il en dérive que les OP de l'échantillon observé associent des exploitations qui dépassent une taille limite. Cependant, des différences sont observées entre les EM : par exemple, en Grèce les OP avec plus de 76% de membres de moins de 5 ha sont plus de 71%, et en Espagne plus de 45%.

de ses objectifs. Dans ce sens, l'amélioration du TdO serait (en partie) subordonnée à la dynamique sur les structures de production (donc, en pratique, à la poursuite du processus de réduction du nombre des exploitations de plus petite taille, notamment de celles conduites par des exploitants âgés).

5.1.3.2 Le taux d'organisation en base au nombre de producteurs des OP

Nous n'avons pas considéré qu'il est pertinent de calculer le TdO sur la base du nombre de producteurs. En effet, pour certains Etats membres, dans la table 3 des rapports de suivi, le total des producteurs des OP est comptabilisé comme la somme du nombre des personnes physiques et du nombre des personnes légales. Par contre, dans d'autres Etats membres, le total des producteurs des OP est comptabilisé comme la somme des personnes physiques et des personnes physiques membres des personnes légales.

Dans certains cas, on peut penser que des personnes légales membres des OP sont des exploitations agricoles avec des statuts de société (et donc des exploitations agricoles), mais dans la plupart des OP, il s'agit de coopératives de premier niveau disposant d'un nombre plus ou moins élevé de producteurs associés. Ceci est le cas des OP de deuxième niveau qui associent des structures déjà organisées. La dimension du phénomène est présentée dans le tableau suivant, où le pourcentage des OP avec des personnes légales est mis en évidence.

Tableau 13 : Pourcentage des OP ayant pour membres des personnes légales sur le total des OP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AT	-	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
BE	0,0%	87,5%	87,5%	100,0%	100,0%	100,0%	94,4%
CY	-	-	-	-	33,3%	16,7%	28,6%
CZ	-	-	-	-	75,0%	75,0%	100,0%
DE	80,0%	87,9%	85,7%	83,3%	88,2%	86,5%	88,6%
DK	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EL	5,0%	5,7%	6,9%	7,1%	8,8%	9,9%	9,9%
ES	0,0%	-	0,0%	-	29,7%	41,6%	46,4%
FI	28,6%	28,6%	33,3%	16,7%	16,7%	33,3%	16,7%
FR	-	-	-	87,7%	92,7%	87,9%	87,9%
HU	-	-	-	-	75,0%	85,7%	100,0%
IE	9,1%	14,3%	7,1%	37,5%	21,1%	-	75,0%
IT	77,5%	52,8%	70,4%	78,0%	73,5%	70,2%	67,7%
MT	-	-	-	-	0,0%	33,3%	100,0%
NL	100,0%	100,0%	100,0%	92,9%	100,0%	94,4%	95,2%
PL	-	-	-	-	0,0%	11,1%	12,5%
PT	0,0%	80,0%	86,5%	90,4%	88,3%	90,9%	88,6%
SE	57,1%	50,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
UK	26,3%	30,6%	16,2%	21,1%	16,4%	18,6%	16,4%

Source: à partir des rapports de suivi des Etats membres

Pour la même raison il n'est pas possible de calculer de manière fiable (sur la base des rapports de suivi) l'évolution du nombre de producteurs organisés dans le système des OP.

Il faut cependant souligner que, au cours du travail de terrain, une partie significative des OP interviewées a déclaré avoir connu une diminution du nombre de leurs producteurs associés. Ce phénomène a été confirmé par les résultats de l'enquête auprès des OP.

Dans le tableau suivant sont reportées les données relatives au nombre de producteurs adhérant aux OP actives au cours de toute la période considérée (à l'exclusion donc, des OP constituées dans les années les plus récentes) : on observe une diminution du nombre de producteurs sur le total de l'échantillon (-16%) et cela dans la plupart des Etats membres.

Tableau 14 : Nombre des producteurs des OP actives sur la période 1997 (ou année de constitution de l'OP si postérieure) - 2007

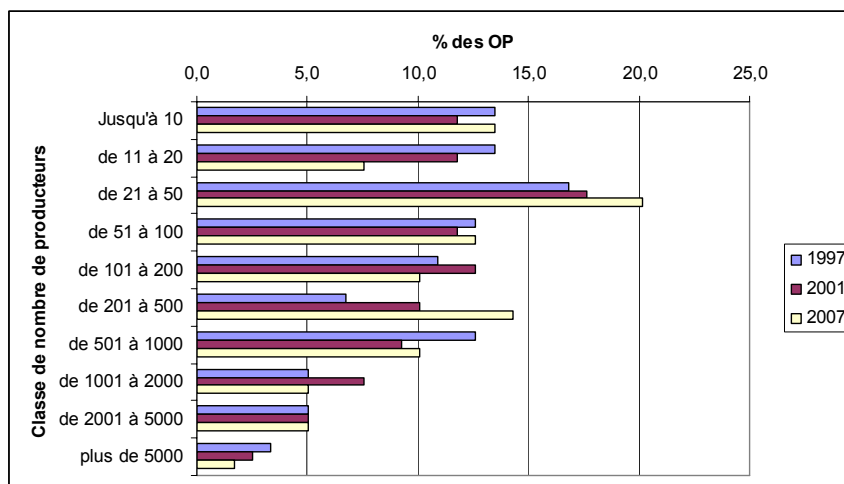
	En 1997	En 2001	En 2007	Var% 2001/97	Var% 2007/01	Var% 2007/97
Total	88.392	84.268	73.904	-4,7	-12,3	-16,4
FR	5.113	4.689	4.515	-8,3	-3,7	-11,7
IT	13.753	11.608	10.763	-15,6	-7,3	-21,7
EL	314	747	1.186	137,9	58,8	277,7
ES	40.422	46.184	43.601	14,3	-5,6	7,9
PT	1.006	808	570	-19,7	-29,5	-43,3
NL	10.483	4.193	2.244	-60,0	-46,5	-78,6
BE	3.850	3.293	3.161	-14,5	-4,0	-17,9
UK	28	36	54	28,6	50,0	92,9
DE	13.423	12.710	7.810	-5,3	-38,6	-41,8

Source: Enquête Agrosynergie

Cependant, cette diminution ne semble pas rapportable à une désaffection des producteurs pour le système des OP (et donc à une baisse de leur attractivité), mais plutôt à la dynamique structurelle du secteur FL de ces dernières années. En effet, les statistiques des enquêtes Eurostat sur les structures agricoles mettent en évidence une diminution sensible du total (dans l'UE-15) des exploitations sur la période 2000-2005, avec -28,2% dans le secteur des fruits, -18,4% dans le secteur des agrumes et -32,9% dans le secteur des légumes.

Cette diminution engendre un changement de la structure de la base sociale des OP. En effet, sur le totale de l'échantillon des OP actives sur toute la période considérée, on observe une augmentation sensible des OP avec un nombre de producteurs plus faible, une diminution parallèle des OP qui au début de la période disposaient d'un nombre de producteurs plus élevé, et une plus forte convergence vers les classes de 21 à 50 producteurs et de 200 à 500 producteurs⁶⁶.

Figure 35 : Pourcentage des OP par classe de nombre de producteurs membres (% sur total réponses des OP actives sur la période)



Source: Enquête Agrosynergie

⁶⁶ Au niveau des EM, il existe des différences. Par exemple, la structure est restée presque la même au Royaume-Uni et en Belgique, tandis qu'une accentuation du glissement vers les classes les plus basses s'observe en Allemagne, aux Pays-Bas et au Portugal.

5.1.4. L'offre de FL se structure-t-elle au sein d'OP stables, gérant des volumes significatifs ?

Au-delà du taux d'organisation, il convient d'analyser la structuration du secteur permise par les OP. En effet, une concentration efficace signifie l'adhésion des producteurs à un nombre limité d'OP gérant chacune des volumes significatifs (masse critique), permettant aux OP de demeurer sur le marché et de jouer leur rôle dans le contexte compétitif du secteur FL (objectif de l'OCM vers le renforcement de la compétitivité).

Outre les volumes regroupés par les OP, il est donc également nécessaire d'analyser le nombre et la taille de ces OP ainsi que les processus de structuration mis en œuvre (création d'OP, fusion d'OP, division d'OP déjà existantes, etc).

Il est également nécessaire d'analyser dans quelle mesure le comportement des producteurs est respectueux des obligations prévues à l'art. 11.c-3 du Règlement (CE) n°2200/96 (vente de toute la production à travers l'OP, à l'exception des limites permises)⁶⁷.

5.1.4.1 Les flux du nombre d'OP au cours de la période 2000-2006

Dans la description, nous avons déjà mis en évidence le nombre très inégal et l'évolution très contrastée des organisations et des groupements des producteurs à partir de 1997. Dans cette description on a signalé qu'en termes de dynamique, les rapports des Etats membres ne fournissent que des estimations, et que les données semblent incomplètes dans la mesure où le nombre d'OP à l'année (n) ne correspond pas systématiquement au nombre d'OP à l'année (n-1) corrigé des OP reconnues et ayant perdu leur reconnaissance (ou fusionné ou abandonné leur activité) pour cette année.

Malgré cette limite, nous avons essayé d'estimer les flux d'OP sur la période 2000-2006. A partir de la somme algébrique des OP de 2002, des nouvelles OP et des OP ayant perdu leur reconnaissance sur la période concernée, le nombre d'OP théorique en 2006 a été calculé. La différence parmi les OP existantes réellement en 2006 et le nombre théorique est une estimation du solde des OP ayant fusionné et/ou abandonné (différence négative) ou divisé (différence positive).

Tableau 15 : Flux d'OP sur la période 2000-2006 (nombre d'OP)

		Nombre d'OP en 2000	Nouvelles OP 2001-2006	Nombre d'OP ayant perdu leur reconnaissance 2001-2005	Nombre d'OP théorique d'OP en 2006	Solde d'OP ayant fusionné ou divisé ou abandonné dans la période	Nombre d'OP en 2006	Différence 2006-2000	Var % 2006/2000
TdO élevé	NL	14	9	1	22	-1	21	7	50,0
	BE	15	2	1	16	2	18	3	20,0
	IE	11	9	15	5	3	8	-3	-27,3
TdO moyen	DK	5	2	0	7	0	7	2	40,0
	FR	303	132	37	398	-84	314	11	3,6
	SE	7	0	1	6	2	8	1	14,3
	UK	80	10	11	79	-12	67	-13	-16,3
	MT	0	2	0	2	2	4		
	IT	125	162	71	216	44	260	135	108,0
	DE	36	34	5	65	-30	35	-1	-2,8
	ES	548	201	92	657	-36	621	73	13,3
	CY	0	7	0	7	0	7		
AT	4	0	0	4	1	5	1	25,0	
TdO bas	CZ	0	12	1	11	-7	4		
	HU	0	7	1	6	1	7		
	FI	7	0	0	7	-1	6	-1	-14,3
	EL	121	26	11	136	-15	121	0	0,0
	PT	39	50	9	80	-10	70	31	79,5
	SK	0	2	0	0	2	0		
	PL	0	8	1	7	1	8		

Source: Agrosynergie à partir de rapports de suivi des Etats membres

⁶⁷ En effet le respect de cette règle peut être un frein à l'adhésion aux OP. Il est également un indicateur de l'efficacité du dispositif.

On rappelle ici que dans la plupart des anciens Etats membres, les OP ont été majoritairement créées lors des premières années d'application de l'OCM, 1997 et 1998. On peut considérer que beaucoup d'entre elles étaient des groupements de producteurs de l'OCM de 1972. Ces groupements étaient construits essentiellement sur une logique de gestion des retraits (régime d'intervention). Or, l'OCM de 1996 est construite sur une logique commerciale et de compétitivité (mission de marché, donc rôle d'entreprise). En conséquence, les groupements de l'OCM de 1972 rapidement transformés en OP, ont souvent connu des disparitions ou des restructurations dans les années qui ont suivi.

On observe qu'entre 2002-2006, dix anciens Etats membres ont connu une croissance du nombre d'OP, notamment en Italie où les OP ont plus que doublé, et au Portugal (+79%), alors que l'augmentation a été beaucoup plus faible en France (+3.6%).

A l'inverse, quatre anciens Etats membres connaissent un recul significatif du nombre d'OP : l'Irlande (-27%), le Royaume-Uni (-16%) et la Finlande (14%) et de manière plus faible l'Allemagne (-3%). En Grèce le nombre n'a pas évolué.

Cependant, le nombre d'OP en 2006 est le résultat final de dynamiques très différentes.

A partir du tableau précédent on observe, sur la période 2001-2006, l'apparition importante d'OP en Espagne, en Italie, en Grèce et en France, mais également (proportionnellement à la situation de départ) au Portugal, aux Pays-Bas et en Allemagne. Il faut souligner que dans certains de ces pays (Pays-Bas, Portugal, Grèce Italie dans quelques régions), l'importante apparition de nouvelles OP a dû être favorisée par la diminution des minima réglementaires de reconnaissance des OP en 2003 (mis en place dans le but, justement, d'encourager l'émergence de nouvelles OP, surtout dans les zones peu organisées)⁶⁸.

Pourtant, sur la période 2001-2005, on observe aussi la perte de reconnaissance de nombreuses OP. Par rapport à la somme des OP de 2000 et des nouvelles OP, la perte de reconnaissance a atteint 75% en Irlande, 25% en Italie, 12% en Espagne et au Royaume-Uni⁶⁹.

Comme on l'a dit, nous avons essayé de calculer les autres dynamiques concernant le flux des OP, notamment le solde des fusions voire d'abandons et les divisions. Sur ce point, les résultats doivent être pris avec encore plus de prudence, car les erreurs des rapports de suivi peuvent y être cumulées. On observe, *grosso modo*, un phénomène de fusions et/ou de cessation d'activité des OP qui a touché (proportionnellement) surtout l'Allemagne et, en second lieu, la France, le Royaume-Uni, la Finlande et le Portugal.

A l'inverse, un phénomène de division d'OP s'observe surtout en Irlande, mais aussi en Italie, en Autriche et en Suède, et d'une façon plus limitée en Belgique.

⁶⁸ Jusqu'en 2003 les critères minimums en termes de nombre de membres et VPC définis dans la réglementation communautaire étaient différents d'un Etat membre à l'autre et d'une catégorie d'OP à l'autre. A partir de 2003, ils sont fixés par la CE (Règ. (CE) no 1432/2003) à 5 producteurs et 100 000 euros de VPC. Ces critères sont alignés sur les critères les moins contraignants existants à la période précédente, ils représentent donc dans la plupart des EM un recul des minima, même si dans plusieurs EM (ou régions) les minima communautaires ont été renforcés (voir chapitre description des dispositions de mise en œuvre dans les EM et chapitre 1.1.8.2.). Les EM avaient la possibilité d'appliquer ou non cette disposition, on constate que trois anciens Etats membres l'ont appliquée (Irlande, Suède, et Portugal), 4 ne l'ont pas appliquée mais ont tout de même abaissé les critères de reconnaissance (Belgique, Italie, Pays Bas, Grèce). Tous les nouveaux Etats membres l'ont appliquée sauf la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie.

⁶⁹ Les motifs de la perte de reconnaissance ont été indiqués dans les études nationales. Ils sont résumés dans le tableau suivant :

	ES	NL	FR	IT (Calabre)	PT	EL	IR
Nombre de membres effectifs	X		X		X	X	X
VPC effective	X		X	X	X	X	X
But de l'OP non-conforme avec le dispositif			X				
Fonctionnement interne de l'OP non-conforme avec le dispositif		X	X	X		X	
Absence d'installations/d'équipements en commun			X	X		X	X
Autres :							
. Départ de membres avant 3 ans	X						
. Problème de documentation défectueuse	X						
. Problemes avec tiers	X						
. Statut					X		

Dans ces pays (**Pays-Bas, Portugal, Grèce mais surtout l'Italie**) il est donc fort probable que la diminution des minima pour la reconnaissance ait favorisé la division d'une partie des OP existantes, au moins dans celles où la base sociale n'était pas suffisamment homogène.

Les OP actives en FL pour la transformation

Dans le cadre de la structure des OP et de son évolution au niveau des Etats membres, il ne faut pas négliger le rôle joué par la réforme de l'OCM de 2000, concernant les FL pour la transformation⁷⁰. On rappelle ici que suite à cette réforme l'aide à la production a été octroyée aux OP qui livraient (sous contrat) des produits frais aux transformateurs. Donc, pour obtenir l'aide, les producteurs devaient passer par une OP, ce qui contribuait à expliquer (au moins dans certains EM concernés) le nombre des OP et son évolution au fil du temps.

Dans le tableau suivant, les OP actives dans les secteurs des FL les plus importants pour la transformation dans les cinq EM les plus concernés, et le pourcentage par rapport au total des OP en 2006 est mis en évidence.

Il faut souligner que le pourcentage total des OP produisant des FL pour la transformation sur le total des OP existantes dans les Etats membres est surestimé, car dans certains cas les mêmes OP sont actives dans plusieurs secteurs (p.ex agrumes et pêches). En outre, en général les OP actives dans le secteur des FL transformés le sont également dans le secteur FL frais. Malgré cela, le tableau montre que le fait que l'aide à la transformation à partir de 2000 soit gérée par les OP a joué un rôle dans l'émergence des OP dans tous les Etats membres concernés, à l'exception de la France.

Tableau 16 : OP actives dans les secteurs FL pour la transformation, 2006

	Agrumes	Pêches et poires	Tomates	Total OP concernées en F&L pour la transf.	Total OP
	Nombre OP				
Italie	102	43	58	203	260
Espagne	224	223	69	516	621
Grèce	26	54	37	117	121
France		27	6	33	314
Portugal	8		28	36	70
	% sur total OP				
Italie	39,2	16,5	22,3	78,1	100,0
Espagne	36,1	35,9	11,1	83,1	100,0
Grèce	21,5	44,6	30,6	96,7	100,0
France	0,0	8,6	1,9	10,5	100,0
Portugal	11,4	0,0	40,0	51,4	100,0

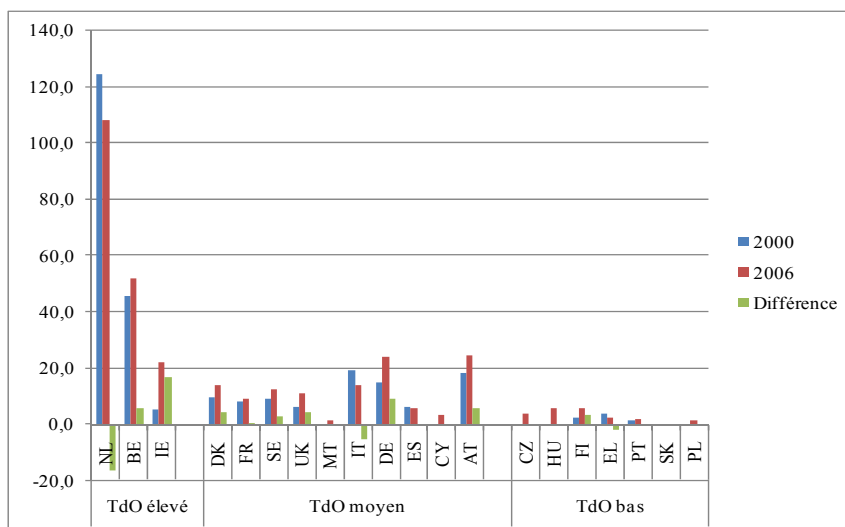
Source: EM, rapports de suivi des Etats membres

5.1.4.2 La dimension économique des OP

Concernant la dimension économique moyenne des OP dans les Etats membres, la VPC nationale par OP a été analysée. Du graphique suivant ressort qu'en moyenne, le secteur FL n'est organisé dans des grandes OP qu'aux Pays-Bas et en Belgique (et toutes les OP y sont fortement orientées vers l'exportation surtout vers les pays communautaires). Dans les autres EM (en 2006), l'Autriche, l'Irlande, l'Allemagne, la VPC des OP dépasse légèrement (en moyenne) 20 M€, tandis que dans tous les autres EM, les OP ont une VPC inférieure à 15 M€, avec au Portugal, Grèce, Chypre, Malte, République Tchèque et Pologne, une moyenne inférieure à 5 M€.

⁷⁰ En 2000, le Conseil européen a adopté le règlement (CE) 2699/00, qui modifie le titre 1 du règlement 2201/96, en remplaçant les articles de 2 à 6. Le règlement 2699/00 modifie aussi le règ. 2200/96 concernant le secteur des fruits et légumes frais et le règ. 2202/96 qui institue un régime d'aides aux producteurs de certains agrumes.

Figure 36 : VPC moyenne par OP en 2000 et en 2006, en million d'euros



Source: à partir de rapports de suivi des Etats membres

Il est aussi intéressant d'observer l'évolution de la VPC moyenne des OP vis-à-vis de l'évolution de la structure du secteur FL organisé.

Sur la période 2000-2006, la dimension économique moyenne des OP s'est améliorée dans la plupart des anciens EM, pour différentes raisons. Dans ces pays, l'amélioration semble être l'effet combiné de :

- la perte de reconnaissance de certaines OP de concert avec l'émergence de nouvelles OP de plus grande taille et de fusions ou abandon d'OP de plus petite taille. Les effets de l'ensemble des ces dynamiques ont concerné le Portugal (où la dimension économique moyenne a augmenté de 24%, avec une plus forte concentration des OP dans la classe de taille de 1 à 10 M€), le Royaume-Uni (+67%, avec une augmentation des OP de la classe de taille de 10 à 50 M€) et surtout l'Irlande, où la dimension économique moyenne des OP a augmenté de 312%, avec l'émergence d'une OP de taille supérieure à 100 M€.
- L'émergence de nouvelles OP de plus grande taille et de fusions ou d'abandon d'OP de plus petite taille : cela a concerné l'Allemagne (où la dimension économique moyenne a augmenté de +42%, avec une plus forte concentration des OP dans les classes de taille de 10 à 50 M€ et de 50 à 100 M€) et la Belgique (+12%, avec une plus forte concentration des OP dans la classe de taille de 10 à 50 M€ et de 50 à 100 M€).
- Les fusions ou abandon d'OP, mais avec l'émergence de nouvelles OP de taille modeste. Cela a concerné la France, où cela a mené à une modeste augmentation de la dimension économique moyenne des OP (+7%, avec une concentration de 71% des OP dans la classe de taille de 1 à 10 M€)
- L'émergence de nouvelles OP de plus grande taille et l'élargissement de la dimension des OP déjà existantes. Cela a concerné le Danemark (+47%, avec l'émergence d'une OP de classe de taille de 50 à 100 M€).
- L'élargissement de la dimension des OP déjà existantes. Cela a concerné l'Autriche (+ 32%), la Suède (+33%) et la Finlande (+123%)

A l'inverse la dimension économique moyenne a chuté dans une mesure significative :

- aux Pays-Bas (-13%), sous l'effet de la reconnaissance de coopératives déjà existantes en tant qu'OP de plus petite taille, malgré l'augmentation de la dimension économique de certaines anciennes OP. Cependant, 28% des OP ont une dimension de plus de 100 M€ et 14% de 50 à 100 M€.
- en Italie (-27%), sous l'effet de la forte émergence de nouvelles OP de petite taille de concert avec la division d'OP déjà existantes (ce qui n'a pas été compensé par des phénomènes de fusion). Tout cela malgré la perte de reconnaissance de nombreuses OP. En Italie, donc, par

rapport à 2000, il y a eu une plus forte concentration des OP dans la classe de taille de 1 à 10 M€ (de 41% à 65%).

- en Grèce, où la dimension déjà très limitée en 2000 s'est réduite (-39%) par la suite, sous l'effet de l'émergence de nouvelles OP de petite taille et malgré la sortie du secteur de plusieurs OP (perte de reconnaissance et abandon). Dans ce pays, en outre, les OP existantes ont réduit leur taille, probablement sous l'effet de la diminution du nombre des producteurs. Il faut souligner qu'en Grèce 30% des OP ont moins de 1 M€ de VPC, et 68% de 1 à 10 M€.

En Espagne aussi la situation s'est dégradée, mais d'une façon plus limitée (-7%), sous l'effet de la forte émergence de nouvelles OP de petite taille et malgré la sortie du secteur de plusieurs OP (perte de reconnaissance et abandon) et de fusions.

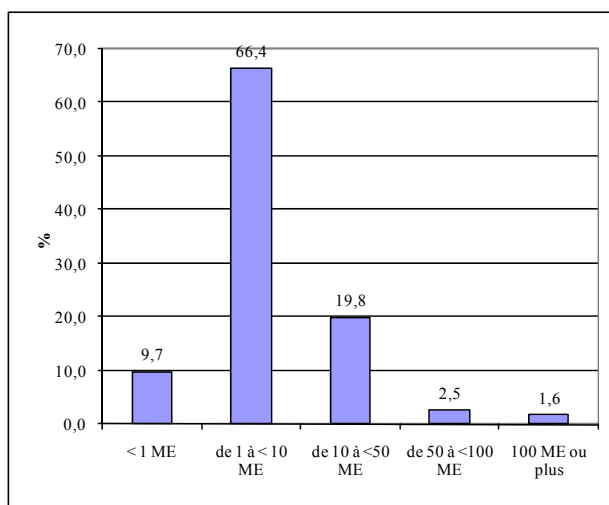
Tableau 17 : Distribution en pourcentage des OP par classe de taille économique en 2000 et en 2006

		< 1 ME		de 1 à < 10 ME		de 10 à < 50 ME		de 50 à < 100 ME		100 ME ou plus	
		2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
TdO élevé	NL	0,0	0,0	14,3	9,5	57,1	47,6	14,3	14,3	14,3	28,6
	BE	6,7	5,6	33,3	16,7	20,0	38,9	26,7	27,8	13,3	11,1
	IE	9,1	0,0	81,8	66,7	9,1	16,7	0,0	0,0	0,0	16,7
TdO moyen	DK	0,0	0,0	60,0	71,4	40,0	14,3	0,0	14,3	0,0	0,0
	FR		5,4		71,2		21,0		1,4		1,0
	SE		0,0		62,5		37,5		0,0		0,0
	UK	13,8	6,1	68,8	63,6	15,0	27,3	1,3	3,0	1,3	0,0
	MT		50,0		50,0		0,0		0,0		0,0
	IT	0,9	2,1	40,7	64,8	50,0	28,4	4,6	2,1	3,7	2,5
	DE	2,9	0,0	48,6	33,3	42,9	51,5	5,7	12,1	0,0	3,0
	ES		9,5		72,1		16,2		1,8		0,5
	CY		28,6		57,1		14,3		0,0		0,0
AT		0,0		40,0		40,0		20,0		0,0	
TdO bas	CZ		25,0		50,0		25,0		0,0		0,0
	HU		14,3		57,1		28,6		0,0		0,0
	FI		0,0		75,0		25,0		0,0		0,0
	EL	25,2	30,4	67,2	67,9	7,6	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	PT	43,6	27,9	56,4	72,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	SK		0,0		100,0		0,0		0,0		0,0
	PL		57,1		42,9		0,0		0,0		0,0

Source: à partir de rapports de suivi des Etats membres

A la suite de toutes ces dynamiques, en 2006 la distribution du total communautaire des OP par classes de taille économique était celle indiquée dans la figure suivante.

Figure 37 : Distribution en pourcentage des OP communautaires par classe de taille économique (2006)



Source: à partir de rapports de suivi des Etats membres

On observe une très forte concentration des OP dans les classes moyennes/basses, et l'existence d'environ 10% d'OP de dimension économique infime. A l'inverse, seuls 4% des OP communautaires ont atteint une dimension d'entreprise supérieure à 50 M€.

Si l'on admet que l'un des éléments déterminant la force compétitive d'une entreprise est sa dimension, il faut alors constater que la plupart des OP se trouvent dans des conditions défavorisant le développement des stratégies nécessaires pour être compétitives sur un marché où le système de la distribution est toujours plus concentré (ce thème sera abordé à la QE3. Il faut anticiper ici que la compétitivité des OP dépend de leur capacité de mettre en place des activités répondant aux exigences de la grande distribution, notamment la disponibilité d'une masse critique de produit, l'organisation de la logistique, la gestion de la qualité et la capacité financière).

Dès lors, dans les NEM et les régions peu organisées, la baisse des minima des critères de reconnaissance a parfois facilité la création d'OP favorisant une concentration de l'offre. En revanche, dans les régions ayant un taux d'organisation moyen à élevé, quand elle a été appliquée, elle a favorisé une division des OP et l'émergence d'OP de petite taille, moins performantes⁷¹. En effet, si l'on admet qu'un des éléments déterminant la compétitivité des OP est leur capacité de réponse aux exigences de la GD (notamment la disponibilité d'une masse critique de produit), alors ces OP sont en conditions défavorables. On assiste dans ce cas à un recul qualitatif de l'organisation du secteur (une meilleure organisation devrait encourager des OP de dimensions permettant de mettre en œuvre des stratégies pour être compétitives sur le marché, notamment de la grande distribution - voir réponse à la QE3). Ainsi la baisse des minima de reconnaissance des OP permet d'atteindre les objectifs 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).

5.1.4.3 Le respect de la règle d'apport total de la part des producteurs

Il est important d'analyser dans quelle mesure le comportement des producteurs est respectueux des obligations prévues à l'art. 11.c-3 du reg. (CE) n°2200/96 (vente de toute la production à travers l'OP, à l'exception des limites autorisées). En effet le respect de cette règle peut être un frein à l'adhésion aux OP. Il est également un indicateur de l'efficacité du dispositif.

Ainsi, nous avons posé une question spécifique dans l'enquête adressée aux OP. Les résultats mettent en évidence un point de faiblesse en France, en Italie et, surtout, en Grèce, où seulement 57% des OP affirment que la règle est respectée.

Tableau 18 : Les producteurs membres respectent-ils la règle d'apport total ? (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Oui	82,3	75,6	64,0	57,1	90,6	80,0	100,0	83,3	100,0	95,5
Non, jamais	1,1	2,2	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non, parfois	16,6	22,2	36,0	42,9	7,5	20,0	0,0	16,7	0,0	4,5
Total réponses (N.)	181	45	25	7	53	10	7	6	6	22
Pas de réponses (N)	3	2	0	0	0	0	0	1	0	0
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

Il est intéressant aussi de vérifier les raisons du non-respect de cette règle. A ce sujet, les résultats de l'enquête mettent en évidence, en général, une très forte concentration des réponses sur les ventes directes⁷², et deuxièmement sur les ventes à d'autres commerçants.

⁷¹ En outre, la petite taille économique défavorise la mise en œuvre de programmes opérationnels significatifs, permettant de répondre aux exigences réelles nécessaires pour aborder le marché.

⁷² Ces ventes sont autorisées par législation de l'OCM FL (règ 2200/1996) à hauteur de 25% pour les OP fruits et légumes et 20% pour les autres catégories d'OP, et il n'a pas été demandé aux OP de préciser si le pourcentage des ventes directes dépassait ou non les minimums légaux.

Tableau 19 : Principales raisons de non-respect de la règle d'apport total

(% des OP déclarant que les membres ne respectent jamais ou parfois la règle d'apport total)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	BE	DE
vente directe	52,7	90,9	58,3	40,0	37,5	50,0	25,0	50,0
vente à d'autres OP	9,1	0,0	8,3	20,0	12,5	0,0	25,0	0,0
vente à d'autres commerçants	20,0	9,1	25,0	0,0	37,5	25,0	25,0	16,7
Vente à des industries de transformation	10,9	0,0	0,0	20,0	12,5	0,0	25,0	16,7
Autres	7,3	0,0	8,3	20,0	0,0	25,0	0,0	16,7
Total réponses (N)	55	11	12	5	8	4	8	6

Source: Enquête Agrosynergie

On constate donc que l'existence d'autres canaux commerciaux, et la possibilité de les utiliser (voir chapitre 5.1.8), peut être, d'un côté un frein à l'adhésion des producteurs aux OP, mais d'un autre côté une possibilité pour les producteurs de poursuivre des stratégies opportunistes. Par exemple, le produit de meilleure qualité est écoulé, directement ou via le commerçant, sur le marché local du frais à des prix plus élevés, et tout ce qui reste est apporté aux OP (en partie pour le marché à la transformation), tout cela en bénéficiant des services mis en œuvre par les OP⁷³.

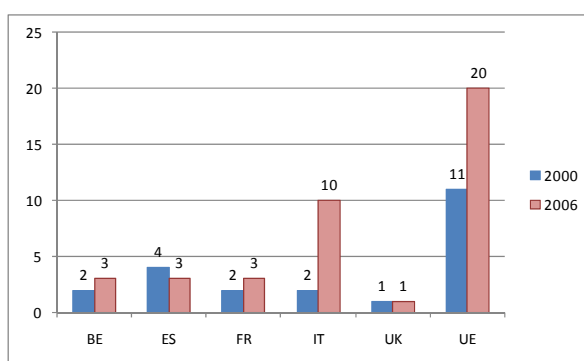
5.1.5. Les OP s'organisent-elles en AOP pour réaliser en commun des actions ?

Le reg. (CE) n°2200/96 prévoit que les AOP peuvent remplacer les OP dans la gestion du fonds opérationnel et dans l'élaboration des programmes opérationnels. Leur rôle est donc potentiellement stratégique (cohérence des objectifs et des actions mises en œuvre, dans une logique partagée par plusieurs OP).

5.1.5.1 L'évolution du nombre d'AOP

Comme il a déjà été mis en évidence (partie 4.2), les AOP ne sont présentes que dans cinq Etats membres : la Belgique, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie⁷⁴. Dans ce dernier pays, les AOP trouvent la plus forte évolution et concentration (50% du total UE en 2006), notamment dans le nord du pays⁷⁵. En outre, en Espagne, en 2006 on observe un recul des AOP par rapport à 2000.

Figure 38 : Evolution du nombre d'AOP



Source: rapports de suivi des Etats membres

Donc, à l'exception de l'Italie, la constitution et le développement des AOP ont été très timides.

⁷³ Il faut d'ailleurs rappeler que le comportement opportuniste des producteurs membres de coopératives où l'apport total n'est pas prévu est bien étudié et présent en littérature.

⁷⁴ En Belgique, 2 AOP sont transnationales, et ont des OP membres en Allemagne et aux Pays Bas. De même, 1 AOP italienne est transnationale, avec une OP membre en France.

⁷⁵ Des 10 AOP italiennes, 6 ont leur siège en Emilie-Romagne

5.1.5.2 Les avis des opérateurs sur les raisons d'émergence et non émergence des AOP

Selon les résultats des études nationales, les critères et les procédures de reconnaissance ne sont pas en cause dans la faible apparition des AOP. Seule la règle du contrôle de l'abus de position dominante est parfois évoquée (en Grèce, en Allemagne et elle apparaît également en France).

En revanche, plusieurs raisons non "administratives" sont évoquées pour expliquer ce faible développement :

- la création d'AOP n'est pas attractive financièrement : actuellement, les opérateurs considèrent qu'il y avait (jusqu'à la nouvelle réforme) peu d'avantages économiques pour les OP à se regrouper en AOP ; la création d'une AOP par des OP existantes n'entraînait pas un niveau d'aide plus élevé (par rapport aux aides aux fonds opérationnels que reçoivent l'OP) ; par contre elle impliquait une augmentation des coûts de structure (raisons évoquées en ES, FR, EL, HU, PT, NL). Les OP n'étaient donc pas intéressées à se regrouper, préférant (dans certains cas) les fusions entre OP (surtout en Irlande, en Allemagne et en Espagne),
- de plus (raisons évoquées en UK, PT, NL, PL, CY, ES, HU, Italie du sud) les adhérents se sentent peu représentés dans les AOP et leurs intérêts y sont limités, notamment s'il y a diversité de produits dans les OP. Les producteurs, ne maîtrisant souvent pas directement aux investissements faits par l'AOP, sont réticents à déléguer la gestion du fonds opérationnel et à contribuer à son approvisionnement,
- en France, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, plusieurs opérateurs remarquent que les fonctions commerciales attendues de la part des AOP sont souvent réalisées par des OP qui sont en réalité des structures de second niveau de grande taille. Le plus souvent, elles sont du type union de coopératives (c'est le cas de la Finlande, de la Grèce et de la France) et parfois de type bureau commercial de plusieurs entreprises de fruits et légumes (en France⁷⁶). De plus les fonctions de "coordination de la production" sont parfois réalisées par des structures, formelles ou informelles, existantes mais non reconnues en tant qu'OP⁷⁷,
- dans certains Etats membres (Suède, Finlande, Danemark), le nombre limité d'OP n'a pas justifié l'émergence d'AOP.

Dans les Etats membres où les AOP ont été constituées, elles semblent jouer un rôle différent : soit elles ont un rôle commercial (en Italie, en Belgique, au Royaume-Uni et plus faiblement, en France) soit une fonction de promotion ou de coordination (en Espagne par exemple, les AOP jouent essentiellement un rôle dans la promotion des produits et l'appui aux OP).

Selon les opérateurs interviewés, dans les Etats membres où le rôle commercial des AOP est important (notamment en Italie et en Belgique), plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer leur émergence :

- augmenter la dimension opérationnelle et stratégique de l'ensemble des OP pour améliorer leurs performances compétitives, surtout sur le canal de la grande distribution ;
- augmenter la gamme de produits et la durée de la commercialisation (à travers l'association d'OP plus ou moins spécialisées dans certains produits, ou d'OP localisées dans plusieurs régions⁷⁸), et obtenir une plus forte homogénéité des produits;
- améliorer la programmation et la coordination de la production, dans le but d'adapter l'offre à la demande du marché, ce qui permet aussi d'éviter les risques de surproduction ;

⁷⁶ En France, dans certains cas, les OP ont créé des bureaux commerciaux communs, mais ne voient pas l'intérêt actuel de demander leur reconnaissance en AOP.

⁷⁷ En France, la structuration particulière du secteur des fruits et légumes donne à des structures non reconnues en tant qu'OP, les comités économiques agricoles des fruits et légumes (CEAFEL), une fonction de "coordination" régionale de la production. En Grèce, il existe pour les agrumes une association informelle dans lesquelles les OP se rencontrent à chaque début de campagne, ce type de coordination existe également dans le cas de la pêche. Dans ces deux pays, des réflexions sont menées pour faire reconnaître ces structures en tant qu'AOP sous la nouvelle OCM FL qui est plus favorable aux AOP.

⁷⁸ En Italie, par exemple, plusieurs OP membres d'AOP sont localisées dans plusieurs régions, ce qui permet de disposer d'une masse critique de produit sur plusieurs mois, étant donné que la période de récolte est différente.

- améliorer la structure de la filière et l'organisation entre les différentes phases de la filière, ainsi que réduire les coûts de production (avec des investissements collectifs, gestion commune des structures productives, la gestion des transports et de la logistique etc.);
- favoriser une plus ample valorisation des produits, avec des investissements sur la qualité des produits, les variations et rénovations variétales, les marques commerciales, la promotion des produits.

Cependant, l'émergence des AOP dépend de la perception, de la part des OP, de la nécessité stratégique d'améliorer leurs performances compétitives vis-à-vis des conditions imposées (surtout) par la grande distribution, et de réduire les coûts de transaction. Ceci prévoit au moins deux éléments essentiels :

- le premier est l'existence d'OP ayant déjà développé un rôle effectif d'entreprise et une activité commerciale avec les chaînes ou les centrales d'achat de la grande distribution. Il faut, donc, qu'elles soient capables d'estimer avec précision leurs facteurs de faiblesse stratégique et opérationnelle sur ce marché.
- Le deuxième est que les OP soient conscientes de la nécessité de remplacer une logique de compétition (entre elles) par une logique de concertation, à travers la création d'un système organisé d'entreprises, même si, dans une certaine mesure, cela les amène à limiter leur autonomie décisionnelle et opérationnelle (il faut donc avoir la culture appropriée pour l'accepter).

Ces deux éléments se trouvent plus aisément (notamment pour des facteurs culturels) dans certaines régions, notamment dans les Flandres (Belgique) et dans le nord de l'Italie⁷⁹.

Tableau 20 : Facteurs déterminant et défavorisant l'émergence des AOP

Facteurs déterminant l'émergence des AOP	
Augmenter la dimension opérationnelle et stratégique de l'ensemble des OP pour améliorer leurs performances compétitives	IT, BE, UK
Diminuer la concurrence entre OP mêmes	IT, BE
Augmenter la gamme des produits et la durée de la commercialisation	IT, BE
Obtenir l'homogénéité des produits sur une plus vaste échelle et sur un plus ample territoire de production	IT, BE, FR
Améliorer la programmation et la coordination de la production	IT, BE, FR
Améliorer la structure de la filière (investissements collectifs, gestion commune des structures productives, gestion des transports et de la logistique)	IT, BE
Permettre la valorisation des produits (investissements sur la qualité, rénovations variétales, marques commerciales, promotion des produits)	IT, BE, ES
Facteurs défavorisant l'émergence des AOP	
Facteurs culturels : méfiance des OP entre elles et peur de perdre leur influence (et la gestion des fonds opérationnels) lorsque organisées en AOP	UK, PT, NL, PL, CY, ES, HU, Italie du sud
Préférence pour des fusions d'OP	IE, DE, ES
Taille déjà grande des OP (de second niveau), préférant travailler seules	NL, UK
Existence de peu d'OP	SE, DK, FI
Augmentation des coûts d'administration et de gestion	PL, PT
Manque de vraies incitations/avantages financières	ES, FR, EL, HU, PT, NL
Existence d'autres structures organisées	FR, FI, EL

Source : Agrosynergie-Etudes nationales

5.1.6. Les OP sont-elles attractives pour les producteurs ?

L'analyse faite sur l'évolution des OP a montré que la part de FL commercialisée par les OP est très hétérogène entre les Etats membres. L'OCM semble donc avoir des résultats contrastés et il est nécessaire d'en analyser les facteurs explicatifs. Les facteurs jouant sur la concentration ont été regroupés ci-dessous :

- a- l'attractivité même des OP : l'adhésion d'un producteur à une OP ne se produit que si elle génère des avantages pour ce dernier. Les avantages que les OP peuvent générer sont de plusieurs ordres :
 - économique : augmenter et/ou stabiliser le revenu du producteur,

⁷⁹ Au sud de l'Italie, par contre, au moins l'un des deux éléments est généralement absent.

- commercial : augmenter ou stabiliser les volumes vendus par les producteurs,
 - technique : faciliter voire améliorer le processus de production. Outre le fait que l'OP prend en charge les fonctions de commercialisation et donc décharge le producteur du temps passé dans la gestion de la commercialisation, les OP peuvent fournir des services d'assistance technique, de mise à disposition de matériel, de formation, d'achats collectifs d'intrants (etc.) qui contribuent à améliorer le processus de production dans les exploitations ;
- b- les coûts de création et fonctionnement des OP : les Etats membres ont des marges de manœuvre dans la mise en œuvre de l'OCM. Les choix des Etats membres peuvent donc être des facteurs expliquant le nombre de reconnaissance d'OP ;
- c- d'autres facteurs : facteurs historiques et culturels, d'organisation de la filière, facteurs clés de contexte à la base de l'adhésion différenciée au dispositif des OP.

5.1.6.1 L'attractivité des OP pour les producteurs : le revenu des producteurs en fonction du taux d'organisation

Comme déjà mentionné, afin de vérifier si le système des OP génère des avantages économiques pour les producteurs, nous avons utilisé la base de données RICA (source EU-FADN-DG AGRI L-3). Les données RICA ne permettent pas de distinguer les exploitations adhérentes à une OP des autres ; par conséquent il n'est pas possible de construire des échantillons adhérents/non-adhérents directement comparables. Cependant, on peut émettre l'hypothèse que, dans les échantillons étudiés, le nombre d'exploitations d'adhérentes à une OP dans les Etats membres/régions est proportionnel au taux d'organisation de ces dits EM/régions. Sous cette hypothèse et avec des limites, on peut analyser s'il existe des différences de résultats économiques moyens des exploitations entre les Etats membres/régions ayant un TdO différent.

Pour effectuer cette comparaison, la valeur ajoutée nette d'exploitation (VANE) des échantillons disponibles a été rapportée aux unités de travail annuelles (UTA). Cet indicateur exprime donc le revenu par équivalent de personnes impliquées, à temps complet, dans les activités des exploitations.

En outre, afin d'étudier l'évolution au cours du temps, nous avons calculé la variation en pourcentage de la valeur moyenne de l'indicateur des années 2003/05 par rapport à la moyenne des années 1997/99. Les résultats de l'analyse sont dans les tableaux suivants.

Tableau 21 : VANE/UTA des exploitations en légumes dans les Etats membres/régions - Moyenne 1977/99, moyenne 2003/2005 (Euros) et variation %

		Légumes plein champ			Légumes sous abri			Tomates consommation			Légumes à fruit / fleur		
		Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%
TdO haut	Pays Bas				31.701	37.180	17,3				34.607	40.244	16,3
	Em. Rom.	21.424	50.886	137,5									
	Valencia							13.267	29.493	122,3			
TdO moyen	France	23.103	22.617	-2,1	20.287	22.673	11,8	24.100	23.265	-3,5			
	Espagne	29.234	25.990	-11,1	14.561	19.759	35,7	15.246	15.696	2,9	18.093	21.682	19,8
	Andalousie				12.621	17.384	37,7	11.757	15.299	30,1	16.487	20.598	24,9
	Italie	15.779	40.527	156,8	17.584	36.039	105,0	10.846	12.048	11,1	14.063	47.313	236,4
TdO bas	PACA				18.866	22.197	17,7						
	Calabre	12.145	13.728	13,0									
	Grèce	8.140	11.782	44,7	7.969	12.256	53,8	6.820	12.656	85,6	8.530	14.559	70,7
	Stereia Ellada	8.998	10.031	11,5	8.982	12.832	42,9	7.681	13.962	81,8			

Source : à partir des données du RICA (EU-FADN-DG AGRI L-3)

Tableau 22 : VANE/UTA des exploitations en fruits et agrumes dans les Etats membres/régions - Moyenne 1977/99, moyenne 2003/2005 (Euros) et variation %

		Agrumes			Arbres fruitiers et baies			Fruits à pépins			Fruits à noyau		
		Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%	Moy. 1997/99	Moy. 2003-05	Var%
TdO haut	Em. Rom.				18.430	21.656	17,5	20.378	23.849	17,0	15.647	21.245	35,8
	Valencia	13.994	16.797	20,0	13.522	22.686	67,8				14.294	25.247	76,6
TdO moyen	France				20.259	19.011	-6,2	20.114	18.357	-8,7	22.499	20.903	-7,1
	Lang.Rouss.				23.365	20.018	-14,3				23.077	21.098	-8,6
	Espagne	15.126	21.017	38,9	25.009	19.952	-20,2	14.715	14.679	-0,2	16.649	22.175	33,2
	Andalousie	24.246	20.861	-14,0	14.370	30.820	114,5						
	Italie	17.881	30.985	73,3	16.585	25.189	51,9	17.270	28.361	64,2	15.045	18.798	24,9
TdO bas	PACA				18.512	19.427	4,9	19.576	17.766	-9,2			
	Calabre	27.747	26.573	-4,2									
	Grèce	6.634	16.647	150,9	6.143	11.423	85,9	7.383	14.637	98,3	5.469	10.982	100,8
	Ipiros-Pelop.	6.753	17.030	152,2									

Source : à partir des données du RICA (EU-FADN-DG AGR I L-3)

Malgré les limites de cette analyse, les résultats montrent que le niveau de l'indicateur est, en effet, différent d'un Etat membre/région à l'autre.

En ce qui concerne les légumes, en général, des différences importantes existent entre les Etats membres/régions les plus organisés et les moins organisés⁸⁰, les extrêmes étant représentés par les Pays-Bas (ayant le ratio VANE/UTA le plus élevé) et la Grèce/Stereia Ellada (ayant le ratio VANE/UTA le plus bas en absolu).

L'évolution de l'indicateur est positive dans les deux groupes d'EM/régions. Cependant, aux Pays-Bas cette évolution peut être rapprochée (dans une certaine mesure) de l'augmentation du TdO (bien que le taux de variation soit limité, étant donné que le niveau d'organisation était déjà élevé dans ce pays au début de la période), tandis qu'en Grèce/Stereia Ellada l'évolution beaucoup plus rapide (la VANE/UTA a presque doublé) ne semble pas corrélée à l'évolution du TdO (en diminution de 2000 à 2005). Par conséquent, dans ce pays, d'autres facteurs devraient avoir favorisé l'augmentation du revenu aux producteurs, qui était très bas en première partie de période.

L'analyse des résultats du groupe de pays/régions ayant un TdO moyen est beaucoup plus difficile. En Italie, où le TdO des légumes est le plus bas de ce groupe, le revenu des exploitants y a fortement augmenté, pour atteindre (dans le cas des légumes sous abri), voire dépasser (dans le cas des légumes à fruit/fleur) le niveau des Pays-Bas. Par contre, dans les autres Etats membres/régions, le niveau du revenu a (en général) augmenté, alors que le TdO baissait. Cependant, le niveau du revenu est plus bas que celui des EM/régions ayant le TdO le plus élevé et ce même dans la deuxième partie de période analysée.

En ce qui concerne les agrumes, on observe des situations incohérentes car, en deuxième partie de période, le niveau la VANE/UTA à Valencia (où le TdO est élevé) est beaucoup plus bas que celui de la plupart des autres EM/régions et il est similaire à ceux de la Grèce et de la région Ipiros-Peloponnisos (TdO bas). Dans cette région grecque, la plus forte variation de l'indicateur entre les deux périodes s'est produite. Il est probable que cette évolution soit attribuable, en partie, à des facteurs structurels (i.e. diminution d'exploitations surnuméraire en main-d'œuvre). Cependant, elle est aussi expliquée par la forte évolution des prix, imputable aux changements des relations entre les producteurs et les acheteurs suite à la création des OP⁸¹.

Concernant les fruits, des différences (en général) existent aussi entre les Etats membres/régions les plus organisés et les moins organisés : dans ce cas également, le revenu des exploitants grecs est le plus bas en absolu, et la forte amélioration de l'indicateur n'a pas changé cet état de fait.

⁸⁰ Une exception est constituée par la région PACA, où une certaine proportion de la production des légumes sous abris est écoulée directement sur le marché à la consommation par les exploitants.

⁸¹ Les opérateurs interviewés au cours des EDC ont mis en évidence qu'avant la création des OP, environ 80% de la production d'oranges de qualité commerciale était transformée en jus, car les prix payés par les intermédiaires aux producteurs étaient très bas et ces derniers préféraient vendre leurs oranges aux industriels. Depuis la création des OP, avec le *by-passage* (le fait de contourner) des intermédiaires, la situation a changé et les producteurs ont bénéficié d'un prix plus élevé (voir QE2).

La comparaison des résultats des Etats membres/régions ayant un TdO élevé par rapport aux EM/régions avec TdO moyen est plus complexe.

On observe qu'en France, en Languedoc-Roussillon, et en Espagne pour certaines cultures, le revenu des producteurs a baissé au cours du temps, ce qui porte à penser que la diminution du TdO a influencé ces résultats. Cependant, dans certaines régions de ces deux pays (notamment en PACA⁸², en Andalousie et dans la région valencienne) l'évolution du revenu a été positive, ce qui semble contredire la première assertion.

Par ailleurs, les résultats de l'Italie (ayant, en général, un TdO moyen) dépassent ceux de l'Emilie-Romagne (TdO élevé) pour la culture de fruits en général et pour les fruits à pépins, alors qu'ils sont inférieurs pour les fruits à noyau. Ces résultats, notamment ceux des fruits à pépins par rapport aux fruits à noyau, s'expliquent probablement par le fait que la production italienne des pommes est fortement concentrée dans la région Trentino-Alto Adige, où le TdO est actuellement très élevé, alors que la production italienne de pêches est assez concentrée dans la région Emilie-Romagne.

En synthèse, les résultats de l'analyse portent à penser qu'il existe une relation positive entre le revenu des producteurs et le TdO. Cependant, cette corrélation apparaît de manière plus évidente lors de la comparaison des cas extrêmes (TdO élevé/TdO bas), tandis que dans les autres cas on ne peut pas formuler de conclusions fiables.

5.1.6.2 L'avis des opérateurs sur les facteurs d'attraction d'ordres économique, commercial et technique pour les producteurs des OP par rapport aux autres structures de commercialisation existantes dans la région

Nous avons demandé aux OP, dans l'enquête postale de s'exprimer sur l'importance de facteurs clés expliquant l'attraction des producteurs pour les OP comparées à d'autres structures de commercialisation de FL existantes dans leur zone. Pour avoir un jugement synthétique, nous avons attribué la note de 3 aux facteurs jugés très importants, 2 à ceux jugés importants, 1 à ceux peu importants et 0 à ceux qui ne sont pas importants. Sur cette base, nous avons calculé la moyenne pondérée sur la base de la fréquence des réponses (*Moyenne = valeur de l'importance * fréquence des réponses / total des réponses*).

Le tableau suivant présente les résultats. Les valeurs dépassant 2,50 (valeur à partir de laquelle on a jugé que les facteurs ont un plus fort pouvoir d'attraction), sont mises en évidence.

Tableau 23 : Les principaux facteurs d'attraction des OP pour les producteurs par rapport aux autres structures de commercialisation de FL de la zone

	Moyenne	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Le niveau de prix d'achat aux producteurs	2,52	2,55	2,42	2,67	2,50	2,30	3,00	2,57	2,33	2,59
La stabilité du prix d'achat aux producteurs	2,37	2,38	2,25	2,33	2,40	2,30	2,33	2,57	2,00	2,50
La fiabilité de l'OP par rapport au paiement	2,77	2,77	2,71	2,83	2,82	2,90	2,86	2,71	2,33	2,73
La garantie d'achat de la production	2,65	2,67	2,67	2,50	2,65	2,90	2,29	2,83	2,33	2,64
L'appui technique	2,21	2,45	2,29	1,86	2,20	2,67	1,17	2,00	2,33	1,95
Les autres services	2,04	2,10	2,17	1,80	1,82	2,25	2,00	2,00	2,17	2,18

(3= très important; 0= pas important) En évidence les valeurs >=2,50

Source: Enquête Agrosynergie

Ce type d'analyse doit être interprété avec prudence. Cependant, elle montre qu'en moyenne (sur le total échantillon) le facteur d'attraction le plus fort est la fiabilité de l'OP par rapport au paiement. Il est intéressant d'observer que ce facteur a été jugé comme le plus important dans tous les Etats membres concernés par l'enquête, à l'exception du Royaume-Uni⁸³ et des Pays-Bas. Il semble donc, qu'en général, il existe un problème de garantie des paiements pour les producteurs choisissant d'autres types de structures de commercialisation, ce qui rend le niveau absolu des prix un facteur relativement moins important (surtout en Italie)⁸⁴.

⁸² Provence Alpes Côte d'Azur

⁸³ Par ailleurs, on observe qu'au Royaume-Uni aucun facteur ne dépasse la valeur 2,50.

⁸⁴ A l'inverse, le niveau absolu des prix semble être le facteur le plus important d'attractivité aux Pays Bas.

De plus, la garantie d'achat de la production semble jouer un rôle dans le choix des producteurs de s'associer à une OP également plus important que le niveau des prix. En effet, dans tous les pays, à l'exception encore une fois des Pays-Bas et du Royaume-Uni, la possibilité d'écouler toute la production semble être l'une des plus fortes préoccupations des producteurs, ce qui peut justifier l'acceptation d'un niveau de prix parfois fois plus bas que celui offert par d'autres structures de commercialisation.

La stabilité des prix, bien qu'importante, ne semble pas être un facteur clé d'attraction des producteurs pour les OP, par rapport aux autres structures de commercialisation, il en va de même pour l'appui technique. Concernant le premier, il semble donc que les OP ne soient pas vraiment capables de garantir cette stabilité étant donné que, pour la plupart des OP, les prix fluctuent en fonction des marchés⁸⁵.

5.1.6.3 Les actions réalisées par les OP visant la réduction des coûts de production des producteurs

Toujours concernant les facteurs économiques d'attractivité des OP pour les producteurs, dans l'enquête postale nous avons demandé aux OP d'indiquer des actions mises en œuvre visant la réduction des coûts de production (en particulier ceux des producteurs membres), soit à la date de constitution de l'OP, soit à la date de 2007. Les réponses (en pourcentage sur le total des OP) ont permis d'identifier trois cas :

- les actions existantes à la date de constitution mais abandonnées par la suite (initial) ;
- les actions existantes à la date de constitution mais poursuivies (initial et final) ;
- les actions mises en place après la date de constitution de l'OP et existantes en 2007 (final).

L'analyse a montré qu'en général, la proportion d'OP ayant des activités au moment de la reconnaissance mais abandonnées par la suite est tout à fait négligeable.

Cependant, les résultats de l'enquête sont assez peu positifs. Compte tenu de la somme des pourcentages « final + initial et final », seule la mise en œuvre de « conseils techniques aux producteurs visant au changement des techniques de production » concerne, en général, une proportion significative d'OP (environ 86%), avec un maximum de 100% en Portugal et au Royaume-Uni et un minimum de 57% aux Pays-Bas.

Tableau 24 : Actions réalisées pour la réduction des coûts de production (% sur total réponses)

		Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	D
Conseil technique aux producteurs pour modifier les techniques de production	initial	3,4	2,2	0,0	20,0	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	31,3	31,1	41,7	20,0	21,2	30,0	42,9	16,7	20,0	50,0
	initial et final	55,1	55,6	54,2	60,0	61,5	70,0	14,3	66,7	80,0	36,4
Achat groupé d'intrants	initial	1,7	4,4	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	21,6	20,0	20,8	0,0	17,3	10,0	57,1	33,3	20,0	31,8
	initial et final	34,1	31,1	33,3	0,0	48,1	10,0	14,3	33,3	20,0	36,4
Suivi des coûts de production	initial	2,3	2,2	0,0	20,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	24,4	33,3	33,3	0,0	17,3	40,0	28,6	0,0	20,0	18,2
	initial et final	33,5	28,9	29,2	60,0	40,4	30,0	14,3	33,3	40,0	31,8
Recherche ou financement de recherches variétales	initial	1,7	2,2	0,0	20,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	27,3	20,0	25,0	0,0	21,2	30,0	42,9	50,0	40,0	50,0
	initial et final	19,3	20,0	16,7	40,0	19,2	30,0	14,3	0,0	0,0	22,7
Recherche ou financement de recherches sur les techniques de production	initial	2,3	4,4	0,0	20,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	26,1	24,4	16,7	0,0	13,5	70,0	42,9	50,0	0,0	50,0
	initial et final	21,0	31,1	12,5	20,0	19,2	30,0	14,3	33,3	20,0	9,1
Achat groupé de matériel	initial	0,6	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	23,9	33,3	16,7	20,0	9,6	10,0	71,4	16,7	60,0	31,8
	initial et final	25,6	24,4	25,0	20,0	23,1	10,0	14,3	33,3	0,0	50,0
<i>Total réponses (N.)</i>		176	45	24	5	52	10	7	6	5	22
<i>Pas de réponses (N)</i>		8	2	1	2	1	0	0	1	1	0
<i>Total échantillon (N)</i>		184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

A l'inverse, toutes les autres actions ont été mises en œuvre par une proportion limitée d'OP, notamment les actions concernant plus directement la diminution des coûts de production. En effet, en

⁸⁵ Le thème de la capacité des OP à maîtriser ou pas les fluctuations des prix de vente de FL sera abordé à la QE 3.

général, « l'achat groupé d'intrants » est fait par environ 56% des OP répondantes (avec un minimum de 0% en Grèce et 20% au Portugal, et un maximum de 71% aux Pays-Bas) ; « l'achat groupé de matériel » est mis en œuvre par environ 49% des OP (avec un minimum de 20% au Portugal et un maximum de 86% aux Pays-Bas et 82% en Allemagne). En outre, seuls 58% des OP ont mis en œuvre un suivi des coûts de production (avec un minimum de 33% en Belgique et un maximum de 70% au Portugal).

Toutes les autres actions ayant une influence indirecte potentielle sur les coûts de production, « recherche ou financement de recherches variétales » et « recherche ou financement de recherches sur les techniques de production », ont été mises en œuvre uniquement par respectivement 47% et 49% des OP. Dans le dernier cas, la proportion est encore plus faible en Grèce et au Royaume-Uni (20%) et en Italie (29%).

En conclusion, bien que « l'appui technique » ne soit pas jugé un facteur clé d'attraction (mais quand comme un facteur d'une certaine importance), ce qui ressort de l'analyse est un défaut d'attention plus ou moins généralisé, de la part des OP, envers les actions collectives jouant un rôle sur les coûts de production.

5.1.6.4 Comparaison des services proposés aux producteurs par les OP et par les autres acheteurs de FL

Malgré ces premiers résultats peu positifs, nous avons approfondi l'analyse de l'attractivité du système organisé par les OP par rapport à celle du système traditionnel. Dans ce but, nous avons demandé aux OP (sur la base d'une liste proposée) quels étaient les services offerts à leurs adhérents, et quels étaient, selon elles, les services offerts par les autres acheteurs de FL de la zone.

L'analyse des résultats (total échantillon) confirme le rôle joué par les OP sur les activités d'appui technique, concernant des productions conventionnelles ou de l'agriculture intégrée. Ces services ne seraient offerts que de manière beaucoup plus limitée par les acheteurs non reconnus comme OP.

Tableau 25 : Services offerts par les (A)OP à leurs adhérents et par les acheteurs de FL non reconnus en (A)OP dans la même zone d'activités des (A)OP (% sur total de l'échantillon)

Services :	Par l'OP	Par les autres acheteurs
Transport de la production depuis le lieu de l'exploitation jusqu'au site d'exploitation de l'OP (ou de l'acheteur)	50,0	38,6
Fourniture aux producteurs de caisses (ou autres matériels) pour le transport des produits depuis l'exploitation au site de l'OP (ou de l'acheteur)	67,4	36,4
Fourniture aux producteurs de plants améliorés ou certifiés	46,2	8,2
Fourniture aux producteurs de semences	26,6	8,2
Participation à des systèmes d'emballages recyclables (ex IFCO...)	32,6 ⁸⁶	11,4
Fourniture aux producteurs d'intrants (engrais, phytosanitaire...)	38,0	9,2
Location de matériels agricoles (i.e. pour semis, récolte...)	25,0	8,2
Services d'appui technique conventionnel	74,5	13,6
Services d'appui technique pour la production intégrée	73,4	9,8
Services d'appui technique pour la production « bio »	27,7	3,8
Services de conseil de gestion	39,7	2,7
Avance de trésorerie ou autres prêts court terme	39,1	15,8
Autres services aux adhérents 1	24,5	3,8
Autres services aux adhérents 2	13,0	1,1
Autres services aux adhérents 3	8,2	0,5
TOTAL réponses (N)	184	184
Nombre moyen de services par acteur	5,9	1,7

Source: Enquête Agrosynergie

⁸⁶ Le pourcentage de réponses concernant ce service est sous-estimé pour l'Espagne, du fait d'une erreur dans la traduction du questionnaire espagnol. Ce qui explique que seules 2 OP espagnoles ont répondu à cette question

Concernant les autres services, seule la « fourniture aux producteurs de caisses (ou autres matériels) pour le transport des produits depuis l'exploitation au site de l'OP (ou de l'acheteur) » et le « transport de la production depuis le lieu de l'exploitation jusqu'au site d'exploitation de l'OP (ou de l'acheteur) » sont effectués par un pourcentage assez élevé d'OP, respectivement 67% et 50% d'entre elles. La « fourniture aux producteurs de plants améliorés ou certifiés » est proposée aux producteurs par un peu moins de 50% des OP. Tous les autres services sont offerts par les OP dans une moindre mesure. En tout cas, même si ces services sont offerts par un pourcentage d'autres acheteurs, ce pourcentage est toujours plus bas que celui des OP⁸⁷. Compte tenu des fréquences, il ressort donc qu'en moyenne, les OP offrent environ six services aux producteurs, là où les autres acheteurs n'en n'offrent que moins de deux.

Ainsi, bien que l'importance des services offerts par les OP à leurs adhérents puisse être considérée comme peu satisfaisante, les alternatives pour les producteurs sont peu nombreuses, dans la mesure où selon les OP, les autres acheteurs de FL fournissent moins de services.

5.1.7. Les procédures de pré-reconnaissance et reconnaissance favorisent-elles l'apparition des OP ?

La description des dispositions de mise en œuvre par les Etats membres, notamment les modalités et les critères adoptés pour la reconnaissance, ont été déjà analysés dans le chapitre 3.3. Comme on l'a mentionné, l'OCM FL offre aux Etats membres la possibilité de faciliter la création des OP en pré-reconnaissant des groupements de producteurs, et en leur attribuant, éventuellement, des aides. En outre, notamment depuis 2003, les Etats membres ont une marge de manœuvre dans l'application des critères de pré-reconnaissance⁸⁸. Dans le tableau suivant, sont synthétisés les choix des Etats membres à partir de 2003.

Tableau 26 : Application de la pré-reconnaissance et critères à partir de 2003 pour les GP

Pré-reconnaissance GP	
Pas appliquée	DK, FI, IE, NL, UK, SE
Appliquée, mais pas d'aides	AT, BE, BG, LT, LV, SL, certaines Länder en DE
Appliquée, avec des aides	ES, EL, IT, PT, FR, HU, PL, CY, SK, CZ, RO, certaines Länder en DE
Critères de pré-reconnaissance à partir de 2003	
Maintien des critères avant 2003	DE, AT, BE (Flandres), ES, EL, IT, CY, HU, LT, LV
Pas de critères	DK, FI, IE, NL, UK, SE, PT, EE, MT, CZ
Renforcement des critères	SK, SL, FR, BE (Wallonie)
Baisse des critères	BG, RO

Source: Etats membres

Concernant l'objectif de faciliter la création des OP, l'enquête postale montre qu'au total, plus de 73% des OP ont été créées à partir d'un groupement de producteurs déjà existant (avant ou après 2003), même si le pourcentage est différent selon les Etats membres.

Tableau 27 : OP créées à partir d'un groupement de producteurs déjà existant (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Déjà existant (%)	71,3	87,2	52,0	66,7	78,8	70,0	71,4	57,1	50,0	52,4
Total réponses (N.)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

Cependant, le pourcentage des OP bénéficiant d'une phase de pré-reconnaissance est beaucoup plus limité. Sur le total des réponses, cela a concerné 36% des OP, avec un maximum de 90% au Portugal

⁸⁷ Cependant, des différences existent au niveau des EM. Le transport de la production depuis le lieu de l'exploitation jusqu'au site d'exploitation de l'OP (ou de l'acheteur) est effectué dans une mesure plus élevée par les autres acheteurs en Italie, en Grèce et aux Pays Bas, ainsi que la fourniture aux producteurs de caisses pour le transport des produits aux Pays Bas (et presque dans la même proportion en Italie), la location de matériels agricoles en Grèce, l'avance de trésorerie en Italie et (au même niveau) au Royaume-Uni.

⁸⁸ A partir de 2003, la législation communautaire ne fixe plus de critère minimum et laisse aux EM la liberté de les fixer.

et 0% en Grèce (dans ce pays, le nombre très bas des répondants par rapport au nombre d'OP existantes amène à prendre avec beaucoup de prudence ce résultat).

Tableau 28 : OP bénéficiant d'une phase de pré-reconnaissance (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
OP bénéficiant (%)	36,4	17,4	29,2	0,0	46,0	90,0	28,6	14,3	33,3	57,1
Total réponses (N.)	176	46	24	5	50	10	7	7	6	21
Pas de réponses (N)	8	1	1	2	3	0	0	0	0	1
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

En outre, en total, un peu plus de la moitié des GP bénéficiant d'une période de pré-reconnaissance ont bénéficié aussi d'une aide (remboursée par l'UE) pendant la phase de pré-reconnaissance. Les pourcentages les plus élevés concernent le Portugal et l'Italie.

Tableau 29 : OP bénéficiant d'une aide de l'Etat pendant la phase de pré-reconnaissance (% sur total ayant bénéficié d'une période de pré-reconnaissance)

	Total	FR	IT	ES	PT	NL	BE	UK	DE
OP bénéficiant d'une aide de l'Etat (%)	56,3	37,5	71,4	56,5	88,9	0,0	0,0	50,0	50,0
Total bénéficiant d'une période de pré-reconnaissance	64	8	7	23	9	2	1	2	12

Source: Enquête Agrosynergie

En général donc, compte tenu des limites déjà mentionnées de l'enquête, on peut affirmer que le dispositif a favorisé la « mise au niveau », vers les nouveaux objectifs assignés par l'OCM, d'un nombre assez important de GP, leurs permettant la reconnaissance en tant que des OP.

Concernant la reconnaissance des OP, on rappelle ici que jusqu'en 2003 les critères minimums en termes de nombre de membres et VPC définis dans la réglementation communautaire étaient différents d'un Etat membre à l'autre et d'une catégorie d'OP à l'autre⁸⁹. A partir de 2003 ils sont fixés par la Commission européenne (règ. (CE) no 1432/2003) à 5 producteurs et 100 000 euros de VPC (dans le but de favoriser l'émergence de nouvelles OP, surtout dans les Etats membres/régions peu organisés), tout en donnant aux EM la possibilité de fixer des minima plus élevés (en général ou en fonction des catégories d'OP) dans la perspective de favoriser la création d'OP de taille significative⁹⁰.

Tableau 30 : Reconnaissance des OP à partir de 2003: critères de VPC et nombre de membres

Application des critères communautaires concernant la VPC et le nombre de membres par les Etats membres	
Renforcement des critères communautaires (en général)	DE (1), AT, BE, CY, DK, FI, FR (2), EL, HU, IT (1), NL, UK, CZ, SL
Renforcement des critères communautaires en fonction des catégories d'OP	DE, ES (3), EL, CY, AT, IT, FR
Adoption des critères communautaires	IE, SE, PT, BG, EE, LT, LV, PL, RO, SK
Résultat de l'évolution des critères avant et après 2003 dans les anciens Etats membres	
Baisse des critères de reconnaissance des OP (VPC et nombre de membres) après 2003, mais critères plus contraignant que le règlement communautaire	BE (Wallonie et Flandre), IT, NL, EL
Baisse des critères de reconnaissance des OP (VPC et nombre de membres) après 2003, critères alignés sur la réglementation communautaire	IE, PT, SE
Pas d'évolution des critères de reconnaissance des OP (VPC et nombre de membres) : critères restent ceux d'avant 2003	DE, AT, ES, FI ⁹¹ , UK, FR,

1) possibilité de fixer des critères au niveau des Länder (DE) et des Régions (IT)

2) avec des exceptions

3) l'Espagne a en effet conservé les critères communautaires de la période 1996-2003

4) L'évolution des minima de reconnaissance des OP est difficile à juger puisque ces critères dépendent des préfectures et des catégories de FL. Il semble cependant que les critères du nombre minimal de producteurs et que la VPC minimale aient eu tendance à baisser en Grèce.

Source: Etats membres

⁸⁹ cf. annexe 1 du règlement CE 412/97

⁹⁰ Comme déjà mentionné, ces critères sont alignés sur les critères les moins contraignants existant à la période précédente

⁹¹ Problème de fiabilité de cette information saisie des informations dans l'EN non sous le format attendu

Ce tableau de synthèse montre que trois anciens EM et la plupart des NEM ont utilisé cette possibilité. Malgré cela, dans de nombreux Etats membres (sept anciens EM, tous les NEM sauf trois) un recul des minima existant avant 2003 s'est produit (voir partie 5.1.4.1). Nous avons déjà discuté les effets de la baisse des minima en 2003. Il faut cependant souligner que la perception des risques engendrés par cette décision dans les régions déjà moyennement ou très organisées (risque de division d'OP ou d'émergence d'OP de petite taille et peu performantes), était présente dans la législation communautaire comme en témoigne la possibilité donnée aux EM d'imposer des critères plus élevés.

5.1.8. D'autres facteurs interviennent-ils dans l'émergence d'un secteur FL organisé ?

Le rôle joué par la structure productive des Etats membres dans l'émergence des OP a déjà été abordé au chapitre 5.1.3. Les renseignements reçus dans les études nationales et les études de cas ont permis d'identifier d'autres facteurs intervenant dans l'émergence d'un secteur FL organisé. Le tableau suivant montre la synthèse des facteurs cités les plus souvent.

Tableau 31 : Synthèse des facteurs déterminant ou défavorisant l'émergence d'un secteur FL organisé dans les Etats membres

Facteurs déterminant l'émergence	
Habitude des producteurs à travailler ensemble (coopératives)	BE (Flandres), NL, ES (Andalousie), Italie (nord), FR (quelques régions), DE (Baden-Württemberg)
Nécessité de faire contrepoids au secteur en aval (Grande distribution)	BE (Flandres), NL, FR, IT (régions du nord), DE, SE, HU, SL
Existence d'une volonté politique vers l'organisation	BE (Flandres), DE, IT (régions du nord)
Difficulté pour les producteurs de commercialiser individuellement	BE (Flandres), NL
Nécessité de réaliser des investissements collectifs	FR, Italie (Emilie-Romagne)
Existence d'aides aux OP (notamment l'aide à la production des FL transformés)	ES, EL, IT, PT, CY
Existence d'un fort marché à l'exportation	BE (Flandres), NL, EL, IT, ES
Facteurs défavorisant l'émergence	
Facteurs culturels: Méfiance vers les structures organisées de la production (individualisme)	DK, Italie (sud), FI, FR (quelques régions), EL, IR, PT, nouveaux Etats membres
Existence de rapports consolidés parmi les producteurs individuels et les acheteurs	DK, ES, IT (sud), FI, FR, IE, PT, UK, CY
Facteurs de proximité aux marchés consommation (vente directe, etc.)	BE (Wallonie), IT, FI, FR (quelques régions), DE, EL, LX, BG
Facteurs de localisation (distance) des producteurs	FI
Problèmes de transparence et de performance des OP (ou coopératives) existantes	FR, CY
Problèmes de formation des producteurs	IT (sud), PT, nouveaux Etats membres

Source : Agrosynergie (Etudes nationales et régionales)

En outre, ces renseignements ont permis d'avoir une clé de lecture plus approfondie des motifs sous-jacents aux différents taux d'organisation dans les Etats membres, en particulier (mais pas uniquement) dans le secteur des légumes. Ces motifs, plus ou moins liés entre eux selon les Etats membres, sont réunis dans la liste suivante :

- a- Facteurs historiques et socioculturels : dans certains Etats membres (ou dans certains bassins de production des Etats membres) les producteurs ont l'habitude de travailler ensemble au sein de coopératives et ceci depuis bien avant l'établissement de l'OCM FL⁹², en particulier là où une forte activité d'exportation a été développée. Ces bassins dits d'expédition, où il préexistait une organisation, ont donc su rapidement utiliser l'OCM FL et faire reconnaître les structures existantes sous forme d'OP.

⁹² C'est le cas notamment des Flandres en Belgique et des Pays-Bas, mais aussi de quelques régions de France (Bretagne, Normandie, Languedoc Roussillon), de l'Espagne (Andalousie), de l'Italie du nord (Emilie Romagne, Trentino Alto Adige), et de l'Allemagne (Baden-Württemberg).

A l'inverse dans certains Etats membres/régions, l'existence d'une culture plus individualiste amène les producteurs à une certaine méfiance envers toutes les formes d'organisation⁹³, ce qui est renforcé (dans certains cas) par des relations traditionnelles (et fonctionnelles) avec les acheteurs⁹⁴ et par une formation/information insuffisante des producteurs concernant le système organisé. Dans ce contexte, un cas particulier concerne la méfiance des producteurs des nouveaux Etats membres de l'Est, où ils associent le concept d'OP aux coopératives existantes à l'époque socialiste⁹⁵.

A ceci s'ajoute des facteurs propres à certaines régions qui freinent les possibilités d'émergence de nouvelles organisations par rapport à un fonctionnement « historique » des marchés : c'est le cas, notamment, de quelques régions du sud de l'Italie où les producteurs agricoles sont soumis à des pressions exercées par la criminalité organisée.

- b- L'existence d'une aide aux OP : l'aide aux OP (cofinancement des PO) est jugée comme un facteur d'organisation, plus ou moins important, dans tous les Etats membres. Cependant, l'aide à la production via les OP pour les FL transformés est jugée comme un facteur plus important, déterminant l'émergence des OP dans les Etats membres (et dans les bassins) concernés.
- c- La destination du produit: en général, dans le secteur des légumes pour la transformation (et pas seulement pour les tomates d'industrie) la culture est réalisée en plein champ, dans des exploitations de grande taille, pour lesquelles l'organisation en OP est plus facile à réaliser. Dans le secteur du frais, la culture est souvent réalisée dans des exploitations maraîchères (en plein champ ou sous abri) de petite taille. Pour les OP, l'organisation de ces exploitants est plus difficile, du fait d'un problème de suivi technique et de standardisation des produits. Toutefois, dans le cas des cultures sous serre (même si les exploitations sont encore de plus petite taille) ce problème est moins net, étant donné le caractère « industriel » de l'activité de production, avec un taux d'innovation technologique très fort⁹⁶.
- d- Les facteurs techniques liés au produit, notamment le niveau de fragilité et le degré de conservation des FL : certains types de produits (p.ex. la tomate) sont peu fragiles et peuvent être récoltés avant maturité. Ces deux caractéristiques offrent une certaine flexibilité pour le transport et le stockage d'une part, et pour apporter une valeur ajoutée au produit à travers le conditionnement d'autre part. De ce fait, pour ces types de produits, l'organisation est plus facile car les OP peuvent générer de la valeur ajoutée sur les produits. De plus, il est possible de travailler sur des volumes importants justifiant l'organisation de la production. A l'inverse, d'autres types de produits sont très fragiles et/ou plus périssables (ultra-frais). Dans ce cas, il est plus difficile de passer à travers des phases de stockage ou de préparation importante. De plus, la logistique et le transport réfrigéré sont beaucoup moins utilisés, car il n'est pas possible de travailler sur des grands volumes. Par conséquent, pour ces types de produits, l'organisation est moins facile et moins intéressante.
- e- Les facteurs liés à l'organisation de la filière et le rôle joué par la grande distribution : pour les producteurs des Etats membres/régions où la plupart des achats des consommateurs passent par les chaînes de la grande distribution, l'organisation en OP est un facteur clé pour garantir l'écoulement des produits⁹⁷. Cependant, cette nécessité est plus forte là où les exploitations sont de taille moyenne. Dans les Etats membres (ou dans les bassins de production) où les

⁹³ C'est le cas notamment du Danemark, de l'Italie du sud, de la Finlande, de quelques régions de la France (PACA, p.ex.), de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, du Royaume-Uni et de Chypre.

⁹⁴ Dans certains cas (p.ex France, Royaume-Uni) la cause est l'existence de producteurs de plus grande taille ayant le matériel pour trier, conditionner et expédier leurs produits, et qui sont en relation directe avec les grossistes

⁹⁵ Le grand nombre de réformes de la dernière décennie dans les nouveaux Etats membres de l'Est (l'abandon du système des coopératives agricoles « socialistes » et la dé-collectivisation des terres par retour aux ayant-droits (anciens propriétaires ou travailleurs, etc.) a créé une certaine incertitude auprès des producteurs. Ils ne voient, pour l'instant, pas d'intérêt à créer de nouveau, des formes d'organisation collective de la commercialisation, c'est-à-dire des OP, ils sont parfois également méfiants face à ces organisations.

⁹⁶ C'est le cas, par exemple, des Pays-Bas.

⁹⁷ Cela contribue à expliquer, par exemple, la différence du taux d'organisation des régions du nord par rapport aux régions du sud de l'Italie, mais aussi du taux d'organisation très bas de la Grèce, du Portugal, etc.

exploitations sont de grande taille, cette nécessité est moins forte, car les producteurs peuvent avoir la capacité d'établir des rapports directs avec les supermarchés⁹⁸

- f- La localisation des producteurs par rapport au marché de consommation : l'éloignement par rapport aux sites de consommation favorise l'organisation des producteurs, car elle permet de réaliser des économies d'échelle sur la logistique et la gestion des flux⁹⁹. A l'inverse, la proximité des marchés à la consommation incite les petits producteurs à suivre des « stratégies de filière courte » (vente directe aux consommateurs et/ou aux détaillants), puisque les services de stockage réfrigéré ou de préparation, que peuvent apporter les OP, ont peu d'intérêt¹⁰⁰.
- g- Les facteurs liés à la fiscalité : pour certains petits producteurs, la vente directe aux consommateurs et/ou aux détaillants (mais aussi aux expéditeurs privés) laisse également la possibilité de vendre en partie « au noir », alors que l'apport des FL aux OP doit être facturé et soumis à fiscalité.

Résultat de l'enquête sur le poids des facteurs socioculturels

La plus ou moins forte difficulté de grouper les producteurs selon les Etats membres, pour des motifs liés à des facteurs culturels, a été confirmée par les résultats de l'enquête auprès des OP. Dans l'enquête nous avons, en effet, demandé aux OP d'exprimer un jugement (d'accord, pas d'accord) sur l'habitude de leurs producteurs à travailler en réseau avant la reconnaissance. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 32 : Les producteurs membres de votre (A)OP étaient habitués à travailler en réseau avant la reconnaissance (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	B	UK	DE
Tout à fait d'accord	19,6	31,0	15,8	0,0	8,3	0,0	33,3	28,6	16,7	35,0
D'accord	32,5	52,4	21,1	20,0	27,1	10,0	33,3	0,0	50,0	35,0
Pas tout à fait d'accord	26,4	7,1	21,1	60,0	41,7	30,0	33,3	42,9	33,3	15,0
Pas d'accord	21,5	9,5	42,1	20,0	22,9	60,0	0,0	28,6	0,0	15,0
Total réponses (N.)	163	42	19	5	48	10	6	7	6	20
Pas de réponses (N)	21	5	6	2	5	0	1	0	0	2
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

Ces résultats montrent une très faible habitude au Portugal, en Grèce, en Espagne, en Italie, et aussi (étrangement) en Belgique. A l'inverse, une habitude plus forte est présente aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Allemagne et, surtout, en France (83% des réponses).

5.1.9. Existe-t-il des effets d'aubaine ?

Un des points de réflexion est de comprendre en quoi l'intervention communautaire a réellement contribué à l'organisation de l'offre de FL. En effet, d'autres secteurs ne bénéficient pas de soutien de ce type mais les opérateurs parviennent pourtant à dépasser les contraintes de l'action collective et à s'organiser.

En d'autres termes, on cherche à vérifier si la création d'OP (et la concentration de l'offre) dans le secteur FL est imputable à l'incitation créée par l'OCM FL (et donc si les producteurs ont été sensibles à l'existence de cette opportunité) ou si l'émergence des OP aurait pu se produire sans incitations.

Afin d'étudier l'existence d'effets d'aubaine, nous avons comparé le secteur FL à d'autres secteurs, notamment à ceux de la pomme de terre de consommation et des fleurs et plantes ornementales. Cette comparaison a été effectuée par la comparaison des revenus par actif des producteurs de FL à ceux des exploitants des deux autres secteurs (pommes de terre de consommation et fleurs et plantes ornementales). L'objectif était de faire apparaître les avantages économiques que pourraient générer les OP. Nous avons utilisé un indicateur calculé comme le rapport de la VANE/UTA des exploitations

⁹⁸ C'est le cas, notamment, du Royaume-Uni

⁹⁹ C'est le cas, notamment, des pays « export orientés » tels que les Pays Bas et la Belgique, mais aussi des régions des autres EM où la production de quelques FL est excédentaire par rapport à la consommation locale (p.ex. Andalousie en Espagne, Emilie-Romagne en Italie, Languedoc-Roussillon en France).

¹⁰⁰ C'est notamment le cas des producteurs des ceintures vertes autour des grandes villes et/ou localisés dans des régions de grand appel touristique (p.ex. PACA en France, Calabre en Italie). En plus, c'est le cas des producteurs localisés dans des régions où la Grande distribution est peu développée (Calabre, Grèce, quelques nouveaux Etats membres) et la plupart des ventes au détail sont effectuées par les magasins traditionnels ou dans les marchés de quartier.

spécialisées en légumes (légumes sous abri et légumes en plein champ) à la VANE/UTA des exploitations en fleurs et plantes ornementales et en pommes de terre de consommation¹⁰¹. Malheureusement, les résultats de cette analyse n'ont permis de formuler aucune conclusion sur ce thème.

Par ailleurs, nous avons constaté que les secteurs des fleurs et des pommes de terre de consommation (y compris les pommes de terre pour l'industrie alimentaire) ; bien qu'en dehors de toute OCM ; sont organisés, au moins dans certains Etats membres. La nécessité de cette organisation a été générée par le marché (i.e. dans le cas des pommes de terre, pour la programmation de la production et des variétés cultivées, la définition de contrats interprofessionnels avec l'industrie, etc.).

Cependant, notamment dans le cas des pommes de terre, dans certains Etats membres ces OP ont bénéficié d'une aide d'Etat, au moins jusqu'à la dernière réforme de l'OCM FL¹⁰², ce qui a également représenté (très probablement) une incitation pour les producteurs à s'organiser. Par conséquent, tous les secteurs ont été soutenus et leur comparaison ne permet pas de juger si l'OCM FL a engendré des effets d'aubaine concernant la création des OP.

Néanmoins, nous avons mis en évidence que, dans la plupart des Etats membres méditerranéens, une proportion importante d'OP opère dans le secteur des FL pour la transformation, dont l'aide à la production est octroyée aux producteurs via les OP. Dans ce cas, la participation des producteurs aux OP (et leur création) n'est pas seulement une question d'exploiter les opportunités de financement offertes par l'OCM, mais il s'agit d'une obligation imposée par l'OCM.

Par conséquent, il est légitime de penser qu'au moins dans ce cas, les effets d'aubaine sur la création des OP ont été très limités. Sur ce thème, donc, il sera intéressant d'observer ce qui se passera une fois que la réforme de l'OCM FL de 2007 sera entièrement mise en œuvre (c'est-à-dire après la période transitoire), lorsque le découplage total des aides sera appliqué.

5.1.10. L'OCM concentre-t-elle l'offre de FL de manière efficiente ?

Pour estimer les coûts liés à l'obtention de la reconnaissance au niveau des OP, nous avons posé une question spécifique aux OP dans l'enquête.

Il faut souligner que sur ce thème le nombre des réponses a été très limité (80 sur un échantillon de 184 OP). Par conséquent, les résultats de l'analyse ne peuvent constituer qu'un aperçu très général. Les données disponibles ont été distinguées en fonction de classes de frais engagés par les OP et le tableau suivant montre la distribution des répondants dans ces classes.

Tableau 33 : Frais engagés (hors salaire) par les OP pour obtenir la reconnaissance, en euros (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Jusqu'à 2 500	31,3	44,4	14,3	50,0	42,1	100,0	16,7	0,0	16,7	10,0
De 2 501 à 5 000	20,0	27,8	28,6	50,0	15,8	0,0	0,0	0,0	16,7	20,0
De 5 001 à 10 000	15,0	5,6	21,4	0,0	10,5	0,0	33,3	0,0	33,3	20,0
De 10001 à 25 000	20,0	11,1	21,4	0,0	26,3	0,0	0,0	50,0	33,3	30,0
De 25 001 à 50 000	6,3	5,6	0,0	0,0	5,3	0,0	33,3	0,0	0,0	10,0
De 50 000 à 100 000	3,8	5,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0
Plus de 100 000	3,8	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	10,0
<i>Total réponses (N.)</i>	<i>80</i>	<i>18</i>	<i>14</i>	<i>2</i>	<i>19</i>	<i>3</i>	<i>6</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>10</i>
<i>Pas de réponses (N)</i>	<i>104</i>	<i>29</i>	<i>11</i>	<i>5</i>	<i>34</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>12</i>
<i>Total échantillon (N)</i>	<i>184</i>	<i>47</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>53</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>22</i>

Source: Enquête Agrosynergie

¹⁰¹ Pour l'analyse au niveau régional, quand elle a été possible, les VANE/UTA des légumes ont été rapportées aux VANE/UTA de fleurs et de pommes de terre au niveau national car, dans aucune des régions concernées, l'échantillon ne dépasse le nombre minimum de 15 exploitations.

¹⁰² Dans la réforme de 2007 (définie par le règ. 1182/ 2003 du Conseil puis par l'OCM unique (règ. (CE) 1234/2007 du Conseil)) le secteur des pommes de terre a été intégré à l'OCM du secteur FL et les aides d'état ont été interdites.

On observe que plus de 66% des OP ont engagé un niveau de frais (hors salaire) inférieur à 10 000 euros. Les frais ont dépassé 50 000 euros uniquement dans le cas de quelques OP belges et néerlandaises (de très grande taille). En outre, pour obtenir la reconnaissance, environ 60% des OP (sur 110 répondants) ont déclaré avoir employé, en termes de temps de travail, moins de 6 hommes/mois. Cependant, pour quelques OP portugaises, allemandes et espagnoles, un temps de travail nettement supérieur (plus de 15 hommes/mois) aurait été nécessaire

Tableau 34 : Temps de travail des OP pour obtenir la reconnaissance, en homme/mois (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
de 0 à 2	42,7	53,8	35,3	50,0	34,6	57,1	16,7	66,7	16,7	50,0
de 3 à 5	28,2	15,4	41,2	0,0	23,1	14,3	50,0	16,7	66,7	35,7
de 6 à 10	16,4	19,2	17,6	50,0	19,2	14,3	16,7	16,7	16,7	0,0
de 11 à 15	7,3	3,8	5,9	0,0	15,4	0,0	16,7	0,0	0,0	7,1
de 16 à 30	3,6	3,8	0,0	0,0	3,8	14,3	0,0	0,0	0,0	7,1
plus de 30	1,8	3,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total réponses (N.)	110	26	17	2	26	7	6	6	6	14
Pas de réponses (N)	74	21	8	5	27	3	1	1	0	8
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

En général, donc, à l'exception de quelques cas, l'engagement financier et le temps de travail demandés pour la reconnaissance peuvent être considérés comme acceptables, même si la plupart des OP (65%) considèrent que les procédures administratives ne sont pas simples à suivre, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 35 : La procédure administrative de reconnaissance de l'(A)OP a été simple (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Tout à fait d'accord	4,9	2,4	10,5	20,0	2,1	10,0	0,0	0,0	0,0	9,1
D'accord	30,1	41,5	26,3	20,0	29,8	20,0	33,3	42,9	33,3	13,6
Pas tout à fait d'accord	44,2	34,1	15,8	60,0	51,1	70,0	50,0	14,3	50,0	63,6
Pas d'accord	20,9	22,0	47,4	0,0	17,0	0,0	16,7	42,9	16,7	13,6
Total réponses (N.)	163	41	19	5	47	10	6	7	6	22
Pas de réponses (N)	21	6	6	2	6	0	1	0	0	0
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

Enfin, en général, le temps demandé aux OP pour fédérer leurs producteurs n'a pas été excessif pour 71% des répondants, à l'exception des OP grecques et britanniques pour lesquelles le temps nécessaire a été plus long (100% et 80% des OP respectivement).

Tableau 36 : La reconnaissance de votre (A)OP a nécessité beaucoup de temps pour fédérer les producteurs

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Tout à fait d'accord	6,0	8,1	15,0	33,3	2,3	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0
D'accord	22,7	21,6	25,0	66,7	20,5	10,0	0,0	28,6	80,0	15,8
Pas tout à fait d'accord	34,0	21,6	20,0	0,0	45,5	70,0	60,0	57,1	20,0	21,1
Pas d'accord	37,3	48,6	40,0	0,0	31,8	20,0	20,0	14,3	0,0	63,2
Total réponses (N.)	150	37	20	3	44	10	5	7	5	19
Pas de réponses (N)	34	10	5	4	9	0	2	0	1	3
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

5.1.11. Jugement évaluatif

Les résultats de l'analyse ont permis d'énoncer les conclusions suivantes.

En ce qui concerne le taux d'organisation (TdO) sur la base de la valeur de la production commercialisée (VPC), les résultats de l'analyse mettent en évidence une situation très différente d'un Etat membre à l'autre, avec un petit groupe de pays où le taux d'organisation dépasse 80% (Pays-Bas, Belgique et Irlande), un groupe de pays où le TdO est de moins de 15% (la plupart des nouveaux Etats membres, le Portugal et la Grèce) et le groupe des autres Etats membres où, en moyenne, le taux d'organisation est autour de 30%. Enfin, dans certains cas, le taux d'organisation de la VPC a baissé au cours de la période 2000-2006.

Néanmoins, le TdO (sur la base de la VPC) de l'ensemble du secteur FL est la résultante de situations très différentes dans les Etats membres entre les sous-secteurs (fruits, agrumes et légumes). L'analyse de ces sous-secteurs a mis en évidence, dans les pays du sud de l'UE, un niveau d'organisation de la VPC plus élevé pour les fruits et les agrumes que pour les légumes, alors que la situation est inverse dans les pays du centre et du nord de l'UE. Dans les premiers, donc, le secteur des légumes semble avoir plus de difficultés à s'organiser.

En outre, même si certaines limites méthodologiques invitent à considérer les résultats avec prudence, en général l'analyse a mis en évidence un TdO, calculé cette fois sur la base des surfaces de FL en culture, supérieur à celui du TdO calculé sur la base de la VPC. Cela invite à considérer le rôle non négligeable sur la formation du TdO de la VPC, joué par les FL destinés à la transformation industrielle, ayant des prix plus bas que ceux des FL destinés au marché du frais.

Le TdO est, également, l'expression de l'efficacité du dispositif à engendrer une structuration des producteurs au sein d'OP durables et capables de jouer un rôle dans le contexte compétitif du secteur des FL, c'est-à-dire capable d'atteindre une certaine taille. Sur ce thème :

- d'un côté, le nombre des OP a augmenté dans la plupart des anciens EM au travers de l'apparition de nouvelles OP, mais aussi de la division de certaines OP. Toutefois, cette augmentation a été limitée par des pertes de reconnaissance de plusieurs OP, dont la plupart sont dues à leur incapacité de maintenir le minimum de VPC et des membres exigé. En outre, notamment dans les Etats membres du sud, l'apparition de nouvelles OP est aussi à relier à la réforme de 2000 de l'OCM FL transformés,
- d'un autre côté, dans certains Etats membres, il s'est également produit une augmentation des OP de tailles économiques les plus basses, alors qu'un pourcentage très limité d'OP (4% sur le total) a atteint une taille économique supérieure à 50 millions d'euros.

Dans certains Etats membres, la baisse des critères minimums¹⁰³ pour la reconnaissance en 2003 semble avoir joué un rôle contrasté favorisant l'apparition de petites OP ou la division de certaines OP. Dans les NEM et les régions peu organisées, la baisse des minima des critères de reconnaissance a parfois facilité la création d'OP favorisant une concentration de l'offre. En revanche, dans les régions ayant un taux d'organisation moyen à élevé, cela a parfois favorisé une division des OP et l'émergence d'OP de petite taille peu performantes, ce qui constitue un recul qualitatif de l'organisation du secteur (une meilleure organisation devrait encourager des OP de dimensions telles à mettre en œuvre des stratégies leur permettant d'être compétitives sur le marché, notamment de la grande distribution - voir réponse à la QE3). Ainsi la baisse des minima de reconnaissance des OP permet d'atteindre les objectifs 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).

Concernant les facteurs influençant l'émergence des OP (et en définitive l'efficacité du système en termes de taux d'organisation), l'analyse a permis de les distinguer ainsi :

¹⁰³ Même si plusieurs EM ont choisi de renforcer les critères communautaires de 2003, en général ces critères ont été placés sur un niveau plus bas par rapport à la période précédente (notamment en Irlande, Suède, Portugal, Belgique, Italie, Pays Bas, Grèce et dans la plupart des nouveaux Etats membres (sauf la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie)).

a- Facteurs structurels : il existe, à un degré différent selon les Etats membres, une corrélation positive entre le TdO de la VPC des secteurs FL et la taille moyenne des exploitations. En outre (au moins pour le sous-secteur des légumes), il existe, à un certain degré, une corrélation négative entre le TdO et le nombre de producteurs. Ainsi, dans les Etats membres ayant une structure de production dispersée, on peut considérer que les OP font face à plus de difficultés pour organiser la production.

b- Facteurs liés à l'attractivité des OP pour les producteurs. L'analyse a été réalisée au travers de :

- la comparaison, dans les Etats membres/régions fortement et peu organisés, du niveau et de l'évolution de la valeur ajoutée nette d'exploitation par unité de travail (VANE/UTA) des exploitations spécialisées dans la production de FL. Pour cela les données RICA (source EU-FADN-DG AGR L-3) ont été mobilisées. Malgré certaines limites méthodologiques (invitant à considérer les résultats avec prudence), les résultats de l'analyse montrent l'existence, à un certain degré, d'une relation positive entre le niveau du revenu des producteurs et le taux d'organisation. Cependant, l'existence de cette corrélation semble plus évidente lorsque l'on compare les revenus des producteurs de FL des Etats membres/régions fortement organisés à ceux des Etats membres/ régions peu organisés. En revanche, cette corrélation est beaucoup moins évidente dans le cas de la comparaison avec les Etats membres/régions ayant un niveau d'organisation moyen. Ceci permet cependant d'affirmer que les producteurs des EM/régions les plus organisés ont des avantages économiques à participer au système des OP.
- L'enquête a permis de faire apparaître un certain nombre de résultats, qui doivent être considérés avec prudence. Concernant les facteurs économiques, plus que le niveau absolu des prix, la fiabilité de l'OP par rapport au paiement et la garantie d'achat de la production (et donc le niveau du revenu) sont considérés par les OP, en général, comme les plus importants, et donc comme facteurs d'attraction des OP pour les producteurs les plus forts. Concernant les facteurs techniques et commerciaux, l'analyse a montré un défaut d'attention, de la part des OP, soit envers les actions collectives visant la réduction des coûts de production (à l'exception des conseils techniques pour le changement des méthodes de production, en partie imposés par la législation), soit envers l'offre de services pour les producteurs, et donc de manière globale envers les facteurs potentiels d'attraction des producteurs.

c- Autres facteurs : des informations reçues sur le terrain montrent que plusieurs facteurs jouent un rôle en faveur ou défaveur de l'émergence d'un secteur FL organisé et donc agissent sur le niveau du TdO. Le plus souvent, ces facteurs jouent de manière soit synergique, soit opposée au niveau des diverses régions d'un même EM. En particulier :

- Des facteurs historiques et culturels, notamment l'habitude historique des producteurs à travailler ensemble d'une part et de l'autre leur individualisme et leur méfiance vers les structures organisées. Cette dernière raison est, en particulier, évoquée dans les nouveaux Etats membres de l'Est. Dans ces facteurs, on peut aussi ajouter ceux liés au contexte social spécifique de quelques régions du sud de l'Italie.
- Des facteurs techniques liés au produit, notamment la difficulté d'organiser les produits plus périssables (certains légumes) destinés au marché du ultra-frais.
- Des facteurs liés à l'organisation de la filière en aval, notamment l'importance de la grande distribution par rapport à la distribution traditionnelle, qui engendre une nécessité d'organisation plus ou moins forte.
- L'existence (ou non) d'un marché de proximité, qui favorise, pour les producteurs, la vente directe de leurs produits aux consommateurs/détaillants (avec un certain pourcentage de vente qui n'est pas déclaré et soumis à la TVA). De plus et dans ce cas, la règle de l'apport total prévue par la législation peut freiner l'adhésion des producteurs aux OP car elle limite les possibilités de vente directe à des prix (probablement) plus élevés et hors TVA.
- Des facteurs liés à la fiscalité : comme évoqué ci-dessus, l'adhésion à une OP fait que les ventes des producteurs sont déclarées et soumises à la fiscalité. Dans les pays/ région où la transparence fiscale dans le secteur des FL n'est pas bien établie ceci peut constituer un frein à l'adhésion aux OP.

Concernant l'existence d'effets d'aubaine, l'analyse quantitative effectuée rapportant les revenus des producteurs FL aux revenus des producteurs de secteurs similaires mais qui n'étaient pas jusqu'à présent intégrés à l'OCM FL (secteurs des fleurs et des pommes de terre de consommation) n'a pas donné de résultats. Par ailleurs, notamment dans le cas des pommes de terre, dans certains Etats membres les OP ont bénéficié d'une aide d'Etat, au moins jusqu'à la dernière réforme de l'OCM FL, ce qui a de même représenté (très probablement) une incitation pour les producteurs à s'organiser. Par conséquent, on ne peut pas dire si l'OCM FL a engendré des effets d'aubaine sur la création des OP.

Néanmoins, une proportion importante d'OP opère dans les FL pour la transformation, dont l'aide à la production est octroyée aux producteurs via OP. Dans ce cas, la participation des producteurs aux OP (et dans quelque mesure leur création) est, de fait, une obligation imposée par l'OCM. Par conséquent, il est légitime de penser que les effets d'aubaine sur la création des OP ont été très limités.

Concernant les AOP, les résultats ont montré que, à l'exception de l'Italie, leur émergence a été faible, à cause de l'existence de plusieurs facteurs défavorables non "administratifs", ainsi que du peu d'intérêt de la part des OP.

Par ailleurs, l'analyse a mis en évidence que l'émergence des AOP dépend de la perception, de la part des OP, de la nécessité stratégique d'améliorer leurs performances compétitives vis-à-vis des conditions imposées (surtout) par la grande distribution, et de réduire les coûts de transaction. Cette perception dépend de deux éléments essentiels, plus aisément réunis dans certaines régions :

- Le premier est l'existence d'OP ayant déjà développé un rôle effectif d'entreprise et une activité commerciale avec les chaînes ou les centrales d'achat de la grande distribution.
- Le deuxième est que les OP doivent être disposées à remplacer une logique de compétition (entre elles-mêmes) par une logique de concertation, même si cela mène à limiter leur autonomie décisionnelle et opérationnelle (il faut donc avoir la culture appropriée pour l'accepter).

En conclusion, étant donné l'existence de tous les facteurs techniques et de contexte (y compris les facteurs structurels) défavorisant l'émergence des OP, 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 atteindre¹⁰⁴.

En ce qui concerne l'efficacité du système, les résultats de l'enquête aux OP ont montré que les frais engagés (hors salaires) et le temps de travail demandé pour obtenir la reconnaissance peuvent être considérés acceptables, même si pour la plupart des OP les procédures administratives ne sont pas simples à suivre.

¹⁰⁴ En plus, l'analyse a mis en évidence que dans quelques EM/régions, un facteur parmi les plus importants favorisant la constitution des OP est l'existence de l'aide à la production octroyée à certains FL transformés. Par conséquent, tout ce qui se passera dans ces secteurs à la suite de la réforme de l'OCM de 2007 (découplage de l'aide) pourra engendrer des effets sur l'évolution du système de la production organisée. Concernant les effets probables du découplage de l'aide sur la production de la tomate d'industrie, voir l'étude « Evaluation de l'activation des paiements directs sur les cultures de fruits et légumes dans le modèle régional » - Agrosynergie, 2008

5.2. L'amélioration de la compétitivité (QE3)

Cette partie présente la réponse à la question d'évaluation 3 : **dans quelle mesure le système des organisations de producteurs a-t-il contribué à améliorer la compétitivité du secteur des fruits et légumes ?**

5.2.1. Compréhension de la question

Par compétitivité, nous entendons ici la capacité d'un système (en l'occurrence celui des OP¹⁰⁵) à produire et à vendre durablement des biens et des services sur un marché donné, c'est-à-dire à des conditions telles que les acheteurs préfèrent ces biens aux biens et services offerts par les concurrents. Le but de la compétitivité est la consolidation voire l'augmentation des parts de marché tout en maintenant une rentabilité positive.

En ce sens, la compétitivité exprime la capacité du système à répondre à un ensemble de facteurs définis par les marchés intermédiaires (la distribution ou les industries de transformation) et finaux (consommation). L'analyse de la compétitivité s'intéresse donc aussi bien à l'amélioration des prix de vente et à la diminution des coûts de production qu'à l'ensemble des choix en matière de produits et de services (compétitivité hors prix).

La logique de l'OCM FL de 1996 est d'inciter les producteurs de FL à se regrouper au sein d'OP en vue d'améliorer le groupement de l'offre et la capacité des producteurs de fruits et légumes à répondre à la demande de l'aval de la filière. Ainsi, la concentration de l'offre devrait contribuer à améliorer la compétitivité globale du secteur de la production de FL.

La QE1 a analysé en quoi l'OCM a effectivement permis une concentration de l'offre au sein des OP. La QE3 poursuit cette analyse et invite à évaluer dans quelle mesure cette concentration de l'offre s'accompagne aussi d'une amélioration des différentes dimensions de la compétitivité.

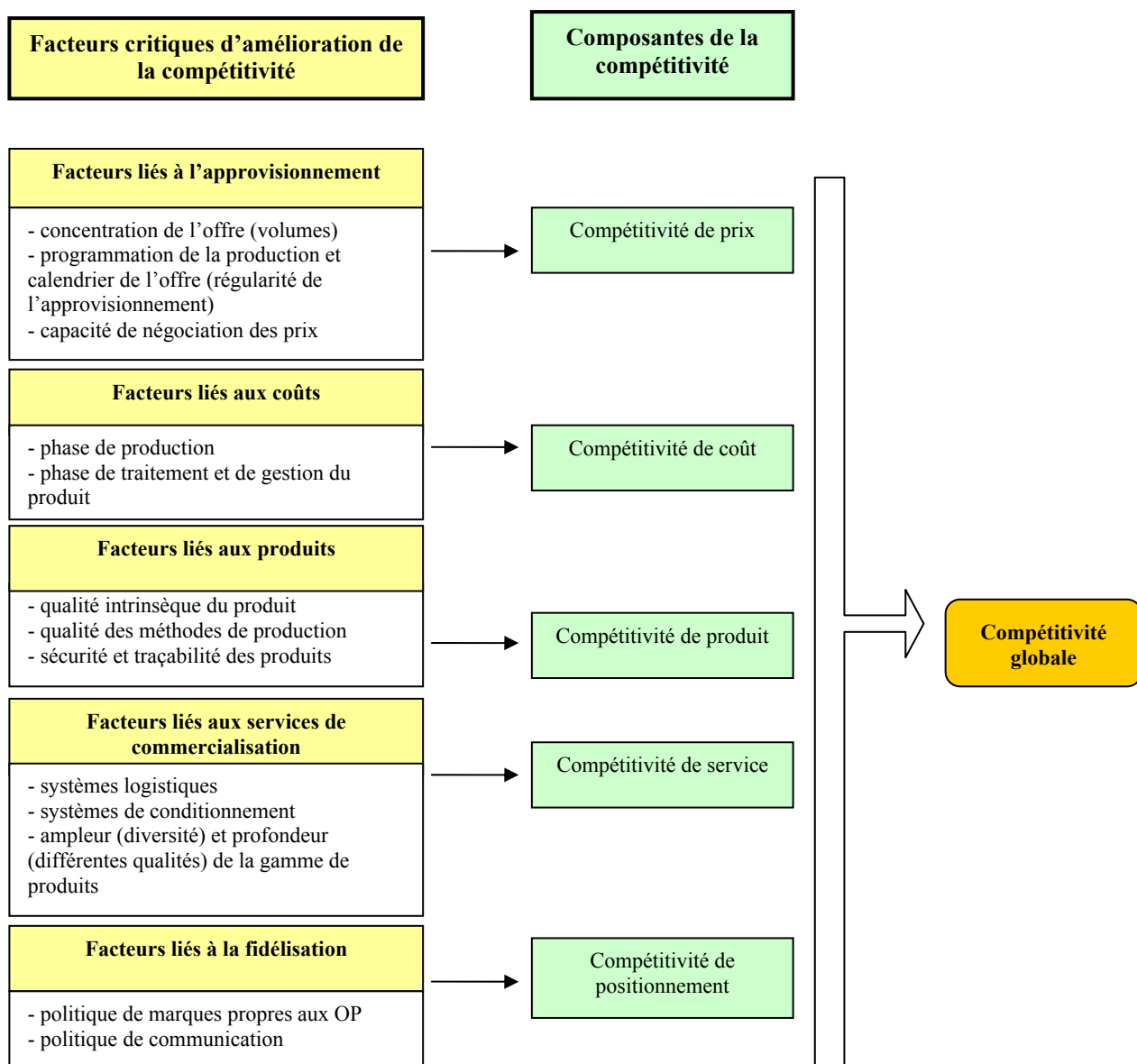
La QE3 invite ainsi à évaluer dans quelle mesure le système d'OP a favorisé un processus d'amélioration (adaptation aux facteurs clés) de la compétitivité globale du secteur, certains aspects (parts de marché) ayant été abordés dans la QE1. En outre, la réponse à la QE3 sert d'introduction à la QE5 puisqu'une bonne partie des objectifs des PO (répertoriés par le règlement) vise à une amélioration de la compétitivité globale.

5.2.1.1 Approche méthodologique

En principe, la compétitivité (globale) repose sur l'amélioration constante de plusieurs facteurs qui peuvent être regroupés à leur tour en composantes. Le schéma ci-après résume les relations entre facteurs et composantes de la compétitivité.

¹⁰⁵ Par ailleurs, nous entendons par "système des OP", la définition proposée à la question 1.

Figure 1 : Proposition de classement des facteurs critiques et des composantes de la compétitivité



Afin de répondre à la QE3 et de permettre l'évaluation complète de ce thème, l'analyse a été réalisée selon ce schéma méthodologique.

5.2.1.2 Critères et indicateurs

Critère 1 : La grande distribution joue un rôle dans l'organisation de la filière FL
Parts de marché FL de la GD et des autres formes de distribution au détail dans les Etats membres
Description du rôle joué par la GD sur la structure et sur l'organisation de la filière
Critère 2 : La grande distribution influence la concurrence entre fournisseurs
Facteurs clés de sélection des fournisseurs FL par la GD
Modalités d'approvisionnement de la GD et des autres canaux de la distribution
Les activités et la chaîne de la valeur : la question des compétences et les solutions adoptées
Répartition des marges en fonction de l'intégration des activités
Critère 3 : Les OP mettent en œuvre des choix stratégiques différenciés quant à leur position dans la filière
Les concurrents des OP (en %)
Pourcentage des ventes des OP par canal commercial

Partis des débouchés des OP par type de produit et par classe de chiffre d'affaires
Critère 4 : Les OP sont avantagés (ou non) par rapport à leurs concurrents au regard des facteurs de compétitivité
Importance des critères dans le choix d'un fournisseur de fruits et / ou légumes et avantage ou désavantage compétitif des OP par rapport à leurs concurrents habituels
Critère 5 : Le système des OP a permis (ou non) d'améliorer la compétitivité de prix via les facteurs liés à l'approvisionnement
Avis des opérateurs sur le pouvoir de négociation des prix avec la grande distribution
Évolution du nombre moyen de mois pendant lesquels les (A)OP disposent de fruits et / ou légumes à la vente
Politiques adoptées par les OP en vue de l'allongement de la période de mise en marché des FL
Critère 6 : Le système des OP a permis (ou non) d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la production
Pourcentage d'OP ayant mis en place des actions destinées à réduire les coûts de production dans les exploitations membres (QE1)
Comparaison de l'évolution des coûts spécifiques pour certaines cultures dans les Etats membres / régions fortement / peu structurées (N.I. 1997=100)
Comparaison de l'évolution du rapport entre les coûts spécifiques des légumes et des autres cultures hors OCM dans les Etats membres/régions fortement/peu structurés
Critère 7 : Le système des OP a permis (ou non) d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la préparation et de la gestion des flux des produits ou de la commercialisation (phase interne à l'OP)
Pourcentage d'OP ayant mis en place des actions en vue de réduire les coûts internes
Critère 8 : Le système des OP a permis d'améliorer (ou non) la compétitivité de produit
Pourcentage d'OP ayant mis en place des actions pour améliorer la qualité des produits
Critère 9 : Le système des OP a permis d'améliorer la compétitivité de service
Pourcentage d'OP ayant mis en place des actions pour améliorer des services aux clients
Évolution de la gamme de produits proposés à la vente par les OP de 1997 à 2007
Pourcentage d'OP ayant mis en place une stratégie de diversification de leur gamme d'emballages
Critère 10 : Le système des OP a permis d'améliorer la compétitivité de positionnement
Pourcentage d'OP ayant développé des marques propres
Pourcentage d'OP ayant développé des actions de communication

5.2.1.3 Sources de données et limites

Pour répondre aux critères d'évaluation, plusieurs sources d'information ont été utilisées, notamment :

- les données de suivi (rapports) fournies par les Etats membres à la Commission européenne (à propos des limites de cette source d'informations, voir la QE1),
- les résultats de l'enquête réalisée auprès d'un échantillon d'OP. Comme d'habitude dans ce type d'analyse, les résultats doivent être considérés avec précaution. En outre, certaines OP n'ont pas répondu à certaines questions de l'enquête. Pour ces questions (surtout dans les Etats membres où le nombre d'OP de l'échantillon est déjà limité), les résultats nécessitent encore plus de circonspection,
- les informations et les données des études nationales et des études de cas, réalisées sur la base d'entretiens avec les opérateurs et autorités concernés,
- pour les parts de marché des distributeurs au détail dans certains Etats membres, ce sont des sources statistiques nationales qui ont été utilisées.

Pour certaines informations, nous avons aussi utilisé les résultats de l'étude « *Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (FL)* », menée par l'Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par la Guardia di Finanza (police administrative italienne) en 2007. L'étude s'est appuyée sur les informations collectées auprès de 267 opérateurs concernés par les trois types de distribution au détail (supermarchés, primeurs et marchés de quartier) et s'est focalisée sur cinq produits (choux-fleurs, laitues, courgettes de serre, oranges « Tarocco » et pommes « Golden »). Cette étude a permis de mettre en évidence les modalités d'approvisionnement des différents types analysés tout au long de

la filière, dès la phase de production, et donc d'apprécier la longueur et les performances économiques des différentes filières.

Enfin, certaines informations sont issues de la littérature disponible sur ces thèmes.

Pour répondre au critère 6, destiné à vérifier l'impact du système (plus ou moins) organisé sur les coûts spécifiques¹⁰⁶ des cultures FL, nous avons utilisé les données du RICA (source EU-FADN-DG AGRI L-3) déjà utilisées dans la réponse à la QE1 (à voir en ce qui concerne les caractéristiques et les limites). Rappelons que la base de données RICA ne fournit pas les coûts spécifiques de chaque culture pour les exploitations concernées (les données sur les coûts se réfèrent à l'ensemble des activités des exploitations de l'échantillon). En conséquence, l'analyse des coûts spécifiques des cultures a été approchée à partir des coûts spécifiques des cultures concernées dans les exploitations spécialisées.

Les méthodes utilisées pour le calcul des indicateurs sont exposées dans les paragraphes concernés.

5.2.2. La grande distribution joue-t-elle un rôle dans la structure et l'organisation de la filière FL ?

Avant d'analyser la contribution du système organisé à la compétitivité de la filière FL, il nous semble opportun de dresser un tableau d'ensemble du rôle joué par la grande distribution dans la structure et dans l'organisation de la filière.

5.2.2.1 Les parts de marché FL de la GD et des autres formes de distribution au détail dans les Etats membres

Tout comme pour les autres produits de grande consommation, les ventes de FL au détail par la GD ont acquis au fil du temps un poids de plus en plus important : la GD témoigne d'un intérêt croissant pour les produits FL qui sont considérés comme un "facteur de différenciation compétitive" entre les différentes enseignes de la GD et par rapport aux autres canaux de distribution au détail. En effet, le rayon FL joue un rôle fondamental dans l'image du point de vente et assure une plus grande fidélité du consommateur, même si les marges sont limitées¹⁰⁷.

Le poids de la GD atteint près de 80% de la totalité des ventes de FL aux ménages en Allemagne¹⁰⁸ ou au Royaume-Uni, et plus de 70% en France ou aux Pays-Bas. Dans d'autres pays (Italie et Espagne), le poids de la GD est sensiblement plus faible (respectivement 49% et 42%), mais les informations reçues confirment une évolution, quoique plus lente que par le passé, au détriment des canaux de vente au détail traditionnels¹⁰⁹. Par conséquent, on peut supposer que dans ces pays (Italie, Espagne) la coexistence entre les deux formes de distribution se poursuivra, la GD continuant toutefois à gagner toujours plus de parts de marché¹¹⁰.

¹⁰⁶ Les coûts spécifiques des cultures comprennent les frais liés à l'achat des semences ou plants, engrais, produits phytosanitaires et autres coûts spécifiques des cultures.

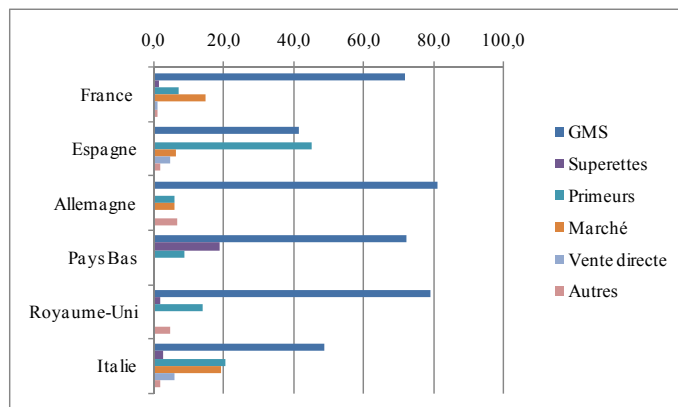
¹⁰⁷ C'est en raison de son rôle attractif que l'étal de FL est presque toujours situé à l'entrée des supermarchés. Il convient de noter que la fonction de différenciation compétitive se base (aussi) sur la diversification du produit. Ce qui nous amène à considérer la reconversion variétale comme un élément stratégique d'adaptation à la demande (essais de nouveaux cultivars et stratégies de marketing communes en vue de l'introduction des nouveaux produits sur le marché).

¹⁰⁸ En Allemagne, toutefois, on notera le rôle important joué par les Hard Discount (41% de la totalité des ventes de FL au détail), qui ont généralement une stratégie d'achat et de vente très différente des autres formes de GD (supermarchés, hypermarchés).

¹⁰⁹ En Italie, entre 2001 et 2006, la part de la GD dans la vente des FL est passée de près de 40% à 49%, du fait surtout du recul de la part des primeurs (en forte diminution). Toutefois, il existe une grande différence entre les régions : en 2006, dans les régions du Nord, la superficie de vente de la GD était de 243 m²/1 000 habitants, alors que dans les régions du Sud elle n'était que de 129 m²/1 000 habitants. En outre, dans le Sud la présence de vendeurs ambulants était beaucoup plus importante (0,88/1 000 habitants au Sud contre 0,57/1 000 hab. au Nord) et, comme cela a déjà été mis en évidence à la QE1, une partie de ceux-ci sont les producteurs agricoles eux-mêmes.

¹¹⁰ Dans les nouveaux Etats membres, les informations disponibles font apparaître une présence encore très limitée de la grande distribution. Toutefois, le taux de croissance (bien que variable) est très fort, suite notamment aux investissements qui y ont été réalisés par les grandes chaînes européennes, surtout allemandes, françaises et britanniques. Une transformation de

Figure 39 : Parts des achats des ménages dans les principaux circuits de distribution des FL (2006)



Sources : élaboration à partir de différentes sources

Dans ce contexte, il est donc évident que la possibilité d'écoulement des FL sur le marché du frais par les opérateurs de la filière dépend de plus en plus de leur capacité à s'adapter aux demandes imposées par la GD, bien que cela ait plus ou moins d'importance selon les pays / régions (voir QE1).

5.2.2.2 Le rôle joué par la grande distribution dans la structure et dans l'organisation de la filière

La prépondérance de la GD et, en parallèle, le recul de la distribution traditionnelle de détail ont profondément transformé, non seulement la structure et l'organisation de la filière, mais aussi le mode de formation du prix et sa transparence.

En ce qui concerne la structure et les modalités d'intervention des acteurs, on observe une perte du rôle et de la représentativité des marchés de gros (tant pour les volumes que dans la définition des prix)¹¹¹. De plus, le nombre total de grossistes s'est fortement réduit : de nombreux opérateurs privés ont quitté les marchés de gros et se sont spécialisés dans les transactions hors marché (opérateurs hors marché) pour devenir des fournisseurs directs de la GD¹¹².

Dans le processus de restructuration de la filière, les opérateurs dits "hors marché (c'est-à-dire qui ne sont pas sur des marchés physiques de gros et donc qui sont en contacts directs avec les distributeurs finaux tels que la GD, les firmes de restauration hors domicile, etc.) ont un rôle de :

- a- Renforcement des rapports contractuels directs avec la GD, sans passer par les marchés physiques de gros ;
- b- structuration des relations avec les acteurs en amont de la filière à travers diverses formes de coordination ou d'intégration verticale¹¹³, de concentration et de raccourcissement de la filière

la structure distributive de détail est donc aussi en cours dans ces pays, et commence aussi à influencer la structure et l'organisation des opérateurs en amont.

¹¹¹ Les marchés de gros, dont le statut est généralement public, étaient (bien moins à présent) le lieu physique de rencontre entre la demande et l'offre et de la formation du prix, y compris pour les lots qui ne transitaient pas par ces marchés. Sur ces marchés, les opérateurs (privés) exerçaient une fonction de collecte et de concentration d'une offre agricole très dispersée et ils avaient pour mission de démarrer sa distribution en revendant à un réseau de détaillants lui aussi très fractionné (commerces de proximité, marchands ambulants, marchés de quartier, supérettes en libre service). Dans les EM, la présence de marchés de gros est variable, et dépend (aussi) de la structure de la distribution : par ex., en Italie, il existe 114 marchés de gros qui gèrent environ 40% des ventes de gros de FL totales ; en France, il existe 19 Marchés d'Intérêt National (MIN). En Espagne, les marchés sont peu nombreux ; ils sont gérés à travers un opérateur public (Mercasa). Il existe également des marchés gérés par des privés.

¹¹² Une évolution de ces opérateurs : les expéditeurs qui ont tendance à court-circuiter la médiation des marchés et les opérateurs hors marchés traditionnels, en interagissant directement avec les plateformes logistiques de la GD, parfois au travers d'agents multi-mandataires (en particulier pour les marchés étrangers).

¹¹³ Notamment, le développement de rapports de confiance avec les producteurs, avec création de relations de fourniture stables dans le temps. Ce processus a par conséquent amené les opérateurs hors marché à adopter des comportements très semblables à ceux des OP les plus organisées.

(réduction du nombre d'intermédiaires dans le but d'améliorer leur propre capacité compétitive)¹¹⁴

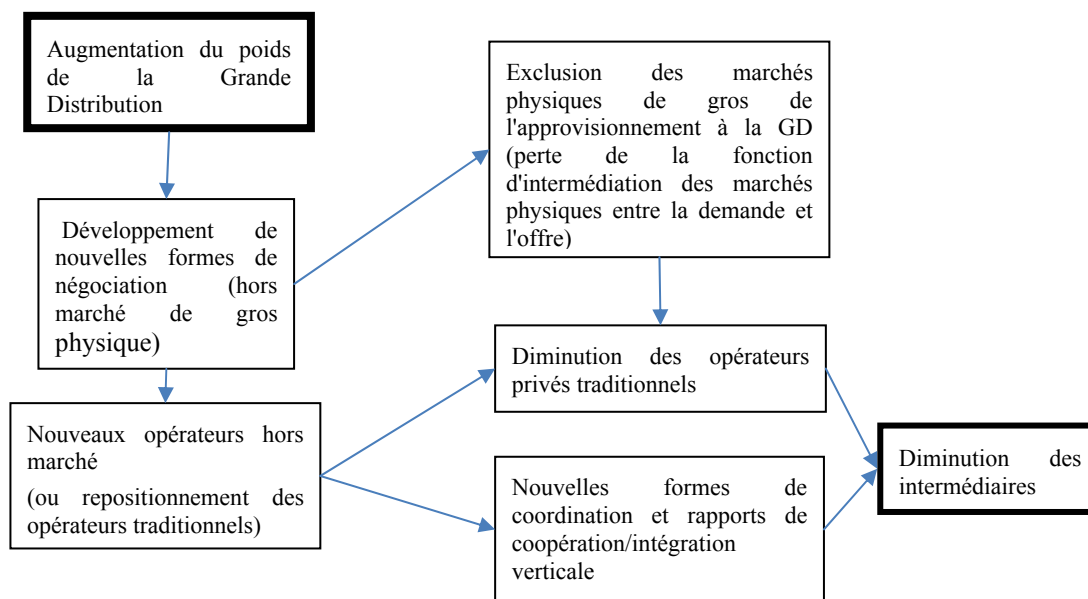
- c- atténuation de la fonction compétitive du prix et affirmation des relations contractuelles et autres formes de coordination verticale (aspects « *hors prix* » de l'approvisionnement, exigés par la GD, tels que les caractéristiques qualitatives, l'organisation et de service).

Par rapport à ce dernier aspect, certains auteurs¹¹⁵ soulignent que les mécanismes traditionnels de coordination externe (garantis par le marché à travers le prix) ont été remplacés par des mécanismes de coordination interne, grâce à des formes de négociation bilatérale qui prévoient des systèmes de coopération régulés par des mécanismes de promotion et de contrôle. En d'autres termes, les stratégies d'achat de la GD, qui se traduisent par des contrats de fourniture conclus avec les opérateurs hors marché (y compris les OP), conduisent à une détérioration des mécanismes classiques de fonctionnement du marché, modifiant ses conditions d'équilibre (étant donné l'existence de contrats de fourniture).

Il est à remarquer que cela conduit à une diminution du niveau de transparence des prix et favorise (par conséquent) la diffusion de comportements opportunistes de la part des opérateurs qui disposent de grandes disponibilités financières et / ou d'une plus grande facilité d'accès aux informations du marché dont ils retirent des avantages économiques¹¹⁶. Par conséquent, il semble subsister une certaine "viscosité" dans le système de transmission des informations sur les prix qui permet à certains opérateurs d'exploiter à leur profit l'asymétrie des informations sur les fluctuations du prix, grâce notamment à l'existence de *switching costs* élevés pour les acheteurs, liés à la difficulté d'effectuer fréquemment et rapidement des recherches de fournisseurs alternatifs.

Le graphique ci-dessous synthétise les relations de cause à effet imputables au développement de la GD.

Figure 40 : relation de cause à effet imputable au développement de la GD



Source : Agrosynergie

En conclusion, il est donc possible d'affirmer que c'est la transformation de la structure de détail qui guide la réorganisation structurelle et le comportement stratégique des opérateurs de la filière FL selon la formule classique "structure – conduite – performances".

¹¹⁴ Le phénomène de fusions-acquisitions en vue d'augmenter la base de capital et de réaliser des économies d'échelle est fréquent. Cela entraîne une réduction du nombre des opérateurs en compétition avec les OP.

¹¹⁵ Par ex. : Galizzi, Pieri- 1998

¹¹⁶ OCDE, 1997

5.2.3. La grande distribution influence-t-elle la concurrence entre fournisseurs ?

5.2.3.1 Les critères de sélection des fournisseurs par la GD : les facteurs clés de compétitivité selon la GD

Dans les paragraphes précédents, nous avons souligné l'importance de l'entrée dans les circuits de la GD pour assurer l'écoulement des FL. Cette possibilité est liée aux critères de sélection adoptés par la GD pour ses fournisseurs potentiels.

Les informations disponibles dans la littérature, tout comme les informations recueillies sur le terrain, montrent que la préférence de la GD va aux opérateurs proactifs *marketing-oriented*. En général, la sélection est stricte, basée sur des procédures claires et négociées, qui transforment la relation fournisseur - client en partenariat. La GD exige de ses fournisseurs des caractéristiques bien précises ainsi que des solutions techniques et d'organisation (en particulier dans la gestion de la logistique) qui conduisent à une réduction des coûts. La GD soumet les fournisseurs potentiels (qui doivent être volontaires) à des vérifications approfondies, notamment en termes de qualité et de sécurité du produit (il y a une identification entre le produit et l'enseigne ; la GD se met donc à l'abri de tout risque potentiel). C'est pour cela que la GD accepte les fournisseurs qui disposent de certifications EurepGap, GlobalGap, IFS, ISO 9001, etc. (instruments qui permettent de vérifier les méthodes de production et de manipulation du produit ainsi que le respect des normes d'hygiène et de sécurité alimentaires). La réalisation par la GD d'audits au sein des établissements des fournisseurs est une pratique très répandue. Les fournisseurs sont soumis au respect de cahiers des charges stricts qui prévoient des standards de qualité prédéfinis (variété, zones de provenance, calibres, couleur, degré brix, etc.) et, bien souvent, selon les résultats de l'étude de cas en Italie, le respect de mesures destinées à réduire l'impact environnemental et parfois, une teneur en pesticides résiduels inférieure aux maximums préconisés par la loi est exigée. Dans le cas des FL portant la marque de la chaîne de distribution (labels privés), les cahiers des charges et les contrôles sont encore plus contraignants.

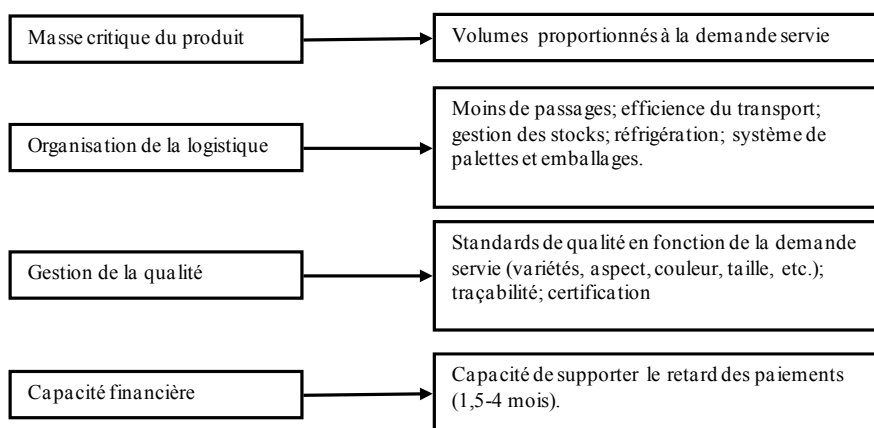
Un des facteurs prioritaires est la taille de l'entreprise fournisseuse qui doit être en mesure de garantir des quantités proportionnelles aux besoins d'approvisionnement de la GD, une gamme suffisamment étendue ainsi que des relations contractuelles suffisamment stables, dans le but de minimiser les coûts des transactions.

Il convient enfin de remarquer qu'à mesure que leur engagement dans la GD s'accroît, la disponibilité de capital circulant (impliquant des frais financiers importants) devient cruciale pour les fournisseurs, du fait du décalage entre la nécessité de ne pas retarder le paiement aux producteurs et les délais de paiement des ventes (jusqu'à 4 mois) par la GD (ou leurs intermédiaires). Cela conduit inévitablement à une sélection des fournisseurs potentiels de la GD¹¹⁷.

En résumé, les facteurs clés qui déterminent donc la sélection de fournisseurs par la GD (et par conséquent, la possibilité pour un fournisseur d'entrer dans le circuit de la GD) sont repris dans la figure ci-après.

¹¹⁷ On remarque en outre, en particulier dans le cas des OP et de coopératives membres, que le problème de la disponibilité financière est aggravé par le problème du faible taux de couverture des immobilisations techniques (installations de conditionnement, de réfrigération, de sélection, etc. souvent sous utilisées) par le capital propre, ce qui est à l'origine d'un fort endettement et par conséquent de l'alourdissement des charges financières (le faible taux immobilisations techniques/capital propre est un point faible typique des formes coopératives).

Figure 41 : Facteurs clés déterminant la sélection de fournisseurs par la GD



Source : Agrosynergie

Parmi les facteurs listés, une importance particulière est accordée à la logistique, définie en tant que gestion intégrée des flux de biens et des informations qui les accompagnent. Selon G Paché (1999)¹¹⁸, la logistique cherche à mettre au point un système qui garantisse la présence, au plus bas coût, des quantités adéquates (demandées) de marchandises au moment et à l'endroit voulus, et tout cela sans stocks intermédiaires. Elle est un facteur clé dans la mesure où elle a un fort potentiel de réduction des coûts. Ce potentiel vient de la rationalisation du transport et des livraisons (à travers l'optimisation des flux entre fournisseurs, centres de conditionnement, plateformes de transit et points de vente) ainsi que de la réduction des stocks, des durées de stockage, des erreurs de facturation ou des commandes incomplètes et des délais de nouvelle commande ou de réapprovisionnement. Tout ceci nécessite une forte collaboration et une bonne coordination de tous les opérateurs impliqués et permet le renforcement des relations de partenariat entre la GD et ses fournisseurs.

On remarque, en outre, que la gestion de la logistique est fortement liée (et en un certain sens, elle en fait partie) à la gestion de la qualité (maintien des conditions de qualité sur le marché final) et à la traçabilité (réponse à la demande d'informations et de garanties quant à la sécurité des produits par les consommateurs)¹¹⁹.

On peut donc en conclure que l'ensemble comprenant la logistique, la gestion de la qualité et la traçabilité devient l'élément discriminant sur lequel repose la compétitivité du secteur.

¹¹⁸ G. Paché: la logistique: enjeux stratégiques- Vuibert Entreprise, 2^e éd., Paris 1999

¹¹⁹ La traçabilité est peu à peu devenue un instrument de segmentation du marché et de différenciation du produit. De ce fait, elle est considérée comme un levier de marketing efficace sur le système de distribution et sur le consommateur final. En outre, elle concourt à la gestion des relations clients / fournisseurs en favorisant le renforcement des relations verticales et le processus de diffusion des informations, entraînant une amélioration de la compétitivité du système dans son ensemble.

Les plateformes logistiques

Les nécessités d'organisation de la logistique ont poussé de nombreuses chaînes de la GD à développer (directement ou par l'intermédiaire des centrales d'achat qui leurs sont plus ou moins liées) des plateformes logistiques qui jouent un rôle essentiel dans la réorganisation des circuits d'échanges. En effet, dans la GD, on assiste à une forte augmentation de la demande en produits "normalisés", classifiés en fonction de différentes caractéristiques qualitatives (variété, couleur, taille, degré de maturité, consistance, type de manipulation, méthode de culture et / ou de récolte), sur la base de cahiers des charges.

La plateforme devient le lieu où il est possible de développer cette activité de sélection des produits en vue d'une classification qualitative et commerciale, afin de préparer des lots homogènes grâce à l'agrèage¹²⁰. Cela permet de segmenter le marché en fonction des différents niveaux de qualité et de répondre aux besoins de diversification de la GD. Il est toutefois important que le processus soit engagé dès la phase de récolte et de première mise en marché.

Les plateformes travaillent sur le difficile équilibre entre minimisation des stocks et réduction du risque de rupture des stocks. Une gestion optimale implique nécessairement le renforcement des relations entre les entreprises de production (fournisseurs) et de distribution (clients). Dans les plateformes logistiques, il est possible de changer de moyen de transport, de modifier la taille de l'unité d'échange, d'ajouter des services matériels et immatériels afin de permettre les opérations de groupage (destination unique pour des marchandises provenant de divers fournisseurs) et de dégroupage (éclatement du chargement puis dispersion des lots en direction de plusieurs points de livraison).

En France, par exemple, on assiste au développement d'un système de plateformes qui approvisionnent un très grand nombre de points de vente et reçoivent la marchandise d'un nombre lui aussi très important de fournisseurs : elles travaillent donc sur de très gros volumes, à la fois en flux tendu et en *cross docking* (*transbordement* - sans stock). Cela exige une très grande efficacité, afin d'éliminer quasi totalement les non-conformités des livraisons, c'est-à-dire les éventuels désaccords entre la demande (caractéristiques qualitatives et commerciales demandées) et l'offre (service effectivement fourni).

Néanmoins, il arrive parfois que les plateformes contribuent à "alourdir" la structure des coûts, entraînant aussi dans certains cas un doublement du parcours effectué par la marchandise et par conséquent des coûts de transport de celle-ci. Cela arrive lorsque les produits achetés dans une zone donnée doivent, avant d'être vendus dans un point de vente de la GD situé dans la même zone, transiter par une plateforme logistique située loin de cette zone.

5.2.3.2 Les modalités d'approvisionnement de la GD et des autres canaux de distribution

Au chapitre 4.1.5, nous avons décrit la structure de la filière FL et nous avons mis l'accent sur la comparaison entre l'existence de filières courtes et de filières longues. En outre, au paragraphe 5.2.2, nous avons souligné la façon dont la structure de la filière est influencée par la prédominance ou non de la GD sur les autres canaux de distribution. Afin de mieux évaluer les différentes longueurs de la filière, nous avons utilisé les résultats d'une enquête portant sur le système de la distribution alimentaire (FL) menée en 2007 par l'Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par la Guardia di Finanza (police administrative italienne)¹²¹.

L'enquête s'est basée sur les informations recueillies auprès de 267 opérateurs relevant de trois différents types de distribution (GD, primeurs et marchés de quartier), et s'est focalisée sur cinq produits (choux-fleurs, laitues, courgettes de serre, oranges Tarocco et pommes Golden).

Les résultats de l'enquête (en % des achats effectués par chaque type de détaillant) sont repris dans le tableau ci-dessous.

¹²⁰ Terme de pratique commerciale qui désigne le fait, pour l'acheteur, d'examiner la marchandise qu'il a commandée afin de vérifier si elle est ou non conforme à sa commande. L'agrèage permet d'établir les responsabilités imputables tant au fournisseur qu'au transporteur.

¹²¹ L'enquête a pour limite objective de ne concerner qu'un seul EM. Toutefois, la grande fiabilité des données recueillies permet d'obtenir un tableau fidèle de la situation de ce pays.

Tableau 37 : Modalités d'approvisionnement de FL dans les divers types de lieu de vente (en % des achats totaux de FL, de pommes Golden et de courgettes de serre)

	Achat direct	1 intermédiaire	2 intermédiaires	3-4 intermédiaires	Total
Total FL					
Grande Distribution	23,4	38,3	23,4	14,9	100
Primeurs	2,1	46,8	39,4	11,7	100
Marchés de quartier	0,0	58,2	31,7	10,1	100
Total	9,0	47,2	31,5	12,3	100
Pommes Golden					
Grande Distribution	44,0	40,0	16,0	0,0	100
Primeurs	0,0	66,7	33,3	0,0	100
Marchés de quartier	0,0	75,0	25,0	0,0	100
Total	16,0	59,4	24,6	0,0	100
Courgettes de serre					
Grande Distribution	10,0	40,0	15,0	35,0	100
Primeurs	0,0	47,6	47,6	4,8	100
Marchés de quartier	0,0	73,3	20,0	6,7	100
Total	3,5	51,8	28,6	16,1	100

Source : Autorité de la Concurrence à partir des données collectées par la Guardia di Finanza. 2007

On remarque que la longueur de la filière varie fortement selon le type de distribution, avec un recours plus fréquent à des chaînes "longues" (c'est à dire caractérisées par davantage d'intermédiaires) pour les points de vente traditionnels par rapport à la grande distribution. En particulier, seule la GD recourt de façon significative (dans 23,4% des cas) à la chaîne "courte" (achats directs), alors que cette modalité d'approvisionnement est pratiquement absente dans les autres types de distribution. En outre, il existe une différence au niveau des produits : dans le cas des pommes Golden, par rapport aux courgettes, on constate un nombre plutôt limité de fournisseurs, presque exclusivement constitué d'OP. En outre, pour les pommes Golden, la GD utilise un nombre d'intermédiaires inférieur aux autres types de distribution et dans 44% des cas, elle effectue ses achats en mode direct¹²²; par contre, dans le cas des courgettes, où la GD ne parvient manifestement pas à trouver des producteurs de dimension adéquate, elle utilise un nombre d'intermédiaires nettement plus important que les marchands ambulants qui s'avèrent en la circonstance le type de distribution dont la filière d'approvisionnement est la plus "courte". Ce qui tend à confirmer le plus faible degré d'organisation du secteur des légumes par rapport au secteur des fruits, mis en évidence à la QE1.

Les résultats de l'étude nous amèneraient donc à considérer que les phases d'intermédiation entre la production et la distribution peuvent s'avérer utiles et jouer un rôle important dans la filière : pour certains produits moins périssables et plus faciles à stocker (comme les pommes) la chaîne de distribution courte semble être un choix acceptable ; *a contrario*, pour les produits périssables et difficiles à stocker (comme la plupart des légumes) et malgré la présence d'une organisation efficace des stades amont et aval de la filière, la distribution de gros apparaît comme un passage difficile à éliminer, même en considérant l'ensemble des coûts pour le distributeur final, liés à la recherche et à la gestion d'un ensemble nombreux et fluctuant de fournisseurs ainsi qu'à la complexité des opérations de logistique et d'organisation pour parvenir à la composition journalière d'un assortiment complet de produits.

5.2.3.3 Les activités et la chaîne de la valeur : la question des compétences et les solutions adoptées

Le thème de la longueur de la filière introduit la question du domaine d'activités développées par les opérateurs. Dans la partie consacrée à la description des filières, nous avons déjà fait allusion aux phases de production / commercialisation (depuis la phase de production et de concentration de l'offre

¹²² On remarque qu'en Italie, le secteur des pommes possède un degré d'organisation élevé, du fait de la présence d'OP et d'AOP de grande taille, localisées surtout dans le Trentin.

Le thème des compétences est par conséquent un élément-clé dans les choix stratégiques d'intégration des activités et des capacités opérationnelles des OP ; généralement, il constitue un problème pour les OP constituées exclusivement de producteurs agricoles (notamment les OP de petite taille). Ainsi qu'il est ressorti des études de cas, de nombreuses OP ne possèdent ni la taille, ni l'organisation interne, ni les compétences nécessaires au développement d'un processus d'intégration (et donc de la possibilité d'assurer une activité de commercialisation adaptée aux exigences des grands opérateurs de la distribution finale). Bon nombre d'OP se limitent dès lors à jouer un simple rôle d'intermédiaire en vendant leur production à d'autres opérateurs commerciaux (première phase de la filière)¹²³.

Dans d'autres cas, le problème des compétences a été résolu à travers d'autres solutions :

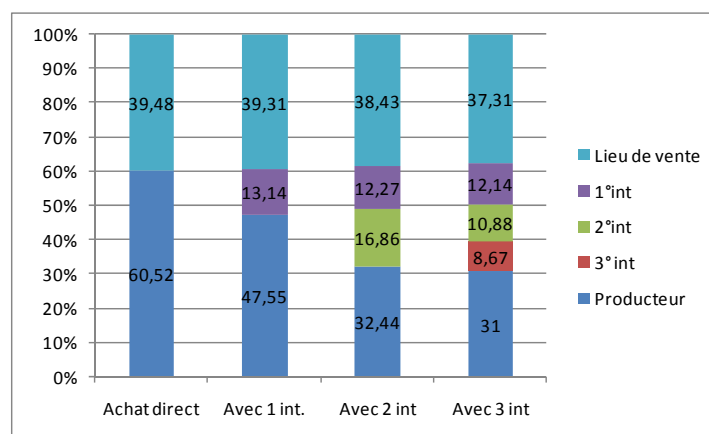
- a- en valorisant les liens consolidés au fil du temps entre producteurs et commerçants privés : des OP sont nées sur la base d'une coparticipation de producteurs et de commerçants disposant déjà des compétences de relation avec le marché (en général, ils sont aussi propriétaires d'exploitations agricoles et sont donc formellement eux-mêmes des producteurs agricoles).
- b- certaines OP, spécialisées dans les activités du début de la filière, ont délégué l'activité de commercialisation vers la distribution à des bureaux de vente (hors OCM) possédant les compétences spécifiques de relation avec le marché (formellement indépendants sur le plan juridique et administratif).
- c- dans d'autres cas, les activités de relation avec le marché sont confiées aux AOP, qui se sont dotées de compétences spécifiques (voir QE1).

5.2.3.4 La répartition des marges fonction de l'intégration des activités

Ainsi que montré précédemment, chaque phase de la filière génère une marge liée à l'activité spécifique. Bien que la réalisation d'une analyse approfondie du niveau des marges n'ait pas été possible, certains des résultats de l'enquête de l'Autorité italienne de la Concurrence précédemment évoquée, permettent de dresser un tableau qui, quoique spécifique à la situation italienne, peut être considéré comme représentatif.

Le graphique ci-après reprend la répartition du prix final de vente entre les divers types d'opérateurs qui se succèdent aux diverses phases de la filière. Il montre plus précisément quel est le pourcentage de rémunération de chaque opérateur de la filière par le consommateur.

Figure 42 : Répartition du prix de vente final entre les divers types d'opérateurs de la filière (Italie, 2007)



Source : Autorité de la Concurrence à partir des données collectées par la Guardia di Finanza. 2007

On remarque qu'indépendamment de la longueur de la filière, le point de vente perçoit un pourcentage presque constant (près de 37 à 40 %) du prix final, alors que le pourcentage perçu par le producteur diminue à mesure que la filière s'allonge (de près de 60%, dans le cas d'un producteur totalement

¹²³ À ce propos, il est à remarquer que dans certains cas, ce sont les opérateurs privés hors marché qui ont encouragé la création d'OP exclusivement constituées de producteurs afin de s'assurer un approvisionnement en produits à commercialiser.

intégré, qui vend directement son produit au point de vente, à 31% dans les cas où plusieurs intermédiaires assurent des activités spécifiques).

Il convient toutefois de remarquer, qu'à mesure que la longueur de la filière diminue, l'intégration des activités liées au circuit commercial entraîne aussi un coût plus élevé, proportionnellement à l'ensemble des activités exercées.

5.2.4. Les OP font-elles des choix stratégiques différenciés quant à leur position dans la filière ?

5.2.4.1 Les concurrents des OP

Plus haut, nous avons affirmé que l'activité des opérateurs détermine leur système compétitif de référence.

En principe, donc, selon l'activité qu'elles exercent (et de leur degré d'intégration), les OP sont amenées à faire jouer leur compétitivité face à des acteurs qui exercent la même activité qu'elles. En général, donc :

- les producteurs agricoles indépendants (en général de grande taille) et les collecteurs¹²⁴ privés sont les concurrents des OP qui se limitent à l'activité de production et de concentration de l'offre ;
- les expéditeurs sont les concurrents des OP qui réalisent aussi la première mise en marché (activité de tri, de calibrage, de réfrigération, etc.) ;
- les grossistes sont les concurrents des OP qui réalisent aussi la deuxième mise en marché (activité d'adaptation du produit à la troisième mise en marché).

Il convient de souligner que pour chacun des systèmes compétitifs mentionnés, les concurrents des OP sont aussi les autres OP situées dans le même bassin géographique et / ou dans d'autres zones.

Bien qu'il n'ait pas été possible de définir avec précision les systèmes compétitifs au sein desquels interviennent les OP de l'échantillon utilisé pour l'enquête, les résultats mettent bien en évidence ce phénomène : pour plus de 55% des OP étudiées, les concurrents sont en fait les autres OP de la région ou d'autres régions (y compris étrangères). On remarque, en outre, que ce pourcentage grimpe à 83 % dans le cas des OP néerlandaises. En général, donc, les principaux concurrents des OP sont eux-mêmes des OP.

Tableau 38 : Principaux concurrents des (A)OP (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Grossistes, intermédiaires	48,5	44,2	45,8	25,0	52,0	40,0	66,7	50,0	33,3	59,1
Autres (A)OP de la région	55,6	55,8	58,3	25,0	66,0	70,0	83,3	33,3	50,0	27,3
Autres (A)OP d'autres régions	50,3	67,4	37,5	50,0	50,0	30,0	33,3	16,7	0,0	68,2
Organisations commerciales d'autres pays de l'UE	45,0	65,1	37,5	0,0	40,0	10,0	16,7	83,3	66,7	40,9
Organisations commerciales de pays hors UE	28,7	44,2	16,7	0,0	38,0	0,0	0,0	50,0	50,0	4,5
Autres	4,7	7,0	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	16,7	0,0	9,1
<i>Total réponses (N.)</i>	<i>171</i>	<i>43</i>	<i>24</i>	<i>4</i>	<i>50</i>	<i>10</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>22</i>
<i>Pas de réponse (N)</i>	<i>13</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Total échantillon (N)</i>	<i>184</i>	<i>47</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>53</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>22</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Les études de cas réalisées dans plusieurs régions / pays confirment (de façon plus ou moins nette) cette situation. En outre, elles ont permis de recueillir des éléments spécifiques liés au contexte local et aux types de produits. En particulier :

¹²⁴ Il s'agit d'opérateurs privés qui font la collecte du produit auprès des producteurs et le vendent aux expéditeurs (selon les études de cas ils sont notamment présents en Grèce et en Italie dans certaines régions comme la Calabre).

Languedoc-Roussillon : les principaux concurrents sont les expéditeurs privés et les grossistes (en diminution au fil du temps) ainsi que les autres OP et coopératives de la région ou d'autres régions : les concurrents diffèrent selon les produits : par ex., les expéditeurs pour les fruits à noyau (pas nécessaire de disposer des centres de stockage) ; les autres OP et les autres coopératives pour les fruits à pépins, les opérateurs (OP et privés) espagnols ou italiens.

Dytiki Ellada : pour les produits destinés à la transformation, les concurrents sont les autres OP, souvent constituées d'industriels privés. Dans le secteur des agrumes frais, il s'agit des expéditeurs / grossistes / exportateurs. De plus, les producteurs indépendants préfèrent vendre eux-mêmes leurs produits directement sur le marché de détail.

Andalousie : les concurrents sont les autres OP et les structures privées (de moindre taille). De plus, les producteurs indépendants préfèrent vendre eux-mêmes leurs produits directement sur le marché de détail.

Emilie-Romagne : les concurrents les plus importants sont les autres OP (parfois constituées de commerçants privés disposant d'une exploitation agricole) ; viennent ensuite les expéditeurs / intermédiaires / grossistes.

Calabre : les concurrents sont les expéditeurs privés et les autres OP, mais diffèrent selon les produits : les OP des autres régions pour la tomate industrielle ; les expéditeurs et les grossistes privés pour les pêches et les agrumes frais. Pour les légumes, le marché est presque complètement dominé par les grossistes. En outre, beaucoup de petits producteurs préfèrent vendre directement leurs produits aux consommateurs ou aux détaillants (souvent au noir).

Pays-Bas : les concurrents sont les autres OP.

Pologne : les concurrents des OP sont les grands producteurs indépendants qui préfèrent vendre directement leurs produits sur le marché de détail. Viennent ensuite les grossistes dont le nombre est toutefois en baisse.

Hongrie : les concurrents sont les expéditeurs et les grossistes privés (commercialisant souvent au noir), dont le nombre n'a pas diminué ; viennent ensuite les autres OP.

5.2.4.2 Les ventes des OP par canal commercial

Les données reportées dans la table 5 des rapports des Etats membres permettent d'approximer les choix des OP entre les divers canaux pour la vente de leurs produits¹²⁵ (et donc aussi, quoique de façon indirecte, le degré d'intégration atteint) exprimés à travers les pourcentages en valeur des ventes.

Le système de classification adopté et le choix d'exprimer les pourcentages des ventes en valeur imposent des limites à l'analyse. En particulier :

- le système de classification ne permet pas une évaluation précise des canaux effectivement suivis : par exemple, dans certains cas, la confusion entre ventes aux chaînes de supermarchés et ventes aux détaillants est évidente. En outre, la catégorie "ventes aux grossistes, aux centrales d'achat, au marché" englobe des pratiques très différentes les unes des autres.
- Les pourcentages des ventes en valeur conduisent à surestimer (par ex. dans le cas des ventes aux chaînes de supermarchés) ou à sous-estimer (par ex. dans le cas des ventes aux grossistes ou à l'industrie de transformation) les volumes réels de ventes des produits (et donc le rôle effectivement joué par les OP au sein des diverses activités de la filière), étant donné que dans les deux cas, le prix du produit inclut (ou non) la prestation d'activités à valeur ajoutée (ainsi que montré précédemment).

Compte tenu de ces limites, le tableau ci-après reprend les résultats de l'analyse relatifs à 2000 et 2005, les Etats membres ayant été regroupés en fonction de leur taux d'organisation¹²⁶.

¹²⁵ Y compris le canal de la transformation industrielle.

¹²⁶ Le total des anciens EM est calculé sans tenir compte de l'Espagne et du Danemark pour lesquels les données de 2000 ne sont pas disponibles.

Tableau 39 : Pourcentage des ventes des OP par canal commercial (en valeur) - 2000 et 2005

		Valeur des produits commercialisés sur le marché du frais (% en Euros)												Valeur des produits frais destinés à la transformation + autotransformation		
		Directement aux chaînes/supermarchés			Aux grossistes/ centrales d'achat/ marché			Aux détaillants			Autres					
		2000	2005	Différ.	2000	2005	Différ.	2000	2005	Différ.	2000	2005	Différ.	2000	2005	Différ.
TdO élevé	NL	9,4	4,9	-4,5	79,4	69,2	-10,3	3,0	1,9	-1,2	3,4	19,5	16,1	4,8	4,5	-0,2
	BE	17,1	20,7	3,6	66,8	58,6	-8,3	8,7	7,4	-1,3	0,5	2,5	2,0	6,9	10,9	4,0
	IE	76,8	94,4	17,6	8,1	4,1	-4,0	1,3	0,8	-0,4	9,3	0,3	-9,0	4,5	0,3	-4,2
TdO moyen	DK		74,7			15,0		0,5			2,3			7,5		
	FR	12,8	9,2	-3,6	48,0	49,4	1,4	0,8	0,6	-0,2	25,9	24,4	-1,5	12,5	16,4	3,9
	SE	0,0	0,8	0,8	96,7	50,1	-46,6	0,0	0,0	0,0	0,6	47,6	47,0	2,7	1,4	-1,2
	UK	75,5	67,0	-8,5	10,2	15,9	5,7	0,3	0,4	0,1	5,5	5,4	-0,1	8,4	11,3	2,9
	MT		37,4			32,6			0,0			0,0			30,0	
	IT	26,0	27,8	1,7	35,0	29,9	-5,1	0,2	0,9	0,7	11,3	9,8	-1,5	27,4	31,6	4,1
	DE	21,8	33,2	11,4	60,8	53,4	-7,4	3,3	3,3	0,0	7,9	4,2	-3,6	6,2	5,9	-0,4
	ES		34,6			45,3			1,4			9,4			9,3	
	CY		30,1			60,8			1,8			5,3			2,0	
AT	28,1	38,1	10,0	67,7	57,0	-10,8	0,0	3,3	3,3	4,2	1,5	-2,7	0,0	0,2	0,2	
TdO bas	CZ		37,1			53,1		2,6			1,2			6,0		
	HU		43,6			25,2		0,9			1,5			28,8		
	FI	0,0	0,2	0,2	97,2	98,6	1,4	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	-0,8	1,9	1,2	-0,8
	SL		71,5			8,4			4,2			0,0			15,9	
	EL	2,0	2,6	0,6	40,8	35,7	-5,1	1,1	0,5	-0,6	7,2	13,6	6,4	49,0	47,6	-1,4
	PT	21,6	16,7	-4,9	36,0	33,1	-2,9	1,9	1,3	-0,6	5,8	3,2	-2,7	34,7	45,7	11,1
	PL		0,0			2,0			0,0			0,0			97,9	
UE	UE 13 (1)	24,9	23,7	-1,1	44,0	42,6	-1,4	1,6	1,5	-0,1	12,0	13,7	1,7	17,5	18,4	0,9
	UE24		26,5			43,0			1,5			12,6			16,4	

1) UE 15 hors DK et ES

Source : rapports des Etats membres

À partir des résultats de l'analyse, il est possible de formuler les remarques suivantes :

- D'une façon générale (UE-13), le pourcentage de ventes des OP aux chaînes de supermarchés (GD) n'atteint pas 25 % de la valeur totale des ventes et semble baisser. Puisque le volume devrait être encore plus faible, il en découle que l'intégration totale des OP aux différents stades de la filière est globalement plutôt limitée. Toutefois, d'importantes différences apparaissent au niveau des anciens EM, avec un minimum pour la Finlande (0,2%) et un maximum pour l'Irlande (94%). En outre, il convient de remarquer que de fortes différences existent aussi entre EM appartenant à un même groupe de taux d'organisation. Cela tendrait à démontrer, une fois de plus, que cet indicateur ne permet pas (à lui seul) d'évaluer la façon dont les OP parviennent effectivement à générer un processus de rationalisation (raccourcissement) de la filière. Dans certains cas, toutefois, la lecture des données concernant les ventes directement effectuées aux chaînes de supermarchés doit se faire conjointement à celles relatives aux ventes à "autres". En effet, la catégorie "autres" (ensemble vraisemblablement disparate) regroupe aussi les bureaux de vente, formellement dissociés (mais en fait intégrés) des OP (comme dans le cas de la France) et les structures spécialisées dans l'exportation (comme dans le cas des Pays-Bas)¹²⁷. Par conséquent, dans ces cas, il se pourrait que le rôle des OP servant directement le marché de la GD soit sous-évalué.

¹²⁷ Dans d'autres EM / régions, certaines OP ont aussi mis en oeuvre cette stratégie d'intégration horizontale. C'est le cas des OP du Trentin (pommes) et de la Comunidad Valenciana (agrumes). Dans ce dernier cas, les OP commercialisent par le biais d'ANECOOP, qui intervient directement en tant que grossiste et qu'exportateur (ANECOOP est une structure qui regroupe actuellement près de 800 coopératives, actives dans divers secteurs de production, à l'échelon national. Cette structure a pour but de faciliter la commercialisation de fruits et légumes et de renforcer le poids du système organisé sur le marché). En outre, certaines OP calabraises (agrumes) confient la commercialisation de leur excédent de production à une société d'import-export qui se charge de trouver les marchés les plus rémunérateurs, tant au niveau communautaire qu'à de pays tiers.

- la valeur des ventes aux grossistes / centrales d'achat / marchés couvre plus de 40% du total des ventes, bien que l'on note une faible baisse au cours du temps (-1,4%). Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, ce regroupement cache des situations très différentes quant aux activités effectivement développées (par ex. les ventes aux centrales d'achat sont prépondérantes aux Pays-Bas, alors que dans d'autres EM les ventes aux grossistes (à divers niveaux) sont plus importantes (ex. Italie et Espagne)) et par conséquent quant aux stades d'intégration.
- Dans pratiquement tous les Etats membres, la valeur des ventes aux détaillants est marginale, voire en léger fléchissement au cours de la période.
- Le pourcentage en valeur de la production destinée à la transformation est important, surtout dans certains EM (en particulier les pays méditerranéens et la Pologne), et en général, ce pourcentage est en augmentation bien qu'il découle de situations très différentes au niveau des Etats membres. Soulignons que dans la plupart des cas, l'activité des OP se limite à la fourniture de matières premières à l'industrie, sans développer d'activités à valeur ajoutée (à ce propos, voir ce dont il a déjà été discuté dans la réponse à la QE1).

Les indications fournies par les rapports des Etats membres en partie trouvent leur confirmation dans les résultats de l'enquête réalisée auprès d'un échantillon d'OP. Dans ce cas, nous avons demandé d'indiquer la répartition du chiffre d'affaires réalisé pour le produit principal dans les divers canaux de vente de frais. Les données recueillies ont été regroupées par classes. Seuls près de 14% des OP de l'échantillon ne réalisent aucune vente aux grossistes, alors que près de 64% des OP ne vendent ni aux détaillants (supermarchés inclus) ni aux "autres". Par contre, près de 34% réalisent des ventes avec les centrales d'achat de la GD, bien qu'en proportion très variable.

En outre, les données reçues ont permis de regrouper les réponses par type de produits commercialisés (légumes, fruits, agrumes).

Tableau 40 : Parts de débouchés par type de produit vendu directement par les OP (sans passer par les AOP) par classes de chiffre d'affaires

		De 1 à 10%	De 11 à 25%	De 26 à 50%	De 51 à 75%	De 76 à 100%	% total	Nb.total réponses
Légumes	Centrales d'achat GD	5,7	10,0	15,7	18,6	12,9	62,9	70
	Grossistes	5,7	21,4	20,0	5,7	28,6	81,4	
	Détaillants	25,7	5,7	4,3	0,0	0,0	35,7	
	Autres	14,3	5,7	7,1	0,0	20,0	47,1	
Fruits	Centrales d'achat GD	4,8	7,1	7,1	38,1	21,4	78,6	42
	Grossistes	11,9	26,2	26,2	7,1	21,4	92,9	
	Détaillants	33,3	4,8	0,0	0,0	0,0	38,1	
	Autres	14,3	2,4	7,1	4,8	0,0	28,6	
Agrumes	Centrales d'achat GD	0,0	0,0	15,4	15,4	38,5	69,2	13
	Grossistes	30,8	23,1	15,4	0,0	23,1	92,3	
	Détaillants	7,7	0,0	0,0	0,0	7,7	15,4	
	Autres	15,4	15,4	7,7	0,0	7,7	46,2	

Source : Enquête Agrosynergie

Les résultats de l'enquête permettent d'émettre certaines remarques complémentaires :

a – la majeure partie des OP mettent en œuvre des stratégies de vente multicanal (elles sont donc présentes sur plusieurs canaux à la fois), quoiqu'en proportion variable au niveau des différents EM. Cela semble adapté à l'objectif de :

- réaliser une répartition du risque économique de l'entreprise,
- couvrir tous les canaux possibles de la structure de distribution au détail, ce qui permet aussi une plus grande certitude de vente de la totalité de la production des producteurs membres : rappelons que la garantie d'achat de la production (et donc la garantie de l'écoulement du

produit) est l'un des plus importants facteurs d'attractivité des OP pour les producteurs, par rapport aux autres structures de commercialisation de FL (voir QE 1).

b – En général, le pourcentage des ventes des OP aux grossistes est significativement plus important pour le secteur des légumes que pour le secteur des fruits et des agrumes. Par contre, le pourcentage des ventes aux centrales d'achat est en moyenne plus faible. Donc, les résultats de l'enquête confirment, y compris au plan empirique, que le plus haut degré d'intégration des activités se retrouve dans le secteur des fruits et (accessoirement) des agrumes.

Les résultats des études de cas

Les entretiens avec plusieurs OP des régions / EM faisant l'objet d'EDC ont permis de vérifier le comportement stratégique de certaines OP, confirmant ce que nous avons déjà signalé plus haut :

Languedoc-Roussillon : Des OP vendent directement aux centrales d'achat des GMS et ensuite aux grossistes. Dans quelques cas, le produit pré-calibré est vendu à des expéditeurs. Les choix dépendent de la taille des OP, des équipements disponibles (et donc de l'intégration des activités de la filière) et du type de produit. Quelques OP vendent les produits à d'autres OP en complément de leur gamme.

Pays-Bas : Les OP vendent directement aux centrales d'achat et aux lieux de vente au détail (notamment de la grande distribution) ; deuxièmement, aux exportateurs (*trading companies*) ; troisièmement, aux opérateurs du canal HoReCa (Hôtels Restaurants, Catering).

Dytiki Ellada : la quasi-totalité de la production concernée est livrée par les OP à l'industrie de transformation

Andalousie : Quelques OP vendent directement à des chaînes des GMS nationales et européennes (en augmentation) ; deuxièmement, aux grossistes / intermédiaires (en faible diminution) ou directement sur les marchés locaux de gros (en diminution).

Emilie-Romagne : le rôle le plus important est joué par les AOP. Le produit est vendu directement aux chaînes de la GD nationales, européennes ou de pays tiers (mais pour certaines OP ce canal est en diminution) et deuxièmement, directement sur les marchés locaux de gros. Quelques OP sont en train d'augmenter les ventes dans le circuit HoReCa, car il permet une plus forte flexibilité et offre des nouveaux débouchés. Dans certains cas, elles vendent directement aux marchands de primeurs locaux.

Calabre : En général, la plupart des OP livrent leur production (agrumes) à l'industrie de transformation. Les agrumes frais sont surtout vendus aux grossistes et sur les marchés de gros (en diminution) ; deuxièmement, (directement ou indirectement) aux chaînes de la grande distribution (en augmentation au fil du temps).

Pologne : la plupart de la production des OP est livrée aux industries de transformation, y compris étrangères. Pour les produits frais, les ventes se font aux chaînes de la GD, en augmentation (normalement, il s'agit de chaînes d'autres EM se développant en Pologne). Le recours aux intermédiaires diminue.

Hongrie : Les ventes aux supermarchés (chaînes étrangères) sont en augmentation depuis quelques années. En outre, les OP offrent leurs produits aux marchés de gros où les détaillants s'approvisionnent (p.ex. marché de gros de Budapest). Pour la production destinée à la transformation (tomates), la filière est très courte et tous les producteurs concernés sont membres d'OP. Pour certains produits (légumes surtout), les ventes directes par les producteurs sont importantes, de même que le rôle joué par de petites sociétés de commercialisation privées. Le marché noir est très répandu, ce qui freine l'activité des OP.

L'analyse des études de cas met elle aussi en évidence un comportement stratégique qui diffère en fonction (aussi) de la taille des OP : certaines d'entre elles (de petite taille) se limitent à la première mise en marché, d'autres (généralement de plus grande taille) intègrent plusieurs phases de la filière. Cela dépend en outre des choix en matière d'ampleur de gamme (monoproduction / pluri production) qui dépend à son tour des caractéristiques de spécialisation du bassin de production.

5.2.5. Les OP sont-elles avantagées par rapport à leurs concurrents au regard des facteurs de compétitivité ?

Au chapitre 5.2.3.1, les facteurs clés déterminant la sélection de fournisseurs par la grande distribution ont été mis en évidence.

Afin de connaître l'avis des OP, nous leur avons soumis une liste de critères de choix d'un fournisseur et les OP ont été invitées à évaluer leur importance. En outre, nous leur avons demandé d'exprimer un avis sur l'existence d'un avantage / désavantage compétitif des OP par rapport à leurs concurrents habituels au regard de chaque critère.

Afin de parvenir à une évaluation synthétique, nous avons attribué la note de 4 aux critères jugés très importants et 0 aux critères sans importance. Sur cette base, nous avons calculé la moyenne pondérée sur la base de la fréquence des réponses ($Moyenne = \frac{\text{valeur de l'importance} * \text{fréquence des réponses}}{\text{total de réponses}}$). En outre, nous avons attribué la note -1 en présence d'un désavantage compétitif

des OP par rapport à leurs concurrents ; 0 en cas de situation équilibrée ; 1 en présence d'un avantage. Là aussi, nous avons calculé la moyenne pondérée.

Le tableau ci-après montre les résultats pour la totalité de l'échantillon. Lorsque la valeur de l'importance dépasse 3,00 (valeur à partir de laquelle les critères de choix ont été jugés critiques), nous l'avons mise en évidence. Lorsque la valeur de l'avantage compétitif des OP dépasse 0,50 (valeur à partir de laquelle nous avons estimé que les avis des OP ont la plus grande probabilité d'être fiables), nous l'avons aussi mise en évidence.

Tableau 41 : Importance des critères dans le choix d'un fournisseur de fruits et / ou légumes et avantage ou désavantage compétitif des OP par rapport à leurs concurrents habituels (moyenne pondérée sur total échantillon)

		Importance des critères de choix	Avantage compétitif des (A)OP
Facteurs liés aux coûts	Techniques et méthodes de production	2,92	0,57
Facteurs liés aux produits	Qualité et homogénéité du produit	3,66	0,66
	Présentation du produit	3,27	0,45
	Zone géographique d'origine du produit	2,31	0,43
	Garantie de sécurité	3,47	0,61
	Système de traçabilité du produit	3,35	0,62
	Système de contrôle de qualité	3,41	0,57
	Innovation sur le produit (4 ^{ème} / 5 ^{ème} gamme)	2,07	-0,20
Facteurs liés aux services de commercialisation	Conformité de la qualité aux termes des contrats	3,41	0,52
	Fourniture de documents d'accompagnement conformes	2,96	0,33
	Organisation et qualité des transports et de la logistique	3,06	0,37
	Respect des délais des livraisons	3,58	0,60
	Packaging	2,51	0,30
Facteurs liés à l'approvisionnement	Possibilités offertes pour le paiement des livraisons	2,28	0,16
	Prix du produit	3,59	0,17
	Continuité des approvisionnements	3,32	0,52
	Grande variété et diversité des qualités et de la gamme d'offre	2,58	0,26
Facteurs liés à la fidélisation	Apposition des marques du fournisseur	2,07	0,17
	Publicité et promotion	2,35	0,03
	Fiabilité du fournisseur	3,49	0,64

Importance : 4 = très important ; 0 = aucune importance

Avantage : -1 = désavantage ; 0 = aucun avantage ; 1 = avantage

En évidence : importance >3,00 ; avantage >0,50

Source : Enquête Agrosynergie

Bien qu'avec toute la prudence requise par ce type d'analyse, la plupart des critères se rapportant aux caractéristiques du produit (notamment tous les facteurs portant sur la qualité et la sécurité) ont été jugés essentiels, à l'exception de la zone d'origine et de l'innovation portant sur les 4^{ème} et 5^{ème} gammes. Il faut souligner que cet avis est partagé par les OP de tous les Etats membres concernés par l'enquête, à l'exception de la Grèce¹²⁸. En outre, les OP pensent en général avoir sur ces critères un avantage compétitif par rapport à leurs concurrents (à l'exception de la présentation du produit). Il est intéressant de noter qu'en ce qui concerne l'innovation du produit et bien que cela soit jugé moins important, les OP déclarent avoir un désavantage compétitif (dans tous les Etats membres)¹²⁹.

En ce qui concerne les facteurs liés à l'approvisionnement, de manière peu étonnante, le prix est jugé le plus important, suivi par la continuité des approvisionnements. Sur ce dernier facteur, les OP

¹²⁸ Ce n'est pas étonnant puisque les OP grecques interrogées sont concernées par la livraison de leur production à l'industrie de transformation. Par ailleurs, pour les OP de ce pays, aucun critère n'a été jugé critique (toutes les valeurs sont inférieures à 3)

¹²⁹ La garantie de qualité et la sécurité des produits (ainsi que le respect des délais de livraison) sont aussi des facteurs clés en Pologne et en Hongrie, comme le montrent les EDC

estiment aussi avoir un avantage compétitif certain. Sur le prix par contre, il est évident que les OP n'ont aucun avantage compétitif par rapport à leurs concurrents.

On observe que l'offre d'une grande variété de qualité de produits ou d'une large gamme d'offre n'est pas un facteur jugé critique (à l'exception des OP italiennes), ce qui peut s'expliquer par le fait qu'une bonne partie de la production des OP de l'échantillon est vendue aux grossistes.

En ce qui concerne les facteurs liés aux services de commercialisation, le respect des délais de livraison est un critère-clé du choix, de même que la conformité de la qualité aux termes des contrats ou l'organisation des transports et de la logistique, sur lesquels les OP pensent avoir un avantage, excepté sur le dernier point (qui constitue donc un point de faiblesse du système organisé). Par contre, le système d'emballage des produits n'est pas considéré comme étant un facteur-clé.

Enfin, on remarque le caractère critique de la fiabilité du fournisseur (sur lequel les OP estiment avoir un avantage significatif), ce qui résume le comportement global (et donc l'ensemble des autres critères). Par contre, les autres facteurs de fidélisation (marques et actions de communications) ne sont considérés comme importants dans aucun des Etats membres.

En conclusion, il faut remarquer que plusieurs facteurs clés concernant le produit (gestion de la qualité, traçabilité, sécurité), les services (conformité de la qualité, gestion des transports, respect des délais de livraison) et l'approvisionnement (continuité) reposent sur l'importance de la gestion intégrée de la logistique, ce qui est en cohérence avec ce que nous avons déjà remarqué plus haut.

5.2.6. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité du prix via les facteurs liés à l'approvisionnement ?

5.2.6.1 L'avis des opérateurs sur le pouvoir de négociation des prix avec la grande distribution

Il ressort du paragraphe précédent que le prix est considéré comme un facteur-clé par les OP.

Toutefois, le thème de la compétitivité du prix est très compliqué. Comme nous l'avons déjà souligné, chaque passage de phase de la filière donne lieu à la formation d'un prix, par conséquent la compétitivité des OP dépend de la phase au cours de laquelle elles interviennent et de quelles activités elles ont intégrées (et donc qui sont leurs clients). En outre, pour chaque phase, différentes modalités de formation du prix sont adoptées au niveau des Etats membres (contrats, négociation de gré à gré, marché type cadran, enchères, etc.).

La multiplicité des cas possibles rend l'analyse quantitative impossible. D'ailleurs, nous avons déjà souligné que les OP déclarent ne pas avoir de réels avantages de prix par rapport à leurs concurrents (parmi lesquels, comme nous l'avons vu, figurent d'autres OP).

Par conséquent, nous avons préféré centrer l'analyse sur le prix de vente des FL à la grande distribution.

Sur ce thème, tous les opérateurs interviewés ont affirmé que le pouvoir d'influence des OP sur le prix du produit livré à la GD est quasi-nul. D'ailleurs, en Europe, le nombre d'acheteurs de la GD s'élève à près de 170, (alors que le nombre d'OP est beaucoup plus élevé), auxquels s'ajoutent un nombre encore plus grand de grossistes privés (hors marché).

Dans ce contexte, aucune OP, pas même celles de grande taille, ne peut rivaliser avec le pouvoir commercial de la GD. Par exemple, une grande AOP d'Emilie-Romagne a mis en évidence que la GD garde un très grand pouvoir de négociation du fait de la grande concentration qui la caractérise, alors que l'AOP représente tout au plus 5% de l'offre.

Par conséquent, en matière de prix, l'amélioration de l'organisation mise en œuvre par les OP n'a pas entraîné de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs, puisque le prix est établi par la GD en fonction de la conjoncture du marché¹³⁰.

Résultats des études de cas

Cela a été confirmé par les études de cas : comme l'ont déclaré les OP d'Emilie-Romagne et de Calabre, c'est la GD qui fixe les prix tous les mois, toutes les semaines ou (pour quelques produits) tous les jours en fonction de l'évolution des prix sur les marchés de référence (Ferrare, Bologne, Cesena, Milan).

En Andalousie, les prix sont établis à la semaine ou au jour, au moment de la vente, et ils sont basés sur les prix sur les marchés des pays acheteurs et sur les prix sur les marchés au cadran de la région. Par conséquent, il y a très peu de négociation sur les prix.

En Languedoc-Roussillon, ce sont essentiellement les acheteurs qui définissent les prix et les OP (ainsi que leurs concurrents) sont contraintes de s'y adapter. Cela est d'autant plus vrai que les centrales d'achat prennent de plus en plus de place en matière de volumes et s'automatisent. Par exemple, de moins en moins de personnes gèrent les achats dans les grandes enseignes¹³¹. Par conséquent, les OP vendent leurs produits au même niveau de prix que leurs concurrents.

Pour les OP néerlandaises, le pouvoir de la GD (nationale et étrangère) a beaucoup augmenté au cours du temps et la possibilité de négocier les prix s'est détériorée. Cependant, pour certains produits particuliers (spécialités), le pouvoir de négociation des OP avec la GD est un peu plus important. Sur certains produits (notamment les tomates), le système de production néerlandais est très efficace (production « industrialisée ») et donc très compétitif par rapport aux producteurs des autres EM, ce qui permet aux OP de proposer leurs produits à la GD à des prix concurrentiels.

En Pologne, les prix sont définis tous les jours sur la base du marché polonais et des marchés des autres EM importateurs. Toutefois, certaines OP affirment que leurs prix sont plus élevés que ceux de leurs concurrents (en raison d'une meilleure qualité).

En Hongrie, les prix sont établis toutes les semaines ou tous les jours pour certains produits. Cependant, l'existence d'un marché noir (estimé à 40% du total des ventes) a un très fort impact sur les prix, ce qui conduit les OP à être peu compétitives sur le marché du frais.

5.2.6.2 Les politiques adoptées par les OP en vue d'allonger la période de mise en marché de FL

Étant donné ce contexte prédominant (définition des prix toutes les semaines ou tous les jours par la GD), la possibilité pour les OP de percevoir un prix intéressant dépend (entre autres) de la possibilité d'éviter la concentration de l'offre sur une période de l'année trop courte (l'excédant d'offre induisant une baisse du prix) et donc de mettre en œuvre des politiques visant à son étalement sur une plus longue durée et à assurer sa continuité.

Sur ce thème, nous avons donc demandé aux OP le nombre moyen de mois au cours desquels elles disposent de FL à vendre¹³². Les résultats de l'évolution du nombre de mois sont repris dans le tableau ci-après.

¹³⁰ Il faut observer que dans les contrats d'approvisionnement conclus entre les OP et la GD, les prix ne sont (presque) jamais définis

¹³¹ Toutefois, sur certains produits, notamment les produits dits de segmentation (pré-emballés, en barquettes de différentes formes), les marges de manœuvre dans la négociation du prix sont plus élevées quoique cela représente des volumes moins importants.

¹³² Il est à noter qu'une disponibilité de FL à vendre plus étalé sur l'année influence également les coûts unitaires des OP (diminution) grâce à un meilleur taux d'utilisation des équipements.

Tableau 42 : Évolution du nombre moyen de mois pendant lesquels les (A)OP disposent de fruits et / ou légumes à vendre (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
<i>En 1997 (ou année de constitution de l'(A)OP si postérieure)</i>										
Jusqu'à 3 mois	12,5	7,7	15,8	100,0	7,9	42,9	0,0	50,0	0,0	5,3
de 4 à 6 mois	11,0	5,1	21,1	0,0	18,4	0,0	0,0	25,0	0,0	5,3
de 7 à 9 mois	22,1	25,6	15,8	0,0	26,3	57,1	20,0	0,0	33,3	5,3
de 10 à 12 mois	54,4	61,5	47,4	0,0	47,4	0,0	80,0	25,0	66,7	84,2
<i>Total réponses (N)</i>	<i>136</i>	<i>39</i>	<i>19</i>	<i>2</i>	<i>38</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>19</i>
<i>En 2001</i>										
Jusqu'à 3 mois	5,4	5,0	0,0	100,0	2,6	20,0	0,0	25,0	0,0	0,0
de 4 à 6 mois	11,5	7,5	11,8	0,0	15,8	40,0	0,0	50,0	0,0	0,0
de 7 à 9 mois	21,5	25,0	23,5	0,0	34,2	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0
de 10 à 12 mois	61,5	62,5	64,7	0,0	47,4	20,0	100,0	25,0	100,0	100,0
<i>Total réponses (N)</i>	<i>130</i>	<i>40</i>	<i>17</i>	<i>2</i>	<i>38</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>18</i>
<i>En 2007</i>										
Jusqu'à 3 mois	7,0	4,8	4,2	100,0	8,5	14,3	0,0	20,0	0,0	0,0
de 4 à 6 mois	9,5	7,1	8,3	0,0	8,5	14,3	0,0	60,0	0,0	9,1
de 7 à 9 mois	29,7	28,6	41,7	0,0	44,7	42,9	0,0	0,0	25,0	0,0
de 10 à 12 mois	53,8	59,5	45,8	0,0	38,3	28,6	100,0	20,0	75,0	90,9
<i>Total réponses (N)</i>	<i>158</i>	<i>42</i>	<i>24</i>	<i>2</i>	<i>47</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>22</i>
<i>Total échantillon (N)</i>	<i>184</i>	<i>47</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>53</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>22</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Ces résultats montrent une situation contrastée, avec une amélioration (allongement moyen de la disponibilité de FL à la vente) au cours de la période 1997-2001, mais une régression au cours de la période de 2001 à 2007. Cela a eu lieu dans presque tous les Etats membres, à l'exception du Portugal et des Pays-Bas (situation en amélioration pendant toute la période).

Il faut souligner que cette régression est probablement imputable à des modifications dans le sous-échantillon d'OP ayant répondu aux questions étudiées (i.e. total des réponses sur les trois années), ce qui tendrait à confirmer la naissance d'OP peu orientées vers le marché, suite à la diminution des seuils de reconnaissance en 2003 (voir à ce sujet la réponse à la QE1).

Au-delà des résultats de l'enquête, les études de cas et les études nationales ont mis en évidence les politiques et les actions mises en œuvre par certaines OP, aux différents stades de la filière, pour atteindre cet objectif.

Il s'agit, en particulier, de :

a – L'adoption d'une politique de programmation de l'offre

Généralement, la programmation de la production en fonction de l'évolution du marché est considérée comme une politique efficace, surtout dans les pays / régions où le taux d'organisation est élevé et où les OP parviennent à gérer de façon coordonnée la majeure partie de la production locale. Par contre, au niveau global, cette mesure ne permet pas d'agir sur le contrôle de l'offre (ni par conséquent sur ses répercussions sur les prix de marché) lorsque le taux d'organisation est plus faible (c'est-à-dire lorsque la présence de producteurs non associés à des OP est prépondérante et où la commercialisation du produit est réalisée par des intermédiaires ou des grossistes privés).

En général, selon les cas, la programmation de la production se fait principalement à travers trois types d'action :

- a- maîtrise des surfaces cultivées,
- b- réduction des rendements à l'hectare,
- c- désaisonnalisation des cycles de production (ex. tomate).

Par exemple, dans le secteur des pommes, les OP du Trentin, en Italie, ont développé une politique de programmation à travers la réduction et la maîtrise du rendement à l'hectare, mise en œuvre au moyen

d'un cahier des charges¹³³. En outre, la réduction des superficies de pommeraies dans les parcelles les moins favorables a été encouragée. En Catalogne, un processus de réduction des superficies, accompagné d'une reconversion de la production vers d'autres cultures permanentes (fruits à coque, pêches, prunes, abricots) a été mis en œuvre, surtout dans les exploitations dirigées par les entrepreneurs les plus jeunes¹³⁴.

Dans le secteur des agrumes, la programmation de la production en Calabre et en Comunidad Valenciana, est mise en œuvre à travers une réduction des rendements à l'hectare.

Dans le secteur des choux-fleurs, la réduction des superficies est programmée au niveau des OP bretonnes qui gèrent au total près de 98 % de la production régionale.

Dans le secteur des légumes, la programmation de la production se fait principalement à travers la désaisonnalisation de la production. Cela n'est possible que lorsque les producteurs des OP mettent en place un système de production de type "industriel" (production sous serre ou macro-tunnels, qui permettent de stabiliser la température tout au long de l'année et donc de multiplier les cycles de production / récolte). C'est le cas typique des OP néerlandaises dans le secteur des tomates (où la production est programmée par les OP en fonction des contrats de fourniture conclus avec la distribution) ou des OP andalouses dans celui des fraises.

b – L'adoption d'une politique de diversification variétale

Certaines OP (Emilie-Romagne, Andalousie, France) ont mis en œuvre une politique de diversification variétale (variétés précoces et variétés tardives) afin d'allonger le calendrier de l'offre et de couvrir toute la saison de production. Dans le secteur de la tomate, les OP néerlandaises adaptent les variétés cultivées à la demande du marché, sur la base d'études de marché (préférences des consommateurs) et des contrats de fourniture conclus avec la distribution. A Murcie, on cherche à développer la production de variétés particulières, peu produites dans d'autres régions / pays¹³⁵, et à abandonner les variétés les plus répandues sur le marché.

Dans le secteur des choux-fleurs, les OP bretonnes appliquent cette mesure à travers l'utilisation d'hybrides qui permettent d'obtenir des produits différents.

c – L'adoption d'une politique d'élargissement de la base géographique de production

C'est notamment le cas de l'Emilie-Romagne, où la plupart des OP (et des AOP) associent des producteurs (et des OP) d'autres régions, du centre et même du sud¹³⁶. Ainsi, les (A)OP peuvent disposer de produits (et d'une gamme plus étendue) sur un calendrier d'offre plus long en fonction de la différence d'époque de maturation dans les divers bassins. En outre, les (A)OP peuvent bénéficier d'une masse critique de production géographiquement différenciée (ex. kiwis dans le Latium, tomates en Campanie, etc.) en fonction des caractéristiques géoclimatiques locales.

De même, en Languedoc-Roussillon, une OP a choisi d'adhérer à un bureau de vente avec d'autres OP situées dans d'autres bassins de production, dans le but de disposer du même produit de l'automne jusqu'au printemps. En outre, une des OP de la région affirme faire des efforts (programmation de la production) pour couvrir l'ensemble de la saison de production (effort pour allonger les cycles de production, par ex. par l'introduction d'une troisième saison de culture de salade).

d – Investissements en équipements permettant l'allongement du cycle commercial du produit

Il s'agit notamment d'investissements destinés à la conservation du produit (réfrigération). Il faut toutefois souligner que, outre la disponibilité financière nécessaire à la réalisation des investissements, la possibilité de mettre en œuvre ce type d'action dépend de l'aptitude du produit à se conserver

¹³³ La réduction du rendement à l'hectare, réalisée grâce aux techniques de taille, permet aussi d'obtenir une proportion plus élevée de produits de première catégorie (meilleure qualité commerciale)

¹³⁴ Selon les interviewés, la qualité des pommes de Catalogne est sensiblement moins bonne que les produits français ou italiens, et incapable de soutenir la compétitivité. L'abandon progressif de cette production a donc été un choix stratégique.

¹³⁵ Par exemple, les variétés RAF et Kumato sont des produits de niche qui sont vendus à des prix plus élevés.

¹³⁶ Environ 27% des membres des OP émiliennes se trouvent en dehors du territoire régional.

pendant de longues périodes dans des chambres froides (en atmosphère normale ou contrôlée). Par exemple, certains fruits se conservent plus facilement (jusqu'à un an dans le cas des pommes), alors que la conservation des légumes est limitée dans la mesure où la durée de conservation (*shelf life*) des produits (10-15 jours) impose un écoulement très rapide. Toutefois, les investissements réalisés par certaines OP se développent actuellement en Espagne.

Dans le secteur des pommes, la réfrigération en chambre froide en atmosphère contrôlée (faible concentration en oxygène) est couramment pratiquée par les OP du Trentin (qui ont réalisé d'importants investissements dans ce secteur et disposent d'une technologie très avancée¹³⁷) ainsi que par certaines OP catalanes. Par contre, dans d'autres régions, les investissements dans la réfrigération semblent plus limités. La réfrigération intéresse aussi certaines OP des nouveaux Etats membres (ex. Hongrie).

Dans le secteur des agrumes, la période de récolte (mois d'hiver) limite la nécessité de recourir à la chambre froide, même si une partie des OP en sont dotées (ex. en Calabre).

5.2.7. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la production ?

Étant donné la faible marge de manœuvre sur les prix, la réduction des coûts de production devrait s'avérer stratégique pour la réalisation de marges et pour la compétitivité des OP.

Le thème des actions mises en œuvre par les OP en vue de réduire les coûts agricoles de production a déjà été abordé dans la réponse à la QE1. On rappelle que les résultats de l'enquête auprès d'un échantillon d'OP sont peu encourageants. En effet, seule la mise en œuvre de « conseils techniques aux producteurs visant au changement des techniques de production » a globalement concerné un pourcentage significatif d'OP (environ 86%), alors que toutes les autres actions portant plus directement sur les coûts de production (notamment l'achat groupé d'intrants, l'achat groupé de matériel, le suivi des coûts de production) ont été mises en œuvre par un pourcentage limité d'OP.

De la même façon, les autres actions ayant une influence potentielle indirecte sur les coûts de production (recherche ou financement de recherches variétales, recherche ou financement de recherches sur les techniques de production) n'ont été mises en œuvre que par une proportion limitée d'OP. Comme nous l'avons déjà signalé, ce qui sort donc de l'enquête est un défaut d'attention plus ou moins généralisé des OP pour les actions collectives jouant un rôle sur les coûts de production, et donc sur la possibilité de mieux faire jouer leur compétitivité et d'avantager les producteurs membres.

Résultats des études de cas

Au-delà des résultats de l'enquête, d'autres actions mises en œuvre par certaines OP visant à diminuer les coûts de production agricole (outre les actions déjà citées) sortent des études de cas. Ces actions sont les suivantes :

- achat groupé de semences et de plants : Andalousie, Emilie-Romagne, Calabre, Dytiki Ellada, Pologne,
- actions pour la maîtrise des intrants (aussi destinées au contrôle des résidus et au meilleur respect des cahiers des charges des clients) : Languedoc-Roussillon, Andalousie, Emilie-Romagne, Calabre,
- renouvellement et gestion des plastiques des cultures sous abri : Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne,
- amélioration des systèmes d'irrigation : Andalousie, Emilie-Romagne, Hongrie,
- investissement dans des serres de haute technologie (cogénération pour le chauffage, etc.) et des macro-tunnels : Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne, Andalousie, Pays-Bas,
- agréage en bord champ avec pré-tri manuel : Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne,
- utilisation d'emballages réutilisables (en plastique, pliables) : Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne, Calabre, Dytiki Ellada, Pologne¹³⁸,
- actions de formation pour les producteurs : Languedoc-Roussillon.

¹³⁷ Selon les opérateurs du Trentin, l'allongement de la période de commercialisation du produit grâce à la conservation permet de récupérer au moins 30% sur le prix de marché lorsque la concentration de l'offre était maximale.

¹³⁸ Il faut souligner que plusieurs OP ont indiqué que l'utilisation d'emballages plastique pliables et leur gestion est un facteur-clé de réduction des coûts de production. Encore une fois, cela démontre donc le potentiel d'amélioration de l'efficience lié à la gestion de la logistique.

A propos de l'efficacité de la mise en œuvre de l'ensemble de ces actions, les réponses des OP interrogées au cours des EDC ont été très contrastées : dans certains cas, les coûts unitaires de production auraient baissé, mais dans d'autres cas ils n'ont pas diminué ou ont même augmenté au fil du temps, du fait notamment de l'augmentation des salaires, des prix de l'énergie et des prix d'achat des intrants (les plus affectés par le prix du pétrole)¹³⁹. En outre, certaines OP soulignent que la nécessité de produire selon la méthode de l'agriculture intégrée (exigée par les chaînes de la GD) a conduit à une augmentation des coûts unitaires de production.

5.2.7.1 La comparaison de l'évolution des coûts spécifiques de certaines cultures de FL dans les Etats membres / régions fortement/peu structurés

Comme déjà signalé, afin de vérifier l'impact du système (plus ou moins) organisé sur les coûts spécifiques¹⁴⁰ des cultures de FL, nous avons utilisé les données contenues dans la base de données RICA (source EU-FADN-DG AGRI L-3).

Toutes les données disponibles sur les coûts spécifiques ont été rapportées à la SAU (coûts spécifiques par hectare). Afin de comparer l'évolution des coûts dans les différents EM / régions (indépendamment de leurs niveau absolu de départ), les indices des séries historiques (base 1997 = 100) ainsi que les taux annuels de variation¹⁴¹ ont été calculés.

Les résultats de l'analyse sont présentés dans les graphiques et le tableau suivants.

Tableau 43 : Taux annuel de variation des coûts spécifiques par hectare dans les Etats membres / régions (%)

		Légumes de plein champ	Légumes sous abri	Tomates	Légumes à fruit / fleur	Agrumes	Arbres fruitiers et baies	Fruits à pépins	Fruits à noyau
TdO haut	Pays-Bas		7,6		5,5				
	Émilie Romagne	5,8					8,7	3,4	8,3
	Valencia			1,6		0,2	3,5		
TdO moyen	France	1,9	-7,0	-5,0					
	Languedoc-Roussillon						-4,0		-1,0
	Espagne	-4,0						1,7	
	Andalousie		2,3	5,7	-5,0	13,8	-10,0		3,2
	Italie		9,8	8,3	9,1				
TdO bas	PACA		0,8				4,0	2,1	
	Calabre	0,9				-1,0			
	Grèce				4,5		1,3	3,1	1,1
	Ipiros-Peloponnisos					-2,0			
	Stereia Ellada	5,0	8,9	15,5					

Source : données du RICA (EU-FADN-DG AGRI L-3)

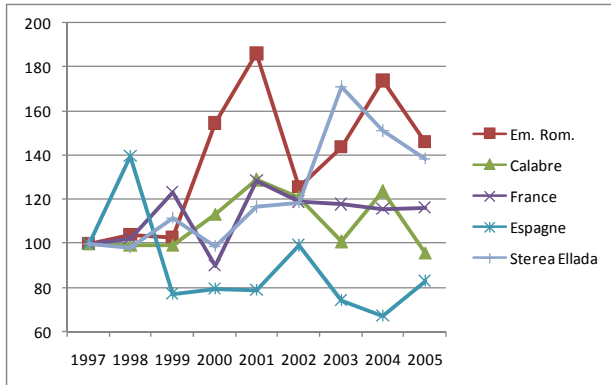
¹³⁹ Pourtant, en principe l'évolution de ces prix d'achat concerne tous les producteurs (ceux impliqués dans le système organisé comme ceux hors OP) et ne devrait pas avoir influencé la compétitivité relative entre les deux. Il faut signaler que, dans certaines régions (Sud de l'Italie, Grèce), l'augmentation des coûts agricoles de production ont été contrastés par l'emploi d'ouvriers extracommunautaires payés au noir et parfois maintenus dans des conditions de vie inacceptables.

¹⁴⁰ Les coûts spécifiques des cultures comprennent les coûts d'achat de semences et plants, engrais, produits phytosanitaires et autres coûts spécifiques des cultures.

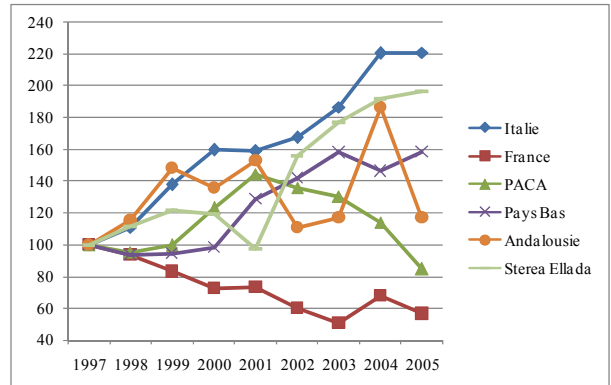
¹⁴¹ Le taux annuel de variation correspond au coefficient (en pourcentage) de la courbe exponentielle de régression appliqué aux séries historiques du N.I de la période 1997-2005: N.I = Ae^{bt}; TAV= b*100

Figures 43 : Évolution des coûts spécifiques par hectare dans les Etats membres / régions : N.I. 1997=100

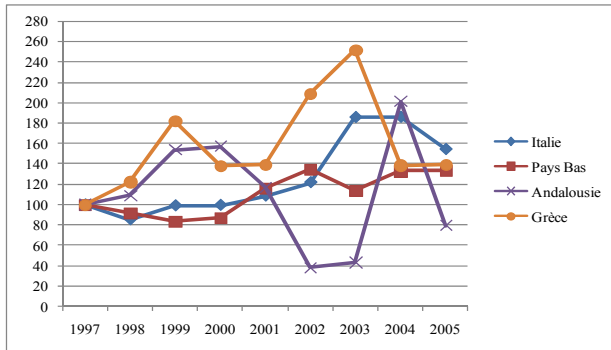
Légumes frais de plein champ



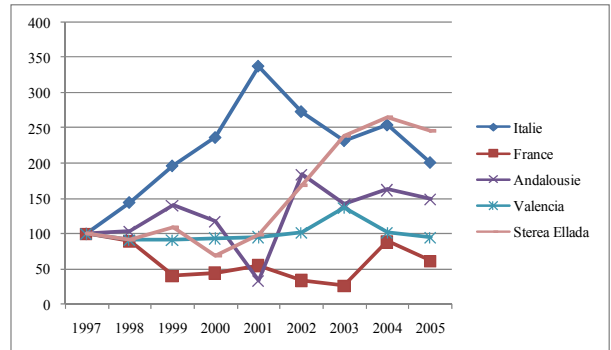
Légumes sous abri



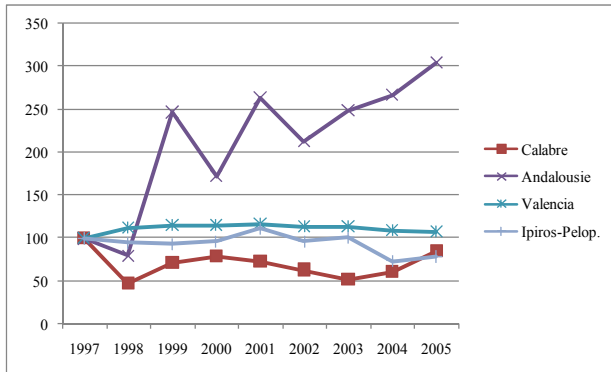
Légumes à fruit / fleur



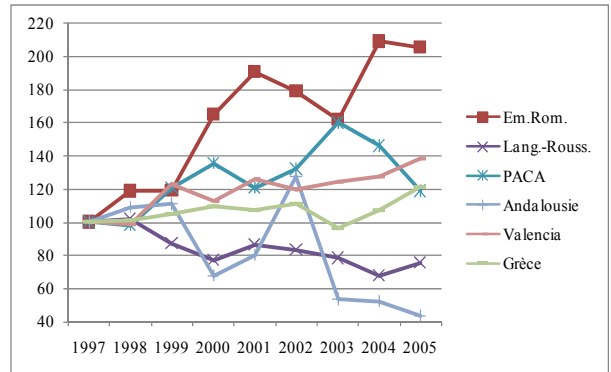
Tomates de consommation



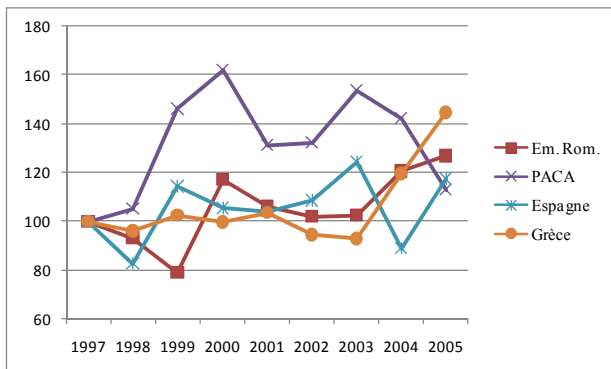
Agrumes



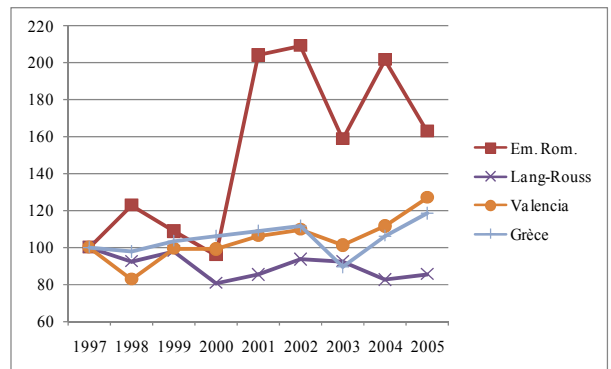
Arbres fruitiers et baies



Fruits à pépins



Fruits à noyau



Source : données du RICA (EU-FADN-DG AGR L-3)

Excepté quelques cas, dans presque tous les Etats membres / régions les coûts spécifiques par hectare des cultures ont augmenté au cours du temps, ce qui n'est pas étonnant, dans la mesure où les chiffres sont exprimés en valeur courante.

Pourtant, les résultats de l'analyse font apparaître des situations assez disparates et parfois contradictoires (par rapport aux résultats attendus). Notamment, on note la plus forte augmentation des coûts par hectare aux Pays-Bas et en région Emilie-Romagne (par rapport à la plupart des autres EM / régions), là où le taux d'organisation est le plus élevé. A l'inverse, dans certains EM / régions dont le taux d'organisation est très faible (par ex. Grèce, Calabre) les coûts semblent avoir augmenté d'une façon plus limitée, voire baissé. Dans ce cadre général, un cas particulier concerne la France et sa région Languedoc-Roussillon (dont les TdO sont moyennement élevés), où les coûts spécifiques de presque toutes les cultures ont baissé au fil du temps, par rapport à l'autre région française ayant un TdO bas (PACA) où les coûts ont (légèrement) augmenté.

Les résultats de l'analyse ne permettent donc pas de tirer des conclusions générales quant aux effets de l'organisation du système sur les coûts de production agricoles. Toutefois, les contradictions mises en évidence se prêtent à quelques interprétations (hypothétiques) :

- la première étant que probablement, la QE1 tend à le montrer, dans les Etats membres / régions ayant un faible TdO, une grande part des produits est livrée à l'industrie de transformation, alors que dans les Etats membres / régions ayant un TdO plus élevé, la majeure partie des produits est écoulee sur le marché du frais (et donc à des coûts plus élevés pour mieux répondre aux exigences de qualité et de sécurité de ce marché et notamment de la grande distribution) ;
- la seconde (étroitement liée à la première) étant que, dans les Etats membres/régions où le TdO est élevé, le développement des méthodes d'agriculture intégrée (toujours pour respecter les exigences de la GD et des consommateurs) peut parfois conduire à utiliser des volumes d'intrants plus faibles, quoique plus variés et beaucoup plus chers, ainsi que des semences (et plants) certifiées (elles aussi plus chères).

5.2.7.2 La comparaison de l'évolution du rapport entre les coûts spécifiques des légumes et des autres cultures hors OCM dans les Etats membres/régions fortement/peu structurés

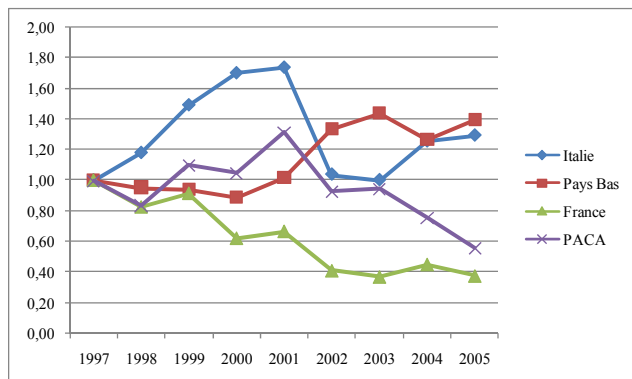
En vue d'approfondir l'analyse des effets du système organisé sur les coûts de production, les indices des coûts spécifiques de quelques cultures (légumes, sous abri et en plein champs) ont été rapportés aux indices des coûts spécifiques de deux cultures non organisées par une OCM¹⁴² (fleurs et plantes ornementales, sous abri et en plein air et pommes de terre de consommation). Dans ce cas aussi, les taux de variation annuels ont été calculés.

Les résultats de l'analyse sont présentés dans les graphiques et le tableau suivants.

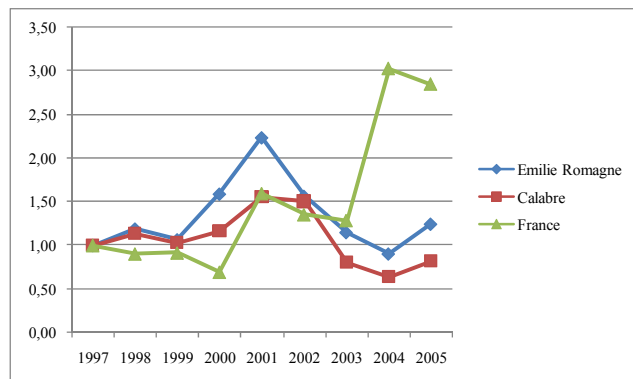
¹⁴² Dans le cas de l'analyse au niveau régional, quand elle a été possible, les indices des coûts spécifiques des légumes au niveau régional ont été rapportés aux indices des coûts spécifiques de fleurs et pommes de terre au niveau national, car dans aucune des régions concernés l'échantillon ne dépasse le nombre minimum de 15 exploitations.

Figures 44 : Évolution du rapport coûts spécifiques par hectare des FL / coûts spécifiques par hectare des fleurs et des pommes de terre de consommation dans les Etats membres / régions : 1997=1

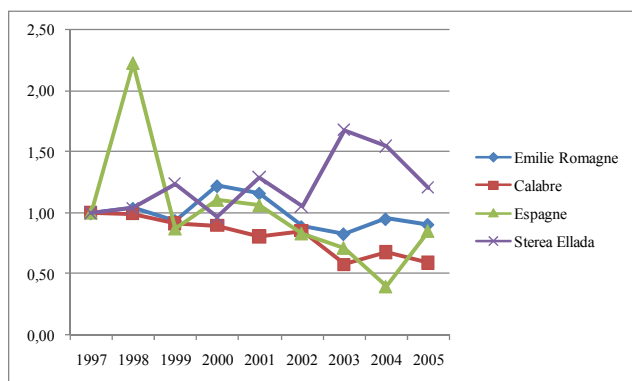
Légumes sous abri / Fleurs et plantes ornementales sous abri



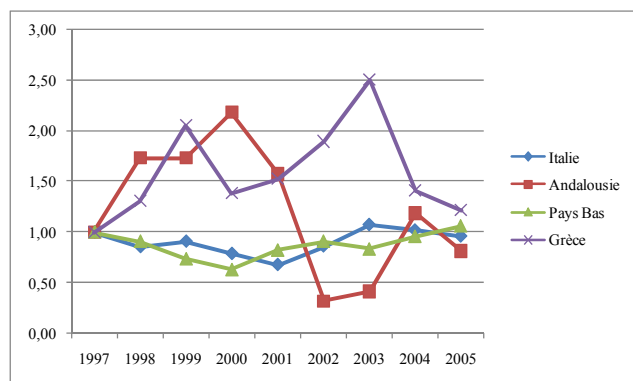
Légumes de plein champ / Fleurs et plantes ornementales en plein air



Légumes de plein champ / Pommes de terre de consommation



Légumes à fruit-fleur / Pommes de terre de consommation



Source : données du RICA (EU-FADN-DG AGR L-3)

Tableau 44 : Taux annuel de variation du rapport coûts spécifiques par hectare des FL / coûts spécifiques par hectare des fleurs et des pommes de terre de consommation dans les Etats membres / régions (%)

		Légumes sous abri / Fleurs et plantes sous abri	Légumes de plein champ / Fleurs et plantes en plein air	Légumes de plein champ / Pommes de terre de consommation	Légumes à fruit-fleur / Pommes de terre de consommation
TdO haut	Pays-Bas	5,7			1,6
	Emilie-Romagne		0,3	-2,0	
TdO moyen	France	-13,0	15,2		
	Espagne			-10,0	
	Andalousie				-11,0
	Italie	-0,1			1,3
TdO bas	PACA	-5,0			
	Calabre		-4,0	-6,0	
	Grèce				2,8
	Sterea Ellada			4,4	

Source : données du RICA (EU-FADN-DG AGR L-3)

Dans ce cas aussi, les résultats de l'analyse montrent des situations assez disparates.

En ce qui concerne les cultures sous abri (légumes par rapport aux fleurs et plantes ornementales), une dichotomie semble persister surtout entre les Pays-Bas et la France (et sa région PACA). Aux Pays-Bas (où le secteur des fleurs est de plus très bien organisé), le rapport des coûts est en augmentation, ce qui porterait à confirmer l'interprétation avancée précédemment. A l'inverse, en France et (dans une moindre mesure) en région PACA, le rapport des coûts est en forte baisse, ce qui conduit à envisager un effet positif de l'organisation du système des légumes. Toutefois, dans ce pays, le rapport des coûts des cultures en plein air fait apparaître une inexplicable augmentation (en 2004 et 2005), qui suscite l'interrogation quant à la fiabilité des données.

Concernant l'évolution des rapports des coûts entre les légumes et les pommes de terre de consommation, on observe une tendance à la baisse en Espagne et dans la région de l'Andalousie (ayant un TdO moyen) ainsi qu'en Calabre (TdO des légumes pratiquement nul), alors que dans les autres EM / régions une légère augmentation est constatée.

Dans ce cas non plus, les résultats de l'analyse ne permettent donc pas de tirer de conclusions générales quant aux effets de l'organisation du système des FL sur les coûts de production agricole par rapport aux autres cultures dont le système n'est pas organisé via une OCM.

5.2.8. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de coût au niveau de la préparation, de la gestion des flux des produits et de la commercialisation (phase interne à l'OP) ?

Il est à remarquer que l'amélioration de la compétitivité de coût au niveau de la préparation, de la gestion des flux des produits et de la commercialisation concerne presque exclusivement les OP dont l'activité consiste à la première mise en marché (et qui sont donc en compétition avec les expéditeurs privés, en plus des autres OP concernées par la même activité) ou aussi à la deuxième mise en marché (et, donc, en compétition avec les grossistes, en plus des autres OP concernées par la même activité).

Sur ce thème, nous avons demandé dans l'enquête aux OP si des actions d'amélioration de certains facteurs clés ont été mises en œuvre (notamment les infrastructures de stockage, le matériel de tri, le matériel de conditionnement).

Les réponses (en pourcentage sur le total des OP) ont permis d'identifier trois cas : les actions d'amélioration déjà mises en place à la date de constitution, mais abandonnées par la suite (initial) ; les actions d'amélioration menées en 2007, mais mises en place après la constitution de l'OP (final) ; les actions d'amélioration mises en place dès la date de constitution et perpétuées dans la durée (initial et final) ;

L'enquête a montré qu'en général, la proportion d'OP ayant des activités de stockage, de tri et de conditionnement avant la reconnaissance et les ayant ensuite abandonnées est tout à fait négligeable.

Tableau 45 : Actions visant à la réduction des coûts internes (% sur total réponses)

		Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Amélioration des infrastructures de stockage	initial	1,1	2,2	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	35,6	33,3	41,7	0,0	26,9	50,0	57,1	50,0	33,3	45,5
	initial et final	31,1	26,7	20,8	20,0	44,2	20,0	14,3	33,3	16,7	36,4
Amélioration du matériel de tri	initial	1,1	2,2	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	41,2	51,1	45,8	0,0	34,6	40,0	85,7	16,7	33,3	36,4
	initial et final	29,9	33,3	25,0	20,0	36,5	10,0	14,3	33,3	16,7	31,8
Amélioration du matériel de conditionnement	initial	1,7	2,2	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	30,5	31,1	25,0	0,0	32,7	30,0	85,7	16,7	16,7	27,3
	initial et final	31,6	33,3	33,3	0,0	30,8	10,0	14,3	50,0	16,7	50,0
<i>Total réponses (N.)</i>		177	45	24	5	52	10	7	6	6	22
<i>Pas de réponses (N)</i>		7	2	1	2	1	0	0	1	0	0
<i>Total échantillon (N)</i>		184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source : Enquête Agrosynergie

Compte tenu de la somme des pourcentages « final + initial et final », les résultats de l'enquête montrent qu'à l'exception de la Grèce (dont les OP de l'échantillon sont spécialisées dans les produits destinés à la transformation)¹⁴³, les OP portent généralement une grande et égale attention aux trois facteurs. Il convient de remarquer que les trois actions visant à la diminution des coûts internes contribuent aussi à l'amélioration de la qualité commerciale des produits.

Au-delà des résultats de l'enquête, d'autres actions mises en œuvre par certaines OP et visant à la diminution des coûts internes (outre les actions déjà mentionnées) sortent des études de cas. Ces actions sont les suivantes :

- Informatisation et automatisation : Languedoc-Roussillon, Andalousie
- Rationalisation de l'emploi et des compétences du personnel : Languedoc-Roussillon, Pays-Bas
- Renforcement du système de transport (contractualisation des transports): Andalousie
- Augmentation du taux d'utilisation des équipements : Languedoc-Roussillon, Andalousie

À propos de l'efficacité de la mise en œuvre de l'ensemble de ces actions, la plupart des OP interrogées au cours des EDC affirment que la situation semble s'être améliorée. En outre, ainsi que nous l'avons déjà souligné, certaines actions (notamment l'amélioration du système de stockage réfrigéré) permettent aussi d'allonger le cycle commercial du produit, avec une amélioration des prix.

Toutefois, certaines OP déclarent une augmentation des coûts unitaires du produit commercialisé à la suite d'une baisse des volumes d'offre, ce qui a entraîné une diminution du taux d'utilisation des équipements (ex. en Languedoc-Roussillon)

En outre, il faut signaler qu'en Dytiki Ellada, en Pologne et en Hongrie, les coûts internes de certaines OP ont augmenté du fait d'une augmentation du personnel administratif et des techniciens.

5.2.9. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de produit ?

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, les résultats de l'enquête auprès des OP mettent en évidence que la qualité des produits et leur certification sont considérées comme les premiers facteurs clés de compétitivité. Cela a été confirmé par la plupart des OP interviewées au cours des EDC. Certains facteurs en particulier, notamment la traçabilité et la certification du produit visant à garantir la sécurité (respect des cahiers des charges concernant surtout l'agriculture intégrée), sont les éléments que les chaînes de la grande distribution exigent toujours plus des fournisseurs et sont, dans certains cas, des conditions *sine qua non* pour être accepté en qualité de fournisseur.

Au cours de la même enquête, nous avons donc demandé aux OP de quelle façon des actions sont mises en œuvre pour répondre à ces facteurs et notamment, le conseil technique aux producteurs, la traçabilité, l'adoption des méthodes d'agriculture intégrée et biologique.

Dans ce cas également, les réponses (en pourcentage sur le total des OP) ont permis d'identifier les trois cas : les actions déjà mises en place à la date de constitution, mais abandonnées par la suite ; les actions mises en place depuis la constitution de l'OP (final) ; les actions d'amélioration mises en place à la date de constitution et perpétuées dans la durée.

On remarque qu'en général, la proportion d'OP ayant mis en œuvre des actions d'amélioration de la qualité avant la reconnaissance et les ayant ensuite abandonnées est tout à fait négligeable.

¹⁴³ Les études de cas ont signalé que des investissements de renforcement / modernisation des équipements et de la logistique (chambres de stockage, installations de manipulation, de conditionnement, etc.) ont été réalisés par certaines OP en Languedoc-Roussillon, Andalousie, Emilie-Romagne, Calabre, Pologne.

Tableau 46 : Actions réalisées pour l'amélioration de la qualité des produits (% sur total réponses)

		Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Mise en place d'un système de traçabilité depuis l'exploitation productrice / la parcelle	initial	2,3	2,2	8,3	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	61,0	64,4	41,7	20,0	61,5	70,0	57,1	66,7	16,7	90,9
	initial et final	27,1	31,1	33,3	0,0	28,8	20,0	14,3	33,3	83,3	4,5
Conseil technique aux producteurs / Imposition aux producteurs d'itinéraires techniques	initial	1,1	2,2	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	35,0	33,3	41,7	20,0	26,9	60,0	57,1	33,3	16,7	40,9
	initial et final	50,8	55,6	45,8	20,0	57,7	40,0	28,6	50,0	83,3	40,9
Obtention de la certification production intégrée	initial	1,7	2,2	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	36,7	46,7	29,2	20,0	34,6	30,0	42,9	33,3	16,7	40,9
	initial et final	29,9	37,8	16,7	40,0	13,5	10,0	14,3	66,7	83,3	54,5
Obtention de certifications biologiques	initial	1,1	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	23,2	8,9	20,8	0,0	19,2	20,0	28,6	16,7	33,3	68,2
	initial et final	6,8	4,4	12,5	20,0	1,9	0,0	0,0	16,7	16,7	13,6
<i>Total réponses (N.)</i>		<i>177</i>	<i>45</i>	<i>24</i>	<i>5</i>	<i>52</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>22</i>
<i>Pas de réponses (N)</i>		<i>7</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Total échantillon (N)</i>		<i>184</i>	<i>47</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>53</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>22</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Concernant le système de conseil technique et l'imposition d'itinéraires techniques aux producteurs, les résultats sont très positifs dans tous les Etats membres, à l'exception de la Grèce : en général, environ 86% des OP ont mis en œuvre cette action, avec une pointe de 100% au Portugal et au Royaume-Uni. En outre, on observe qu'environ 51% des OP (au total) avaient déjà adopté cette action avant leur reconnaissance (83% au Royaume-Uni). Par contre, dans certains EM, l'action a été mise en œuvre à dater de leur reconnaissance (grâce à l'utilisation des programmes opérationnels) par la majeure partie (Portugal, Pays-Bas) ou par une bonne partie des OP (Italie, Allemagne).

Concernant le système de traçabilité, les résultats sont encore meilleurs (toujours à l'exception de la Grèce) : en général, plus de 88% des OP ont mis en œuvre le système (100% aux Pays-Bas et en Belgique). Dans ces cas, 61% des OP ont démarré le système à dater de leur reconnaissance (90% en Allemagne). Cela n'a toutefois rien d'étonnant dans la mesure où l'exigence de ce système par les chaînes de la GD, ainsi que par la législation communautaire, sont très récentes.

Il est à noter que sur ces deux actions, les OP ont un avantage compétitif sur les privés : les EDC ont démontré que les expéditeurs privés ont, du fait de la diversité de leurs apporteurs, des difficultés à mettre en place de réelles démarches de traçabilité, ils ont également plus de difficultés à mettre en place de façon rigoureuse des cahiers des charges de production.

Concernant l'obtention de la certification de production intégrée, les résultats de l'enquête sont (relativement) moins satisfaisants, mais tout de même encourageants : en général, 67% des OP ont imposé le mode de production intégrée aux producteurs, surtout depuis leur reconnaissance (37% en général, avec une pointe de 47% en France). Dans ce cas quelques différences apparaissent au niveau des Etats membres : en Belgique et aux Pays-Bas, le pourcentage des OP atteint 100%, et en Allemagne 96%). A l'inverse, au Portugal, en Espagne et en Italie, le pourcentage des OP ayant adopté cette méthode de production oscille entre 40 et 48%. Dans ces pays, l'application de cette méthode n'est donc pas encore largement perçue comme une nécessité, très probablement à cause de la forte proportion du commerce de détail traditionnel présente dans la structure de distribution.

Concernant l'obtention de la certification de production biologique, les résultats de l'enquête montrent un pourcentage bien plus faible : en général, seuls 30% des OP ont mis en œuvre cette méthode de production. D'ailleurs, cela n'est pas étonnant dans la mesure où le marché des produits biologiques est encore un marché de niche dans presque tous les Etats membres. Toutefois, l'Allemagne est une exception intéressante : dans ce pays, la méthode biologique a été adoptée par 82% des OP. En effet, les consommateurs allemands sont très sensibles aux thèmes de la sécurité, et leurs préférences d'achat concernent justement les produits biologiques (pas seulement les FL).

Résultats des études de cas

Au-delà des actions signalées, les études de cas ont permis d'identifier d'autres actions mises en œuvre par certaines OP et visant à l'amélioration de la qualité des produits. Ces actions sont les suivantes :

- Rénovation des variétés : cette action a été mise en œuvre en Languedoc-Roussillon (abricots), en Emilie-Romagne (pêches, tomates, pommes, kiwis), en Calabre (clémentines, oranges), dans le but de supprimer les variétés de moindre qualité et d'introduire des variétés plus demandées par le marché (il faut observer que cette action a aussi des effets positifs sur la segmentation du marché et, donc, sur la compétitivité générale du produit).
- Agréage au stade de la production et contrôle des apports en station : cette action est mise en œuvre par certaines OP de Languedoc-Roussillon, d'Emilie-Romagne et de Hongrie. Outre la qualité, il est à noter que cette activité conduit aussi à une diminution des coûts de production.
- Systèmes de contrôle de la qualité¹⁴⁴ : Cette action est adoptée par certaines OP de Languedoc-Roussillon, d'Emilie-Romagne, d'Andalousie, de Calabre, des Pays-Bas, et de Hongrie¹⁴⁵.
- Systèmes de certification de type Globalgap, Eurepgap, ISO 9001, etc. : ces systèmes ont été adoptés par (au moins) quelques OP de Languedoc-Roussillon, d'Andalousie, d'Emilie-Romagne, de Calabre, des Pays-Bas, de Pologne et de Hongrie. Il faut rappeler que ces systèmes de certification sont de plus en plus demandés par les chaînes de la GD afin de s'assurer de la sécurité du produit et de communiquer aux consommateurs le fait que le produit commercialisé est obtenu par des méthodes de production ayant un faible impact sur l'environnement¹⁴⁶.

5.2.10. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de service ?

La compétitivité de service joue sur un très vaste ensemble d'activités demandées par les chaînes de la grande distribution, en fonction de leurs besoins et de leurs stratégies de différenciation par rapport aux enseignes concurrentes. Comme déjà souligné, l'offre de ces services demandés est un facteur de sélection des fournisseurs et ils représentent donc (pour eux) un élément stratégique permettant d'entrer et demeurer dans le circuit de la grande distribution.

5.2.10.1 Les OP ayant mis en place des actions pour améliorer les services aux clients

Les résultats de l'enquête auprès des OP concernant les services offerts (demandés) aux (par les) clients sont reportés dans le tableau suivant. Pour une lecture correcte des résultats, il est à souligner que selon le type de service, la proportion d'OP n'ayant pas répondu a été plus élevée que pour les questions précédentes (environ 10% sur le total de l'échantillon). Dans un des cas (approvisionnement de produits hors saison), le nombre des non réponses est particulièrement élevé (28%) du fait d'une mauvaise formulation de la question dans le questionnaire proposé aux OP espagnoles.

Tableau 47 : Services offerts par les OP aux clients (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Livraison jusqu'au lieu de vente	63,9	56,1	65,2	25,0	74,0	62,5	42,9	50,0	40,0	77,3
Approvisionnement en nouveaux types de produits sur demande (en dehors de la gamme habituelle)	34,5	26,8	17,4	0,0	38,8	0,0	57,1	66,7	20,0	63,6
Approvisionnement en produits hors saison (tout au long de l'année)	21,8 (a)	17,1	26,1	0,0	5,9 (a)	0,0	42,9	16,7	40,0	40,9
Production de conditionnements spéciaux	52,4	63,4	39,1	0,0	42,0	12,5	71,4	83,3	20,0	86,4
Apposition des marques propres aux acheteurs	53,6	63,4	43,5	0,0	48,0	50,0	85,7	66,7	0,0	68,2
Réalisation conjointe d'opérations de promotion	49,4	58,5	47,8	25,0	32,0	50,0	57,1	83,3	40,0	68,2

a) En Espagne la valeur n'est pas représentative de la réalité, et donc le total aussi

Source : Enquête Agrosynergie

¹⁴⁴ Par l'adoption de grilles d'agréage en fonction des spécifications des clients, etc.

¹⁴⁵ En Hongrie, une OP a amélioré la qualité moyenne par l'expulsion des exploitants produisant des produits de basse qualité

¹⁴⁶ Etant donnée la forte demande de ces certifications par la GD, il est légitime de penser que le nombre des OP disposant de certification est plus élevé que ce qui est ressorti des EDC.

Les résultats mettent en évidence que, dans l'ensemble (à l'exception du service de livraison jusqu'au lieu de vente), le pourcentage d'OP qui offrent des services est plutôt limité, ce qui peut être justifié par le fait que les OP ne vendent pas toutes leurs produits aux chaînes de la GD¹⁴⁷.

Cela est démontré par les fortes différences entre EM.

En effet, on observe que dans les Etats membres où les OP sont les plus concernées par les rapports (directs voire indirects) avec les chaînes de la distribution (Pays-Bas et Belgique) et où la grande distribution a une part de marché très élevée (par ex. Allemagne, Royaume-Uni), la proportion d'OP proposant des services est (en général) beaucoup plus élevée. A l'inverse, dans les Etats membres où la grande distribution n'est pas encore très développée (par ex. Italie, Espagne) cette proportion est très faible. Donc, il faut encore une fois souligner que le comportement des OP (et plus généralement des opérateurs de FL) est piloté par la structure de la distribution au détail.

En outre, l'enquête a permis d'approfondir le comportement des OP à propos de deux autres services :

- La gamme de produits offerts.
- La gamme d'emballages proposée.

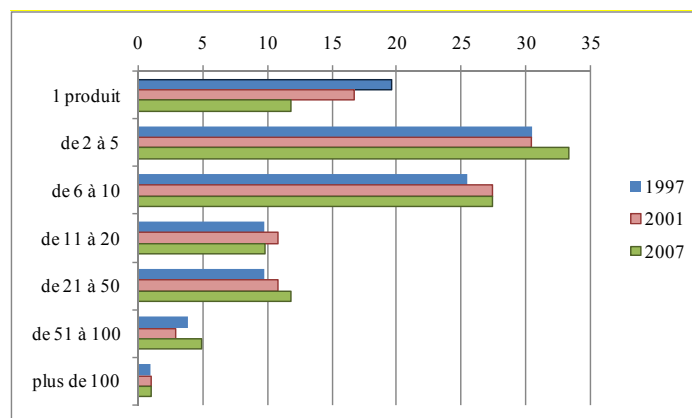
On rappellera ici que les OP ne considèrent pas la gamme de produits ou la gamme d'emballage comme des facteurs clés de compétitivité. Toutefois, les informations reçues tendent à établir que ces services sont très appréciés par les chaînes de la GD et sont souvent un facteur de sélection des fournisseurs.

5.2.10.2 L'évolution de la gamme de produits proposés à la vente par les OP

Afin de vérifier l'évolution du comportement des OP à ce sujet, nous avons mesuré (sur la base des réponses des OP) la proportion d'OP proposant leurs produits, par classe de gamme et classe de durée (en 1997 ou année de constitution de l'OP, en 2001 et en 2007). Par conséquent, l'analyse a été effectuée sur le total des OP actives pendant toute la période étudiée (il faut cependant souligner que le type de produits concerne tant l'espèce que les différentes variétés de la même espèce).

Les résultats de l'analyse résumés par le graphique suivant font apparaître une situation qui s'est améliorée au fil du temps, avec une contraction progressive et très forte des OP proposant un seul produit ainsi qu'un renforcement des OP proposant une gamme plus ample. En outre, cette amélioration a concerné presque tous les Etats membres, à l'exception du Royaume-Uni (100% des OP dans la gamme de 2 à 5 produits pour toute la période) et, comme toujours, de la Grèce (100% d'un seul produit pour toute la période)

Figure 45 : Gamme de fruits et légumes que l' (A)OP propose à la vente (% sur total des OP actives sur la période)



Source : enquête Agrosynergie

¹⁴⁷ En outre, toutes les OP grecques de l'échantillon ne livrent leurs produits qu'aux industries de transformation, lesquelles ne demandent pas de services.

Il est intéressant de constater qu'en 2007, la proportion des OP proposant plus de 50 produits a dépassé 5%. Il s'agit, pour la plupart, d'OP néerlandaises et belges et, en second, d'OP françaises, espagnoles et allemandes, pour lesquelles ce résultat a été obtenu grâce également à des processus de fusion d'OP (voir QE1).

De plus, les entretiens lors des EDC ont mis en évidence que certaines OP réalisent leur complément de gamme par des achats de FL (non produits par les producteurs membres) auprès d'autres OP et / ou d'expéditeurs privés et / ou par des importations.

Résultats des études de cas

Les études de cas ont de même confirmé une tendance des OP à élargir leur gamme d'offre et d'identifier les actions mises en œuvre. Notamment :

En Languedoc-Roussillon, une OP a diversifié sa gamme d'offre pour résister à la concurrence croissante d'autres bassins de production étrangers (Espagne, Maroc), par l'introduction d'artichauts de printemps et de pommes de terre primeurs. Une autre OP a réintroduit dans sa gamme d'anciennes variétés (Cœur de bœuf, tomate de Marmande, noire de Crimée) et de nouvelles variétés (jaunes, cocktail, cerise) de tomates.

En Andalousie, une OP a fortement augmenté sa gamme de nouvelles variétés (sur demande des clients). Une autre OP a complété sa gamme d'offre par des agrumes (citrons et petits agrumes).

En Emilie-Romagne, la plupart des OP et des AOP ont augmenté significativement leur gamme d'offre (en termes de variétés d'un même type de produits et de différents types de produits), grâce à l'association de producteurs (ou d'autres OP) d'autres régions.

En Calabre, une OP a élargi sa gamme (limitée à l'origine aux agrumes et aux pêches) par l'introduction d'autres produits (raisin de table) et une autre OP par l'introduction du kiwi.

En Dytiki Ellada, une OP a introduit dans sa gamme une nouvelle variété de fraises demandée par le marché allemand.

En Pologne, les OP affirment généralement avoir augmenté leur gamme.

5.2.10.3 La stratégie de diversification de la gamme d'emballages proposée

Les résultats de l'enquête concernent les types d'emballage proposés par les OP et sont reportés dans le tableau ci-après. Il faut cependant souligner que les divers types d'emballages ne concernent pas uniquement les ventes à la GD (directe ou indirecte) mais aussi les ventes aux grossistes (en particulier, les emballages de plus grandes dimensions)¹⁴⁸.

Dans ce cas aussi, les réponses (en pourcentage sur le total des OP ayant répondu) ont permis d'identifier les trois cas (les actions déjà mises en place à la date de constitution, mais abandonnées par la suite ; les actions mises en place après la constitution de l'OP (final) ; les actions d'amélioration mises en place dès la date de constitution et perpétuées dans la durée).

On observe qu'en général, la proportion d'OP ayant utilisé des types d'emballage avant la reconnaissance et les ayant ensuite abandonnés est tout à fait négligeable.

¹⁴⁸ Le produit vendu en vrac aux industries de transformation n'a pas été pris en compte dans cette analyse. C'est pourquoi les chiffres concernant la Grèce sont égaux à zéro.

Tableau 48 : Évolution de la gamme d'emballages proposée : (% sur total réponses)

		Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Cagettes ou caissettes de plus de trois kilos	initial	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5
	final	9,6	4,8	21,7	0,0	10,0	0,0	42,9	16,7	0,0	0,0
	initial et final	59,9	73,8	43,5	0,0	62,0	44,4	57,1	50,0	40,0	68,2
Petites caissettes / cagettes et sachets de 1 à 3 kg	initial	1,2	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	24,6	26,2	30,4	0,0	24,0	33,3	42,9	33,3	0,0	13,6
	initial et final	41,3	54,8	39,1	0,0	20,0	11,1	42,9	50,0	40,0	81,8
Conditionnements pour vente au détail de moins de 1 kg	initial	1,2	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	23,4	28,6	17,4	0,0	16,0	33,3	28,6	83,3	0,0	22,7
	initial et final	28,7	33,3	8,7	0,0	26,0	0,0	28,6	0,0	60,0	63,6
Sachets de plusieurs variétés de légumes ou de fruits	initial	1,8	4,8	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	10,2	4,8	13,0	0,0	14,0	11,1	0,0	0,0	0,0	18,2
	initial et final	6,6	4,8	4,3	0,0	12,0	0,0	0,0	16,7	0,0	4,5
4 ^{ème} gamme : gamme prête à consommer	initial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	6,6	4,8	8,7	0,0	2,0	11,1	28,6	50,0	0,0	0,0
	initial et final	3,6	2,4	4,3	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1
5 ^{ème} gamme : prête à cuire ("micro-ondable")	initial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	2,4	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	9,1
	initial et final	1,8	4,8	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total réponses (N.)		167	42	23	3	50	9	7	6	5	22
Pas de réponses (N)		17	5	2	4	3	1	0	1	1	0
Total échantillon (N)		184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source : Enquête Agrosynergie

En général, le produit vendu en cagettes ou caissettes de plus de 3 kg concerne la plupart des OP (70%), proportion qui atteint 100% pour les OP néerlandaises et 78% pour les OP françaises.

De même, les cagettes, caissettes ou sachets de 1 kg à 3 kg sont également utilisées par la plupart des OP (67%), proportion qui atteint 96% dans le cas des OP allemandes.

Les emballages de moins de 1 kg pour la vente au détail (notamment les barquettes) sont utilisés (en général) par environ la moitié des OP de l'échantillon, mais beaucoup plus employés par les OP allemandes (86%)¹⁴⁹ et belges (83%). À l'inverse, cette solution est très peu utilisée par les OP italiennes (26%)¹⁵⁰.

Les autres types d'emballages ne sont utilisés que par une proportion beaucoup plus limitée d'OP.

En particulier, on observe un très faible recours aux emballages nécessitant un plus fort taux d'innovation. Dans le cas des produits de 4^{ème} gamme, seul 10% des OP sont concernées (mais aux Pays-Bas cette proportion monte à 50%) et pour ceux de 5^{ème} gamme, la proportion baisse à environ 4% (14% aux Pays-Bas).

En conclusion, le tableau des résultats de l'enquête met en évidence un comportement plutôt conservateur pour la plupart des OP, à l'exception des OP néerlandaises (qui sont de grande taille) qui font preuve d'une plus forte sensibilité en matière de différenciation de la gamme d'emballages comme clé de marketing à destination des clients (et des consommateurs)¹⁵¹.

Dans les autres EM, les stratégies de différenciation des emballages ne touchent que peu d'OP, ce qui a été confirmé par les entretiens effectués lors des EDC (voir encadré suivant).

¹⁴⁹ Il semble que les hard discounts, dont la part de marché au détail est très forte en Allemagne, préfèrent ce type d'emballage. Le marché allemand est aussi la cible des exportations de FL belges, ce qui contribue à expliquer la forte proportion des OP de ce pays utilisant ce type d'emballages.

¹⁵⁰ Il faut souligner que dans les chaînes de la GD opérant en Italie, la présentation des produits en barquettes a reculé car cette solution ne permet pas au consommateur d'apprécier la fraîcheur du produit.

¹⁵¹ Cela a été confirmé par l'étude de cas concernant ce pays : certaines OP ont beaucoup diversifié leur système d'emballage pour s'adapter aux exigences des acheteurs et des consommateurs (familles de petite taille).

Résultats des études de cas

En Andalousie, une OP a diversifié son système de conditionnement des fraises (barquettes de 2 kg). Une autre OP a augmenté la flexibilité de ses systèmes de conditionnement.

En Calabre, certaines OP offrent des systèmes d'emballages différenciés en fonction de la demande des acheteurs (agrumes)

En Languedoc- Roussillon, une OP a diversifié son système de conditionnement (mise en barquettes de petits fruits) et une autre OP a développé son segment de 4^{ème} gamme¹⁵².

En Dytiki Ellada, une OP a amélioré son système de conditionnement pour le raisin sec et pour les agrumes en fonction de la demande des acheteurs.

En Pologne, une OP a remplacé son système de conditionnement pour servir les supermarchés étrangers.

En Hongrie, certaines OP ont installé des systèmes d'emballage pour servir la GD.

5.2.11. Le système des OP a-t-il permis d'améliorer la compétitivité de positionnement ?

Il s'agit ici des stratégies mises en œuvre par les OP afin d'augmenter, voire de conserver, leurs parts de marché par la fidélisation des consommateurs (et des distributeurs) au travers de l'apposition d'une marque et d'actions de promotion / publicité.

Nous avons déjà vu qu'en général, les OP ne considèrent pas que ces politiques soient des facteurs clés de la compétitivité. En effet, contrairement à d'autres secteurs de l'industrie agroalimentaire, le secteur FL ne se prête que d'une façon limitée à une différenciation du produit telle qu'elle puisse justifier des investissements dans la gestion d'une marque et dans la communication.

En outre, la politique de marque n'a de raison d'être que dans le cas où les OP sont actives en phase de deuxième mise en marché et disposent d'une dimension opérationnelle (masse critique de produit) telle qu'elle justifie les investissements et engendre des retours positifs au niveau économique-financier ; cela réduit fortement l'univers des OP potentiellement concernées.

D'ailleurs, cette possibilité est plus aisément réalisable pour des OP ayant mis en œuvre un processus d'intégration horizontale dans un système d'entreprises (AOP, bureaux de vente collectifs, etc.) permettant de partager les coûts de mise en œuvre et de gestion.

Interrogées sur ce thème, seuls 55% des OP de l'échantillon de l'enquête affirment être propriétaires d'une voire de plusieurs marques.

Tableau 49 : (A)OP propriétaires de marques de leur date de constitution à 2007 (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Passe de une à plus d'une marque	21,7	21,3	16,0	0,0	18,9	30,0	28,6	28,6	16,7	36,4
Une ou plus d'une marque sur toute la période	33,2	38,3	32,0	0,0	47,2	10,0	28,6	28,6	0,0	22,7
Passe de plus d'une à une marque	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passe de plus d'une ou d'une marque à zéro	0,5	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Non sur toute la période	35,3	27,7	48,0	28,6	28,3	60,0	42,9	28,6	50,0	40,9
<i>Totale réponses (N)</i>	<i>167</i>	<i>42</i>	<i>24</i>	<i>2</i>	<i>50</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>22</i>
<i>Pas de réponse (N)</i>	<i>17</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
<i>Total échantillon (N)</i>	<i>184</i>	<i>47</i>	<i>25</i>	<i>7</i>	<i>53</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>22</i>

Source : Enquête Agrosynergie

En outre, seul 44% des OP possédant une (ou plusieurs) marque (c'est-à-dire 26% de l'échantillon total) mettent en œuvre des actions de publicité en direction du consommateur final, tandis que 51% des OP possédant une (ou plusieurs) marque réalisent des actions de promotion auprès des lieux de vente et que 39% réalisent des actions de parrainage d'événements sportifs ou culturels.

¹⁵² Les trois autres OP interviewées ne réalisent presque aucune activité de conditionnement, se limitant à vendre la plupart de leurs produits en bord champ aux expéditeurs.

Tableau 50 : Actions de communication réalisées par les OP possédant une marque propre (% sur total réponses des OP concernées)

		Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Publicité à destination du consommateur final	initial	2,8	0,0	7,7	100,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	24,8	21,9	15,4	0,0	19,4	0,0	75,0	75,0	50,0	30,8
	initial et final	19,3	12,5	38,5	0,0	11,1	25,0	0,0	25,0	50,0	38,5
	<i>Total réponses des concernés</i>	<i>109</i>	<i>32</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>36</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>2</i>
Promotion auprès des lieux de vente	initial	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0
	final	24,1	29,0	30,8	0,0	11,1	75,0	50,0	25,0	0,0	23,1
	initial et final	26,9	22,6	23,1	0,0	19,4	25,0	0,0	50,0	50,0	61,5
	<i>Total réponses des concernés</i>	<i>108</i>	<i>31</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>36</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>2</i>
Parrainage d'événements (sportifs, culturels etc.)	initial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	final	16,7	9,7	15,4	0,0	11,1	25,0	50,0	25,0	50,0	30,8
	initial et final	22,2	16,1	30,8	0,0	22,2	25,0	0,0	50,0	0,0	30,8
	<i>Total réponses des concernés</i>	<i>108</i>	<i>31</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>36</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>2</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Il est donc évident que le nombre d'OP adoptant une véritable politique de marque, utile à leur positionnement sur le marché (apposition de marques + actions de communication) est plutôt limité, tandis que d'autres OP se limitent à apposer leurs marques sur les emballages (il ne s'agit donc pas de la mise en œuvre d'une vraie politique compétitive).

Des cas particuliers d'adoption d'une réelle politique de marque sont ressortis des EDC et des études nationales.

Le cas probablement le plus significatif (à cause du fort engagement financier exigé par la réalisation de cette politique) concerne, en Italie, les OP du Trentin opérant (surtout) dans le secteur des pommes (marques Melinda et Trentina) et qui réalisent des investissements de communication importants au travers des médias traditionnels (télévision, radio).

Toujours dans le secteur des pommes (et aussi d'autres FL), en Catalogne, une AOP mène elle aussi une politique de marque.

Dans le secteur des agrumes, une OP de Calabre utilise depuis longtemps une marque commerciale principalement adressée à la distribution (locale, nationale et communautaire). Cette marque bénéficie aussi des campagnes promotionnelles réalisées sur le label IGP (Indication Géographique Protégée) des Clémentines de Calabre.

Dans le secteur de la tomate, une politique de marque a été développée par une OP de Murcie (la marque est utilisée en exclusive par une chaîne de la grande distribution). En Andalousie, une OP a mis récemment en œuvre (2007) une politique de marque concernant la production biologique, accompagnée d'une campagne de marketing (communication et sponsoring) ; une autre OP dispose d'une marque destinée aux chaînes de la GD et aux consommateurs, y compris d'autres EM. Aux Pays-Bas, une OP a adopté une marque pour une variété spécifique de tomate. Il faut souligner que dans ce pays des campagnes publicitaires et promotionnelles sont, en général, mises en œuvre par des OP en synergie (y compris financière) avec les chaînes de la grande distribution. En Languedoc-Roussillon, une OP a adopté une marque valorisée sur le marché par un bureau de vente, au travers d'actions de publicité et de promotion¹⁵³.

Dans le secteur des choux-fleurs, une OP de Bretagne opère sur le marché sous sa marque et des investissements publicitaires (TV et radio) sont réalisés (tous les ans pendant la saison de production) au travers d'un financement à valoir sur le fond Cerafel (Comité économique de la filière maraîchère bretonne)¹⁵⁴.

¹⁵³ L'OP paye le BV pour ce service et se fait rembourser par le fond opérationnel.

¹⁵⁴ Ces campagnes de promotion s'inscrivent dans une politique générale de communication concernant la production de FL de Bretagne.

Dans le secteur des fraises, certaines OP de Dytiki Ellada disposent d'une marque et elles mettent en œuvre des actions publicitaires dans la presse spécialisée (il s'agit donc d'une politique de communication destinée aux acheteurs).

En Hongrie, seules les OP de plus grande taille ont adopté une marque et réalisent normalement des actions de marketing (dépliants, site Web...).

En Emilie-Romagne, toutes les AOP (fortement diversifiées) possèdent une ou plusieurs marques couvrant l'ensemble des produits commercialisés sur le marché national et étranger. Des marques spécifiques sont utilisées pour les produits biologiques. En outre, les OP / AOP concernées participent aux campagnes de communication sur les pêches et poires IGP¹⁵⁵.

5.2.12. Jugement évaluatif

La QE3 amène à s'interroger sur l'aptitude du système organisé à améliorer la compétitivité du secteur FL. Nous avons défini la compétitivité comme la capacité d'un système (en l'occurrence celui des OP) à produire et à vendre durablement des FL et des services sur un marché donné, c'est-à-dire, sa capacité à vendre des FL à des conditions telles que ces biens soient préférés par les acheteurs aux biens et aux services offerts par les concurrents. La compétitivité exprime donc la capacité de réponse du système à un ensemble de facteurs clés définis par les marchés intermédiaires et finaux, notamment le facteur prix, le facteur coût de production, mais aussi l'ensemble des choix en matière de produits, de services et de marketing (appelé compétitivité hors prix).

Toutefois, l'importance de ces facteurs clés varie en fonction des canaux de distribution (grande distribution, primeurs, marchés de gros, etc.), avec une prépondérance des facteurs hors prix pour la GD.

Par ailleurs, la part de marché de FL de la GD a déjà atteint environ 80% dans certains Etats membres (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, France) et elle est en augmentation progressive dans les autres Etats membres (ex. Italie, Espagne et certains nouveaux Etats membres). En outre, le développement de la GD a amené une forte restructuration de l'organisation traditionnelle de la filière, en termes de nombre d'opérateurs et de leurs fonctions dans la filière (car la GD tend à limiter, autant que possible, le nombre des intermédiaires) ainsi qu'un recul de la transparence de la formation des prix (du fait de l'existence de négociations bilatérales entre la GD et les fournisseurs hors marché, ce qui engendre un recul des mécanismes classiques de fonctionnement du marché qui pouvaient être plus transparents notamment les marchés au cadran).

Dans ce contexte, la possibilité d'écoulement des FL sur le marché du frais (ce qui est l'un des facteurs d'attractivité les plus importants des producteurs par le système organisé – voir QE1) dépend de façon croissante de la capacité d'adaptation des opérateurs de la filière aux critères (hors prix) imposés par la GD pour la sélection de leurs fournisseurs, et notamment de la disponibilité d'une masse critique de produit ; l'organisation de la logistique ; la gestion de la qualité ; la capacité financière.

L'analyse, bien que limitée au cas italien, a aussi montré qu'au-delà de la possibilité d'écoulement des FL, l'intérêt des opérateurs (notamment des producteurs) à établir des rapports directs avec la GD réside aussi dans la possibilité d'accroître leurs marges, en intégrant les marges des intermédiaires intervenant sur des filières plus longues. Cependant, ceci suppose que les OP est la capacité d'intégrer

¹⁵⁵On observe que dans certaines régions, les initiatives institutionnelles destinées à la demande croissante de produits portant le label communautaire de dénomination d'origine (AOP, IGP) commencent à avoir de l'importance et certaines OP (mais aussi des opérateurs privés) s'insèrent dans ces dispositifs pour réaliser des synergies de communication. Le label IGP a été récemment attribué aux pommes du Trentin, aux clémentines de Calabre, aux pêches, nectarines et poires d'Emilie-Romagne, aux choux-fleurs de Calahorra (La Rioja) et aux agrumes de Valencia. En Italie, des campagnes publicitaires sur les produits bénéficiant du label communautaire ont été réalisées en utilisant différents outils (par exemple, les campagnes sur les clémentines de Calabre, les pêches et poires d'Emilie-Romagne et les pommes du Trentin ont été réalisées à travers la publicité dans les journaux, à la radio, à la télévision et par la participation aux foires internationales).

les activités nécessaires pour répondre aux facteurs imposés par la GD, ce qui suppose un coût additionnel.

Cependant, la mise en œuvre d'une stratégie de totale intégration des activités en vue d'une vente directe à la GD exige la maîtrise de compétences spécifiques pour gérer les diverses phases technologiques et d'organisation. Sur ce point, les études de cas ont montré que beaucoup d'OP ne disposent ni de la dimension, ni de l'organisation interne, ni des compétences nécessaires pour développer un processus d'intégration (et donc de développer une activité de commercialisation proportionnée aux exigences de la GD). Par conséquent, beaucoup d'OP se contentent d'offrir un service d'intermédiation, livrant le produit à d'autres commerçants (donc, à opérer dans la première phase de la filière) ou à des bureaux de vente plus ou moins liés au système des OP.

Malgré certaines limites, l'analyse des données des rapports des Etats membres et de l'enquête auprès des OP tendent à confirmer ces résultats : en général, le pourcentage des ventes directes aux chaînes des supermarchés (et donc l'intégration totale des OP dans les diverses phases de la filière) est plutôt limité (et en diminution entre 2000 et 2005), même s'il existe des différences importantes entre les Etats membres. En outre, l'analyse tend à confirmer que le niveau d'intégration le plus élevé concerne plutôt le secteur des fruits que celui des légumes (voir QE1).

Il faut toutefois souligner que le faible niveau des ventes directes à la GD s'explique également par l'adoption par certaines OP d'une stratégie de vente multi-canal, afin de répartir le risque économique de l'entreprise et de garantir l'écoulement de la totalité de la production des producteurs membres.

Concernant la réponse des OP aux facteurs de compétitivité (et donc la capacité du système organisé à améliorer la compétitivité du secteur FL), l'analyse des résultats l'enquête auprès des OP et des EDC amènent à des conclusions contrastées (bien que les résultats de ces types d'analyse soient à prendre avec précaution), qui se résument ainsi :

a – La compétitivité de prix via les facteurs liés à l'approvisionnement : chaque passage entre les phases de la filière donne lieu à la formation d'un prix. Par conséquent la compétitivité des OP dépend de la phase au cours de laquelle elles interviennent et du degré d'intégration des fonctions qu'elles ont atteint. En outre, pour chaque phase, différentes modalités de formation du prix sont adoptées dans chaque Etats membres (contrats, négociation de gré à gré, marché type cadran, enchères, etc.). Pour cette raison, l'analyse a été centrée sur le prix de vente des FL à la GD.

À ce propos, tous les opérateurs interviewés ont affirmé que le pouvoir qu'ont les OP d'influencer le prix du produit livré à la GD est quasi-nul. Par conséquent et étant donné que les prix sont établis par la GD en fonction de la conjoncture du marché, le système organisé n'a pas entraîné de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs sur le prix. Toutefois, peu à peu, des actions ont été mises en œuvre par certaines OP (ou des structures de second niveau type AOP ou des structures non reconnues telles que des bureaux communs de vente ou des interprofessions) pour éviter une chute des prix liée à la concentration de l'offre sur une période limitée de l'année (ainsi que pour augmenter la gamme d'offre) et permettre ainsi une plus grande stabilité. Il s'agit, notamment de :

- l'adoption d'une politique de programmation de la production (maîtrise des surfaces cultivées, réduction des rendements, désaisonnalisation de la production) ;
- l'adoption d'une politique de diversification variétale ;
- l'adoption d'une politique d'élargissement de la base géographique de production (différentes périodes de maturation du produit dans les divers bassins de production) ;
- la réalisation d'investissements en équipements visant à l'allongement du cycle commercial du produit (chambres froides).

b – La compétitivité de coût au niveau de la production agricole : en général, les résultats de l'enquête ont montré un défaut d'attention, plus ou moins généralisé, des OP pour les actions collectives jouant un rôle sur les coûts de production, et donc pour la possibilité d'avantager leurs adhérents (à l'exception du conseil technique concernant le changement des méthodes de production, qui est en partie imposé par l'OCM FL). D'après les études de cas, certaines actions spécifiques (en plus de les achats groupés d'intrants) ont été mises en œuvre par certaines OP, telles que la gestion des déchets

(plastiques), l'amélioration des systèmes d'irrigation, l'utilisation d'emballages réutilisables, l'agrèage en bord champ avec pré-tri manuel.

Toutefois, la plupart des OP interviewées affirment que, malgré ces actions, les coûts unitaires de production ont augmenté à cause de l'augmentation des prix de l'énergie, des intrants et de la main-d'œuvre, mais également, dans certains cas, à cause de la mise en œuvre de l'agriculture intégrée ou d'autres cahiers des charges de production demandés par les chaînes de la GD.

Cela a été, partiellement, confirmé par les résultats de l'analyse de l'évolution des coûts spécifiques de certaines cultures au niveau des Etats membres / régions plus ou moins organisés, effectuée à partir des données du RICA¹⁵⁶. En particulier, alors qu'on attendrait que les OP permettent de réduire les coûts de production, on constate que dans certains des Etats membres / régions les plus organisés, les coûts spécifiques par hectare ont augmenté d'une façon plus importante que dans les autres Etats membres/régions analysés. Outre l'ensemble des facteurs cité précédemment qui joue sur tous les bassins de production de la même manière, on peut considérer que la hausse des coûts dans les bassins organisés reflète d'une part le fait que dans ces bassins la production est majoritairement vendue vers le frais et la grande distribution, d'autre part et dans certains cas le fait que l'adoption des cahiers de production intégrée imposée par la GD puisse engendrer des hausses de coûts. De même, dans les Etats membres/régions les plus organisés, les résultats de l'analyse contrefactuelle réalisée en rapportant les coûts spécifiques des légumes aux coûts spécifiques des fleurs et plantes ornementales (notamment sous abri), montrent une évolution positive, ce qui tendrait à confirmer la conclusion formulée ci-dessus.

c – La compétitivité de coût au niveau de la phase interne aux OP : dans ce cas et à l'inverse des coûts de production agricoles, les résultats de l'enquête montrent que généralement les OP sont particulièrement attentives à la réduction des coûts internes des OP, notamment l'amélioration des infrastructures de stockage, du matériel de tri et de conditionnement, en plus d'autres actions particulières à certaines régions (informatisation, rationalisation de l'emploi et des compétences du personnel, systèmes de transports, amélioration du taux d'utilisation des équipements). Il faut noter que certaines actions visant à diminuer les coûts internes contribuent aussi à l'amélioration de la qualité commerciale des produits et à l'allongement du cycle commercial du produit, avec une influence positive sur les prix de vente.

d – La compétitivité de produit : elle concerne surtout la qualité et la sécurité, considérées par les OP comme les premiers facteurs clés de compétitivité (notamment pour entrer et demeurer dans le circuit de la GD). Les résultats de l'enquête auprès des OP ont été, en général, très positifs à ce sujet : dans presque tous les Etats membres, la plupart des OP ont mis en œuvre des actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité du produit (imposition de cahiers des charges aux producteurs, systèmes de traçabilité, certification de la production intégrée). Dans ce domaine, les EDC révèlent que les autres opérateurs privés, peuvent avoir plus de difficultés que les OP à mettre en place des démarches de traçabilité et à imposer des cahiers des charges aux producteurs Concernant la certification de qualité, les EDC ont mis en évidence l'adoption par la plupart des OP des régions analysées des systèmes les plus demandés par les chaînes de la GD (par ex. Globalgap, Eurepgap, ISO 9001, etc.). En outre, dans quelques régions (par ex. Emilie-Romagne, Calabre, Languedoc-Roussillon), certaines OP ont réalisé des actions de renouvellement des variétés (suppression des variétés par d'autres demandées par le marché).

e – La compétitivité de service : la compétitivité de service joue sur un ensemble très vaste d'activités. Les résultats de l'enquête ont montré que dans les Etats membres où les OP sont les plus concernées par le rapport (direct ou indirect) avec les chaînes de la GD et où cette dernière a une part de marché élevée, la proportion d'OP proposant des services est (en général) très élevée. En revanche, dans les autres cas, elle est beaucoup plus faible. Ceci confirme que le comportement des OP serait déterminé sur ce point par la structure de la distribution finale. Cependant, dans tous les Etats membres, les OP de l'enquête affirment offrir une gamme qui s'est progressivement élargie et que l'on peut rapprocher de processus de fusions ou de coordination entre OP.

¹⁵⁶Du fait de certaines limites, ces résultats sont à prendre avec précaution.

f – La compétitivité de positionnement : il s'agit de stratégies mises en œuvre par les OP en vue d'accroître, voire de conserver, leurs parts de marché par la fidélisation des consommateurs (et des distributeurs) au travers de l'apposition d'une marque et de la réalisation d'actions de promotion / publicité. En principe, cette stratégie compétitive concerne donc uniquement les OP (ou leurs structures faitières, telles que les AOP) actives dans la phase de seconde mise en marché, et disposant d'une dimension opérationnelle telle qu'elle justifie les investissements correspondants. Par conséquent, la proportion d'OP qui a mis en œuvre une véritable stratégie de positionnement est assez faible, même si des cas intéressants sont ressortis des EDC.

5.3. Le renforcement de la position des producteurs de fruits et légumes sur le marché UE (QE2)

Cette partie présente la réponse à la seconde question d'évaluation : **dans quelle mesure le système des organisations de producteurs a-t-il contribué à renforcer la position des producteurs de fruits et légumes sur le marché de l'UE ?**

5.3.1. Compréhension de la question

Dans la logique du règlement, la concentration de l'offre vise à rééquilibrer le pouvoir contractuel des producteurs de FL concernés par le système, d'une façon telle à générer des avantages par rapport aux producteurs hors système.

Cet objectif devrait être atteint au travers des relations directes entre les OP et la distribution (disparition d'acteurs intermédiaires au sein de filières plus courtes) permettant de réduire les coûts de transaction et qui devraient permettre aux producteurs de conserver des marges économiques normalement captées par d'autres acteurs de la filière. Ceci devrait ainsi renforcer leur position sur le marché.

Plusieurs aspects concernant ce thème ont déjà été abordés dans les réponses à la QE1 et à la QE3. En particulier, à la QE3 nous avons mis en lumière qu'en principe le renforcement de la position des producteurs sur le marché dépend des choix stratégiques de positionnement des OP dans la filière et des activités mises en œuvre pour jouer sur leur compétitivité.

Par conséquent, cette question est un approfondissement des questions évaluatives précédentes, et invite à analyser si et dans quelle mesure le système organisé a permis aux producteurs, via leurs OP :

- de réduire le nombre des intermédiaires dans la filière
- d'établir des relations contractuelles plus « équilibrées » avec les acheteurs ;
- d'amener les producteurs agricoles de la position de *price-takers* à une position leur permettant d'influencer les prix de vente (*price-makers*) ;
- d'obtenir des prix à la production plus élevés et plus stables, par rapport à ceux obtenus par les producteurs individuels hors système ;
- de réduire la différence entre les prix à la consommation et prix à la production.

5.3.1.1 Critères et indicateurs

Critère 1 : Les producteurs via les OP opèrent sur des filières plus courtes (ou non)
Comparaison de l'avis par les opérateurs concernant l'évolution du nombre d'intermédiaires entre les producteurs et consommateurs finaux dans les régions EDC
Critère 2 : Les OP établissent une clientèle stable et des relations contractuelles « équilibrées » (ou non)
Pourcentage d'OP ayant mise en œuvre des contrats de fourniture avec les acheteurs dans les Etats membres
Avis des OP concernant le respect des termes contractuels par les différents types d'acheteurs
Critère 3 : Les producteurs via les OP ont (ou non) un pouvoir de négociation accru sur le prix
Pourcentage des prix de vente à la consommation des FL par rapport aux prix d'achat dans les diverses filières
Comparaison du prix implicite aux exploitants dans les bassins fortement / peu organisés sur quelques produits

5.3.1.2 Source de données et limites

Pour répondre aux critères de jugement, plusieurs sources d'information ont été utilisées. Concernant les critères 1 et 2, nous avons utilisé :

- les résultats de l'enquête auprès d'un échantillon d'OP. Comme déjà mentionné aux questions précédentes, ces résultats doivent être considérés avec prudence.
- les informations des études de cas, effectuées sur la base d'entretiens avec les opérateurs et les autorités concernés.

Concernant le critère 3, les sources statistiques officielles n'ont pas permis de reconstruire d'une façon détaillée le processus de formation des prix aux diverses phases de la filière. Cependant, certains résultats de l'« *Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (FL)* », menée par l'Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par Guardia di Finanza (police administrative italienne) en 2007¹⁵⁷, déjà mentionnée à la QE3, permettent d'envisager un cadre qui, bien que limité au cas italien, peut représenter un exemple significatif.

En plus, dans le but de vérifier l'impact du système (plus ou moins) organisé sur les prix reçus par les producteurs de FL, nous avons utilisé les données des échantillons du RICA (source EU-FADN-DG AGRI L-3) déjà utilisées dans la réponse aux QE précédentes. A partir de ces données, les prix implicites (valeur de la production des cultures concernées/quantités produites) ont été calculés. Dans ce cas, en plus des limites déjà mentionnées avant (voir QE précédentes), des données manquantes (pour plusieurs années de la période 1997-2005 et dans plusieurs EM/région, concernant surtout les volumes produits par les exploitations des échantillons) ont significativement limité l'analyse. En outre, l'existence de plusieurs données anormales dans les échantillons (à la fois la valeur de la production spécifique des cultures et les quantités concernées) peut mettre en doute la fiabilité de ces données. Par conséquent, les résultats de l'analyse doivent être pris avec beaucoup de prudence.

5.3.2. Les producteurs via les OP opèrent-ils sur des filières plus courtes ?

Dans la réponse à la QE3, le rôle joué sur la structure de la filière par le développement de la grande distribution (différencié selon les Etats membres) a été mis en évidence. En particulier, nous avons montré les effets de ce développement sur la diminution du nombre d'intermédiaires. En principe, tous les producteurs FL devraient en avoir bénéficié, de manière indépendante de leur appartenance à un système organisé. En outre, nous avons mis en évidence que la possibilité des OP d'opérer sur des filières plus courtes dépend, entre autres, de leurs stratégies de positionnement sur les diverses étapes de la filière, qui sont mises en œuvre par l'intégration d'un nombre plus ou moins élevé d'activités.

Etant donné que chaque étape définit son propre système compétitif (représenté par tous les acteurs y opérant), on ne peut pas exclure que, dans le cas où les OP auraient acquis une plus forte capacité concurrentielle par rapport aux autres acteurs, le système OP ait contribué à la diminution du nombre de ces derniers (sortie du secteur des acteurs les moins efficaces).

Les études de cas tendraient à confirmer cette hypothèse dans le cas de quelques OP des Pays-Bas, de l'Émilie Romagne, de la Calabre et, moins nettement de l'Andalousie. La baisse du nombre d'intermédiaires et les gains de compétitivité s'expliquent dans ces cas surtout par l'intégration de nouvelles activités qui étaient auparavant effectuées par les intermédiaires et les commerçants. Pour le même motif, en Dytiki Ellada également les OP interviewées témoignent d'une diminution du nombre des intermédiaires dans le secteur du frais. Cependant, cela a été limité au secteur de l'exportation (où les produits sont vendus directement aux chaînes de la GD étrangère), tandis que sur le marché local rien n'a changé (ce qui pousse à confirmer la liaison entre le faible développement de la GD et le maintien d'une structure traditionnelle de la filière).

A l'inverse, les OP de la région Languedoc-Roussillon affirment que, dans les dernières années, la structure de la filière régionale n'a pas été concernée par des changements significatifs.

¹⁵⁷ Pour les caractéristiques et les limites de cette étude, voir QE3

5.3.3. Les OP établissent-elles une clientèle stable et des relations contractuelles « équilibrées » ?

5.3.3.1 Etablissement des contrats de fourniture avec les acheteurs

Sur ce thème, nous avons demandé, aux OP concernées par l'enquête, si des contrats avec les acheteurs étaient établis. Les réponses (en pourcentage sur le total des OP) ont donné les résultats suivants.

Tableau 51 : Etablissement des contrats avec les acheteurs pour le principal produit frais (% sur total réponses)

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Jamais	29,1	34,1	23,8	0,0	39,1	0,0	0,0	0,0	25,0	31,6
oui systématiquement	23,2	17,1	19,0	50,0	17,4	55,6	25,0	80,0	50,0	15,8
oui souvent	17,2	22,0	28,6	0,0	4,3	33,3	75,0	0,0	25,0	10,5
oui parfois	30,5	26,8	28,6	50,0	39,1	11,1	0,0	20,0	0,0	42,1
Total réponses (N.)	151	41	21	2	46	9	4	5	4	19
Pas de réponses (N)	33	6	4	5	7	1	3	2	2	3
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

En général, seuls 23% environ des OP affirment établir systématiquement des contrats, et 17% déclarent recourir souvent à cette forme. Cependant, des situations disparates sont observées entre les Etats membres, avec une fréquence (systématiquement + souvent) beaucoup plus élevée aux Pays-Bas (100%) et en Belgique (80%) par rapport aux autres Etats membres¹⁵⁸. Il faut rappeler qu'il s'agit d'EM ayant un TdO élevé, mais aussi très orientés à l'exportation. A l'inverse, les relations réglées par contrat sont très peu fréquentes en Allemagne (26,3) et surtout en Espagne (21%).

Le faible recours aux contrats a été confirmé par plusieurs OP étudiées lors des EDC, sauf aux Pays-Bas¹⁵⁹. En outre, quelques OP affirment qu'elles n'établissent pas non plus de contrats avec la grande distribution, à tout de moins qu'elles n'établissent pas dans des contrats, les prix de vente, comme le détaille l'encadré ci-dessous.

Résultats des études de cas : l'établissement de contrats

En Languedoc-Roussillon, de manière générale, aucun contrat n'est passé sur le marché du frais (cette pratique n'est usitée que sur les produits transformés où la presque totalité des ventes sont régis par des contrats à la saison). Quelques fois, les OP passent des conventions avec les expéditeurs/grossistes, et les relations sont basées sur la confiance mutuelle. Avec la GD des engagements de volumes peuvent être établis. Dans le cas des produits de niche uniquement (i.e salades de la 4ème gamme, produits clubs) des contrats sont établis.

En Emilie-Romagne, les OP ne signent pas de contrats avec la GD : seuls des engagements indicatifs de vente sont établis, mais ils sont susceptibles de modifications importantes en cours de campagne (en fonction de l'évolution de la consommation et d'éventuelles crises de marché)¹⁶⁰.

En Calabre, de manière générale, sur le marché du frais des relations fiduciaires avec les acheteurs sont établies mais pas de contrat. Dans quelques cas, uniquement, des contrats d'approvisionnement sont établis, portant sur le calendrier des livraisons.

En Andalousie, pour quelques OP, des contrats sont signés avec les chaînes de la GD (nationales et étrangères), mais, en général, ils ne portent pas sur les prix (les prix sont établis à la semaine ou au jour, au moment de la vente). De plus, la diversité des clients entraîne une diversité de contrats. Les différences portent sur la formation des prix (fixés ou ouverts), la définition des volumes (fixés ou ouverts) et des options supplémentaires sur les volumes, etc. Les contrats sont généralement plutôt ouverts, fixant peu d'engagements de la part de l'acheteur. Pour les OP qui vendent leurs produits aux expéditeurs/grossistes, il n'y a pas de contrats écrits. Les accords sont moraux et portent sur les volumes essentiellement. La

¹⁵⁸ Un pourcentage très élevé concerne aussi les OP du Portugal (89%). Cependant, dans ce cas, il est légitime de supposer que les réponses ont concerné aussi les FL pour la transformation sous OCM, pour lesquels l'établissement d'un contrat est obligatoire dans le but de recevoir l'aide à la production.

¹⁵⁹ Dans ce pays, les contrats de vente ont progressivement substitué les ventes au cadran, très utilisées dans le passé. D'après l'enquête auprès des OP, les ventes au cadran ne sont importantes qu'en Belgique, où 49% des OP les utilisent comme mode principal ou secondaire.

¹⁶⁰ Les OP de l'Emilie Romagne ont souligné que le niveau des consommations, notamment des fruits d'été, est lié à l'évolution climatique de la saison : dans le cas d'une saison pluvieuse, le niveau des consommations baisse beaucoup

discussion a lieu en début de campagne, puis les clients passent leur commande au jour le jour. En outre, dans plusieurs cas (environ 40% de la production), les FL sont vendus par les producteurs à des expéditeurs via des marchés au cadran sur les sites des OP.

En Dytiki Ellada, des contrats annuels sont établis entre les OP et les clients pour les produits d'exportation. Lorsqu'il s'agit de la production pour le marché local, il n'y a pas de contrats : dans quelques cas, des ventes aux enchères informelles sont établies, ainsi que des accords informels avec les intermédiaires (normalement il s'agit de ventes sur l'arbre).

5.3.3.2 Les avis des OP concernant le respect des termes contractuels par les différents types d'acheteurs

Dans la QE3 nous avons montré que la fiabilité des acheteurs, notamment le respect des termes contractuels et des délais de paiement, est considérée comme un facteur important. Ceci pousse les OP à préférer les acheteurs les plus fiables, même en présence d'un prix parfois plus bas.

Les OP interviewées au cours des EDC, interrogées sur ce thème, ont affirmé que la grande distribution est considérée globalement comme un partenaire fiable, car les engagements et les délais de paiement sont respectés et, surtout, il n'y a jamais de défauts de paiement. Cependant, des OP (en Languedoc-Roussillon) observent que, quelques fois, des litiges sur la qualité des produits sont utilisés par la GD pour jouer sur les prix.

Par contre, dans quelques cas, les grossistes sont considérés comme moins fiables, surtout ceux qui sont en difficulté financière (retards de paiement voire défauts de paiement). En outre, dans certains cas (notamment en Languedoc-Roussillon), les prix aux OP sont établis une fois que les expéditeurs/grossistes ont vendu le produit, en fonction des résultats des ventes (ce qui engendre des problèmes de transparence).

Cependant, la création d'un système organisé ne semble avoir eu que des effets limités sur la fiabilité des acheteurs, notamment la GD. A ce sujet, seuls 42% des OP de l'enquête sont d'accord avec le fait que la création des OP a contribué à ce que les opérateurs de la grande distribution respectent les délais de paiements envers les producteurs.

Tableau 52 : La création des OP a contribué à ce que les opérateurs de la grande distribution respectent les délais de paiements envers les producteurs

	Total	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE
Tout à fait d'accord	11,6	0,0	8,7	50,0	16,0	0,0	40,0	16,7	40,0	9,1
D'accord	30,5	22,5	52,2	50,0	26,0	55,6	60,0	33,3	0,0	18,2
Pas tout à fait d'accord	19,5	15,0	13,0	0,0	24,0	22,2	0,0	33,3	60,0	18,2
Pas d'accord	21,3	35,0	8,7	0,0	26,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,3
Ne se prononce pas	17,1	27,5	17,4	0,0	8,0	22,2	0,0	16,7	0,0	27,3
Total réponses (N)	164	40	23	4	50	9	5	6	5	22
Total échantillon (N)	184	47	25	7	53	10	7	7	6	22

Source: Enquête Agrosynergie

5.3.4. Les producteurs via les OP ont-ils un pouvoir de négociation accru sur le prix ?

Dans la QE3 nous avons déjà mis en évidence que le pouvoir de négociation des OP sur les prix est fortement limité, voire nul, même si des politiques et des actions mises en œuvre par les OP (programmation de la production, diversification variétale, stockage en frigo, etc.) permettent d'influencer le niveau des prix.

Par conséquent, la concentration de l'offre permise par le système d'OP ne semble pas avoir changé la condition de *price taker* des producteurs, car le rapport de force, notamment par rapport à la GD, continue à être fortement déséquilibré, voire à se dégrader au fil du temps (en raison de la plus forte concentration des chaînes de la GD)¹⁶¹.

¹⁶¹ On observe qu'en France, les producteurs et les OP déclarent avoir une capacité de négociation sur le prix plus forte les sur les variétés de « club ». Cependant, les opérateurs de ces variétés ne sont pas disposés à être reconnus OP ou AOP, car

5.3.4.1 Elements d'analyse sur la filière FL italienne

Comme nous l'avons déjà mentionné avant, les statistiques officielles ne permettent pas de reconstruire d'une façon détaillée le processus de formation des prix aux diverses phases de la filière. Cependant, certains résultats de l'étude de l'autorité de la Concurrence italienne (voir QE3), permettent d'envisager un cadre qui, bien que limité au cas italien, peut représenter un exemple significatif. Dans le tableau suivant, les prix de vente à la consommation de chaque produit analysé et la moyenne des cinq produits sont reportés (les prix sont une moyenne pondérée des prix de vente sur les divers canaux de la distribution, notamment la GD, les primeurs et les marchés de quartier).

En général, il existe une corrélation positive entre la longueur de la filière et le prix de vente du produit (les prix à la consommation sont plus élevés là où la filière est plus longue).

Tableau 53 : Prix de vente à la consommation dans diverses filières italiennes (Euros/kg)

	Choux-fleurs	Laitues	Courgettes de serre	Oranges "tarocco"	Pommes Golden	Moyenne
Achat direct	1,51	1,47	1,74	0,93	1,34	1,39
1 intermédiaire	1,21	1,60	2,39	1,03	1,34	1,55
2 intermédiaires	1,66	1,96	2,38	1,2	1,56	1,72
3 - 4 intermédiaires	1,42	2,17	2,09	1,4	--	1,78
Moyenne	1,41	1,81	2,32	1,15	1,39	1,62

Source: Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par Guardia di Finanza. 2007

De même, le tableau suivant montre les prix d'achat payés aux producteurs (dans ce cas aussi, il s'agit de la moyenne pondérée des prix d'achat dans des divers canaux de la distribution). Il faut préciser que par « producteurs », on entend ici soit les producteurs indépendants, soit les producteurs organisés en coopératives et/ou en OP.

En général, le prix reçu par le producteur est d'autant plus élevé que l'acheteur est proche du consommateur final. Par ailleurs, les prix reçus par les producteurs incluent la valeur ajoutée dérivant des services offerts (lavage, tri, manipulation, conditionnement du produit, gestion de la logistique, etc.), dont l'importance dépend de leur position dans les diverses phases de la filière (voir QE3). Ils ne sont donc pas l'expression de la seule activité de production agricole.

Tableau 54 : Prix d'achat au producteur dans diverses filières italiennes (Euros/kg)

	Choux-fleurs	Laitues	Courgettes de serre	Oranges "tarocco"	Pommes Golden	Moyenne
Achat direct	0,87	0,74	1,01	0,70	0,78	0,81
1 intermédiaire	0,47	0,66	1,04	0,48	0,69	0,70
2 intermédiaires	0,48	0,50	1,02	0,24	0,66	0,56
3 - 4 intermédiaires	0,43	0,47	0,85	0,26	--	0,52
Moyenne	0,51	0,58	1,00	0,35	0,70	0,64

Source: Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par Guardia di Finanza. 2007

La confrontation des prix de vente à la consommation et des prix d'achat au producteur permet donc d'estimer le pourcentage d'augmentation des prix entre les deux opérateurs dans les diverses filières (rapport % prix de vente/prix d'achat)¹⁶².

Tableau 55 : Augmentation (en pourcentage) des prix de vente à la consommation des FL par rapport aux prix d'achat dans les diverses filières

	Choux-fleurs	Laitues	Courgettes de serre	Oranges "tarocco"	Pommes Golden	Moyenne
Achat direct	73,56	98,65	72,28	32,86	71,79	71,60
1 intermédiaire	157,45	142,42	129,81	114,58	94,20	121,43
2 intermédiaires	245,83	292,00	133,33	400,00	136,36	207,14
3 - 4 intermédiaires	230,23	361,70	145,88	438,46	--	242,31
Moyenne	176,47	212,07	132,00	228,57	98,57	153,13

Source: Autorité de la Concurrence à partir de données collectées par Guardia di Finanza. 2007

cette reconnaissance engendrerait des coûts. De plus, ces opérateurs désirent rester dans une démarche privée, car elle a fonctionné sans aucun soutien et donc il n'y a pas de nécessité d'entrer dans le système organisé.

¹⁶² %Augmentation = ((prix de vente/prix d'achat)-1)*100

De l'analyse de ces données, on peut déduire les considérations suivantes :

- La filière courte (achat direct et 1 intermédiaire) est plus efficiente par rapport à la filière longue, et permet d'engendrer un bénéfice au consommateur final. Sur ce sujet, l'étude mentionnée met aussi en lumière que, dans le cas de la filière longue (3-4 intermédiaires), plusieurs opérateurs ne créent pas de valeur ajoutée (pas de services de manipulation, conditionnement, etc.), se limitant à un passage du produit dont le coût (« parasite ») d'intermédiation se reflète sur le prix à la consommation. En outre, dans environ 10% des cas, ces mêmes services sont rendus deux ou plusieurs fois par des opérateurs de la filière, ce qui contribue à baisser l'efficacité. De plus, dans le cas de la filière courte, le prix à la consommation plus bas devrait générer (en principe) une demande finale plus élevée, ce qui contribuerait à mieux garantir aux producteurs l'écoulement du produit¹⁶³.

La diminution du nombre des intermédiaires est donc un facteur-clé pour l'amélioration de l'efficacité de la filière. Comme on l'a déjà mentionné, au fil du temps ce nombre a baissé dans la plupart des Etats membres/ régions. Toutefois, cela ne semble pas attribuable aux effets de l'OCM, mais plutôt aux changements de la structure de la filière engendrés par le développement (différencié dans les Etats membres/régions) de la grande distribution.

- Les données montrent que le prix payé aux producteurs (notamment les OP) est beaucoup plus haut dans le cas de la filière courte, là où les OP ont un niveau d'intégration plus élevé. Cependant, étant donné que ce prix est également l'expression des activités de service à valeur ajoutée (et donc des coûts relatifs pour leur réalisation aussi), il ne permet pas d'établir dans quelle mesure le producteur agricole (membre des OP) bénéficie d'une meilleure rémunération de son activité. En principe, néanmoins, l'amélioration de l'efficacité jointe à l'appropriation d'une partie significative des marges concernées devraient permettre aux producteurs des OP, opérant dans la filière courte, de bénéficier des résultats économiques (en termes de prix accrus) provenant de la vente directe à la distribution finale.

Toutefois, l'analyse effectuée à la QE3 a mis en évidence que la proportion d'OP vendant directement leurs produits aux détaillants (notamment à la grande distribution) est plutôt limitée. En outre, la possibilité de mettre en œuvre des stratégies d'intégration totale des activités dépend de la disponibilité d'une masse critique de produit et de l'existence de compétences spécifiques. Ainsi, l'analyse a mis en évidence qu'en général, il s'agit des OP de grande taille, ayant également la possibilité de réaliser des économies d'échelle. Par ailleurs, l'analyse effectuée à la QE1 a mis en évidence que seuls quelques 25% des OP (en 2006) disposent d'une dimension économique suffisante (VPC de plus de 10 M€) pour adopter ces stratégies.

Par conséquent, il est légitime de penser que c'est justement dans ces types d'OP que les producteurs peuvent (potentiellement) bénéficier d'un prix accru, tandis que dans les autres OP ces potentialités devraient être plus faibles.

En outre, étant donné que les stratégies de positionnement dans la filière sont un choix individuel des OP fonction des possibilités mentionnées ci-dessus (mais aussi fonction du contexte¹⁶⁴ et des facteurs liés au produit¹⁶⁵), il est également légitime de penser que l'augmentation du taux d'organisation ne permettrait pas, à elle seule, de renforcer la place des producteurs sur le marché.

5.3.4.2 Comparaison du prix implicite aux producteurs dans les bassins fortement / peu organisés sur quelques produits

Pour vérifier s'il existe des différences significatives entre les prix reçus par les exploitants FL localisés dans des Etats membres/régions les plus organisés, et ceux reçus par les producteurs localisés

¹⁶³ On rappelle ici que la garantie d'écoulement de toute la production est l'un des principaux facteurs d'attraction des OP de la part des producteurs, ce qui amène ces derniers à accepter un niveau de prix quelque fois plus bas (voir QE1).

¹⁶⁴ Notamment du poids de la GD par rapport aux autres canaux de la distribution (voir QE3)

¹⁶⁵ Voir QE 1

dans les Etats membres/régions ayant un TdO plus faible, nous avons étudié les données du RICA. Pour cela, nous avons réalisé une comparaison des prix implicites de produits calculés à partir des données des échantillons du RICA déjà utilisées dans la réponse aux QE précédentes. Les prix implicites (moyens) reçus par les producteurs ont été calculés en rapportant la valeur de la production des cultures FL à la quantité produite.

Comme déjà mentionné, plusieurs données manquantes (pour plusieurs années de la période 1997-2005 et pour quelques EM/région, concernant surtout les volumes produits par les exploitations des échantillons) ont significativement limité l'analyse. En outre, plusieurs données anormales dans les échantillons (à la fois la valeur de la production spécifique des cultures et les quantités concernées) invitent à douter de la fiabilité de ces données. Par conséquent, les résultats de l'analyse doivent être considérés avec beaucoup de prudence.

Les données disponibles ont donc permis de calculer les prix implicites des années 2004-2005 pour quelques EM/régions et quelques cultures. Dans ce cas, les comparaisons ont été effectuées sur la moyenne du niveau absolu des prix implicites des deux années.

De plus, la disponibilité d'une série complète de données sur l'ensemble de la période a limité l'analyse à quatre cultures (tomates de consommation, oranges, fruits à pépins et fruits à noyau). Pour ces cultures, dans le but de comparer l'évolution dans les EM/régions, les indices des prix implicites ont été calculés (base 1997 = 100), ainsi que les taux de variation annuels¹⁶⁶.

Le tableau suivant met en évidence la moyenne 2004-2005 des prix implicites (en niveau absolu, euros/tonne) dans les Etats membres/régions, distingués par niveau du taux d'organisation.

Tableau 56 : Prix implicites aux producteurs (Euros/tonne, moyenne 2004-2005)

		Légumes plein champ	Légumes sous abri	Tomates	Légumes à fruit / fleur	Oranges	Arbres fruitiers et baies	Fruits à pépins	Fruits à noyau
TdO haut	Pays-Bas		1201		1772				
	Emilie-Romagne.	169					343	349	336
	Valencia			758			648		601
TdO moyen	France			891			480	385	734
	Languedoc-Roussillon						625		663
	Espagne	231	525	565	653	208	443	284	446
	Andalousie		651	644	747	210	931		
	Italie	335	502	555	533	238	396	353	430
TdO bas	PACA						418	332	
	Calabre	297				190			
	Grèce	386	395	685	436	222	383	437	326
	Ipiros-Peloponnisos					222			
	Stereia Ellada	311	737	688					

Sources : RICA (EU-FADN-DG AGRI L-3)

Les résultats de l'analyse montrent des niveaux de prix très différents entre les Etats membres/régions et ce pour toutes les cultures. De plus, les résultats de l'analyse sont assez disparates et parfois contradictoires par rapport aux résultats attendus sauf dans deux cas. Tout d'abord aux Pays-Bas, on observe un niveau nettement plus élevé des prix implicites des légumes qui semble corrélé au plus fort TdO. De plus, dans le secteur des légumes à fruit/fleur, on observe un décalage des prix en fonction du TdO qui semble (plus ou moins) cohérent par rapport aux attentes.

Dans quelques cas, notamment en Emilie-Romagne (ayant un TdO très élevé), les prix moyens reçus par les producteurs semblent plus bas par rapport à presque toutes les autres EM/régions (y compris l'Italie). Cependant, ce résultat, en contradiction par rapport aux attentes, peut être expliqué par l'importance des produits livrés à l'industrie de transformation à des prix beaucoup plus bas

¹⁶⁶ Dans ce cas aussi, le taux de variation a été calculé par le coefficient (en pourcentage) de la courbe exponentielle de régression appliquée aux séries du N.I de la période 1997-2005.

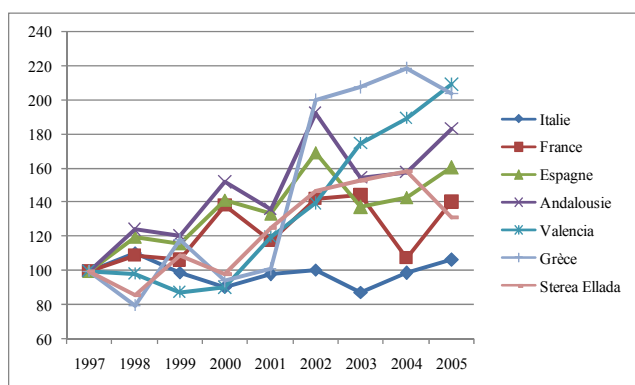
(notamment la tomate pour la transformation dans le cas des légumes de plein champ et des pêches et poires dans le cas des fruits à noyau et des fruits à pépins). Par ailleurs, la forte proportion du produit à la transformation semble également expliquer le prix plus bas des oranges en Calabre (dans cette région, environ 75% de la production des oranges sont transformés).

Par conséquent, exception faite des deux cas susmentionnés, les résultats de l'analyse ne permettent pas de mettre en lumière l'existence d'une corrélation significative du niveau du prix par rapport au niveau du TdO.

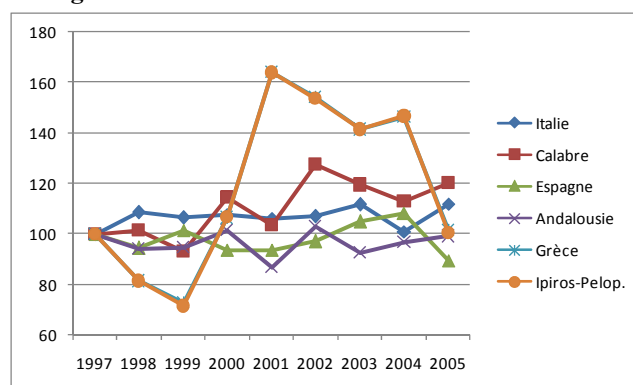
Concernant l'évolution des prix dans les Etats membres/régions ayant des TdO différents, les résultats de l'analyse sont synthétisés dans les graphiques suivants.

Figures 46 : Evolution du N.I. des prix implicites aux producteurs (1997 = 100)

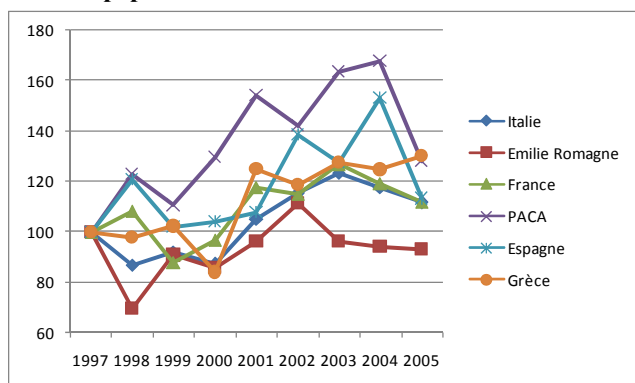
Tomates consommation



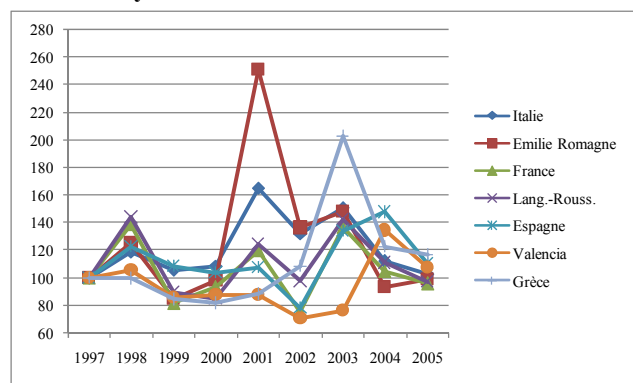
Oranges



Fruits à pépins



Fruits à noyau



Sources : à partir des données du RICA (EU-FADN-DG AGRI L-3)

Tableau 57 : Taux annuel de variation des prix implicites aux producteurs dans les Etats membres/régions sur la période 1997-2005 (%)

		Tomates consommation	Oranges	Fruits à pépins	Fruits à noyau
TdO haut	Emilie-Romagne			-0,1	3,0
	Valencia	6,2			-0,1
TdO moyen	France	3,7		1,8	0,4
	Languedoc-Roussillon				1,3
	Espagne	5,6	-0,1	3,2	2,0
	Andalousie	7,1	-0,2		
	Italie	0,0	1,1	1,3	3,1
TdO bas	PACA			5,5	
	Calabre		2,0		
	Grèce	7,6	3,3	2,5	2,3
	Ipiros-Peloponnisos		3,3		
	Sterea Ellada	4,3			

Sources : à partir des données du RICA (EU-FADN-DG AGRI L-3)

Dans ce cas aussi, les résultats de l'analyse sont en contradiction avec les attentes.

Dans le cas des tomates de consommation (dont les évolutions sont très différenciées selon les Etats membres/régions), le taux annuel de variation (TdV) le plus fort est observé dans la région de Valencia (ayant un TdO élevé), mais également en Grèce (ayant un TdO très bas). Par contre, à Valencia le TdV est le plus bas (il est presque nul) pour les fruits à noyau. Dans le cas des fruits à pépins, le taux annuel de variation le plus fort est observé dans la région PACA (ayant un TdO bas), tandis qu'en Emilie-Romagne il est presque nul (ayant un TdO très élevé).

Dans le cas des oranges également, la Grèce et l'Ipiros-Péloponnisos montrent le TdV le plus élevé. Dans ce cas, cependant, les opérateurs interviewés au cours des EDC ont mis en évidence qu'avant la création des OP, environ 80% de la production d'oranges de qualité commerciale étaient transformés en jus, car les prix payés par les intermédiaires aux producteurs étaient très bas, et ces derniers préféraient vendre leurs oranges aux industriels. Depuis la création des OP, avec le *by-passage* (fait de court-circuiter) des intermédiaires, la situation a changé, et les producteurs ont bénéficié d'un prix plus élevé. Par conséquent, étant donné ces résultats, la comparaison de l'évolution des prix ne permet pas de formuler des conclusions.

5.3.5. Jugement évaluatif

Bien qu'on ne puisse pas exclure que le système organisé ait contribué, dans une certaine mesure, à rationaliser la structure de la filière, le rôle du développement de la GD est dominant. Par conséquent, la possibilité pour les OP d'opérer sur des filières plus courtes est généralement induite par des dynamiques exogènes au système, et elle dépend de leur capacité d'adaptation au contexte.

En ce qui concerne le meilleur équilibre des relations avec les acheteurs, seule une proportion limitée d'OP établit des contrats par lesquels, au moins potentiellement, une négociation est mise en place. Cependant, dans la plupart des cas, la négociation ne concerne pas le prix, sur lequel le pouvoir des OP est quasi-nul. Par conséquent, la concentration de l'offre ne semble pas avoir changé la condition de *price taker* des producteurs. Par ailleurs, comme on l'a déjà mentionné à la QE3, plus que l'expression d'une modification des rapports de force sur les prix, les contrats constituent une modalité de renforcement du partenariat (et de coordination) entre les OP et la GD, ceci étant également favorisé par une plus grande fiabilité de la GD (par rapport aux autres types d'acheteurs) en termes de respect des engagements et des paiements.

La lecture croisée des résultats de l'analyse de la QE1, de la QE3 et des approfondissements de la QE2 ne permet pas d'établir si, globalement, le système organisé (concentration de l'offre) permet aux exploitants concernés d'être mieux rémunérés, ni si l'augmentation du taux d'organisation dans l'OCM permet (à elle seule) de renforcer leur place sur le marché. En effet, les avantages potentiels pour les exploitants (en termes de prix accru) dépendent des stratégies de positionnement des OP sur les différentes étapes de la filière, ce qui est un choix individuel de chaque OP, indépendant de l'OCM.

5.4. Pertinence des mesures de soutien aux OP au regard des besoins et des problèmes du secteur (QE4)

Cette partie répond à la quatrième question d'évaluation : **dans quelle mesure l'aide aux organisations de producteurs a-t-elle été pertinente au regard des besoins et des problèmes du secteur ?**

5.4.1. Compréhension de la question et méthode de réponse

Par pertinence, on entend la mesure dans laquelle les objectifs des mesures de soutien et la logique d'action d'intervention, définies par l'OCM FL (voir 3.1.1.2.2), répondent aux besoins et aux problèmes du secteur des fruits et légumes. Cette question conclue le thème 1 de l'évaluation et invite à s'interroger sur les points suivants :

- en quoi les objectifs spécifiques et globaux de la politique de soutien des OP répondent aux enjeux réels du secteur FL (qui peuvent être différents d'un bassin de production à l'autre). Il s'agit notamment d'analyser en quoi les objectifs, définis en 1996¹⁶⁷, sont encore pertinents actuellement, et en quoi la réforme de 2007¹⁶⁸ a su prendre en compte les éventuelles évolutions des enjeux.
- D'autre part, il convient d'analyser, si la logique d'intervention des mesures, en particulier le lien entre les objectifs spécifiques et globaux, est pertinente.
- Enfin, il nous semble utile d'élargir la réflexion à la notion de cohérence, en analysant s'il existe d'autres mesures qui visent à répondre aux besoins et aux enjeux du secteur et s'il existe une cohérence entre ces mesures : c'est-à-dire si la coexistence de ces mesures peut représenter (pour tout ou en partie) une forme de duplication ou à l'inverse une complémentarité.

5.4.1.1 Approche méthodologique

5.4.1.1.1 Méthode d'analyse de la pertinence

A partir des textes réglementaires, nous identifions quelle analyse des besoins et des problèmes du secteur a conduit à la définition des objectifs et des mesures étudiés. Nous réutilisons pour cela la description du cadre réglementaire présentée en partie 3, complétée par l'étude des communications de la Commission lors des réformes.

Cette analyse est confrontée à un diagnostic des problèmes et des besoins du secteur FL à l'échelle de différents bassins de production. Ce diagnostic a été conduit lors des études de cas sur la base des points de vue des opérateurs et de la bibliographie disponible. Il permet d'analyser en quoi l'aide aux OP était et est toujours pertinente.

Cette analyse est approfondie par une réflexion sur la logique d'intervention (en particulier la pertinence du lien entre objectifs globaux et objectifs spécifiques) en reprenant l'analyse de la réglementation faite dans le point 3 et les résultats des études de cas.

Pour ces deux premières analyses, nous distinguons les enjeux internes aux secteurs (enjeux sur des services dits « marchands ») et des enjeux « sociétaux » identifiés par le règlement, portant sur la protection de l'environnement et la santé publique. Pour ces derniers enjeux il est utile de les comparer au diagnostic des opérateurs mais aussi aux attentes des consommateurs, des Etats etc. Pour cela nous utilisons essentiellement des études existantes sur ce thème.

5.4.1.1.2 Méthode d'analyse de la cohérence de l'aide aux OP et des autres outils réglementaires

Cette analyse est centrée sur le règlement du développement rural (RDR). Le rôle des politiques nationales ou régionales est toutefois documenté, au cas par cas, dans les régions d'étude de cas et leur

¹⁶⁷ Règlement (CE) n° 2200/1996 du Conseil

¹⁶⁸ Règlements (CE) n°1182/2007 du Conseil puis intégré au règlement (CE) 1234/2007 du Conseil

cohérence avec les aides aux OP est étudiée. Du fait de la subsidiarité laissée aux Etats membres en matière de mise en œuvre du RDR et de cohérence avec l’OCM, les études de cas et les études nationales sont les principales sources d’information pour cette question.

Concernant le RDR, nous centrons l’analyse sur la programmation 2000-2006, nous évoquons, également, les grands changements pour la programmation suivante.

L’analyse de la cohérence se fait sur la base de :

- L’analyse comparée de la réglementation communautaire de l’OCM FL et du RDR pour identifier les zones de recouvrement ;
- la description, dans les régions d’étude de cas, des mesures mises en œuvre pour assurer la compatibilité et la cohérence des deux types de soutien.

5.4.1.2 Critères et indicateurs

Critère 1 : les objectifs de concentration et de renforcement de la position des producteurs de l’offre répondent (ou non) aux enjeux du secteur des fruits et légumes
Evolution de la concentration de l’offre dans les OP (QE1)
Evolution de la concentration de l’offre dans la chaîne de distribution des FL (QE2 et 3)
Avis des opérateurs sur l’évolution des relations OP –Grande distribution
Avis des opérateurs sur la pertinence de l’objectif de concentration de l’offre et de renforcement de la position des producteurs
Critère 2 : les objectifs d’amélioration de la compétitivité et d’adaptation à la demande répondent (ou non) à des enjeux majeurs du secteur
Facteurs critiques de la compétitivité des FL par rapport aux évolutions de la demande (QE3)
Avis des opérateurs sur la pertinence des objectifs d’amélioration de la compétitivité et d’adaptation à la demande
Critère 4 : les objectifs de protection de l’environnement et de santé publique répondent (ou non) à des enjeux sociétaux liés au secteur FL
Reconnaissance des fruits et légumes comme des facteurs jouant sur la santé publique
Existence de politique de sensibilisation du public à la consommation de FL dans les Etats membres
Enjeux environnementaux du secteur fruits et légumes
Critère 5 : Les mesures de soutien aux OP sont globalement pertinentes (ou non) par rapport aux besoins et problèmes du secteur FL
Nombre et types de points non compris dans les objectifs du règlement qui sont des critères centraux du diagnostic sur la compétitivité
Avis des opérateurs sur la pertinence général des mesures du soutien par rapport aux enjeux généraux du secteur FL par bassin de production
Critère 6 : Les objectifs et instruments des autres politiques communautaires, nationales ou régionales et de l’aide aux OP présentent (ou non) des zones de recouvrement
Nombre d’objectifs et instruments du RDR communs à ceux des OP
Nombre d’instruments de politiques régionales et/ou nationales bénéficiant au secteur des fruits et légumes et/ou aux OP
Critère 7 : Les Etats membres ont mis en place (ou non) les règles pour la cohérence entre mesures du RDR et aides aux OP
Nombre d’Etats membres ayant mis en place des outils « intelligent » de cohérence entre mesures
Liste des outils/mesures de cohérence mis en place par les Etats membres

5.4.1.3 Sources des données et limites de l’analyse

En ce qui concerne le premier point de l’analyse, les sources de données et d’information sont les textes réglementaires de la Commission et du Conseil et les communications et les analyses d’impact de la Commission précédant les réformes. Pour réaliser le diagnostic du secteur FL, nous utilisons les points de vue des opérateurs exprimés dans les enquêtes auprès des OP et les études de cas (dont une partie est déjà valorisée dans les questions d’évaluation précédentes et dont nous reprenons les résultats) ainsi que la bibliographie disponible sur le sujet. Cette analyse présente les limites suivantes : le diagnostic des enjeux n’a été conduit que dans les quelques bassins de production étudiés lors des études de cas et non dans la totalité de l’UE. La représentativité est donc limitée même si les régions études de cas ont été choisies pour leur importance en termes de production de FL. Le diagnostic devrait donc identifier les problématiques majeures mais ne peut pas être considéré comme étant exhaustif. D’autre part nous n’avons dû utiliser des points de vue d’opérateurs complétés par des études existantes, mais nous n’avons pas pu faire d’observations directes, notamment sur le thème de l’environnement où ce type d’observations aurait pu être important.

En ce qui concerne l'analyse de la cohérence, les sources des données sont la réglementation communautaire de l'OCM FL et du RDR. Les résultats des études de cas et des études nationales permettent d'identifier des mesures nationales de soutien qui pourraient également comporter des zones de recouvrement, et les mesures pour assurer la compatibilité et la cohérence des différents types de soutien. Comme pour l'analyse de la pertinence, les limites de l'analyse sont liées au fait que les sources d'information sont essentiellement qualitatives et cantonnées à l'échelle géographique des études de cas. Les résultats obtenus sont donc susceptibles de ne pas être systématiquement représentatifs de l'ensemble du territoire étudié.

5.4.2. Pertinence des objectifs et des instruments des mesures de soutiens aux organisations de producteurs par rapport aux enjeux du secteur

5.4.2.1 Rappel des objectifs et des enjeux du secteur FL définis par le règlement (CE) 2200/96 et (CE) 1580/2007

5.4.2.1.1 Réforme de 1996

L'analyse des communications¹⁶⁹ de la Commission qui ont conduit à la réforme de l'OCM FL montre que les enjeux identifiés étaient à l'époque :

- un risque de durcissement de la concurrence sur le marché mondial et le marché communautaire : il était considéré comme lié d'une part, au niveau mondial, à une tendance à l'accroissement de la production plus rapide que celle de la demande ; et d'autre part à l'application des accords de l'OMC (cycle de l'Uruguay) devant mener à une baisse des tarifs douaniers. Cette analyse a conduit à la nécessité d'aider le secteur à améliorer sa compétitivité et sa capacité à s'ajuster aux évolutions du marché. Les instruments principaux étaient à la fois le regroupement de l'offre au sein d'OP stables et durables et le soutien aux OP via le cofinancement des programmes opérationnels.
- Une tendance à la concentration de la distribution des FL, du fait de la place croissante des centrales d'achat et de la grande distribution : elle conduit à la nécessité de contrebalancer cette évolution en soutenant la concentration de l'offre dans l'objectif de renforcer la position des producteurs de FL sur le marché. L'instrument est donc de soutenir des organisations de producteurs orientées vers le marché (et non destinées à gérer des retraits du marché c'est-à-dire la politique d'intervention communautaire).
- La nécessité de gérer des crises de surplus périodiques liées aux caractéristiques périssables des fruits et légumes et à l'influence de facteurs non prévisibles (essentiellement le climat qui joue sur l'offre et la consommation de FL). Ceci conduit à la nécessité d'un instrument plus efficace et efficient que le régime d'intervention (les retraits). Ce dernier doit donc être révisé avec un rôle plus important donné aux OP.
- Des enjeux sociétaux de protection de l'environnement et de santé publique auxquels le secteur des fruits et légumes peut contribuer à répondre, via les services joints qu'il fournit au-delà de la simple production de fruits et légumes.

Sur la base de cette analyse, il est conclu à la nécessité de mettre en place des mesures de soutien aux OP ayant les objectifs globaux¹⁷⁰ : d'améliorer la qualité des fruits et légumes ; de soutenir le dynamisme et la capacité des producteurs à s'adapter aux évolutions de marché ; de soutenir la production de services joints à la production des fruits et légumes, en particulier la protection de l'environnement et la santé publique. L'instrument central de la politique devient les OP.

Sur la base de ce diagnostic des enjeux, les mesures de soutien aux OP se voient assigner cinq objectifs globaux. Comme le montre le graphique de la logique d'intervention (partie 3), les objectifs

¹⁶⁹ Commission européenne, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : development and future of Community policy in the fruit and vegetables sector*; COM (94) 360 final, Bruxelles, 27.07.1994

¹⁷⁰ Pour rappel, les objectifs globaux sont les objectifs auxquels la politique participe mais pour lesquels elle n'est pas suffisante pour les mettre en œuvre seule.

doivent être atteints en favorisant le regroupement de l'offre dans des OP, elles-mêmes membres d'associations d'OP et d'interprofession(s), et soutenues par les programmes opérationnels et des aides spécifiques à leur constitution. On peut ainsi rapprocher les objectifs globaux, des objectifs spécifiques des OP et leurs programmes opérationnels définis dans la réglementation, dans le tableau suivant.

Tableau 58 : Lien entre les objectifs globaux et spécifiques

Objectifs spécifiques*	Objectifs globaux
Promouvoir la concentration de l'offre et la mise en marché de la production des membres	Renforcer la position des producteurs (considérant 7) face à la concentration de l'aval du marché au travers d'une plus grande concentration de l'offre
Régulariser les prix à la production Assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité	Stabiliser les cours (considérant 16)
Assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité Promouvoir la concentration de l'offre et la mise en marché de la production des membres Réduire les coûts de production Améliorer la qualité des produits Développer leur mise en valeur commerciale	Renforcer la compétitivité (exprimé indirectement à travers les objectifs spécifiques)
Promouvoir des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment pour protéger la qualité des eaux, du sol, du paysage et pour préserver et/ou promouvoir la biodiversité Promouvoir la production intégrée ou d'autres méthodes de production respectant l'environnement et Créer des lignes et des produits biologiques,	Protéger l'environnement (considéranants 14 et 16)
Promouvoir des produits auprès des consommateurs Assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité Améliorer la qualité Promouvoir la production intégrée ou d'autres méthodes de production respectant l'environnement	Promouvoir la consommation des fruits et légumes (exprimé indirectement à travers les objectifs spécifiques des programmes opérationnels)

*les objectifs spécifiques sont répétés plusieurs fois car ils contribuent à plusieurs objectifs globaux

Source : Agrosynergie d'après règlement CE 2200/96 du Conseil

5.4.2.1.2 Réforme de 2007

Le diagnostic des enjeux du secteur, exprimé dans une étude d'impact¹⁷¹, qui a été faite lors de la réforme de l'OCM FL en 2007¹⁷², reprend en partie les analyses faites lors de la réforme précédente. Il identifie :

- un accroissement de la concurrence sur la période : il se traduit par un rôle croissant des échanges, avec une balance commerciale de l'UE déficitaire pour les légumes et les fruits frais et dont le déficit s'est accru depuis la fin des années 90 et justifie la nécessité d'un appui à l'amélioration de la compétitivité du secteur ;
- une prévision d'évolution des échanges extérieurs : elle est justifiée par la baisse attendue des barrières tarifaires suite à l'application des négociations de l'OMC (cycle de Doha), qui pourrait être partiellement compensée pour certains produits par une augmentation du coût de l'énergie et de l'impact des transports sur l'environnement ;
- l'accroissement du poids de la grande distribution sur les filières qui se poursuit et s'accompagne d'une concentration des groupes de la distribution, de l'accroissement de leur taille et de leur internationalisation ;
- une sensibilité des produits aux crises conjoncturelles : ces crises sont liées à la périssabilité des produits et la sensibilité de l'offre et de la demande aux facteurs climatiques ;
- des pressions sur l'environnement générés par le secteur fruits et légumes ;

¹⁷¹ Commission européenne, *Vers une réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés, synthèse des travaux d'analyse d'impact*, Document de travail des services de la Commission, SEC (2007) 74, 24/01/2007

¹⁷² Règlement (CE) n°1182/2007 puis règlement (CE) 1234/2007

- une réaffirmation de l'importance de la consommation des fruits et légumes pour les politiques de santé, notamment pour les publics de jeunes consommateurs et enfants.

Ce diagnostic se traduit donc par une poursuite des grandes orientations données aux mesures de soutien des OP avec les corrections du système décrites dans la partie 3.1.1.5.

5.4.2.2 Les objectifs du soutien des OP répondent-ils aux enjeux du secteur FL (hors problématique de rémunération des services joints) ?

Nous analysons dans la suite si les analyses ayant conduit aux réformes de 1996 et 2007, correspondent aux observations de terrain faites et aux analyses faites dans la bibliographie disponible.

5.4.2.2.1 Les objectifs de concentration de l'offre répond-il aux enjeux du secteur fruits et légumes ?

La concentration de l'offre est un objectif spécifique, au cœur de la logique d'intervention sur le soutien des OP. Selon les résultats des EDC, la concentration de l'offre est, en effet, considérée par les opérateurs de l'ensemble des bassins de production étudiés comme un besoin du secteur.

Elle est justifiée par les opérateurs, en premier lieu, comme une réponse à la concentration de la distribution des FL aux mains de la GD ou des exportateurs et des évolutions qui s'en suivent. Effectivement, nous avons montré, dans la QE3 que ce phénomène de concentration de l'aval de la filière avait des effets directs sur le secteur, avec:

- une réduction de la longueur de la filière et la disparition d'opérateurs spécialisés (par un phénomène d'intégration verticale des différentes fonctions au sein d'une structure unique) : comme, le note Jeannequin (2004) les circuits de commercialisation évoluaient par « empilement » au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles formes de ventes où le traditionnel côtoyait les circuits de la grande distribution. Le principe de massification et les évolutions de la logistique autorisent de tels gains de productivité que les formes modernes de circuits ne se juxtaposent plus aux formes anciennes mais au contraire les chassent ;
- une modification de la négociation et de la formation du prix dans la filière qui deviennent moins transparentes (avec la réduction du rôle joué par les marchés physiques et notamment les marchés au cadran) ;
- enfin une modification de la demande à laquelle font face les producteurs de fruits et légumes : pour pouvoir travailler avec les opérateurs de la GD (tant sur les marchés nationaux qu'à l'export) les producteurs de FL doivent être capables de fournir des volumes importants, de manière régulière, de proposer une gamme avec une interchangeabilité des produits, et de mettre en place des process de qualité (respect de cahier des charges privés, traçabilité, etc.), de gérer des retards de paiements, etc. (voir QE3).

En second lieu, selon les opérateurs, la concentration de l'offre est également une nécessité car elle permet de réaliser des économies d'échelle essentielles, dans un contexte d'une plus forte pression concurrentielle (notée dans tous les bassins étudiés). Les économies d'échelle peuvent être significatives, notamment, sur les investissements et les services de préparation des FL avant commercialisation. Ceci est particulièrement souligné dans les EDC de Pologne, de Hongrie, d'Emilie-Romagne et de Languedoc-Roussillon.

On retrouve au travers de ces deux facteurs explicatifs (concentration de l'aval et économie d'échelle) des facteurs apparus dans la QE1 comme favorisant l'émergence des OP (voir 5.2.5.3.)

Le regroupement de l'offre au sein de grandes structures de commercialisation est donc noté dans tous les bassins de production comme une nécessité mais avec des spécificités reflétant l'hétérogénéité des bassins.

Aux Pays-Bas, la presque totalité des volumes de FL sont gérés par des OP. L'enjeu du secteur n'est pas, en soit, la concentration mais une plus grande coordination entre les OP au sein notamment d'AOP (voir QE1).

En Emilie-Romagne, le taux d'organisation est élevé et les AOP jouent un rôle important. Cependant, les opérateurs considèrent que le processus de concentration doit se poursuivre pour pouvoir s'adapter au marché.

En Languedoc-Roussillon et en Andalousie, le taux de concentration de la production en OP est moyen et une partie des opérateurs ne sont pas reconnus en tant qu'OP (il s'agit, comme nous l'avons décrit dans la partie 4.1.5.2, des bureaux de vente de plusieurs OP, des expéditeurs ayant des activités équivalentes aux OP sans être l'unique propriété des producteurs, de très grands producteurs ayant une fonction d'expédition, etc.). Il existe, dans ces deux bassins, un enjeu de coordination entre OP et opérateurs non reconnus par l'OCM FL, ainsi qu'un enjeu d'accroissement de la taille des services commerciaux (fusion d'OP, ou mise en place de services commerciaux communs à plusieurs OP, etc.).

En Hongrie, le secteur est encore peu structuré et l'enjeu est considéré comme central, à la fois pour réaliser des économies d'échelle et mieux répondre à la demande de la GD, qui prend une part croissante sur le marché (elle gèrerait environ 50% des volumes actuellement en Hongrie, source FruitVeB).

En revanche en Calabre, Dytiki Ellada et Pologne, où les taux d'organisation, en particulier des filières FL frais, sont extrêmement bas, l'enjeu est présent mais prend une forme différente. Dans ces trois bassins, les filières « traditionnelles » jouent encore un rôle important, la GD (les chaînes ou leur centrale d'achat) s'y développe plus récemment et moins rapidement. En Calabre et Dytiki Ellada, les EDC soulignent que les filières traditionnelles ont un fonctionnement peu transparent et peu respectueux des législations et de la fiscalité. Pour les producteurs qui en ont la capacité (volume et qualité), la GD est considérée comme une opportunité pour garantir l'écoulement de la production, fiabiliser les transactions, mais aussi, probablement, pour échapper aux contraintes imposées par l'environnement social local. Dans ces trois bassins de production, le besoin de concentration est donc évident mais des difficultés freinent ce processus (QE1) : des facteurs structurels (nombre de producteurs élevé et faible taille des exploitations) ; la distance au marché de consommation et l'enclavement pour la Calabre, facteurs culturels (méfiance envers les structures organisées), le manque d'information des producteurs sur les avantages du système des OP, etc.

5.4.2.2 L'objectif de renforcement de la place des producteurs dans la filière répond-il aux enjeux du secteur FL ?

Selon le règlement, le renforcement de la position des producteurs est un objectif global du dispositif qui doit être atteint via l'objectif spécifique de la concentration de l'offre au sein d'OP, elles-mêmes organisées en AOP et interprofessions.

Dans les bassins étudiés, le renforcement de la position des producteurs sur la filière est, en effet, identifié comme un problème du secteur FL par les OP et les producteurs. Ils le relient au débat sur le niveau des prix aux producteurs et plus généralement la rentabilité et la répartition des marges entre les opérateurs de la filière FL. En effet, la QE3 a illustré cet enjeu (point 5.2.3.4), dans un des Etats membres étudiés (l'Italie), en montrant que le lieu de vente maintient systématiquement sa marge (37 à 40%) alors que plus les intermédiaires se multiplient, plus les producteurs voient leur marge se réduire.

Les opérateurs soulignent les conséquences engendrées par cet état de fait : la réduction régulière du nombre de producteurs (qui s'observe également à l'échelle de l'UE-27 avec un recul de 21% des exploitations productrices de légumes entre 2003 et 2005 et 6% pour les fruits, voir 4.1.2). Dans certaines régions, ceci est le résultat d'une concentration¹⁷³ des exploitations mais d'en d'autres, il s'agit d'un recul net des surfaces cultivées (en Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne, Pays-Bas pour les légumes, Hongrie pour les fruits ; voir 4.1.5.2). De manière générale, ce recul des surfaces cultivées s'observe dans l'UE-27 avec une perte de 1,2% des surfaces légumières et 2,90% pour les fruits (voir 4.1.2).

Les autorités régionales, dans les régions spécialisées, soulignent les conséquences sociales négatives sur le milieu rural de ce recul de la production de fruits et légumes et du nombre de producteurs (perte

¹⁷³ Diminution du nombre d'exploitations mais accroissement de la taille moyenne des exploitations productrices de FL

d'emplois agricoles et dans les secteurs liés, dépeuplement etc., évoqués dans les EDC de Languedoc-Roussillon, en Dytiki Ellada et en Andalousie).

Selon la logique d'action du règlement, la concentration de l'offre et le soutien des OP devraient permettre de rééquilibrer les rapports de force. Dans la QE1, la nécessité de faire contrepoids au secteur d'aval est, en effet, apparue comme un facteur favorisant l'émergence des OP dans huit Etats membres. En effet, les études de cas soulignent que les OP de grande taille parviennent à entrer dans une situation plus proche d'un partenariat commercial qu'un rapport de force avec la GD (situation évoquée aux Pays-Bas, en Languedoc-Roussillon, en Hongrie, en Emilie-Romagne). Ceci se traduit par une plus forte coordination avec la GD (politique de programmation de la saison par exemple). De plus, dans les autres bassins de production, la GD est perçue comme « assainissant » certaines pratiques des filières traditionnelles (Calabre, Dytiki Ellada). Enfin l'analyse de la QE3 indique que l'intégration de nouvelles fonctions par les OP, qui est favorisée par la concentration dans la filière, permet aux producteurs d'améliorer leur marge commerciale en réduisant le nombre d'opérateurs dans la filière.

Cependant, dans tous les bassins de production étudiés, les OP soulignent (voir QE2) que la concentration de l'offre ne donne pas pour autant de plus grand poids dans la négociation des prix et *a fortiori* dans la maîtrise des prix. La rapidité de la concentration de la chaîne de distribution, accompagnée de l'internationalisation des groupes de distribution (telles que décrit dans la QE3) mais également des filières (notamment des fruits) rend illusoire l'émergence d'OP ou d'AOP ayant des tailles suffisantes pour jouer sur les prix. Enfin la QE1 souligne, que la baisse des minima (VPC et nombre de membres) de reconnaissance des OP en 2003, a contribué d'un côté au progrès de la concentration de l'offre (notamment dans les régions peu ou pas organisées), mais d'un autre côté, dans les régions où le TdO est moyen ou élevé, a parfois favorisé la division de certaines OP ou l'émergence d'OP de petites tailles qui ne sont pas en mesure d'intégrer de nouvelles fonctions. Ainsi, elle permet d'atteindre les 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).

Ainsi, plusieurs EDC soulignent que la concentration n'est qu'une réponse partielle au besoin de renforcement de la place des producteurs : en Languedoc-Roussillon, les opérateurs soulignent la nécessité de coordination à une échelle supérieure à celle des OP, entre les opérateurs de première mise en marché d'un produit donné (qu'ils soient ou non des OP) pour planifier notamment les campagnes et mettre en place les actions nécessaires en cas de production élevée. La nécessité de coordination à une échelle supérieure à celle des OP est également soulignée au niveau de l'Andalousie et de l'Emilie-Romagne. Sur les marchés encore peu organisés, tels que la Dytiki Ellada, il est également souligné le manque de marchés physiques qui permettraient de rendre plus transparent le fonctionnement des filières traditionnelles.

5.4.2.2.3 L'objectif d'amélioration de la compétitivité répond-il aux enjeux du secteur FL ?

Nous avons analysé dans la question 3, les facteurs critiques de la compétitivité. Un cadre d'analyse de la compétitivité a été utilisé à cette fin. Il recoupe les objectifs spécifiques liés à l'objectif d'amélioration de la compétitivité et permet donc leur analyse. Nous la reprenons donc ici, la compétitive a été distinguée en :

- compétitivité prix,
- compétitivité coût qui est à rapprocher de l'objectif de l'OCM de réduction des coûts de production,
- compétitivité produit qui recouvre les objectifs spécifiques d'amélioration de la qualité et de réponse en volume,
- compétitivité de service et de positionnement qui est à relier à l'objectif de la mise en valeur commerciale.

La QE3 montre que les bassins où la GD ou l'export dominant ont une analyse à peu près similaire de l'évolution des facteurs clés de compétitivité. Ceci reflète que la GD et l'export expriment une demande homogène dans les différents bassins de production qui est caractérisée par les points suivants (voir 5.2.3.1) :

- le prix est un facteur déterminant et la GD cherche à maintenir des politiques de prix au consommateur bas ;
- des volumes importants ;
- une qualité particulière définie par des standards (en termes de variétés, aspect, taille, couleur etc.) et garantie par la mise en place de système de traçabilité, de cahiers des charges de production et de normes privées qui se généralisent et évoluent rapidement ;
- le respect d'une certaine organisation logistique adaptée aux exigences de la GD ;
- une capacité financière des fournisseurs pour gérer les retards de paiement.

Dans les bassins de production, où la GD n'est pas encore dominante, les facteurs clés sont différents : la demande de la GD est similaire, mais le marché local a une demande différente et dominante. Ainsi en Dytiki Ellada, en Pologne et en Hongrie, les consommateurs seraient assez peu demandeurs de produits emballés, peu sensibles aux certifications, et très sensibles au niveau de prix et l'origine régionale du produit. Cependant, ces préférences évoluent, notamment, avec le niveau de vie et la place que les chaînes de supermarchés sont en train de conquérir progressivement.

Dans tous les cas :

- la compétitivité prix est un facteur critique et il semble être le facteur central dans les bassins où la GD ne domine pas ;
- la compétitivité coût est identifiée dans tous les bassins de production comme un enjeu d'autant plus fort que les prix des intrants sont en augmentation. De plus, dans plusieurs bassins, l'amélioration de la compétitivité coût semble nécessiter un travail sur les techniques de production, mais au-delà une restructuration des exploitations. Ainsi aux Pays-Bas, les opérateurs soulignent la nécessité de l'accroissement de la taille des exploitations, un problème central du secteur du fait de la pression foncière très élevée et de la concurrence entre usage agricole du sol et d'autres types d'usage. En Andalousie, les opérateurs soulignent la nécessité de la modernisation des exploitations (installation de système de goutte à goutte, de filets anti-insecte, de système de ventilation dans les abris plastiques) combinée à la nécessité de l'accroissement de la taille des exploitations, mais également des plateformes de commercialisation (OP incluses). En Pologne, les résultats soulignent également un enjeu de modernisation des exploitations. Cette dernière est, jusqu'à présent, limitée par un manque de capacité financière des exploitations (de taille très réduite) et de solvabilité (capacité d'emprunt réduite). Enfin, en Hongrie également, une faiblesse du secteur est le manque de systèmes d'irrigation et d'infrastructures modernes de production.
- La compétitivité produit est un enjeu dans tous les bassins car la demande est en évolution plus ou moins rapide selon les bassins de production : les enjeux sur la compétitivité produit prennent également des formes différentes selon les atouts/faiblesses des bassins et les caractéristiques de leur marché. Ils ont été décrits de manière détaillée dans la QE3.
- La compétitivité de services et de positionnement ne sont importantes que dans les bassins où la GD ou les filières d'export dominant. Cet enjeu s'exprime au travers de la nécessité de diversifier les emballages, de développer les produits prêts à consommer (4^{ème} et 5^{ème} gamme), d'adopter des cahiers des charges privés et des normes privées, voire de développer des marques. En Andalousie, les opérateurs ont souligné un enjeu spécifique de construction d'une image positive suite à certaines polémiques autour des conditions de travail de la main d'œuvre immigrée et de la gestion de l'eau. Cependant, dans les bassins où la GD est peu présente, on note également que cet enjeu se développe. Ainsi en Pologne et en Hongrie, il ressort également un besoin de formation sur les techniques de marketing et de vente. En Grèce et en Calabre, il ressort de même un besoin de mieux valoriser les produits au travers d'une augmentation des ventes de produits emballés, un effort d'identification de l'origine des produits.

5.4.2.2.4 L'objectif de stabilisation du marché répond-il aux enjeux du secteur FL ?

Dans l'ensemble des bassins de production étudiés, il a été souligné que le secteur des FL est soumis à des crises conjoncturelles de surproduction. Celles-ci s'expliquent par les caractéristiques du produit :

une périssabilité qui limite les possibilités de stockage et une forte sensibilité de la production mais aussi de la consommation aux facteurs climatiques. Ceci confirme donc l'analyse du règlement.

La gestion de ces crises est considérée comme une nécessité. Selon les bassins de production, ce phénomène peut être aggravé :

- par un manque de diversité des productions dans la région (Dytiki Ellada) ;
- par un manque d'appui technique aux producteurs qui pourrait, pour certaines productions, favoriser une meilleure programmation de la production (Hongrie, Pologne) ;
- un déficit d'infrastructures permettant une meilleure maîtrise de la programmation de la production (Andalousie, Hongrie, Pologne, Dytiki Ellada) et/ou de stockage ;
- un manque de coordination entre les opérateurs notamment de 1^{ère} ou de 2^{nde} mise en marché (Languedoc-Roussillon, Andalousie, Emilie-Romagne) en incluant notamment les opérateurs non reconnus dans l'OCM FL (il s'agit, comme nous l'avons décrit dans la partie 4.1.5.2, des bureaux de vente de plusieurs OP, des expéditeurs ayant des activités équivalentes aux OP sans être l'unique propriété des producteurs, de très grands producteurs ayant une fonction d'expédition, etc.) ;
- un manque de promotion collective commerciale (Pays-Bas).

5.4.2.2.5 Des enjeux propres aux secteurs FL (hors environnement et enjeu de consommation) ne sont-ils pas pris en compte au travers des objectifs des mesures de soutien des OP de l'OCM FL ?

L'analyse des besoins et difficultés des secteurs dans les bassins de production étudiés a également fait apparaître des points qui ne sont pas directement considérés dans la réglementation au travers des mesures de soutien des OP. Nous les listons dans le tableau suivant. Rappelons que le travail présenté n'équivaut pas à un diagnostic complet des secteurs, il devrait permettre de faire ressortir les éléments principaux mais peut omettre certains points.

Besoins et difficultés identifiés	Bassins de production concernés
Un manque de structuration des filières au-delà du niveau des OP : - Manque de marchés physiques - une nécessité de coordination entre OP mais également avec les opérateurs non reconnus en tant qu'OP est soulignée	- Dytiki Ellada - Languedoc-Roussillon, Andalousie, en Emilie-Romagne
Un besoin de développement ou de renforcement de l'expérimentation et la recherche au stade de la production, de la valorisation du produit et de la logistique	Dytiki Ellada, Hongrie, Pays-Bas, Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne
Un manque de mise en place de labels de qualité et d'appellations d'origine	Dytiki Ellada, Calabre
Un manque de capacité financière et un manque de possibilités d'emprunt de la part des producteurs et des OP, qui limitent leur capacité à investir dans des infrastructures nécessaires pour réaliser des adaptations technologiques	Pologne, Hongrie
Un manque de qualification de la main-d'œuvre au niveau des exploitations mais également des services commerciaux et des OP	Hongrie, Pologne, Dytiki Ellada
Un enjeu de respect des réglementations et des normes nationales et européennes impliquant plus de contrôles réguliers afin de limiter la coexistence d'un secteur régulé (pour l'export et la GD) et d'un secteur non régulé (vente directe ou via grossiste)	Dytiki Ellada, Pologne, Hongrie
Manque d'informations fiables sur le secteur qui permettrait d'améliorer les systèmes de suivi et d'appui	Hongrie
Problématique autour de la main-d'œuvre saisonnière (1) - disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée aux périodes de pointe de travail agricole - gestion de l'immigration - l'harmonisation des politiques salariales et d'immigration entre Etats membres	Languedoc-Roussillon Andalousie, Pays-Bas Languedoc-Roussillon
Pression foncière : la compétition d'usage des terres entre le secteur agricole et les autres secteurs limitant les possibilités de restructurations des exploitations agricoles soit par un phénomène d'augmentation des prix de la	Pays-Bas

Besoins et difficultés identifiés	Bassins de production concernés
terre, soit par un manque de disponibilité de terre pour l'extension des zones de production agricole	
Un enjeu d'amélioration de la logistique de la filière	Pays-Bas (lié à une saturation des infrastructures routières et ferroviaires) Calabre (enclavement de la région et inefficience des infrastructures de transport)
Manque d'harmonisation des normes nationales phytosanitaires concernant les molécules actives	Languedoc-Roussillon

(1) Un enjeu sur la main-d'œuvre ; la plupart des systèmes de production fruits et légumes sont très intensifs en main-d'œuvre et caractérisés par des pics de besoin de main-d'œuvre par exemple à la période de récolte, de la taille etc. Il se pose en conséquence plusieurs problématiques selon les bassins autour de la main-d'œuvre :

- des problématiques de disponibilité d'une main-d'œuvre pour les pointes de travail selon une étude (Jeannequin et al., 2005) il s'explique par différents facteurs qui rendent peu attractif ces emplois : la courte durée du travail, sa pénibilité, la nécessité de travailler les jours fériés et les dimanches ; des problématiques de logement ou de transport ; et enfin les contrôles sur l'immigration saisonnière imposés par l'OMI (Office des migrations internationales) du secteur. Ce problème touche l'ensemble des bassins de production étudiés mais avec un degré d'importance différent. Dans les études de cas, cette problématique a été particulièrement citée en Languedoc-Roussillon. Dans d'autres bassins, des solutions ont été mises en œuvre : en Andalousie, la main-d'œuvre immigrée est mobilisée avec un effort récent pour la régularisation de ces travailleurs, aux Pays-Bas les producteurs pourraient solliciter des prestataires de services étrangers par exemple.
- Une problématique de qualification de la main-d'œuvre : en Pologne et en Hongrie, ce n'est pas la disponibilité de la main-d'œuvre mais la qualification qui est mise en cause, sachant que de nombreuses productions de FL sont très techniques et imposent une formation.
- Des problématiques d'homogénéité des politiques salariales et de gestion de l'immigration entre les Etats membres : cette problématique est lourdement soulevée en Languedoc-Roussillon. En effet, tous les Etats membres n'ont pas les mêmes politiques salariales (ce qui joue sur le coût de la main-d'œuvre) et les mêmes politiques de gestion de l'immigration. Il s'en suit une demande de certains opérateurs pour une homogénéisation, débat qui pose un problème plus général dépassant largement le secteur des fruits et légumes.
- La gestion et les conditions de travail de la main-d'œuvre immigrée : cette problématique est soulevée en Andalousie qui mobilise de la main-d'œuvre immigrée avec des conditions de travail qui n'auraient pas toujours respecté le droit du travail. Un travail important de la Junta de Andalucía est en cours sur cette question qui ternie l'image de la région de production

Il est clair que nombre de ces enjeux dépassent le cadre d'intervention d'une organisation de commune de marché et renvoie à des problématiques plus générales sur le droit du travail au sein de l'UE, les politiques d'aménagement du territoire dans les Etats membres (compétition d'usage des terres entre secteur agricole et autres utilisations), de mise en place de systèmes d'information (sur le secteur agricole) ou encore de défaillances de contrôle de l'Etat.

Cependant, certains sont des domaines spécifiques au secteur FL, qui amènent à une réflexion sur les mesures de soutien aux OP de l'OCM FL :

- il est tout d'abord soulevé la question de l'échelle d'intervention au niveau des OP : les opérateurs notent que la meilleure organisation du marché et le renforcement de la position des producteurs supposent une coordination allant au-delà des OP et qui pose la question de la coordination entre les OP et les opérateurs de 1^{ère} mise en marché non reconnus par l'OCM FL. Des interprofessions courtes peuvent être la réponse et on peut noter que la réforme de l'OCM FL de 2007¹⁷⁴ *a priori* a pris en compte ce point en renforçant l'émergence des interprofessions.
- De même, il est soulevé des problématiques qui intéressent l'ensemble des opérateurs et pas uniquement les OP telles que l'expérimentation et la recherche, la mise en place d'appellation d'origine.
- Enfin, il est soulevé des problématiques auxquels les programmes ou les aides à la création des GP pourraient répondre : le manque de capacité de financement, le manque de qualification, etc. Ceci est apparu dans des bassins où les résultats de la politique ont été assez faibles jusqu'à présent pour les raisons analysées dans la QE1.

¹⁷⁴ Règlement (CE) 1182/2007 du Conseil puis règlement (CE) 1234/2007 du Conseil

5.4.2.2.6 Les objectifs des mesures de soutien des OP de l'OCM FL sont-ils globalement pertinents par rapport aux enjeux et problèmes du secteur FL ?

De manière générale, les objectifs globaux et spécifiques de la politique peuvent être considérés comme pertinent car ils répondent à des enjeux communs aux différents bassins de production étudiés et reconnus comme tels par les opérateurs (Organisations de producteurs, autorités, institutions d'appui, etc.).

Ces enjeux communs se traduisent en des problématiques très spécifiques selon les bassins, en fonction principalement : du poids de l'export et de la GD dans les achats/ventes de FL, des caractéristiques structurelles des opérateurs de la filière (notamment taille et nombre des exploitations et des OP) ; de l'organisation historique du secteur (type et forme d'organisation existante avant l'OCM FL de 1996, etc.).

Le fait que les problématiques se déclinent de manière différente d'un bassin de production à l'autre, souligne la pertinence de l'approche décentralisée choisie par l'OCM FL. Elle devrait permettre une déclinaison des actions, soutenues par la politique communautaire, en fonction des contextes locaux (point dont les résultats sont évalués dans la QE5, voir partie 6).

D'autre part, 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 :

- dans l'ensemble des bassins de production, il apparaît que la concentration de l'offre contribue au renforcement de la position des producteurs mais de manière très 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 certains opérateurs (les OP reconnues par l'OCM FL, qui ont entre autres particularités d'être des structures qui sont propriété des producteurs) pose également question. En effet, il existe également des opérateurs de 1^{ère} et parfois de 2nde mise en marché qui ont des fonctions équivalentes à celles des OP mais ne sont pas reconnues par des OP (soit parce qu'elles ne sont pas propriété des producteurs, soit parce que les producteurs ne désirent pas qu'elles soient reconnues). L'enjeu de renforcement de la position des producteurs et de garantie la stabilité des prix ne peuvent être résolus sans un effort de coordination entre ces opérateurs non reconnus par l'OCM FL et les (A)OP. Le renforcement des interprofessions, proposé dans la réforme de 2007, pourrait partiellement répondre à cet enjeu.
- L'OCM FL a fait le choix de joindre deux types d'objectifs : l'objectif de renforcement de la position des producteurs en promouvant les OP (et incitant les producteurs à se joindre à une OP via le cofinancement des fonds opérationnels) et les autres objectifs généraux au secteur (amélioration de la compétitivité du secteur par exemple). 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 (notamment l'amélioration globale de la compétitivité du secteur) n'est mis en œuvre que par les OP. Cependant, ce choix de lien entre ces deux types d'objectifs pose question là où la politique a un développement limité où très peu d'organisations ne mettent œuvre la politique et donc les résultats ne pourront être que faibles. Ceci est d'autant plus questionnable que la QE1 montre qu'une partie des raisons du non progrès de l'organisation inclue des freins sur lesquels l'OCM FL ne peut pas jouer directement et qui sont dans certains bassins supérieurs aux incitations à l'organisation créées par les aides (à la création des GP et des fonds opérationnels) : facteurs sociologiques, historique de la structuration, mais également structures des exploitations, etc. Dans ces bassins, la politique ne semble pas pouvoir se développer.

Au-delà de ces points, d'autres enjeux sont identifiés dans les différents bassins et ne sont pas pris en compte par la réglementation, mais ils concernent des problématiques qui dépassent l'échelle d'intervention de l'OCM FL et le secteur FL.

5.4.2.3 Les objectifs de soutien des services joints à la production de fruits et légumes (la santé publique et la protection de l'environnement) répondent-ils à des enjeux sociétaux liés au secteur FL?

5.4.2.3.1 Les objectifs de promotion de la consommation de fruits et légumes

Consommation des fruits et légumes et santé publique

La nutrition est aujourd'hui reconnue comme un élément clé des politiques de santé publique dans un contexte de développement de l'obésité et des maladies chroniques (cancers, diabète, maladies cardiovasculaires, ostéoporose, etc.). Dans ce cadre, il existe un consensus sur le fait que la consommation de FL sains est un facteur favorable à la santé publique. Ainsi, des institutions publiques telles que l'OMS¹⁷⁵ et la FAO¹⁷⁶ recommandent la consommation de 400 gr/j de FL (OMS/FAO, 2003).

En effet, les FL ont des vertus nutritionnelles. Ils ont un apport calorique faible et sont riches en vitamines (A, B, C), en minéraux (principalement le potassium et le magnésium, mais également le phosphore, le calcium, le magnésium, le sodium, le chlore), en oligo-éléments (fer, zinc, cuivre, manganèse, iode, sélénium), (Drüeke et Lacour, 2001; Rayssiguier, Boirie et al, 2001¹⁷⁷). Ils contribuent également aux apports journaliers en éléments tels que l'acide folique, les polyphénols, les fibres, les vitamines B9, ou encore les caroténoïdes (Eurodiet, 2000).

La consommation d'une quantité importante de fruits et légumes a, en conséquence, des effets sur la limitation de l'obésité, de la prise de poids et des carences alimentaires. Elle limiterait également le risque de maladies cardiovasculaires, de diabète, des maladies coronaires, du stroke et de certains cancers (Eurodiet, 2000). Ces effets sont difficiles à démontrer dans la mesure où les individus qui consomment beaucoup de fruits et légumes sont souvent plus attentifs à leur santé et ainsi ont des facteurs de risque global plus faibles que l'ensemble de la population (tendance à pratiquer plus régulièrement des activités sportives, à moins fumer, etc.). Cependant, plusieurs études tenant compte de ce biais semblent confirmer l'existence d'un lien (Amiot Carllin, Dallongeville et al., 2007).

Il est difficile d'avoir des données chiffrées sur la consommation de fruits et légumes au niveau européens. Les études de consommation disponibles indiqueraient, dans la plupart des Etats membres, une baisse de la consommation des FL frais, partiellement compensée par une augmentation de la consommation des produits de FL transformés, notamment hors domicile (Jeannequin, 2005).

De plus, l'effet bénéfique des FL peut varier selon :

- leur état physiologique, génétique (comme la variété choisie), agronomiques (porte-greffe, taille, fertilisation, irrigation), environnementaux (température, rayonnement) (Jeannequin, 2005),
- leur mode de production (production plein champ / production hors sol, conventionnel / biologique) (AFSSA, 2003) : il joue sur la composition nutritionnelle des FL mais joue également sur les résidus de pesticides et de nitrates ;
- le mode et la durée de stockage (Soler et al, 2007).

On peut donc considérer qu'il existe en effet des enjeux de santé publique lié aux fruits et légumes : l'un concerne l'augmentation de leur consommation et l'autre, l'ensemble des conditions de production et de préparation pour la vente qui déterminent la qualité sanitaire de ces produits.

L'accroissement de la consommation de fruits et légumes un enjeu de santé publique repris dans les stratégies de nutrition et santé de la Communauté européenne et de certains EM

L'objectif de consommation de 400 gr/j a été repris par l'UE dès 1998 dans un guide alimentaire européen qui avait pour but d'harmoniser les programmes nationaux relatifs à la santé.

¹⁷⁵ OMS : Organisation mondiale de la santé

¹⁷⁶ FAO : Food and Agriculture Organisation

¹⁷⁷ in Inra, 2007

Au niveau de l'UE, il est considéré que la nutrition est le choix de chacun des consommateurs et que les politiques de santé et de nutrition sont essentiellement menées par les Etats membres. Cependant, depuis 1993, date du traité de Maastricht, l'UE a le rôle de contribuer à l'amélioration de la santé publique, veiller à ce que les politiques européennes intègrent des notions de protection de la santé et également encourager les coopérations entre Etats membres sur ce point (article 129 du traité de Maastricht). Concrètement, l'UE réalise les actions suivantes :

- elle finance des projets et soutient les actions des Etats membres, notamment les campagnes de sensibilisation et d'information essentielles pour orienter les choix des consommateurs ;
- elle produit des législations (sur les informations nutritionnelles contenues dans l'étiquetage des produits par exemple) ;
- elle met en place un système de suivi d'indicateurs sur la santé (mis en place en 2007) ;
- elle finance et favorise la production de la base de connaissance nécessaire dans ce domaine ;
- enfin elle s'assure de l'intégration de la santé publique dans les politiques européennes en particulier dans la PAC. La PAC est, en effet, identifiée comme pouvant jouer un rôle sur les habitudes alimentaires des consommateurs européens en jouant sur la disponibilité d'aliments sains. L'OCM FL a été particulièrement ciblée dans ce cadre avec un objectif et des actions financées dans le cadre des programmes opérationnels sur la promotion des fruits et légumes. Cet objectif et les actions ont été renforcés en 2007.

Selon les données des études de cas, la recommandation sur la consommation des FL a été reprise au niveau national en France, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, et en Hongrie. Ces pays ont intégré, dans leur plan nutrition et de santé, l'objectif d'accroître la consommation des fruits et légumes et mis en place dans ce but des campagnes de sensibilisation des consommateurs. Une partie d'entre elles est cofinancée par la Communauté européenne. On peut citer par exemple:

- la campagne « 5 fruits et légumes par jour » en France porté par Interfel, programme incluant des campagnes de publicité et d'information destinées à sensibiliser les consommateurs à l'importance de 5 rations de fruits et légumes par jour ;
- la campagne « 5 al dia » en Espagne : la stratégie de communication s'articule en plusieurs points, un cabinet de presse de vulgarisation et de diffusion d'informations scientifiques, une campagne nationale de promotion de la consommation mettant en avant le caractère non substituable des FL, la mise en place de relais d'information sur les points de vente, etc.
- La campagne « Cinque colori del benessere – cinq couleurs de la santé » : il s'agit d'une action nationale de promotion de la consommation régulière de fruits et légumes s'appuyant sur une campagne publicitaire "Dammi il 5! – Donne-moi les 5 !" se présentant comme un divertissement à but d'information et qui s'inscrit dans le projet "Nutritevi dei colori della vita – Nourrissez-vous des couleurs de la vie", soutenue par Unaproa (Unione nazionale organizzazioni di produttori ortofrutticoli agrumari e di frutta in guscio) et destinée à sensibiliser les gens à une plus grande consommation de fruits et légumes.
- La campagne « 3x3 par jour », en Hongrie qui est un programme national de sensibilisation de la consommation des FL, porté par FruitVeb.

Les enjeux de l'accroissement de la consommation des fruits et légumes et pertinence de l'OCM FL

En reprenant l'analyse de la Commission européenne, faite dans le livre blanc (CE, 2007), ainsi que celles conduites dans plusieurs travaux (Soler, 2007 ; Jeannequin et al, 2005), on peut considérer que l'augmentation de la consommation des fruits et légumes passent par plusieurs facteurs :

- informer et sensibiliser les consommateurs pour jouer sur l'accroissement de la consommation,
- favoriser l'offre de FL sous une forme adaptée au mode de vie actuel, c'est-à-dire :
 - favoriser les innovations qui permettent de mieux répondre aux attentes des consommateurs (praticité notamment) ;
 - rendre disponible des fruits et légumes dans les lieux de vente courants à des prix accessibles, etc.
- favoriser une communication des acteurs privés cohérente avec les enjeux santé ;

- définir des critères d'évaluation de la qualité des fruits et légumes, accompagnés de signes de qualité explicites et spécifiques.

Ceci recoupe une grande partie des objectifs spécifiques des programmes opérationnels de l'OCM FL.

Les enjeux de sécurité sanitaire des FL et pertinence de l'OCM FL

Des risques alimentaires peuvent provenir de nombreuses étapes de la filière alimentaire, depuis la production jusqu'à la consommation. En ce qui concerne les FL, ils correspondent d'une part aux risques communs à toutes les denrées alimentaires (risques microbiologiques du type Salmonelle, etc.) et d'autre part à une problématique plus spécifique sur les résidus de pesticides et de nitrates.

Les risques microbiologiques des FL supposent une sécurisation, entre autres, par des processus de traçabilité, du stade de la production à la mise en vente. Ceci a été récemment pris en compte par la réglementation communautaire au travers de l'obligation de traçabilité et d'autre part l'OCM FL peut contribuer (voir QE5) à financer les systèmes de traçabilité.

Les risques de résidus de pesticides : leurs effets ne sont pas encore totalement compris, cependant les scientifiques ont d'ores et déjà prouvé que certaines molécules ont des effets cancérigènes (molécules pesticides comme le Diuron par exemple, selon une étude de 2008 du Pesticide Action network mais d'autres molécules sont également incriminées), d'autres entraînent ou sont suspectées d'entraîner des troubles de la reproduction (pesticide comme le Chlorpyrifos).

La directive 76/895/CEE a fixé, dès 1976, des limites maximales pour les résidus de pesticides (LMR) des FL commercialisés dans la Communauté, pour harmoniser les normes des Etats membres. Les Etats membres restaient libres de fixer des LMR supérieurs pour les produits circulant sur leur territoire. La publication récente en janvier 2008 des annexes 2 à 4 du règlement (CE) n°396/ 2005¹⁷⁸ du Conseil marque l'entrée en application de l'harmonisation des LMR au niveau de l'UE. Malgré ces politiques communautaires, il reste une question d'harmonisation des réglementations nationales relatives aux phytosanitaires : les matières actives autorisées par culture et par usage ainsi que les LMR ne sont pas encore harmonisées. A priori, selon les suivis faits par la Commission européenne¹⁷⁹, la consommation de FL n'engendre pas de risque d'expositions aux pesticides dépassant les seuils journaliers établis par la Commission européenne (ceci a également été étayé par des études scientifiques (Périquet, 2005)). Cependant, étant donné l'état des connaissances, la réduction de l'exposition (même si les seuils sont respectés) semblent importantes et est un sujet constant d'inquiétude des consommateurs. De plus, les risques pour les opérateurs (producteurs et personnes manipulant les FL) sont avérés et élevés (Périquet, 2005 ; ORS Bretagne, 2001).

Les risques de résidus de nitrates : les effets potentiels des nitrates sur la santé sont liés à la transformation des nitrates en nitrites et éventuellement en nitrosamines au niveau du tube digestif (avis du CSAH dans CE, 1997). Le règlement (CE) n°1881/2006 rappelle que le CSAH¹⁸⁰ recommande de réduire l'exposition des personnes aux nitrates par l'intermédiaire des aliments et de l'eau¹⁸¹. D'après ce même règlement les légumes sont la principale source d'absorption de nitrate par l'homme (en 1995 selon le CSAH les légumes contribuent à 70 à 90 % de l'ingestion de nitrate).

Il existe des teneurs maximales de résidus de nitrates sur les laitues et les épinards depuis 1997 (règlement du Conseil 194/97). Récemment, l'article 9 du règlement (CE) n° 1881/2006 du Conseil contraint les Etats membres à surveiller les teneurs en résidus de nitrates dans les légumes susceptibles de présenter des teneurs significatives, en particulier les légumes verts à feuilles, et à communiquer les résultats à la Commission (le précédent règlement, 466/2001, imposait ce suivi uniquement pour les

¹⁷⁸ Abrogeant la directive de 1976

¹⁷⁹ Le rapport 2005 de la DG Sanco sur le suivi des résidus de pesticides sur les produits agricoles indique que sur les 52 295 échantillons de fruits et légumes frais analysés, 51 % ne contenaient pas de pesticides (ou à un seuil indétectable), 44 % avaient un taux de résidus inférieur ou égal aux limites maximales réglementaires et 4,9 % avaient un taux de résidus supérieur aux limites nationales ou communautaires.

¹⁸⁰ Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine de l'UE

¹⁸¹ Même si la dose totale de nitrate absorbée était inférieure à la dose journalière admissible (DJA) de 3,65 mg/kg de poids corporel

laitues et les épinards pour lesquels des teneurs maximales sont fixées au niveau communautaire). Ces rapports n'ont toutefois pas pu être récupérés.

Le rôle des cahiers des charges privés : dans de nombreux pays, le secteur privé émet des normes¹⁸² sur la maîtrise de la qualité sanitaire des produits. Ceci est une réponse à une demande des consommateurs, mais également à une plus forte responsabilité pénale des acteurs, engendrée par les obligations de traçabilité et de contrôle du respect des normes publiques (article 18 règ. (CE) n° 178/2002 du Conseil et éventuelles réglementations nationales antérieures à 2002)¹⁸³. Ces normes privées n'ont pas toutes le même degré d'exigence. Il ressort de l'analyse de trois d'entre elles (GlobalGap (ex-EurepGap), Tesco® Nature's choice et QS-System, analyse complète dans la QE5) qu'elles renforcent surtout la traçabilité des produits, le respect des règles d'hygiène et le respect de LMR plus que leur renforcement¹⁸⁴. Ces normes privées peuvent être vues comme un mécanisme d'autorégulation du secteur incité par et renforçant l'action publique. Cependant, on peut poser la question de la manière dont ces normes sont fixées et de la manière dont elles répondent correctement aux enjeux de santé publique, sachant qu'elles peuvent aussi simplement correspondre à la volonté commerciale de se distinguer des concurrents par une démarche paraissant plus sécurisée.

Prise en compte de ces enjeux par l'OCM FL : plusieurs directives imposent des limites sur ces résidus nocifs et la mise en place de système de traçabilité. L'OCM FL quant à elle ne prend en compte ces enjeux qu'indirectement :

- les programmes opérationnels visent en effet une meilleure adaptation à la demande et on peut supposer qu'ils permettront d'améliorer la sécurité sanitaire microbiologique et des résidus de pesticides dans la mesure où cela correspond à une demande forte de marché et des distributeurs ;
- indirectement en imposant la mise en place des actions environnementales, disposition renforcée en 2007, l'OCM FL reprend l'enjeu sur les résidus de pesticides dans la mesure où ces derniers sont liés au mode de production.

5.4.2.3.2 Les objectifs de protection de l'environnement

Il est reconnu et admis que la production agricole peut avoir des impacts négatifs sur l'environnement et que la protection de l'environnement est un enjeu majeur du secteur agricole en général. Les problématiques environnementales propres au secteur des FL peuvent être distinguées depuis la phase de production à celle de la commercialisation.

Au niveau de la production :

Comme nous l'avons souligné dans la partie contexte de ce rapport, les FL ont divers systèmes de cultures qui posent des problématiques environnementales spécifiques. Il convient ainsi de distinguer : l'arboriculture fruitière et la culture de légumes, melons et fraises en plein air, et les cultures légumières sous serre.

- L'arboriculture fruitière :

Le peu d'études existantes considèrent que le principal enjeu environnemental du secteur arboricole est la préservation des milieux vis-à-vis des pesticides. Les vergers sont, en effet, soumis à un nombre élevé de traitements phytosanitaires (Codron et al., 2002). Selon les techniques de culture, leurs effets

¹⁸² On peut identifier plusieurs types de normes : celles émises par un collectif de producteurs, par exemple les cahiers des charges de production intégrée en sont un exemple, par un distributeur (cahier des charges de production), par un collectif de distributeurs comme EurepGap/GlobalGap ; par un organisme international tel que ISO, par des certificateurs d'intrants.

¹⁸³ Les réglementations et les systèmes de contrôles nationaux déterminent le poids de la responsabilité pénale des acteurs et notamment celui donné aux lieux de vente (derniers metteurs en marché). Selon une analyse de Soler (2007), au Royaume-Uni, le Food Safety Act de 1992 a responsabilisé les distributeurs par exemple. Cela pourrait expliquer l'émergence précoce des cahiers des charges de production des chaînes anglo-saxonnes

¹⁸⁴ Cependant, très récemment, un distributeur allemand Aldi exige que les substances détectées sur les FL soient au maximum au nombre de 3 à 5, et que leur teneur ne dépasse pas 70 % des LMR de chaque substance, 80 % des LMR pour les substances cumulées, 80 % de la dose aiguë de référence (DAR) de chaque substance, et 80 % de la DAR des substances cumulées (Source : Ahlers W, société anonyme Atlanta, Communication orale à l'Assemblée générale de l'AREFLH de février 2008) mais nous n'avons pas eu accès à leur cahier des charges.

environnementaux peuvent être différents : une irrigation excédentaire peut favoriser la pollution des eaux souterraines tandis que l'enherbement, très pratiqué dans certaines régions européennes, limite le ruissellement et donc le risque de pollution des eaux superficielles (réduction des transferts de pesticides de 60 à 80 %). Le type de sol et de climat jouent aussi un rôle important (des sols filtrants, des précipitations brutales et fortes, comme on en rencontre dans les pays méditerranéens, favorisent la dégradation des sols et la pollution des eaux). Outre la dégradation de la qualité des sols et des eaux, l'utilisation de pesticides porte atteinte aux milieux biologiques proches des vergers (les haies par exemple), qui sont pulvérisés en même temps que les vergers. En plus de l'impact toxicologique et environnemental, il convient de souligner l'acquisition de résistances aux pesticides par la majorité des ravageurs des cultures fruitières (Jeannequin et al., 2004).

Concernant les apports d'engrais, deux études à l'échelle française (Codron et al. 2002 ; Jeannequin et al. 2004) estiment que l'apport d'azote dans les vergers dépasse rarement 120 kg / ha et ne cause en général pas de lessivage de nitrates vers les eaux souterraines. Au niveau de l'UE, les données de l'EFMA¹⁸⁵ disponibles pour les cultures permanentes (fruits, vigne) en 2004/2005 vont dans le même sens : en moyenne sur l'UE-15, les apports d'azote sont de 48 kg N/ha avec un maximum de 100 kg N/ha pour le Danemark.

En termes d'impact sur les ressources quantitatives en eau, la consommation en eau des vergers peut varier de 0,5 à 2 ou 3 fois les besoins estimés en fonction des conditions climatiques selon les techniques utilisées (submersion, aspersion et micro-aspersion, goutte-à-goutte). De plus, les régions européennes sont très inégales devant cet enjeu de préservation des ressources en eau. L'irrigation des vergers est donc susceptible de causer une surexploitation des nappes aquifères dans les régions sensibles. Parmi les régions EDC, celles de Dytiki Ellada, Andalousie et Languedoc-Roussillon présentent un enjeu de gestion des ressources en eau important. De plus, toujours dans les EDC, les problèmes de gestion quantitative de l'eau ont été relevés dans la plaine occidentale de la préfecture de Achaïa en Grèce, dans la région de Séville en Espagne et par le passé dans la région d'Almeria (mais selon les déclarations des autorités et des OP cette question serait actuellement mieux gérée).

En termes d'impact paysager, la monoculture d'arbres fruitiers, parfois constatée (cas des pêchers en Crau, France), peut entraîner une dégradation de la qualité du paysage et parfois de biotopes.

Toutefois, on peut noter que l'arboriculture fruitière, comparée à d'autres cultures, peut aussi avoir des effets environnementaux positifs, par exemple sur la qualité des sols (maintien) s'ils sont enherbés, sur le paysage car les vergers font partie du paysage de nombreuses régions européennes, en particulier méridionales. Ils peuvent, ainsi, contribuer au maintien de la typicité de ces paysages voire au maintien de leur diversité, ou encore à la réduction du risque d'incendie. Ainsi, d'après l'étude de cas en Andalousie, l'arboriculture est un élément important de limitation de l'érosion des sols et de l'avancée du désert dans la région d'Almeria.

- La production de légumes, melons et fraises

Outre les problèmes liés à l'utilisation de produits phytosanitaires, pour les cultures légumières de plein champ ou sous abris froids, des risques de pollution par les nitrates et phosphates lessivés par les eaux de drainage sont rapportés dans plusieurs études scientifiques (Jeannequin et al. 2004). Ceci pourrait être aggravé par le manque de références agronomiques et d'une diffusion encore restreinte d'outils d'aide au pilotage, ainsi les pratiques de fertilisation ne sont parfois pas raisonnées en fonction des apports organiques pourtant massifs en cultures légumières. Les données de l'EFMA indiquent qu'en moyenne 131 kg d'azote ont été apportés par hectare de culture légumière en 2004/2005 dans l'UE-15, avec un maximum de 190 kg N/ha en Espagne. Pour le phosphore, les quantités apportées sont moindres : en moyenne 72 kg de P₂O₅/ha dans l'UE-15 avec un maximum de 92 kg P₂O₅/ha en Espagne.

De plus, les EDC soulignent que :

- dans la région de Dytiki Ellada en Grèce, il existe des problèmes de qualité des eaux liés (en partie) au secteur des FL: dans la plaine de Pinios, Préfectures de Iliia et Achaïa (cette zone a été identifiée comme zone vulnérable aux nitrates en 1999) ; dans la zone de Aeghion des

¹⁸⁵ European fertilizer manufacturers association

problèmes de salinisation ont été relevés sur plusieurs puits ainsi que des résidus de nitrates excessifs dans des puits de la zone de Temeni.

- Aux Pays-Bas, des problèmes d'émission de nitrates et de phosphates (et de résidus phytosanitaires) dans l'eau issus de la production légumière ont aussi été relevés tant pour la production sous serre qu'en plein champ.
- En Pologne, les systèmes de traitement des eaux usées sont peu développés ; en conséquence une grande partie du volume d'eaux usées issues des exploitations agricoles est déchargée dans les cours d'eau sans aucun traitement, ce qui entraîne fréquemment des pollutions ponctuelles des cours d'eau.

Dans les régions sud de l'Europe, l'irrigation intensive des cultures de légumes peut aussi causer une surexploitation des ressources en eau. Ces problèmes ont été notés en Grèce, dans la plaine occidentale de la Préfecture d'Achaïa et dans la région d'Almeria en Espagne. Comme pour les cultures fruitières, le type d'irrigation est là aussi très important.

Concernant les sols, la fertilisation excessive des cultures, l'intensité des rotations culturales, l'utilisation de machines agricoles peut aussi entraîner une dégradation de la structure des sols.

En termes de déchets, certains types de cultures fruitières et légumières posent des problèmes d'élimination des plastiques de couverture, de paillage ou de protection. La production de FL génère aussi beaucoup de déchets organiques (fruits, légumes, plantes, bois, substrats organiques). A ce sujet, dans les deux régions d'études de cas en Pologne, la gestion des déchets est considérée comme un enjeu majeur, tous secteurs agricoles confondus, car la collecte est peu développée. Lorsque les déchets organiques sont collectés, ils sont en général épandus. En Grèce, de sérieux problèmes de rejet de plastiques utilisés dans la production de FL (plastiques de couverture, plastiques anti-grêle) ont été notés dans les Préfectures d'Ilia et Achaïa. De plus, des rejets d'emballages usés de produits phytosanitaires (provenant en partie du secteur FL) dans les cours d'eau et les lacs ont été observés dans les préfectures d'Etoloakarnania et Ilia. Les plastiques sont en général brûlés au bord des champs, ce qui provoque l'émission d'une substance chimique à l'origine de problèmes de résidus sur les olives.

- Cas particulier de la production légumière sous serre

La production de légumes, melons, fraises sous serre peut aussi causer des problèmes de pollution des eaux par les nitrates. Ainsi, en France Jeannequin et al. (2004) rapportent qu'une culture de tomates hors sol peut rejeter près de 3 000 m³/ha/an d'une eau fortement chargée de sels minéraux non prélevés par les plantes et ces solutions drainées sont encore très rarement réutilisées par les serristes (recyclage ou ferti-irrigation sur d'autres cultures).

La culture sous serre peut accroître les problèmes de gestion des déchets plastiques, selon le type d'installations (certaines serres ne durent pas plus de 2-3 ans). Les serres peuvent aussi avoir un impact paysager fort, comme en témoigne la "*mar de plastico*" dans la région d'Almeria en Espagne.

De plus, les serres chauffées posent des problèmes de consommation énergétique importante relevés dans les études de cas aux Pays-Bas et en Italie, cette consommation variant selon le type de serre. Cependant des innovations techniques sont récemment mises en œuvre sur ce thème.

Au niveau de la commercialisation :

Aucune recherche scientifique n'a pu être identifiée sur le sujet, mais d'après les résultats des EDC, le principal enjeu environnemental lié à la partie commercialisation des FL est la gestion des déchets, organiques d'une part (rejets de tri et des produits retirés du marché) et plastiques d'autre part (emballages).

Un autre enjeu important est la gestion de l'énergie lors du stockage, qui s'effectue parfois en chambre froide, et du conditionnement des fruits et légumes.

Enfin, l'expédition des FL est susceptible de générer des impacts environnementaux négatifs liés au transport routier qui peuvent être aggravés par l'apparition des plateformes logistiques (qui engendrent parfois un accroissement des distances parcourues par les FL, cf. QE3).

Principaux enjeux identifiés, leurs effets potentiels sur l'environnement et pertinence des mesures de soutien aux OP

En conclusion, il existe effectivement des enjeux environnementaux liés au secteur FL, en particulier liés à l'utilisation de produits phytosanitaires, notamment en arboriculture fruitière (Jeannequin et al., 2004 ; Codron et al., 2002) et à l'apport en engrais pour les cultures légumières, et enfin la gestion des déchets (en particulier, eaux usées, déchets plastiques et organiques). Ces pratiques agricoles, lorsqu'elles ne sont pas raisonnées ont des effets sur la biodiversité, la qualité des milieux (sol, eau, air) et la santé publique.

En effet, l'utilisation intensive de produits phytosanitaires destinés à détruire les nuisibles (adventices, animaux et champignons), a par définition des impacts négatifs directs sur la biodiversité ; les produits utilisés sont toxiques pour les espèces cibles, mais peuvent aussi atteindre d'autres espèces non cibles. Ils posent aussi des problèmes sur la santé humaine (détaillé dans le chapitre précédent). L'enjeu de protection de l'environnement est donc étroitement lié à l'enjeu de santé publique. Les pesticides peuvent aussi avoir des impacts environnementaux indirects sur la qualité de l'air, des sols et de l'eau, ce qui peut perturber les écosystèmes liés à ces milieux. L'impact toxicologique et environnemental des produits phytosanitaires est variable et dépend essentiellement des matières actives utilisées (propriétés physico-chimiques des molécules), du dosage, du nombre et de la date des applications, et des interactions sols-climat qui déterminent le devenir des substances (transport dans le sol, fixation, biodégradation, volatilisation) (Codron et al., 2002). L'analyse des impacts environnementaux des produits phytosanitaires est donc particulièrement complexe ; d'après la bibliographie, on peut dire que la contamination des milieux et la dégradation des écosystèmes par les pesticides sont avérées, mais difficilement quantifiables (Aubertot et al., 2005). En Grèce (région d'étude de cas Dyтики Ellada), dans la préfecture de Etoloakarnania des résidus de pesticides ont été retrouvés dans les eaux des lacs Rihonida and Lysimachia et dans le delta de la rivière Acheloos.

En ce qui concerne la fertilisation excessive, elle peut entraîner notamment une pollution des sols et des eaux en éléments nutritifs (en particulier en nitrates) et causer une eutrophisation des milieux aquatiques néfaste à la biodiversité (elle engendre une accumulation de phytoplancton qui peut asphyxier les êtres vivants aquatiques, notamment les poissons).

Pertinence des objectifs de l'OCM FL concernant la protection de l'environnement

L'objectif global de protection de l'environnement de l'OCM FL se décline en trois objectifs spécifiques que nous rappelons :

- promouvoir des pratiques culturales et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment pour protéger la qualité des eaux, du sol, du paysage et pour préserver et/ou promouvoir la biodiversité,
- promotion de la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement et,
- création de lignes et de produits biologiques.

Ces objectifs apparaissent en adéquation avec les enjeux environnementaux identifiés pour le secteur des FL. En particulier, il est explicitement fait référence à l'enjeu de gestion des déchets et d'adoption des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. De plus, l'objectif de développement de la production biologique répond notamment aux enjeux environnementaux liés à l'utilisation de pesticides, identifiés comme majeurs dans la littérature consultée.

On peut considérer que les objectifs de l'OCM FL de protection de l'environnement sont pertinents et leur renforcement au travers de la réforme de 2007 est justifié. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de l'objectif de développement de la production intégrée. En effet, nous montrons dans la QE5 que ce mode de production ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire au niveau communautaire comme c'est le cas pour la production biologique (règlement du Conseil 2092/91). Ainsi, bien que le concept de production intégrée ait été défini au niveau international par l'Organisation internationale de lutte biologique (OILB), il fait l'objet d'applications et d'interprétations variées et par conséquent a des résultats très hétérogènes. Par conséquent, on peut considérer qu'il aurait été plus pertinent de formuler l'objectif de manière plus explicite en visant la

promotion de pratiques raisonnant les apports d'engrais (notamment nitrates et phosphates) et de pesticides nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

5.4.3. Cohérence de l'aide aux OP et des autres outils réglementaires

Il s'agit d'analyser la cohérence entre les objectifs des mesures de soutien aux OP de l'OCM FL et d'autres instruments pouvant intervenir en complémentarité ou de manière contradictoire. Les instruments étudiés sont :

- le règlement du développement rural (ex : les mesures agro-environnementales, les aides aux investissements dans les exploitations, etc.) ;
- les aides nationales et régionales ayant bénéficié au secteur FL et/ou aux OP ayant été identifiées lors des EDC.

5.4.3.1 Les producteurs de FL bénéficient-ils d'aides ou d'instruments de soutien en dehors des aides liées à l'OCM FL ?

La première analyse a consisté à identifier les aides et les instruments utilisés dans les régions EDC pour soutenir les producteurs et le secteur FL en dehors de l'OCM FL.

De façon générale, en dehors l'OCM FL, l'instrument de soutien de la filière le plus souvent évoqué dans le cadre des EDC est le RDR et ses déclinaisons nationales et régionales. Des aides complémentaires spécifiquement nationales ou régionales ont été citées en France ; dans les autres EM, le détail des différentes aides pour le secteur FL n'est pas connu.

Résultats des études de cas sur les aides ou instruments de soutien dont bénéficient des producteurs de FL en dehors des aides liés à l'OCM FL

En Espagne, les aides au développement rural utilisées concernent les investissements importants (en effet nous décrivons dans la suite qu'un plafond a été mis aux dépenses d'investissement éligibles dans le cadre des programmes opérationnels de l'OCM FL). Il semble cependant, que l'information sur l'existence de ce plafond d'aide aux investissements, concernant l'utilisation des fonds opérationnels, n'ait pas été bien transmise aux OP, qui n'ont connu que tardivement cette mesure.

En France, d'assez nombreux autres types d'aides pour le secteur ont été évoqués :

1. Des aides européennes :

- les mesures du PDRN¹⁸⁶ via Viniflor, en particulier les aides (pour les adhérents d'OP ou des individuels conventionnés par un comité économique F&L), avec un cofinancement à hauteur de 50 % par des fonds FEOGA dans le cadre du PDRN entre novembre 2001 et janvier 2007 ;
 - . à l'investissement dans les serres maraîchères,
 - . aux investissements d'économie d'énergie pour les productions sous serres.
- les mesures du PDRN via le CNASEA¹⁸⁷ pour le programme de rénovation du verger (tous les producteurs de FL éligibles). Avec une aide de 50% CNASEA pour la part communautaire et 50% Viniflor pour la part nationale.
- les programmes de promotion cofinancés au niveau communautaire (aide qui concerne les organisations professionnelles ou interprofessionnelles).

2. Des aides nationales :

- Appui aux petites et moyennes entreprises :
 - . aide à l'appui technique en faveur des producteurs de FL,
 - . aide à l'appui technique en faveur des productions sous serre des secteurs des FL et de l'horticulture.
- Aide à la promotion (pour campagnes dites « de crise » en 2004, 2005 et 2006, dans le cadre des stratégies définies en partenariat avec les organisations professionnelles),
- Aide à la recherche appliquée et à l'expérimentation pour les filières des fruits et légumes à destination des marchés frais (financement de programmes nationaux de certains instituts).

3. Des aides Etat-Régions (généralement adossés aux fonds structurels européens) :

- . aide aux investissements dans les exploitations,
- . prévention des risques climatiques en arboriculture,
- . aide à la mise en place d'aspergers,
- . aide à la recherche appliquée et à l'expérimentation,
- . actions pour favoriser l'installation en agriculture,
- . actions pour gérer la ressource en eau et optimiser l'irrigation,
- . actions pour accompagner les mutations agricoles et renforcer la valorisation des produits alimentaires de qualité,
- . promouvoir une gestion intégrée dans les zones rurales fragiles.

¹⁸⁶ PDRN = Plan de Développement Rural National

¹⁸⁷ CNASEA = Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

4. *Des aides régionales* : quelques dispositifs régionaux mis en œuvre en Languedoc-Roussillon ont aussi été cités : « IDEA » (Intervention pour le développement économique des exploitations agricoles), « Le PACTE » (Programme d'appui à la création et à la transmission d'exploitations en agriculture), « ASTREA » (Accompagnement des Stratégies des Entreprises des Agrofilères).

En Dytiki Ellada (Grèce), les autres mesures et programmes relatifs aux FL citées comme étant mises en œuvre dans la région d'étude de cas sont :

- le PDR national 2000-2006 : mesure 3.1 (Aide aux jeunes agriculteurs),
- le SPDRD¹⁸⁸ national 2000-2006 : mesure 3.1 (Agriculture biologique),
- la Mesure de 1.1 du PDR régional 2000-2006 (Investissements dans les exploitations agricoles, liés à la production végétale).

Des mesures liées à la transformation et à la commercialisation ont également été à la disposition des OP ayant également des activités de transformation, de conditionnement et de normalisation, commerciales et de marketing.

En Calabre (Italie), les producteurs ne bénéficient pas d'autres aides concernant les produits. Le manque d'une ligne de démarcation forte entre PDR et OCM a mené dans le passé à une confusion entre les deux dispositifs.

. Mesure du POR¹⁸⁹ : 4.5 (Investissements dans les exploit. agricoles), 4.6 (Amélioration des conditions de transfo et commercialisation produits agricoles), 4.7 (Commercialisation des produits agricoles de qualité)

. Mesure du PSR : E (zones désavantagées) et F (agroenvironnement)

En Emilie-Romagne (Italie) les OP bénéficient aussi des aides prévues à travers le PDR. Le PDR concerne un spectre d'activités et d'investissements plus large que le programme opérationnel, réservé lui à des actions plus spécifiques. En outre, le programme opérationnel fixe une limite de 1 million d'euros pour les investissements infrastructurels alors que dans le PDR cette limite peut être dépassée. L'aide admissible pour le PDR est égale à 35% des investissements retenus, tandis que pour le PO elle est égale à 50% des investissements retenus ; toutefois, en additionnant les différentes actions admissibles (appui technique, infrastructures, etc.), on peut atteindre un montant de subvention supérieur à celui que l'on pourrait obtenir dans le cadre du PO.

Aux Pays-Bas, les producteurs de FL d'OP reconnues peuvent bénéficier de financements à travers l'OCM mais pas des programmes de développement rural. D'autres mesures de soutien évoquées sont le programme Interreg et des programmes fiscaux¹⁹⁰. Il n'y a pas d'autorisation à bénéficier de plus d'un programme en même temps pour la même action.

En Pologne, il existe un soutien de base qui est un système d'assurance sociale pour les agriculteurs appelé le « KRUS »¹⁹¹. Ce système couvre également les producteurs FL. C'est la plus importante forme de soutien pour les agriculteurs, en ce qui concerne le nombre de personnes couvertes par le système et le niveau d'aide financière. Les agriculteurs du secteur FL peuvent également recourir à d'autres instruments de soutien interne (par exemple les subventions agricoles à carburant).

Ils peuvent également faire usage des fonds du RDP.

5.4.3.2 Les aides du RDR et les mesures de soutien aux OP de l'OCM FL sont-elles cohérentes ?

Le RDR est donc la principale politique avec laquelle les mesures de soutien des OP peuvent interférer.

5.4.3.2.1 Objectifs du RDR et objectifs du dispositif OP

Cette analyse est faite à partir des règlements (CE) n°2200/96 du Conseil (OCM Fruits et Légumes) et du règlement n° (CE) 1257/99 (RDR) qui ont été appliqués sur la période évaluée.

Pour rappel, le RDR n° (CE) 1257/99 du Conseil (mis à jour par les règlements 1698/2005 et 1974/2006 du Conseil), a institué un cadre communautaire en faveur du développement rural durable. Communément appelé "second pilier" de la PAC, il est principalement issu du regroupement de neuf règlements antérieurs. Il a été mis en place pour donner plus de cohérence et de transparence aux actions en faveur du développement rural. Au niveau européen, le développement rural était financé

¹⁸⁸ SPDRD = Single Programming Document of Rural Development

¹⁸⁹ Dans les régions de l'objectif 1, les mesures concernant les investissements sont comprises dans le Programme Opérationnel Régional (POR), et financées par le FEOGA- Orientation. Les mesures concernant l'agroenvironnement et les aides compensatoires aux zones désavantagées sont comprises dans le Programme de Développement Rural (PSR), et financées par le FEOGA-Garantie.

¹⁹⁰ Les programmes fiscaux sont le VAMIL (stands for Vervroegde afschrijving milieu-investering) et le MIA (stands for Milieu-InvesteringsAftrek), qui offrent la possibilité aux entrepreneurs de réduire jusqu'à 40% du bénéfice imposé pour de l'investissement pour des moyens environnementaux.

¹⁹¹ KRUS = Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Fonds d'assurance sociale agricole)

jusqu'en 2006 par plusieurs fonds structurels : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section orientation, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Les mesures de développement rural sont organisées autour de trois axes (axes déclinés en 11 catégories¹⁹² et en 22 mesures (Cf. § 5.4.3.2.2 ci-après)) relatifs à : l'amélioration de la compétitivité des zones rurales ; l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques (maintien de la population rurale) ; la préservation de l'environnement, du paysage et du patrimoine rural.

De son côté, comme mis en évidence dans la logique d'action du règlement (CE) n°2200/96 du Conseil (cf. 3.2), l'OCM répond aux principaux objectifs globaux suivants :

- renforcer la position des producteurs dans la filière et protéger leurs revenus,
- stabiliser le marché,
- maîtriser les dépenses,
- renforcer la compétitivité,
- protéger l'environnement,
- accroître la consommation de fruits et légumes.

Globalement, non seulement les objectifs globaux de l'OCM FL ne sont pas en contradiction avec les grands axes du RDR, mais ils vont dans le même sens. En effet :

- cinq des six objectifs de l'OCM (relatifs au revenu des agriculteurs, à la stabilité du marché, à la maîtrise des dépenses, à la compétitivité et à l'augmentation de la consommation) s'inscrivent dans la même logique que ceux des deux axes du RDR visant à l'amélioration de la compétitivité des zones rurales et au maintien de l'activité en zone rurale,
- de la même façon, les deux dispositifs affichent comme ambition l'amélioration de la protection de l'environnement.

5.4.3.2.2 Les mesures du RDR et les actions du dispositif OP

Le RDR est organisé en 22 mesures (auxquelles 4 mesures se sont ajoutées après la réforme de 2003) organisées en 9 chapitres, dont 4 mesures d'accompagnement (mesures d, e, f, h) et 18 mesures de diversification et de modernisation des exploitations agricoles (toutes les autres, dont les mesures de l'article 33 de j à v).

Il ressort clairement du tableau de correspondance présenté page suivante, qu'une dizaine de mesures du RDR sont susceptibles d'apporter des aides pouvant avoir un effet sur les résultats des mesures évaluées.

D'autre part, l'établissement des stratégies nationales FL applicables aux programmes opérationnels est imposé aux EM depuis la réforme de 2007 (article 103 *septies* du règlement (CE) n° 1234/2007).

Il est important de rappeler qu'avec ces stratégies nationales, le règlement impose aux Etats membres d'établir un cadre national, concernant les actions agro-environnementales, qui respecte les exigences

¹⁹² Article 2 - Le soutien accordé au développement rural, lié aux activités agricoles et leur reconversion, peut concerner :

- l'amélioration des structures des exploitations agricoles ainsi que de celles afférentes à la transformation et la commercialisation des produits agricoles,
- la reconversion et la réorientation du potentiel de production agricole, l'introduction de nouvelles technologies et l'amélioration de la qualité des produits,
- l'encouragement de la production non alimentaire,
- le développement durable de la sylviculture,
- la diversification des activités en vue de promouvoir des emplois complémentaires ou de remplacement,
- le maintien et le renforcement d'un tissu social viable dans les zones rurales,
- le développement d'activités économiques, ainsi que le maintien et la création d'emplois permettant d'assurer une meilleure exploitation du potentiel existant,
- l'amélioration des conditions de travail et de vie,
- le maintien et la promotion de méthodes d'exploitation à faibles consommations intermédiaires,
- la préservation et la promotion d'une agriculture durable haute valeur naturelle, respectueuse des exigences environnementales,
- la suppression des inégalités et la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes, grâce, notamment, au soutien de projets lancés et mis en œuvre par des femmes.

relatives aux paiements agro-environnementaux du RDR. Il devrait permettre d'harmoniser les procédures et les règles d'admissibilité des dépenses des actions agro-environnementales financées par les fonds opérationnels avec celles des programmes de développement rural. Ce cadre national concernant l'environnement doit être soumis à la Commission européenne pour approbation (cf. 3.1.1.5.3).

Tableau 59 : Liens potentiels entre les mesures du RDR et les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels

Note : Pour plus de précisions sur la nature des actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnel, se reporter au § « Catalogue des actions financées par les fonds opérationnels » voir partie 4.3

Actions des PO Actions du RDR	I) ACTIONS RELATIVES À LA PRODUCTION DES MEMBRES DE L'OP			II) ACTIONS RELATIVES À LA COMMERCIALISATION PAR L'OP			III) ACTIONS RELATIVES AUX CONTROLES DE LA QUALITE ET DES ASPECTS PHYTOSANITAIRES	IV) AUTRES ACTIONS
	Actions techniques	Actions spécifiques à l'environnement	Actions de service, formation et recherche	Actions techniques	Actions spécifiques à l'environnement	Actions de service, formation et recherche		
Investissements dans les exploitations agricoles	X	X			X			
Installation des jeunes agriculteurs								
Formation			X			X		
Préretraite								
Zones défavorisées et zones soumises à contraintes environnementales (ICHN)								
Agroenvironnement		X						
Transformation et commercialisation des produits agricoles				X	X	X		
Boisement de terres agricoles								
Autres mesures forestières								
Amélioration des terres								
Remembrement des terres								
Services de remplacement et services d'aide à la gestion agricole			X					
Commercialisation de produits agricoles de qualité				X	X	X		
Services essentiels pour l'économie et la population rurale								
Rénovation des villages et protection du patrimoine rural								
Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture								
Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture		X			X			
Amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture	X			X	X	X		
Encouragement des activités touristiques et artisanales								
Protection de l'environnement , bien-être des animaux		X			X			
Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par les catastrophes naturelles et mise en œuvre des moyens de prévention	X							
Ingénierie financière								X

5.4.3.2.3 Cas particulier de la coordination mesures environnementales de l'OCM / MAE

L'OCM FL de 1996 fait déjà référence aux MAE du règlement (CE) n°2078/1992 pour définir les "techniques respectueuses de l'environnement" que les programmes opérationnels doivent contribuer à développer¹⁹³. La dernière réforme¹⁹⁴ va plus loin en imposant que ces actions respectent les exigences relatives aux paiements agroenvironnementaux visées à l'article 39, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) no 1698/ 2005 (article 9, paragraphe 3 du règlement 1182/2007).

Les dispositifs des programmes opérationnels et des programmes agro-environnementaux ont donc en commun de soutenir la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. De plus, le montant de l'aide est basé dans les deux cas sur une compensation des surcoûts¹⁹⁵ liés à la mise en œuvre des mesures. Les analyses des OP faites dans le cadre des EDC n'ont pas permis de comparer les réalisations faites par les producteurs dans le cadre des MAE et celles faites dans le cadre des programmes opérationnels.

Néanmoins, l'étude de la réglementation montre que les deux dispositifs fonctionnent de façon différente. La principale différence étant, sans doute, que le dispositif MAE s'adresse à l'ensemble des producteurs alors que les programmes opérationnels ne concernent que les producteurs de FL en OP. Une autre différence majeure est que les programmes opérationnels sont montés par les bénéficiaires (les OP), tandis que les programmes agro-environnementaux sont montés par les autorités régionales ou nationales selon les EM, les agriculteurs choisissant dans ces programmes de mettre en œuvre telle ou telle mesure. Les différences sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 60 : Considérations générales sur les différences dans les approches des deux dispositifs

	Programmes opérationnels	MAE
Durée	3 à 5 ans	5 ans
Montage du dossier	Actions choisies par l'OP parmi la liste éventuelle d'actions éligibles établie au niveau national ou définies par l'OP en cohérence avec l'encadrement national	Actions choisies par l'exploitant parmi la liste établie dans le programme régional ou national
Contractants/Bénéficiaires potentiels	Les producteurs en OP	Tous les producteurs
Caractère volontaire / obligatoire du dispositif	Le programme opérationnel doit obligatoirement comporter des mesures environnementales. En ce sens, ces mesures peuvent s'imposer à certains producteurs. L'adhésion à une OP reste cependant volontaire	Contractualisation volontaire
Possibilités de modification	Possibilité de modifier pour les années suivantes dans la limite du plafond de 4,1% de la VPC. Possibilité de modifier pour l'année en cours dans les conditions définies par les EM	Possibilité de modifier pour les années suivantes dans la limite des plafonds fixés par la réglementation UE. Au-delà de ces plafonds, les modifications des programmes sont soumises à l'approbation de la Commission (une proposition par an). Possibilité d'adapter les engagements agroenvironnementaux au cours de la période de leur exécution dans les conditions définies par les EM
Nature de l'aide	Cofinancement OP (et donc producteurs) et UE ; Calcul de l'aide non défini ; Aide maximale au niveau de l'OP = 4.1% de la VPC.	Cofinancement EM et UE ; Calcul de l'aide à l'ha ou au mètre linéaire défini au niveau régional ; Aide maximale dépendante de l'enveloppe régionale votée annuellement.

Source : Agrosynergie

¹⁹³ Article 15 paragraphe 4 du règlement du Conseil 2200/1996

¹⁹⁴ Règlement (CE) n°1182/2007 puis n°1234/2007 du Conseil qui impose la mise en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels de deux ou plusieurs actions en faveur de l'environnement ou l'engagement d'au moins 10 % des dépenses des programmes opérationnels pour des actions en faveur de l'environnement ;

¹⁹⁵ La réforme de 2007 évoquée ci-dessus va également plus loin sur ce point puisque elle peut également compenser les pertes de revenus potentiels engendrés par la mise en œuvre des mesures.

5.4.3.2.4 Mesures mises en œuvre par les Etats membres pour éviter le chevauchement entre le RDR et l'OCM FL

Sur les 27 Etats membres analysés, les mesures visant à limiter les risques de chevauchement du RDR et de l'OCM FL (mesures de soutien aux OP) sont récapitulées dans le tableau ci-dessous ; qui reprend les résultats des études nationales. Globalement, cette question est prise en compte dans l'ensemble des Etats membres étudiés, au travers :

- de l'engagement signé d'absence de double financement par les présidents d'OP (au moins 24 Etats membres sur 27),
- de l'engagement signé des agriculteurs (au moins 13 Etats membres),
- des contrôles réalisés par l'autorité de gestion sur les risques de doubles financements (au moins 22 Etats membres),
- d'un dispositif de plafonnement entre les deux types d'aides : le montant des investissements pouvant être financé par les fonds opérationnels des OP, peut être plafonné (c'est le cas en France, en Espagne, en Emilie-Romagne et dans les Flandres à partir de 2008). Au-delà de ce plafond, les dépenses d'investissements ne sont plus éligibles dans le cadre des programmes opérationnels (OCM) mais peuvent l'être dans le cadre du RDR,
- de l'exclusion de certaines dépenses de la liste de dépenses éligibles : ainsi, en Irlande et en Belgique (jusqu'en 2008 dans les Flandres) les investissements individuels dans les exploitations ne sont pas éligibles dans les programmes opérationnels et ne peuvent donc être soutenus que par le RDR, et inversement dans les Pays-Bas les producteurs membres d'une OP ne peuvent pas recevoir de financement du RDR pour des dépenses qui sont éligibles dans le cadre de l'OCM.

Tableau 61 : Mesures visant à limiter les risques liés au chevauchement de certaines mesures des programmes opérationnels avec les mesures du RDR

Mesures	Existence de la mesure dans les États Membres			
	Oui	Non	Non disponible	Sans objet
Engagement signé par le président d'OP relatif à l'absence de double financement	24	1 (Estonie),	1 (Malte)	1 (Lux.)
Engagement signé par les agriculteurs relatif à l'absence de double financement	13	12 (mais en Belgique et en Irlande les investissements individuels sont exclus et en Finlande, il n'y a de signature demandée au niveau national, mais les OP l'exigent parfois)	1 (Malte)	1 (Lux.)
Plafonnement des investissements finançables dans les fonds opérationnels : un plafonnement au-delà duquel les actions ne sont plus finançables par les PO mais par le RDR a clairement été défini	3 France (50 000 €), Espagne (Andalousie : 200 000 €, puis 1,2 M€), Emilie-Romagne (1 M€) (plus en Flandres à partir de 2008 avec la nouvelle stratégie, 15 000 €)	23 (il n'y a pas de possibilité d'aide aux investissements individuels via les OP en Irlande et jusqu'à présent en Belgique (changement en Flandres à partir de 2008)	1 (Malte)	1 (Lux.)
Contrôles réalisés sur ce point par l'autorité en charge de la gestion	22 (mais différences régionales en Italie : oui en Emilie-Romagne, non en Calabre)	1 (Danemark)	3 (Malte, Grèce, Irlande)	1 (Lux.)
Autres	. Prise en compte améliorée dans la transposition de la réforme de 2007 en France . Luxembourg : dispositif pas du tout implanté. Producteurs orientés vers les aides du DR.			

Note : le Luxembourg est un cas particulier où le dispositif ne s'est pas du tout implanté (pas de GP, d'OP et donc pas de fonds opérationnels).

Source : Agrosynergie (études nationales)

5.4.3.2.5 *Complémentarité et mobilisation des deux dispositifs*

Les EDC ont, en outre, permis de poser la question de la complémentarité des deux dispositifs et d'analyser la manière dont les OP mobilisaient l'un ou l'autre des dispositifs.

Dans la plupart des cas, l'arbitrage se fait en fonction de la nature de l'action et de l'importance des budgets. De façon générale, les aides du DR, sont généralement jugées plus lourdes à mettre en œuvre et sont réservées aux investissements importants. Par ailleurs, l'attribution des aides du DR dépend de la disponibilité des fonds au niveau régional et des arbitrages faits par les régions. Ainsi les OP peuvent se voir refuser le financement d'un investissement.

Cette répartition est encore plus claire en France, en Espagne et en Emilie-Romagne où un plafonnement des investissements finançables dans les fonds opérationnels a été clairement défini, dans les Pays-Bas où les OP ne peuvent pas mobiliser le RDR, et en Irlande et en Belgique (jusqu'en 2008 pour les Flandres) où les investissements individuels dans les exploitations ne sont pas éligibles dans les programmes opérationnels.

Résultats des Etudes de cas : Manière dont les OP mobilisent les deux types d'instruments

En Andalousie (Espagne), les exemples cités de mobilisations des aides du DR concernent pour l'essentiel des investissements lourds (équipement des serres, agrandissement de hangars, etc.). Une OP considère que le financement via le programme opérationnel est plus garanti que le financement via le RDR. Néanmoins, une institution d'appui aux OP indique que selon elle la procédure pour bénéficier des aides FO est beaucoup plus complexe que celle du RDR. En Espagne, l'arbitrage entre les deux sources de financements est essentiellement fait selon les plafonds.

En Languedoc-Roussillon (France), les OP interrogées mobilisent régulièrement les fonds du développement rural : les investissements de montant important sont financés par le RDR et les dépenses d'amélioration des techniques de production par le fonds opérationnels, ce dernier étant limité par le montant de la VPC de l'OP. D'autre part, comme en Espagne, la présence d'un plafond au-delà duquel les actions ne sont plus finançables par les fonds opérationnels mais par le RDR, fait que l'arbitrage dépend essentiellement des montants.

En Grèce, afin de réaliser l'arbitrage, les OP font une approximation du niveau de leur fonds opérationnel à partir de leur VPC estimée. Elle confronte cette estimation à leurs besoins et mobilisent lorsque les besoins dépassent les capacités des fonds opérationnels le RDR. Les observations montrent que dans les faits, les OP ont tendance à couvrir à partir du fonds opérationnel :

- une partie ou le total des dépenses de personnel ;
- des investissements limités, notamment pour les petites OP qui ne peuvent avoir qu'un FO relativement faible ;
- des investissements pour les exploitations agricoles des producteurs-membres pour lesquels le montage d'une demande d'aide relevant du développement rural serait trop complexe par rapport au montant de l'investissement.

Les investissements importants sont en revanche financés (quand cela est possible) par le développement rural dont le processus est jugé plus complexe.

Calabre (Italie) : selon les OP rencontrées, certaines actions ne peuvent pas être réalisées avec le programme opérationnel mais avec le PDR et le POR (certains investissements matériels). Certaines OP disent mobiliser de façon plus importante les aides du programme opérationnel car elles sont plus faciles à utiliser.

Les mesures du développement rural sont utilisées pour des investissements plus importants et à plus long terme.

Ici aussi, l'utilisation dépend donc pour l'essentiel du type d'investissement à réaliser et des montants concernés.

Emilie-Romagne (Italie) : le programme opérationnel joue pour certains un rôle prioritaire dans les choix stratégiques et financiers des OP, le PDR ayant un rôle complémentaire. Le programme opérationnel est jugé comme étant un instrument beaucoup plus direct, efficace et rapide que le PDR.

Les arbitrages se font sur la base des besoins de chacun des producteurs membres de l'OP.

Les autorités locales donnent un appui technique pour la gestion des deux dispositifs, même si certains jugent que les procédures régionales ne permettent pas d'utiliser totalement les opportunités financières des deux dispositifs.

En Pologne, il est relevé qu'il est possible d'obtenir un soutien dans le cadre du PDR, et que les soutiens du PDR et des programmes opérationnels se complètent. Le retard de 1,5 ans dans le lancement du PDR et les changements dans les règles d'éligibilité pour les PO au cours de la période de programmation s'avèrent cependant problématiques. Les OP rencontrées demandent des aides financières provenant de différentes sources, avec plus ou moins de succès. Au niveau administratif, les formulaires de demande sont jugés très complexes.

En Hongrie, l'arbitrage se fait principalement en fonction du soutien le plus élevé. Les subventions du programme opérationnel sont jugées plus simples que les mesures du développement rural. Le programme opérationnel a été appliqué avec succès pour le soutien à l'investissement (machine de conditionnement par ex.) sur la période 2004-2006, et s'applique maintenant pour le PDR en cours.

5.4.3.2.6 *Propositions d'amélioration de l'articulation entre les deux types de soutien*

Sur ce sujet, le point majoritaire rencontré dans les études de cas est le souhait d'améliorer encore la distinction des actions prises en charge par chacun des deux dispositifs. On a vu ci-dessus que la

distinction par le plafonnement des aides de l'OCM adopté en France, en Espagne et en Emilie-Romagne semble avoir amélioré la question de l'articulation entre les deux dispositifs et est aussi évoqué comme amélioration potentielle dans l'étude de cas de Calabre. Cependant, la mise en place d'un plafond sur les investissements dans le cadre des programmes opérationnels peut poser question. En effet, elle est en partie contradictoire avec le principe du dispositif qui est d'accompagner une stratégie de développement des OP (pouvant nécessiter des investissements allant au-delà d'un certain montant) et d'autre part de favoriser la croissance des OP (besoins d'investissement supérieurs). Et ce d'autant plus, que les financements du RDR ne sont pas systématiquement une alternative dans la mesure où leur attribution dépend des arbitrages des régions, de l'importance des demandes formulées dans chaque région, etc.

De plus en France, l'harmonisation des définitions des actions et des montants d'aide pour une même action agro-environnementale entre fonds opérationnels et RDR (MAE) devrait faciliter la cohérence entre les deux dispositifs (le choix du dispositif étant laissé à l'OP). En Espagne, la fusion des deux services de gestion des paiements irait aussi dans le même sens. En Grèce, les entretiens ont fait ressortir la nécessité de mieux définir les activités des OP afin de clarifier les actions et les investissements qui pourraient être éligibles dans le cadre des deux régimes (p. ex. dans le cas d'une OP dont l'activité réelle va de la livraison de la production des membres de l'OP jusqu'à la transformation, il n'est pas clairement défini si les investissements liés à la transformation peuvent être éligibles dans le fonds opérationnel ; cela dépend de l'autorité de gestion). En Pologne, il ressort de l'étude de cas qu'une meilleure formation des agriculteurs sur les demandes d'aide faciliterait l'articulation entre les deux dispositifs, fonds opérationnel et RDR.

5.4.4. Jugement évaluatif

La première partie de la question analyse en quoi les objectifs globaux et spécifiques des mesures de soutien aux OP répondent à des besoins et problèmes du secteur FL. Nous avons distingué l'analyse en deux parties, l'une portant sur les objectifs propres au secteur et l'autre sur les objectifs « sociétaux » de soutien des services joints à la production de FL que sont la protection de la santé publique et de l'environnement. L'analyse montre que pour les deux cas, l'ensemble des objectifs globaux et spécifiques sont pertinents par rapport aux enjeux du secteur avec les nuances énoncées dans la suite.

L'ensemble des objectifs globaux et spécifiques propres de la politique au secteur (qui peuvent être regroupés en : la concentration de l'offre, le renforcement de la position des producteurs, la stabilisation des marchés, l'amélioration de la compétitivité) peut être considéré comme pertinent car il répond à des enjeux communs aux différents bassins de production étudiés et reconnus comme tels par les opérateurs (organisations de producteurs, autorités, institutions d'appui, etc.).

Ces enjeux communs se traduisent en des problématiques très spécifiques selon les bassins en fonction principalement : du poids de l'export et de la GD sur les ventes et les achats de FL, des caractéristiques structurelles des opérateurs de la filière (notamment la taille et le nombre des exploitations et des OP) ; de l'organisation historique du secteur (préexistence d'un secteur organisé avant 1996 et forme de ce secteur, etc.). Ceci souligne la pertinence de l'approche décentralisée choisie par l'OCM FL qui devrait permettre une déclinaison des actions, soutenues par politique communautaire, en fonction des contextes locaux.

D'autre part, 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 :

- dans l'ensemble des bassins de production, il apparaît que la concentration de l'offre contribue au renforcement de la position des producteurs mais de manière très insuffisante étant donné la rapidité et l'ampleur de la concentration de l'aval de la filière. Enfin, la QE1 souligne que la baisse des minima (VPC et nombre de membres) de reconnaissance des OP en 2003, d'un côté a contribué au progrès de la concentration de l'offre (notamment dans les régions peu ou pas organisées), mais d'un autre côté elle a parfois favorisé la division de certaines OP ou l'émergence d'OP de petites tailles dans les régions où le TdO est moyen ou élevé, qui ne sont pas en mesure d'intégrer des fonctions nouvelles. Ainsi, la baisse des minima de reconnaissance des OP permet d'atteindre les objectifs 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).
- Le fait que les aides ne soutiennent que certains opérateurs (les OP reconnues par l'OCM FL, qui ont entre autres les particularités d'être des structures qui sont propriété des producteurs) pose également question. En effet, il existe également des opérateurs de 1^{ère} et parfois de 2^{nde} mise en marché qui ont des fonctions équivalentes à celles des OP mais ne sont pas reconnues par des OP (soit parce qu'elles ne sont pas 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 garantie la stabilité des prix ne peuvent être résolus sans un effort de coordination entre ces opérateurs non reconnus par l'OCM FL et les (A)OP. Le renforcement des interprofessions, proposé dans la réforme de 2007, pourrait partiellement répondre à cet enjeu.
- L'OCM FL a fait le choix de joindre deux types d'objectifs : l'objectif de renforcement de la position des producteurs en promouvant les OP (et incitant les producteurs à se joindre à une OP via le cofinancement des fonds opérationnels) et les autres objectifs généraux au secteur (amélioration de la compétitivité du secteur par exemple). 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 (notamment l'amélioration globale de la compétitivité du secteur) n'est mis en œuvre que par les OP. Cependant, ce choix de lien entre ces deux types d'objectifs pose question là où la

politique a un développement limité où très peu d'organisations alors mettent œuvre la politique et où les résultats ne peuvent être que faibles. Or la QE1 montre que les raisons du non progrès de l'organisation incluent des freins sur lesquels l'OCM FL ne peut pas jouer directement et qui sont dans certains bassins supérieurs aux incitations à l'organisation créées par les aides (à la création des GP et des fonds opérationnels) : facteurs sociologiques, historique de la structuration, mais également structures des exploitations, etc. Dans ces bassins, la politique ne semble pas pouvoir se développer.

Au-delà de ces points, d'autres enjeux sont identifiés dans les différents bassins et ne sont pas pris en compte par la réglementation, mais ils touchent à des problématiques qui dépassent l'échelle d'intervention de l'OCM FL et qui dépassent la problématique du secteur FL (réglementation sur les politiques salariales et d'immigration, réglementation plus homogènes sur les molécules actives autorisées, problèmes de défaillance de l'Etat dans certains bassins concernant les contrôles de l'application des réglementations communautaires et nationales et des taux d'imposition).

En ce qui concerne les services joints liés à l'environnement et la protection de la santé publique, l'analyse montre que ces deux objectifs sont pertinents et relativement bien pris en compte par la combinaison des directives européennes (sur les résidus de pesticides, les émissions de nitrates), des règlements sur la traçabilité et de l'OCM FL de 1996 mais surtout de 2007.

L'analyse montre que le secteur FL est, en effet, au cœur du débat sur la santé publique, la consommation d'une quantité minimale de FL ayant un effet bénéfique sur la santé et limitant certaines maladies. Cependant, les FL font également l'objet de craintes par les consommateurs sur les résidus de pesticides et les résidus de nitrates. Les résidus de pesticides font également l'objet de risques de santé avérés pour les opérateurs (producteurs, « manipulateurs ») des filières FL.

L'OCM FL prend en compte ces enjeux :

- les programmes opérationnels visent en effet une meilleure adaptation à la demande et on peut supposer qu'ils permettront d'améliorer la sécurité sanitaire microbiologique et des résidus de pesticides dans la mesure où cela correspond à une demande forte de marché et des distributeurs ;
- en imposant la mise en place des actions environnementales, disposition renforcée en 2007, l'OCM FL reprend l'enjeu sur les résidus de pesticides dans la mesure où ces derniers sont liés au mode de production.

L'objectif global de protection de l'environnement de l'OCM FL et les objectifs spécifiques liés (promotion des pratiques culturales et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment pour protéger la qualité des eaux, du sol, du paysage et pour préserver et/ou promouvoir la biodiversité ; promotion de la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement et ; création de lignes et de produits biologiques) apparaissent en adéquation avec les enjeux environnementaux identifiés pour le secteur des FL. Ils concernent essentiellement la réduction de l'utilisation des pesticides, en particulier dans l'arboriculture, et la réduction de l'utilisation des engrais, en particulier pour les légumes. Ils s'y ajoutent des problématiques liées à la gestion des déchets. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de l'objectif de développement de la production intégrée. En effet, ce mode de production ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire et fait l'objet d'applications et d'interprétations variées. Par conséquent, on peut considérer qu'il aurait été plus pertinent de formuler l'objectif de manière plus explicite en visant la promotion de pratiques raisonnant les apports d'engrais (notamment nitrates et phosphates) et de pesticides nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

En termes d'analyse de la cohérence externe, il ressort que le principal instrument de soutien de la filière susceptible d'interférer avec le dispositif des OP est le RDR et ses déclinaisons nationales et régionales (quelques aides spécifiquement nationales ou régionales ont aussi été citées dans le cadre des études de cas, pour l'essentiel dans le cas de la France).

L'analyse comparative des objectifs du RDR et du dispositif OP montre que non seulement les objectifs globaux de l'OCM ne sont pas en contradiction avec les grands axes du RDR, mais qu'ils vont dans le même sens, avec en particulier un appui apporté sur plusieurs thématiques communes : la

compétitivité des zones rurales, le maintien de l'activité en zone rurale et l'amélioration de la protection de l'environnement.

Les études nationales de la présente étude mettent en évidence que tous les pays engagés dans le dispositif ont mis en place des mesures pour la prise en compte du risque de double financement (engagement signé par les présidents d'OP dans 24 pays sur 27, engagement signé des agriculteurs dans 13 pays, contrôles réalisés par l'autorité de gestion dans 22 pays). Un plafonnement des investissements finançables dans les fonds opérationnels¹⁹⁶ a été défini en France et en Espagne dans certaines régions italiennes (Emilie-Romagne) et va être mis en place en Flandres. Ce mécanisme permet de simplifier la gestion des risques de chevauchement mais ne paraît pas en adéquation avec la logique d'action des mesures de soutien aux OP. En effet, il limite les possibilités d'investissements pour les OP dans le cadre des fonds opérationnels alors que le dispositif vise à favoriser la croissance des OP (ce qui peut nécessiter des investissements plus importants) et que les aides du RDR ne sont pas nécessairement disponibles. Enfin, dans certains pays (Belgique, Irlande), l'impossibilité de financer des investissements au niveau des exploitations à l'aide des programmes opérationnels exclut les principaux risques de chevauchement avec les aides du RDR qui interviennent en grande partie sur ces investissements. Aux Pays-Bas, un mécanisme inverse fonctionne, les producteurs membres d'une OP ne peuvent pas recevoir de financement du RDR pour des dépenses qui sont éligibles dans le cadre de l'OCM FL.

Il a été parfois signalé dans les études de cas, un manque, par le passé, d'une ligne de démarcation forte entre les aides du DR et l'OCM, mais les mesures prises par les Etats membres ont progressivement amélioré la situation. Toutes les autorités locales rencontrées dans le cadre des études de cas ont affirmé que les deux dispositifs étaient complémentaires et non « concurrents ».

Pour des actions qui seraient finançables par les deux dispositifs (DR et OCM), l'arbitrage des OP se fait en fonction de l'importance des budgets concernés et de la nature de l'action. De façon générale, les aides du DR sont généralement jugées plus lourdes à mettre en œuvre et sont réservées aux investissements importants. Cette répartition est encore plus claire en France et en Espagne, avec la présence du plafonnement des investissements finançables dans les fonds opérationnels.

En conclusion, la cohérence externe des mesures de l'OCM 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 double financement existent dans tous les pays concernés et seront encore améliorés dans plusieurs pays avec la mise en œuvre de la réforme de 2007 en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales (l'encadrement national devant être cohérents avec les MAE du RDR), d'autre part les stratégies nationales pourraient contribuer à mieux définir les limites du dispositif de soutien des OP par rapport au RDR (cependant, le contenu de ces stratégies n'étaient pas encore connu à la date de cette évaluation).

¹⁹⁶ Plafond au-delà duquel les actions ne sont plus finançables par les PO mais par le RDR

6. THEME 2: PROGRAMMES OPERATIONNELS (QE5)

Ce thème comporte la **question d'évaluation 5: Dans quelles mesures les objectifs des programmes opérationnels ont-ils été atteints ? Dans quelle mesure l'atteinte de ces objectifs a-t-elle été efficiente ?**

6.1. Compréhension de la question

La logique du financement de programmes opérationnels est d'inciter les (A)OP à la mise en œuvre d'un plan pluriannuel devant permettre d'atteindre les objectifs de l'OCM, au travers des actions individuelles des (A)OP.

Le premier thème de cette évaluation (QE1, QE2, QE3 et QE4) analyse en quoi l'ensemble des instruments de l'OCM a effectivement contribué à atteindre certains objectifs de la réglementation et plus particulièrement les objectifs de concentration de l'offre, de renforcement de la position des producteurs et d'amélioration de la compétitivité.

La QE5 poursuit cette réflexion, en analysant l'efficacité et l'efficience de l'instrument financier principal de l'OCM, le financement des programmes opérationnels.

Au travers de l'analyse de l'efficacité, la QE5 invite donc :

- à isoler la contribution des programmes dans l'atteinte des objectifs généraux des OP (en référence aux résultats du thème 1) ;
- à mesurer l'effet des programmes dans l'atteinte des objectifs propres aux programmes.

La seconde partie de la question porte sur l'analyse de l'efficience et invite à mesurer les résultats obtenus (mis en évidence par l'analyse de l'efficacité) par rapport aux coûts du dispositif.

Dans l'étude de l'efficience, nous prenons en compte le fait, que le financement des programmes présente deux spécificités sur lesquelles il est important d'émettre un jugement :

- le principe de co-responsabilisation : le soutien de la politique communautaire est un cofinancement d'un fonds constitué par l'OP elle-même. Ce cofinancement devrait engendrer la coresponsabilité des OP à la fois dans le choix du plan d'actions et dans la gestion budgétaire. Ce principe est sans précédent dans la politique agricole ; il est donc important d'analyser s'il contribue à une plus grande efficience du dispositif.
- la décentralisation : au travers des programmes, la mise en œuvre de la politique est déléguée aux OP. Les objectifs des programmes sont définis par la politique mais le choix concret des actions (devant permettre d'atteindre ces objectifs) est libre, dans la limite du cadre fixé par les Etats membres. L'hypothèse étant que la somme des actions des OP, définies selon leurs objectifs propres, devrait contribuer à atteindre l'objectif global de la politique. Cette mise en œuvre décentralisée est originale et il est important de comprendre en quoi elle peut contribuer à l'efficacité du dispositif.

6.1.1. Approche méthodologique

Analyse de l'efficacité

L'analyse de l'efficacité des PO présente une difficulté majeure. Comme le souligne la Cour des Comptes dans son audit de 2006¹⁹⁷ et le confirment les études nationales de cette évaluation, le suivi réalisé par les Etats membres n'intègre pas d'indicateurs d'efficacité mais plutôt des indicateurs de moyens. Ce suivi décrit la répartition des fonds opérationnels entre des catégories d'actions mises en œuvre (voir données présentées dans la description), mais ne comporte pas d'indicateurs de résultats de ces actions. Par ailleurs, les catégories d'actions ne sont pas explicitement reliées aux objectifs de la réglementation.

¹⁹⁷ Growing success? The effectiveness of the European Union support for fruit and vegetable producers' operational programmes (Special Report N° 8/2006)

Enfin, comme nous l'avons souligné dans la description, les catégories d'actions sont larges et peuvent correspondre à de multiples réalisations concrètes. Cependant, il n'existe pas de suivi sur ces actions concrètes des OP¹⁹⁸. En conséquence, l'analyse de l'efficacité des actions des programmes a exigé une étude *in situ* des OP.

De ce fait comme le précisait le cahier des charges, un premier travail a dû être fait pour recenser ces actions et estimer leur fréquence. Ce travail a abouti à un catalogue d'actions, présenté dans la description.

Par la suite, les actions de ce catalogue ont été reliées aux objectifs de la réglementation en nous appuyant sur les résultats des études de cas et un jugement d'expert qui permettent de juger en quoi les actions répondent aux objectifs.

Ce travail permet également de relier les catégories d'actions définies dans les rapports de suivi et d'analyser de manière quantifiée dans quelle mesure les actions réalisées répondent aux objectifs.

Enfin, pour juger de l'efficacité des actions concrètes, nous rapprochons cette analyse et les résultats globaux des mesures de soutien du thème 1 et nous menons une analyse spécifique sur les effets environnementaux. Pour cela, nous mobilisons les résultats des études de cas et les résultats de l'enquête qui ont permis de collecter des avis des opérateurs sur l'efficacité des types d'actions.

Cette analyse devrait permettre de juger de l'efficacité du dispositif mais non d'expliquer le niveau d'efficacité. Pour ce faire, une partie de l'analyse est consacrée aux facteurs qui contribuent à améliorer ou limiter l'efficacité de ce système. Ainsi, nous analysons le lien entre le processus d'élaboration des programmes opérationnels et l'efficacité de ces derniers, en prenant en compte : l'existence de structures de conseil privées, publiques, l'implication des membres, etc. Puis, nous analysons le rôle des facteurs propres à l'OP qui pourraient contribuer à améliorer ou limiter l'efficacité du dispositif : les caractéristiques de l'OP en termes d'âge de l'OP, de nombre de membres, de catégories, de statuts juridiques (qui jouent sur le mode de prise de décision dans l'OP), le type de relations de l'OP avec les autres OP (participation à des AOP, etc.), des caractéristiques socio-économiques des membres ; du taux d'organisation dans les régions, etc. Enfin, nous analysons le rôle des facteurs externes à l'OP qui pourraient contribuer à améliorer ou limiter l'efficacité du dispositif : les caractéristiques des filières FL, des types de produits, etc.

Analyse de l'efficience

Nous mesurons les résultats obtenus (mis en évidence par l'analyse de l'efficacité) par rapport au budget du dispositif (dépenses budgétaires de la Communauté européenne pour le cofinancement des fonds opérationnels).

De plus, nous élargissons cette analyse en estimant les coûts de transaction, c'est-à-dire en estimant plus largement les coûts supportés par l'ensemble des acteurs pour faire fonctionner le dispositif. Ces coûts n'ont pu être qu'estimés au travers des temps passés par les gestionnaires et les bénéficiaires.

L'analyse de l'efficience permet également d'étudier en quoi la mise en œuvre (notamment son degré de complexité), la décentralisation, la coresponsabilité améliorent ou non l'efficience du dispositif.

6.1.2. La liste des critères et des indicateurs

Critères / indicateurs
Critère 1 : Les actions mises en œuvre dans les programmes sont (ou non) cohérentes avec les objectifs de la réglementation.
Existence d'une liste d'actions éligibles et inéligibles dans l'EM permettant de préciser les objectifs de la réglementation
Existence d'une relation entre catégorie d'actions et les objectifs

¹⁹⁸ Les documents, remis par les OP aux autorités de gestion lors du dépôt de demande d'agrément de leur programme ou de modifications, contiennent une description assez détaillée de ces réalisations. Ils restent, cependant, au niveau des autorités de gestion et sont peu valorisés. Il est ainsi difficile de les exploiter de manière systématique. De plus, comme le souligne le rapport de la Cour des Comptes et l'ont confirmé nos observations lors des études de cas, ces documents contiennent très rarement des indicateurs d'efficacité.

Critères / indicateurs
Répartition des fonds opérationnels entre Etats membres
Répartition des fonds par catégories d'actions : nombre et type d'actions mises en œuvre
Existence d'une relation de cause à effet entre les actions choisies et les objectifs.
Critère 2 : Les actions mises en œuvre dans les programmes contribuent effectivement (ou non) aux objectifs de la réglementation.
<u>Pour chaque objectif des programmes opérationnels (hors objectifs environnementaux)</u>
Nb d'actions et budget des programmes répondant à chacun des objectifs
Indicateurs de résultats se rapportant à ces objectifs issus des questions d'évaluation précédentes.
Existence d'un lien entre le résultat atteint et les actions mises en œuvre dans les programmes par objectif.
Avis des opérateurs sur l'efficacité des programmes opérationnels sur les objectifs non environnementaux
<u>Pour les objectifs (6) et (10) et (11)</u>
Nb d'actions et budget des programmes répondant à chacun des objectifs
Evolution de la consommation d'eau par le secteur FL
Evolution de la génération de pollution des eaux et des sols par le secteur FL
Evolution de la production de déchets par le secteur FL
Evolution des impacts sur le paysage générés par le secteur FL
Pourcentage d'OP ayant mis en place des actions de développement de pratiques biologiques
Pourcentage d'OP ayant mis en place des lignes de produits biologiques
Existence d'un lien entre le résultat atteint et les actions mises en œuvre dans les programmes par objectif.
Avis des opérateurs sur l'efficacité des programmes opérationnels par rapport aux objectifs environnementaux
Critère 3 : Des facteurs internes et externes à l'OP contribuent (ou non) à l'efficacité du dispositif.
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et le statut des OP
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et la VPC des OP
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et l'âge des membres
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et le nombre de membres dans l'OP
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et les caractéristiques du marché des OP en fonction de leur type de produits
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et les caractéristiques des types de produits (périssabilité, fragilité, saisonnalité...)
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et d'autres facteurs externes à l'OP
Avis des opérateurs sur les principaux facteurs internes et externes à l'OP qui influent sur le choix des objectifs et des actions associées
Critère 4 : Le processus d'élaboration du programme et de choix des actions contribue (ou non) à l'efficacité du dispositif
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et l'existence de structures privées d'appui au montage du programme.
Existence d'un lien entre les objectifs/actions des programmes et la disponibilité des institutions publiques de suivi des programmes.
Ratio (programmes opérationnels approuvés comportant un diagnostic initial/nb. programmes opérationnels approuvés)
Les membres de l'OP sont impliqués dans la constitution du dossier de programme
Avis des opérateurs sur lien entre efficacité des Programmes et le processus d'élaboration
Critère 6 : Il existe (ou non des effets) d'aubaine.
Pourcentage des actions financées par les OP qui seraient mises en œuvre sans les aides, ou qui étaient déjà mises en œuvre sans les aides
Avis des opérateurs sur l'existence d'effets d'aubaine et sur les types d'actions qui seraient mises en œuvre sans les aides
Critère 7 : La possibilité de modification des programmes existante dans la mise en œuvre contribue (ou non) à l'efficacité du dispositif.
Taux d'utilisation des modifications pour l'année en cours/pour les années à venir
Importance des modifications qui permettent de maximiser les résultats
Importance des modifications qui accroissent les risques de non-respect des objectifs de l'OCM
Importance dans les coûts de gestion de la gestion des demandes de modification (pour les autorités et les utilisateurs)
Avis des Etats membres : les possibilités et les modalités de modifications contribuent-elles à l'efficacité?
Critère 8 : La mise en œuvre décentralisée contribue (ou non) à l'efficacité du dispositif.
Cohérence des actions choisies dans les programmes avec les objectifs de la réglementation.

Critères / indicateurs
Existence et évolution d'un dispositif de suivi de l'efficacité des actions mise en œuvre
Pourcentage des actions environnementales des programmes conformes à l'encadrement national
Avis des opérateurs sur les avantages et les inconvénients l'approche décentralisée
Avis des opérateurs sur le rôle de la stratégie nationale de la réforme de 2007
Avis des opérateurs sur l'amélioration du dispositif de suivi de l'efficacité des actions des programmes
Critère 9 : Le principe de co-financement améliore (ou non) l'efficacité du dispositif.
Mise en évidence d'un lien entre la taille (VPC, nb de membres) des OP et le choix des actions/objectifs dans le cadre de leur programme
Ratio : nb d'OP ne saturant pas leur plafond /nb d'OP saturant leur plafond
Avis des opérateurs sur les raisons de la non-saturation du plafond
Avis des opérateurs sur les freins à l'investissement dans le cadre des programmes –(effet de frein du cofinancement)
Avis des Etats membres sur la qualité des projets des programmes comparée à celle des projets d'autres dispositifs de soutien qui n'appliquent pas le principe de co-responsabilité
Critère 9 : La mise en œuvre est (ou non) complexe.
Ratio (nb demandes de programmes traité/nb d'agents en charge de l'approbation des programmes)
Ratio (nb de demandes de programmes rejetés/demandes de programmes reçus)
Avis des Etats membres sur le niveau de complexité de la mise en œuvre <i>ex ante</i>
Avis des Etats membres sur le niveau de complexité de la mise en œuvre <i>ex post</i>
Avis des Etats membres sur le niveau de difficulté pour les OP du montage des demandes de programme.
Critère 10 : Les programmes opérationnels sont (ou non) suivis, contrôlés et sanctionnés
Nb de programmes approuvés/ nb de programmes déposés
sanctions perçues/ montant de l'aide aux programmes
Avis des opérateurs sur l'existence et les types de fraudes
Critère 11 : Le dispositif des programmes opérationnel est (ou non) globalement efficient.
Budget CE total concernant les mesures (cofinancement des fonds opérationnels + remboursements aides nationales complémentaires) rapporté au nb producteurs membres d'une OP ; au nb d'OP ; à la VPC des OP
Budget CE total et budget des fonds opérationnels totaux par rapport résultats obtenus
Estimation des temps de gestion au niveau des autorités européennes, nationales, régionales des programmes opérationnels
Estimation du temps de montage des programmes opérationnels au niveau des OP

6.1.3. Sources des données et limites

Nous utilisons pour cette question les données issues des rapports de suivi des Etats membres pour la Commission européenne, les données de l'enquête auprès des OP, les données budgétaires de la Communauté européenne et les études de cas.

Nous valorisons également des études existantes. En particulier, l'audit de la Cour des Comptes de 2006 fait sur les programmes opérationnels. L'objectif de cet audit était d'évaluer l'efficacité du soutien aux programmes opérationnels en répondant à trois questions : le dispositif de soutien a-t-il été mis en œuvre de façon à assurer l'efficacité des programmes (par la Commission et les Etats membres) ? Les mesures financées dans les programmes ont-elles été efficaces ? Les OP ont-elles fait des progrès vers les objectifs cités dans leur programme ? Les données utilisées proviennent d'interviews auprès des responsables de la Commission, d'entretiens auprès d'OP (une enquête de terrain a été réalisée en 2005 sur un échantillon aléatoire de 30 OP avec un programme arrivé à échéance en 2003 et 2004 dans huit Etats membres (Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Angleterre)) et administration de chaque Etat membre et des données de la Commission à l'échelle de l'Etat membre. L'approche développée ici permet de remettre à jour les analyses de la Cour des comptes et de les compléter par des résultats quantitatifs provenant notamment de l'enquête.

6.2. L'efficacité des programmes opérationnels

6.2.1. Les actions des programmes sont-elles cohérentes avec les objectifs de l'OCM FL ?

Il s'agit d'analyser en quoi les actions des programmes répondent bien aux objectifs des programmes décrits par la réglementation. Dans un premier temps, nous rappelons les objectifs des actions et les analysons plus précisément au travers des listes d'actions inéligibles et éligibles. Puis, nous analysons les actions réalisées en étudiant la répartition des budgets et enfin nous évaluons la relation de cause à effet des programmes sur les objectifs.

6.2.1.1 Listes d'actions éligibles et inéligibles et objectifs des programmes opérationnels selon la réglementation

Pour rappel, l'article 15 point 4. du règlement (CE) n° 2200/96, définit les objectifs des programmes qui sont répartis en objectifs communs aux OP et objectifs propres aux programmes. Nous les avons réorganisés ci-dessous, en 12 objectifs :

A – Objectifs communs aux OP et aux programmes

- (1) Assurer la programmation de la production
- (2) Assurer son ajustement à la demande, notamment en quantité et en qualité
- (3) Promouvoir la concentration de l'offre et la mise sur le marché de la production des membres d'organisations de producteurs
- (4) Régulariser les prix à la production
- (5) Réduire les coûts de production
- (6) Développer des pratiques culturales et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement

B – Objectifs spécifiques des programmes

- (7) Améliorer la qualité des produits
- (8) Développer leur mise en valeur commerciale : accroître leur valeur commerciale
- (9) Promouvoir des produits auprès des consommateurs
- (10) Créer des lignes de produits biologiques
- (11) Promouvoir la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement
- (12) La réduction des retraits.

Selon le principe de décentralisation de l'OCM FL, les (A)OP devraient déterminer elles-mêmes quelles sont les actions qui répondent aux objectifs de la réglementation et qu'elles désirent mettre en place. Toute la difficulté étant de déterminer des actions qui soient ainsi éligibles selon la lecture qu'en font les différentes autorités de gestion.

Le choix des actions par les OP est, dans les faits, restreints par des listes d'actions éligibles (non limitatives) et inéligibles. En effet, à partir de 2001, suite à de nombreuses différences d'interprétation sur l'éligibilité des actions, des listes ont été établies par le règlement européen. Certains Etats membres ont leur propre liste (la Belgique, la France, le Royaume-Uni, la Grèce et les Pays-Bas, la Slovénie et la Roumanie) qui ont pour base le règlement européen et dans certains cas comprennent des adaptations aux contextes nationaux ou des limitations (voir description mise en œuvre).

Le contenu de ces listes permet de préciser les objectifs de la réglementation. En effet, il stipule que les fonds opérationnels ne peuvent, entre autres, pas servir :

- à couvrir des coûts opérationnels courants des (A)OP (dépenses administratives ou de gestion courante) ; ces derniers devant être couverts par les services que les OP fournissent ;
- à être une forme de complément de revenu des producteurs ou une subvention directe au prix, ni une subvention des coûts de production standards ;
- à financer des actions générant des distorsions de concurrence (par exemple financement de campagnes publicitaires sur des marques privées d'individus) ;

L'objectif global des programmes opérationnels peut donc être traduit comme une volonté de pallier à des « défaillances » du marché FL, en finançant :

- Des activités améliorant l'adéquation entre l'offre et la demande, et ainsi la compétitivité : ceci est directement exprimé dans les objectifs d'ajustement de la demande en quantité et qualité (2), de concentration (3) et programmation de la production (1) mais également dans les objectifs spécifiques d'amélioration de la qualité (7) et d'abaissement des coûts de production (5). En principe, qualitativement et quantitativement, l'offre et la demande devraient s'ajuster sans que des subventions ne soient nécessaires. Cependant, dans les faits, ceci nécessite des modifications des pratiques culturales, des investissements, de la recherche et développement, de l'innovation qui peuvent avoir un coût élevé et freiner la rapidité de l'ajustement.
- Des services joints à la production de FL qui ne sont pas correctement « rémunérés » par le marché (des externalités) : en principe les services joints peuvent être bénéfiques (par exemple la protection de l'environnement) ou négatifs pour la société (par exemple existence de résidus de pesticides sur les FL). Le règlement utilise deux approches pour favoriser les externalités positives et limiter les autres.
 - En ce qui concerne les externalités positives, les programmes opérationnels peuvent couvrir les surcoûts engendrés par les modes de production favorables à la protection de l'environnement (qui contribuent à protéger l'environnement en particulier). Ainsi, selon les listes d'actions inéligibles les actions ne peuvent pas financer des coûts généraux de production mais ils peuvent financer les « coûts supplémentaires [des pratiques respectueuses de l'environnement] par rapport aux coûts traditionnels ». La réforme de 2007 va au-delà puisqu'elle prévoit également de couvrir les pertes de revenu potentielles engendrées par l'adoption de ces modes de production. Il s'agit donc d'inciter les producteurs à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement sachant que les producteurs adoptant des pratiques respectueuses de l'environnement peuvent subir des coûts supplémentaires non rémunérés (ou partiellement rémunérés) par le marché alors qu'ils favorisent la protection d'un bien commun qu'est l'environnement et la santé.

On pourrait également citer dans cette logique, le financement de la promotion de la consommation de FL auprès des consommateurs dans un objectif de santé publique. En effet, en produisant et promouvant les fruits et légumes, les producteurs favorisent la consommation de produits jugés bénéfiques à la santé (voir résultats de la QE4).
 - En ce qui concerne les services joints ayant des effets négatifs (externalités négatives) : l'OCM FL et d'autres règlements (voir QE4) établissent des normes (des limites maximales de résidus de pesticides sur les FL par exemple). Ces normes peuvent être également définies au niveau des Etats membres (liste de molécules actives autorisées pour les traitements par exemple). Ce sont des contraintes imposées aux producteurs et spécifiques au territoire de la Communauté européenne. Les programmes opérationnels peuvent servir à financer les coûts d'adaptation à ces normes.

Plusieurs objectifs peuvent donc être reliés à ce principe de prise en compte des services joints produits par les producteurs de FL : en ce qui concerne l'environnement, on peut identifier trois objectifs (l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement, le développement de ligne de produits biologiques, le développement de la production intégrée ou de cahiers des charges équivalents). En ce qui concerne la santé publique, un objectif y est lié ; il s'agit de la promotion de la consommation des FL et de l'adaptation à la demande (en qualité et quantité).

- Enfin, les programmes opérationnels sont également le dispositif qui doit inciter les producteurs à s'organiser. Ils ont donc un objectif global de concentration de l'offre et doivent ainsi, selon la logique d'intervention, contribuer au renforcement de la place des producteurs de la filière et à stabiliser le marché (en gérant les politiques de retrait, favorisant la coordination entre les opérateurs, etc.) (voir QE4).

Pour juger en quoi les actions mises en œuvre par les OP répondent bien aux objectifs du règlement, il est nécessaire d'adopter cette grille de lecture.

6.2.1.2 Existence d'une relation de cause à effet entre les objectifs des programmes et les actions concrètes réalisées par les OP : Couples type d'actions et objectif

Dans la description 4.3 sur les programmes opérationnels, il est présenté les actions mises en œuvre dans les programmes opérationnels et leur fréquence. La formulation de ces actions restant assez générique, il est difficile de juger dans quelle mesure elles répondent aux objectifs. Nous étudions donc plus précisément à partir des résultats des études de cas les liens entre les types d'actions et les objectifs de la réglementation. Ceci permet par la suite d'interpréter la répartition des fonds opérationnels entre les types d'actions (ces types correspondent à ceux définis par le système de suivi de l'utilisation des fonds opérationnels par les OP fait par les Etats membres et se répartissent entre quatre grandes catégories : production, commercialisation, contrôle et autres. La liste des types est décrite dans le Tableau 11 partie 4.3.2).

Pour pouvoir faire cet exercice nous avons illustrées les catégories d'actions par les réalisations concrètes des OP que nous avons pu observer dans les huit études cas. Sur cette base, les actions ont pu être reliées par une relation cause à effet positive aux 11 objectifs étudiés de la réglementation (nous n'avons pas étudié l'objectif de réduction des retraits qui a fait l'objet d'une évaluation spécifique). Les objectifs sont indiqués par leur numéro (décrit au point précédent, 6.2.1.1). Les résultats sont dans le tableau de synthèse page suivante.

La méthode précise pour établir ce tableau est la suivante :

- en ce qui concerne le lien entre objectif – catégorie d'actions : nous avons repris les catégories d'actions déclarées comme les plus fréquemment mises en œuvre par les autorités (rappelons que les enquêtes ont abouti à peu près aux mêmes résultats que les déclarations des Etats membres). Pour chacune de ces catégories nous avons identifié dans les études de cas qu'elles étaient les réalisations concrètes de chaque OP étudiée lors des études de cas. Ces réalisations concrètes peuvent être reliées aux objectifs qu'elles permettent d'atteindre à partir des données des Etudes de cas, un exercice étant fait par l'expert avec l'OP dans ce but¹⁹⁹. Ceci a donc permis d'aboutir à un tableau avec les catégories d'actions, les réalisations concrètes de ces catégories et les différents objectifs ciblés par ces réalisations. Il permet donc d'établir le lien objectif- catégories d'actions.

- en ce qui concerne l'importance du lien : ce tableau a permis également d'étudier l'importance du lien entre l'objectif et la catégorie d'actions. Lorsque les réalisations concrètes d'une catégorie d'actions ont été systématiquement reliées à un objectif par toutes les OP dans les études de cas l'importance a été jugée comme forte (+++), lorsque les actions ont été fréquemment reliées (mais pas systématiquement) l'importance a été jugée comme moyenne (++), lorsque les actions ont été ponctuellement reliées l'importance est jugée comme faible (+).

Le tableau suivant reste subjectif dans la mesure où il est essentiellement construit sur les études de cas qui n'ont inclus qu'un nombre d'OP limité. De plus le lien aux objectifs est construit sur l'observation de cet échantillon limité d'OP, bien que représentatif de la diversité des OP existante dans les bassins de production étudiés (voir outils études de cas). Les conclusions que nous en tirons par la suite sont donc à considérer avec beaucoup de prudence.

¹⁹⁹ Lors des entretiens avec les OP, les experts étudiaient avec les OP quelles étaient les actions mises en œuvre par rapport à chacun des objectifs de la réglementation. Par la suite le mode de financement de ces actions était étudié. Ceci a ainsi permis d'établir si des actions financées par les programmes opérationnels étaient mises en œuvre (et si des actions hors des PO étaient mises en œuvre, nous exploitons cette information par la suite) pour répondre aux objectifs. Cette analyse conduite par les opérateurs était donc validée par les experts au cours de l'étude de cas

Tableau 62 : Evaluation des objectifs les plus touchés par les actions

Objectifs	Types d'actions	Importance du lien
2	Commercialisation - Actions techniques	+++
2	Actions de contrôle et de qualité	+++
2	Production - Actions techniques	++
2	Production - Actions spécifiques à l'environnement	++
8	Commercialisation - Actions techniques	+++
8	Commercialisation - Actions de service	+++
8	Actions de contrôle et de qualité	++
5	Production - Actions techniques	+++
5	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++
5	Production - Actions spécifiques à l'environnement	++
7	Actions de contrôle et de qualité	+++
7	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++
7	Production - Actions techniques	++
7	Commercialisation - Actions techniques	++
6	Commercialisation- actions de spécifique à l'environnement	+++
6	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++
6	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++
6	Production – Actions techniques	+
10	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++
11	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++
1	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++
1	Production - Actions techniques	++
1	Commercialisation - Actions techniques	+
3	Commercialisation - Actions techniques	++
3	Commercialisation - Actions de service	++
3	Production - Actions de services et de formation et de recherche	++
3	Actions de contrôle et de qualité	+
9	Commercialisation - Actions de service	++
4	Commercialisation - Actions de service	+

Source : Agrosynergie

Cette analyse permet de montrer, sur la base des actions concrètes des OP observées dans les études de cas, que:

- **les actions les plus fréquemment mises en œuvre dans les programmes opérationnelles répondent bien à des objectifs de la réglementation.** Seule l'action concernant le financement des frais de gestion du dispositif ne peut être reliée directement à un objectif : elle correspond, en effet, à un aspect particulier de la mise en œuvre décentralisée selon lequel le dispositif couvre une partie des coûts de gestion du dispositif qui sont supportés par les OP du fait de la décentralisation de la mise en œuvre.
- **les actions ont rarement une relation de cause à effet avec un unique objectif mais avec une diversité d'objectifs.** Dans les documents ²⁰⁰ des programmes opérationnels les actions ne sont reliées qu'à un seul objectif, cependant cette analyse montre que d'autres objectifs peuvent être concernés. En effet, d'une part les objectifs sont reliés entre eux et d'autre part une action a un certain nombre d'effets secondaires. Par exemple, les actions « coûts spécifiques de la production intégrée » sont en général mises en œuvre pour répondre à l'objectif (6) « Développer des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement » et (11)

²⁰⁰ Par documents des programmes opérationnels on entend : les dossiers de demande d'agrément du programme, de demande de modifications et de demande de financements, dans lesquels les OP doivent décrire le contenu de leur programme.

« Promouvoir la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement et la réduction des retraits ». Cependant elles ont aussi un effet :

- sur la réduction des coûts de production (objectif 5) en rationalisant l'utilisation des intrants,
- sur la meilleure adaptation à la demande (objectif 2): les acheteurs exigeant de plus en plus que les producteurs respectent des cahiers des charges de production intégrée ou leurs équivalents émis directement par le secteur privé (voir QE3).

A l'inverse certaines actions de production techniques mises en place dans une logique de « réduction des coûts de production » (objectif 5) peuvent avoir également un effet sur la qualité (objectif 7) ou l'objectif de développement de pratiques respectueuses de l'environnement (objectif 6). Par exemple, une OP italienne a abandonné un système d'aspersion par sprinkler pour un système goutte à goutte dans un objectif de réductions coûts, mais cette action permet également une meilleure gestion environnementale de l'eau.

- **La totalité des objectifs sont couverts par les actions les plus fréquemment mises en œuvre, mais de manière inégale** : ce point est analysé de manière plus évidente au travers de la répartition des fonds des programmes opérationnels par grand type d'actions dans la suite

6.2.1.3 Répartition des fonds opérationnels entre les Etats membres : étendue de l'application des programmes opérationnels dans l'UE

L'existence de fonds opérationnels peut être considérée comme un premier résultat de la politique et un premier degré d'atteinte des objectifs.

Le niveau d'application des programmes opérationnels dans l'UE dépend de deux variables :

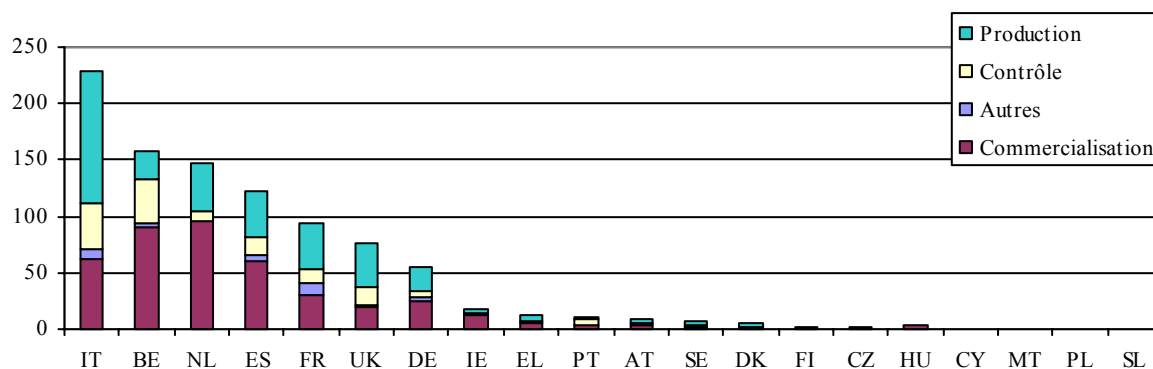
- le niveau de regroupement en OP : d'après la description du regroupement de l'offre (partie 4.2), le taux d'organisation des Etats membres est très variable ; en 2005 seuls trois Etats membres affichent un taux d'organisation supérieur ou proche de 80 % (la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande) alors que quatorze ont un taux d'organisation inférieur à 40 %, or le montant des fonds opérationnels est directement lié à la part de la VPC organisée dans les pays, seuls les pays ayant un taux d'organisation élevé peuvent bénéficier lourdement du dispositif;
- le niveau d'utilisation des fonds opérationnels : le taux d'organisation étant très inégal d'un pays à l'autre (voir 5.2.1.), l'utilisation du dispositif des fonds opérationnels mis en œuvre par les OP et AOP est également très inégal. Ainsi le graphique suivant montre que 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.

En Irlande, Grèce, Portugal, Autriche le dispositif est peu appliqué alors que ces Etats membres ont un nombre d'OP significatif, et pour le cas de l'Irlande un taux d'organisation élevé Ceci s'explique par le fait que le nombre d'OP qui montent des programmes est faible dans ces pays, (voir 4.3.). La raison de non-montage de programmes est soit qu'il existe un nombre significatif d'OP inactives, soit des raisons propres au dispositif que nous analysons dans la partie efficacité (voir 6.5).

Les niveaux absolus de ces chiffres doivent être cependant considérés avec prudence car ils semblent sous-estimés, en particulier en Espagne et en France, si on les compare aux données sur les aides communautaires versées (présentées dans la description 5.3). Cependant, par rapport aux données sur les budgets, les données sont cohérentes quant aux principaux Etats membres montant des fonds opérationnels.

Des résultats des fonds opérationnels sont donc essentiellement attendus dans sept Etats membres sur les 25 de la Communauté.

Figure 47 : Distribution des fonds opérationnels par catégories d'actions par Etats membres en 2005 (millions d'euros)



Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

D'après les rapports, en 2005, la Slovaquie et la Slovénie ont 1 ou plusieurs OP. Cependant, elles n'ont pas de PO.

6.2.1.4 Répartition des fonds opérationnels entre différentes actions dans les Etats membres

Les rapports de suivi présentent la répartition des fonds opérationnels de chaque OP par catégorie d'actions, ce qui permet d'émettre un jugement quantifié sur la mesure dans laquelle les fonds opérationnels répondent aux 11 objectifs.

Dans la description sur les fonds opérationnels (4.3), il a été montré que les fonds opérationnels financent principalement des actions de commercialisation, en second lieu et quasiment à part égale, des actions de production, en troisième lieu, des actions de contrôle et enfin d'autres mesures (coût d'administration, fusion etc.).

De plus les Etats membres répartissent les fonds différemment (comme l'illustre le graphique précédent), certains EM privilégiant les actions de commercialisation par rapport à la moyenne européenne (l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique) et d'autres les actions de production (l'Italie, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède) enfin d'autres sont proches de la moyenne UE-15 (l'Allemagne, mais également l'Autriche, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la France).

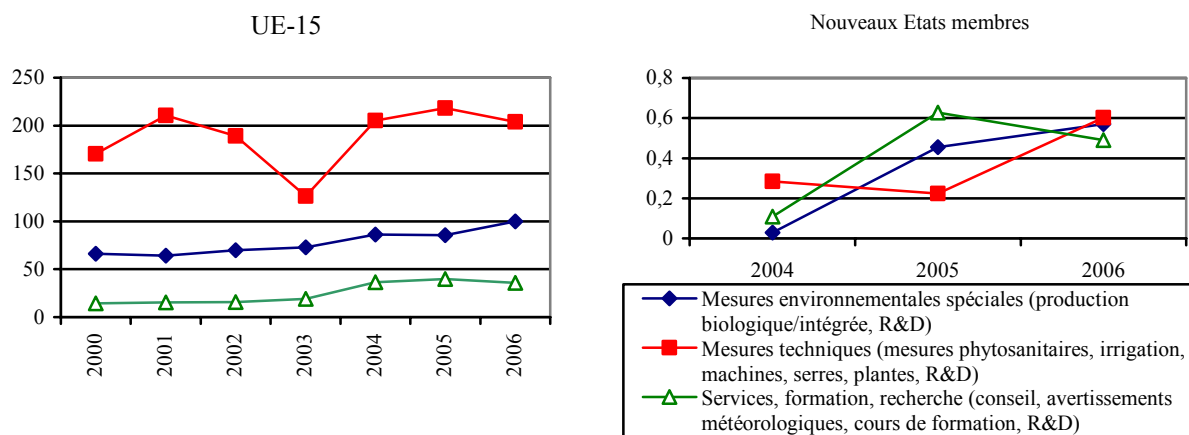
Toutes les actions de production et de commercialisation comprennent des actions spécifiques environnementales, elles représentent 20 à 30 % des fonds dans les anciens Etats membres (28 % en 2006) et 14 % en 2006 dans les nouveaux Etats membres. Nous consacrons, dans une partie suivante, une analyse spécifique de l'efficacité de ces actions environnementales.

6.2.1.4.1 Actions de production financées par les fonds opérationnels

Dans l'UE-15, les actions techniques dominent très largement les actions de la catégorie production (elles représentent plus de 60% des fonds en 2005). Elles sont suivies par les mesures environnementales qui ont tendance à prendre une place croissante. En revanche, les actions de services/formation et recherche ne représentent qu'une part minoritaire.

Dans les nouveaux Etats membres la situation est différente, les trois sous-catégories d'actions sont mobilisées leur place respective changeant chaque année.

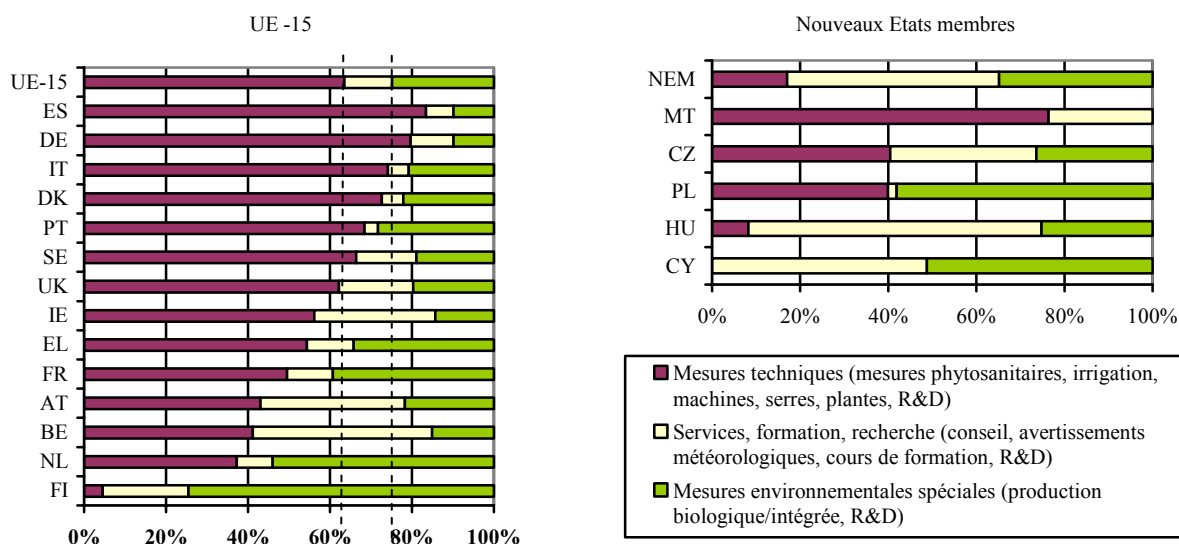
Figure 48 : Actions de production financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)



Pas de données pour, l'Espagne 2003, pour les Pays-Bas 2006 Pas de données pour la Slovénie 2005 et 2006 (pas d'OP avec PO)
 Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

Les Etats membres n'ont pas tous un comportement équivalent à celui de l'ensemble de l'UE. Ainsi on distingue des Etats membres dans lesquels les actions techniques sont plus fortement utilisées (Espagne, l'Allemagne, l'Italie, le Danemark, le Portugal, Suède, Royaume-Uni). A l'inverse, des Etats membres mobilisent moins les actions techniques par rapport à la moyenne UE soit au profit des actions environnementales (France, Grèce, Pays-Bas, Finlande) soit au profit des actions de services (Irlande, Autriche, Belgique). L'évolution dans le temps de l'écart par rapport à la moyenne UE montre que pour la plupart des Etats membres cette situation est identique depuis 2000. Quelques EM ont connu des inversions de tendance : au Danemark les mesures techniques se sont développées sur la période, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni montrent des changements d'orientation d'une année sur l'autre.

Figure 49 : Actions de production financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005



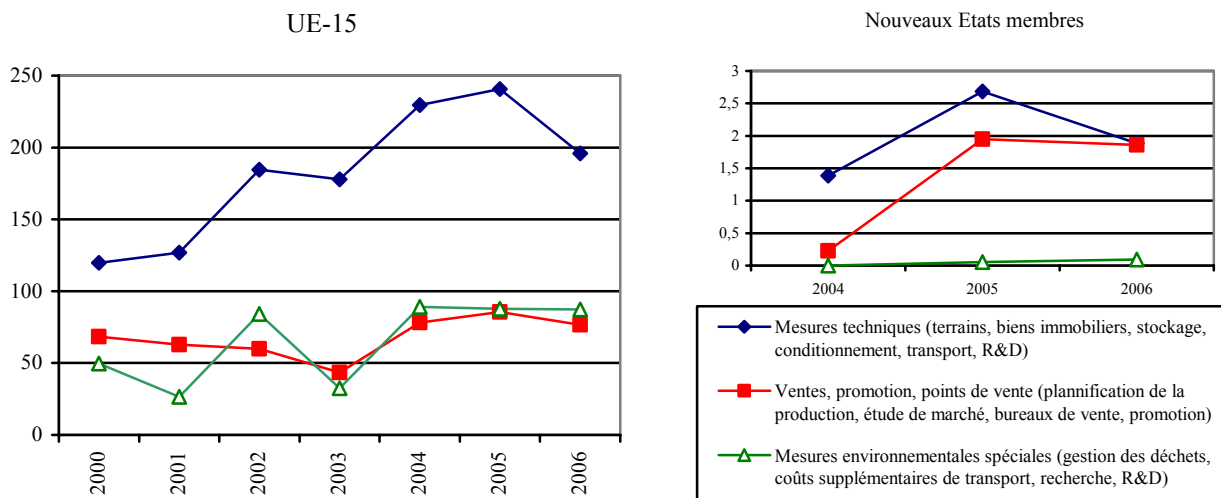
Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

6.2.1.4.2 Actions de commercialisation financées par les fonds opérationnels

Dans l'UE-15, sur l'aspect commercialisation les mesures techniques sont l'utilisation dominante des fonds mais elles sont suivies par les mesures de vente/promotion et les mesures environnementales spéciales qui ont à peu près la même importance. Dans les nouveaux Etats membres, les actions

techniques sont les plus importantes et sont suivies de près par les actions de services, les actions spécifiques à l'environnement étant très peu développées.

Figure 50 : Actions financées par les fonds opérationnels catégorie commercialisation (en ME)



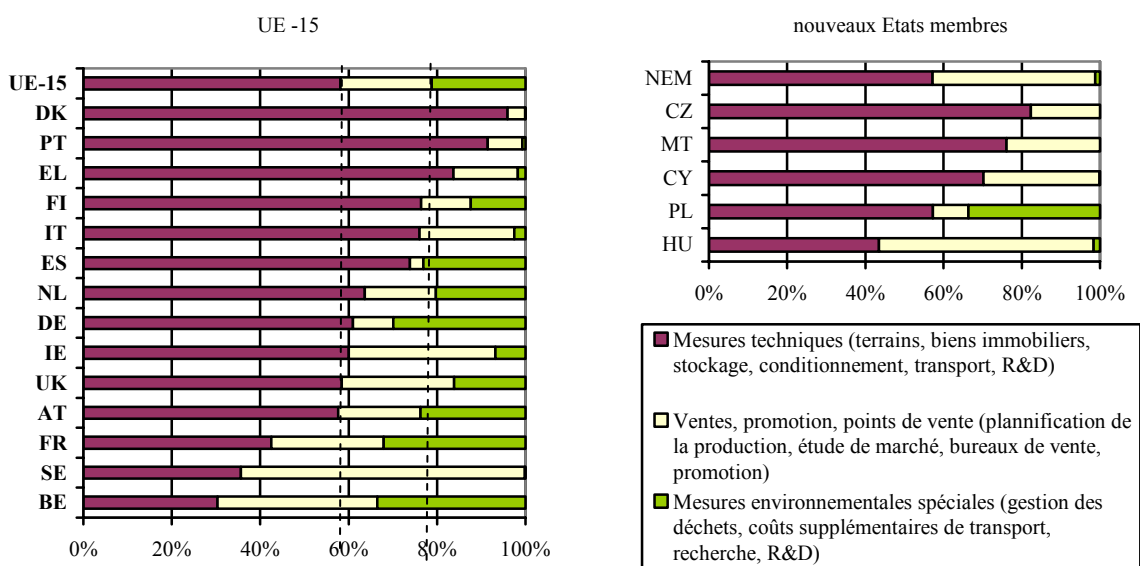
Données de la France 2001 et Espagne 2002 issues d'un fichier d'analyse de la Commission européenne, pas de données pour l'Espagne 2003, pour les Pays-Bas 2006, Pas de données pour la Slovaquie 2005 et 2006 (pas d'OP avec PO)

Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

Les Etats membres se distinguent également avec : un groupe d'Etats membres dans lesquels les OP orientent lourdement leur fonds sur les actions de commercialisation techniques (le Danemark, le Portugal, la Grèce, la Finlande, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne). A l'inverse d'autres mobilisent moins les actions techniques que la moyenne européenne au bénéfice des actions environnementales (en France, et Belgique) ou des actions de service (en Suède). L'Autriche, le Royaume-Uni et l'Irlande sont eux très proches du profil moyen européen.

Sur la période 2000 à 2006, ces tendances sont stables dans la plupart des Etats membres (en général à une année après) sauf aux Pays-Bas où les actions environnementales étaient moins développées en début de période au profit des mesures techniques, au Royaume-Uni où les actions d'environnement et de ventes étaient plus développées jusqu'en 2003, en Espagne où sur l'ensemble de la période les mesures techniques se développent au détriment des mesures environnementales. Enfin au Danemark et au Portugal la répartition change régulièrement.

Figure 51 : Actions de commercialisation financées par les fonds opérationnels en 2005



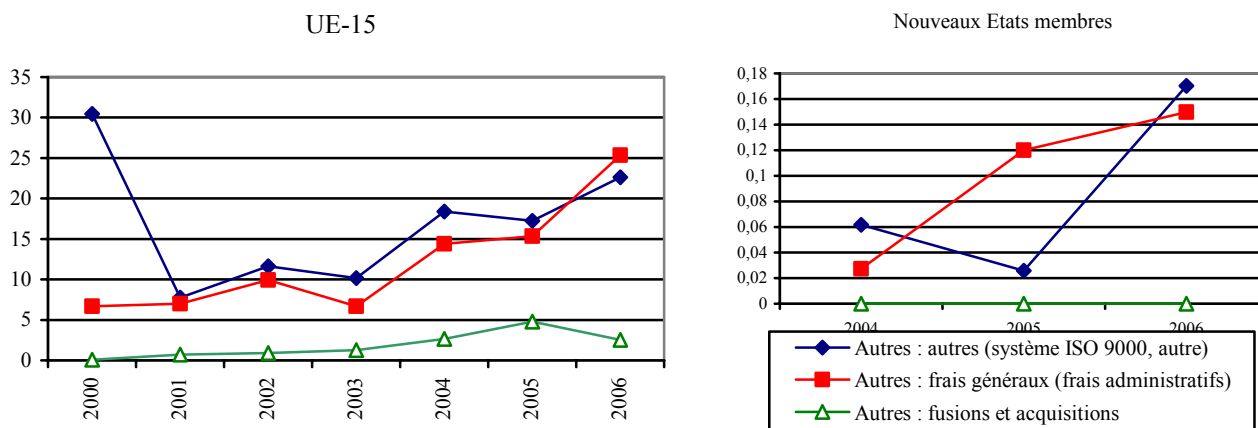
Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

6.2.1.4.3 Autres actions financées par les fonds opérationnels

Les autres actions sont un poste peu important des fonds opérationnels des OP. Elles concernent surtout les frais généraux et à part égale d'autres actions notamment les certifications de qualité type ISO.

Les actions de type fusion et acquisition sont très peu financées, ce qui rejoint l'analyse présentée dans la description des OP (4.2) qui montrait que très peu d'OP avaient fusionné par un processus direct (des fusions indirectes se font mais plutôt par disparition de certaines OP et intégration des adhérents à d'autres OP existantes).

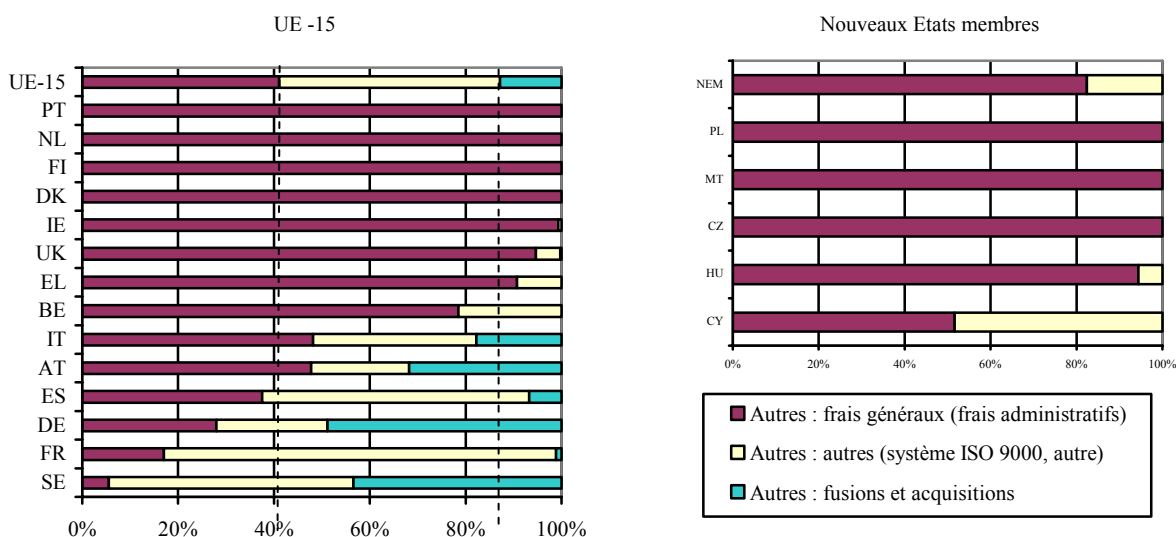
Figure 52 : Catégories d'actions « autres » financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)



Données de la France 2001 et Espagne 2002 issues d'un fichier d'analyse de la Commission européenne, pas de données pour l'Espagne 2003, pour les Pays-Bas 2006, Pas de données pour la Slovaquie 2005 et 2006 (pas d'OP avec PO)
 Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

Certains EM utilisent cependant peu les frais généraux au profit des autres frais (France) ou des autres frais et des fusions acquisition (en Suède, en Allemagne) à l'inverse certains pays utilisent quasi-exclusivement les autres mesures pour couvrir les frais de gestion (Portugal, Pays-Bas, Finlande, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Belgique). L'Autriche l'Italie, l'Espagne, se rapprochent de la moyenne UE-15.

Figure 53 : Autres actions financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (ME)



Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

6.2.1.5 Conclusion sur la cohérence entre les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels et les objectifs des mesures étudiées

Les couples actions / objectifs présentés au point précédent peuvent être à nouveau analysés sur la base de l'information de l'importance des fonds opérationnels consacrés au type d'actions. Ceci permet de souligner que les actions mises en œuvre par les OP répondent plus lourdement à certains objectifs qu'à d'autres. Nous reprenons ci-dessous le Tableau 62 et le complétons d'une colonne qui indique le pourcentage des fonds opérationnels accordés au type d'actions (et non couple type d'actions – objectifs, les informations sur la répartition des budgets des fonds opérationnels ne permettant pas de faire un exercice plus précis). La méthode pour établir les premières colonnes du tableau est indiquée au paragraphe 6.2.1.2, rappelons que ces analyses sont à considérer avec beaucoup de prudence étant donné qu'elles sont basées sur un échantillon limité d'OP.

Tableau 63 : Evaluation des objectifs les plus touchés par les actions

Objectifs	Types d'actions	Importance du lien	Importance (% des fonds opérationnels)
2	Commercialisation - Actions techniques	+++	25%
2	Actions de contrôle et de qualité	+++	16,2
2	Production - Actions techniques	++	23,3%
2	Production - Actions spécifiques à l'environnement	++	10,3%
8	Commercialisation - Actions techniques	+++	25%
8	Commercialisation - Actions de service	+++	9,0%
8	Actions de contrôle et de qualité	++	16,2
5	Production - Actions techniques	+++	23,3%
5	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++	3,6
5	Production - Actions spécifiques à l'environnement	++	10,3%
7	Actions de contrôle et de qualité	+++	16,2
7	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++	3,6
7	Production - Actions techniques	++	23,3%
7	Commercialisation - Actions techniques	++	25%
6	Commercialisation- actions de spécifique à l'environnement	+++	8,4%
6	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++	10,3%
6	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++	3,6
6	Production – Actions techniques	+	23,3%
10	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++	10,3%
11	Production - Actions spécifiques à l'environnement	+++	10,3%
1	Production - Actions de services et de formation et de recherche	+++	3,6
1	Production - Actions techniques	++	23,3%
1	Commercialisation - Actions techniques	+	25%
3	Commercialisation - Actions techniques	++	25%
3	Commercialisation - Actions de service	++	9,0%
3	Production - Actions de services et de formation et de recherche	++	3,6
3	Actions de contrôle et de qualité	+	16,2
9	Commercialisation - Actions de service	++	9,0%
4	Commercialisation - Actions de service	+	9,0%

Source : Agrosynergie

Ce travail qualitatif, permet de souligner que les actions des fonds opérationnels sont directement orientées vers les objectifs suivant par ordre d'importance relative :

- (2) assurer son ajustement à la demande, notamment en quantité et en qualité : une part importante des financements des programmes et une fréquence importante des actions des OP sont destinées à ajuster les produits à la demande de l'aval

- (8) Développer leur mise en valeur commerciale : les actions de type commercialisation tant de technique que de services jouent sur cette objectif
- (5) Réduire les coûts de production : les actions de type production sont très fortement orientées sur un travail sur les coûts de production par l'adoption de nouveaux matériels, le changement des pratiques, la recherche ou le suivi...
- (7) Améliorer la qualité des produits : cet objectif est inclus dans l'objectif 2, une part importante des actions techniques de production et de commercialisation visent cet objectif.
- (6) Développer des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement et les objectifs liés qu'est le (11) Promouvoir la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement ainsi que le (10) concernant les lignes de produits biologiques.

En revanche, des objectifs sont peu touchés directement par les actions des programmes opérationnels :

- (3) Promouvoir la concentration de l'offre et la mise sur le marché de la production des membres d'organisations de producteurs : l'ensemble des actions qui permettent aux OP d'améliorer leurs services (tant services à destination des producteurs, tels que l'appui technique, que les actions de commercialisation telles que l'amélioration des infrastructures et des services commerciaux) devraient contribuer à ce que l'OP soit performante et attire des producteurs cependant cet effet est donc indirect.
- (4) Régulariser les prix à la production
- (1) Assurer la programmation de la production ;
- (9) Promouvoir les produits auprès des consommateurs.

Par rapport au découpage des objectifs proposés au début de cette question, les actions des programmes opérationnels sont donc a priori lourdement dirigées vers les objectifs visant l'amélioration de la compétitivité, dans une moindre mesure sur le thème de la rémunération des externalités positives. Enfin elles le sont très peu dirigées vers le thème de la « position des producteurs dans la filière » c'est-à-dire la concentration de l'offre, sa programmation et la stabilisation des prix.

6.2.2. Les actions mises en œuvre dans le cadre des programmes contribuent-elles à atteindre les objectifs des mesures étudiées ?

Nous poursuivons l'analyse par une étude des résultats de ces réalisations afin de juger de leur efficacité. Nous utilisons les résultats de l'enquête auprès des OP, les résultats des études de cas, ainsi que les résultats des questions d'évaluation 1 à 3. L'analyse est faite en deux temps : l'analyse suivante étudie les objectifs de concentration de l'offre, de renforcement de la position des producteurs, de stabilisation de prix et d'amélioration de la compétitivité. Puis une partie spécifique est consacrée à l'efficacité des programmes opérationnels par rapport aux objectifs globaux de protection de l'environnement et de santé publique.

6.2.2.1 Principe méthodologique de l'analyse et limites

Dans cette partie, nous reprenons les résultats des questions précédentes et nous étudions si les programmes opérationnels ont contribué ou non à l'atteinte de ces résultats. Pour ce faire nous mobilisons les résultats de l'enquête et nous croisons les performances des OP décrites dans les enquêtes (et déjà présentées dans les QE1 à 3) à :

- l'existence de programmes opérationnels, en comparant les performances des OP qui ont bénéficié de manière importante des programmes opérationnels à celles qui en ont peu bénéficié. Les indicateurs de l'importance de la contribution des programmes opérationnels

sont le montant cumulé²⁰¹ des programmes opérationnels de l'OP et le nombre de programmes montés par l'OP. Ces deux variables sont liées : une analyse statistique à partir des données de l'enquête montre que plus les OP ont monté de programmes opérationnels, plus elles ont tendance à avoir des montants cumulés de programmes importants.

- Des actions concrètes des programmes opérationnels : nous analysons si les performances des OP sont liées à des actions concrètes mises en œuvre dans les programmes opérationnels. Nous reprenons pour cela l'analyse faite sur le lien entre types d'actions et objectifs. Nous croisons le fait que l'OP ait fait des progrès vis-à-vis d'un objectif et la mise en place d'actions devant selon la première analyse y contribuer. Par exemple les résultats sur les coûts de production sont croisés à la mise en place d'actions techniques de production ou de services. Ceci peut montrer que des actions mises en place dans les programmes opérationnels sont corrélées à des progrès ou à l'inverse ne le sont pas.
- Limites de l'enquête : nous mobilisons donc à plusieurs reprises les résultats de l'enquête. Le taux de réponse est suffisamment élevé. Cependant l'échantillon est inégalement réparti notamment en termes de représentativité des pays. De plus, les performances des OP sont mesurées par les moyens qu'elles mettent en œuvre, des résultats concrets ont pu être mesurés (évaluation du nombre de membres, de la VPC, de la diversité de la gamme etc.) ; d'autres plus difficiles à mesurer sont une perception de leurs résultats (par exemple évolution des coûts de production, des prix de vente, sur lesquels nous n'avons pas eu de données chiffrées mais une analyse des OP sur leur évolution). Enfin, le taux de réponse reste limité et lorsqu'il s'agit de faire des analyses de liaison, les effectifs sont parfois trop réduits pour conclure à partir de tests statistiques. Les résultats présentés dans cette partie sont donc à considérer avec prudence. Cependant et malgré toutes ces limites, l'enquête est une source d'information précieuse étant donné qu'il n'existe pas d'information quantitative sur les résultats des programmes.
- Les études de cas sont également mobilisées pour interpréter les résultats montrés par l'enquête et parfois illustrer les actions réalisées par l'OP. D'autre part, les études de cas ont permis aux OP d'exprimer des jugements sur l'efficacité de l'ensemble des actions qu'elles mettaient en œuvre. Ceci permet d'identifier quelques actions moyennement ou faiblement efficaces mais globalement l'analyse des OP sur les résultats des actions des programmes opérationnels est très positive et ces résultats doivent être considérés comme probablement surestimés.

6.2.2.2 L'efficacité des programmes opérationnels sur la concentration de l'offre et de la mise en marché

Nous avons montré dans la QE1 que les résultats des mesures étudiées sur la concentration de l'offre sont contrastés. De plus, nous avons identifié plusieurs facteurs propres au dispositif (notamment la baisse des minimums imposés par l'OCM FL sur la taille des OP -VPC et nombre de membres- pour la reconnaissance, le manque d'incitation à la constitution d'AOP) mais aussi un faisceau de facteurs externes au dispositif qui expliquent ces performances inégales.

Pour compenser les freins externes à l'organisation, l'OCM FL utilise plusieurs mécanismes incitatifs : le cofinancement des programmes opérationnels, les aides à la transformation, la possibilité de faire des retraits via les programmes opérationnels. Certains Etats membres ont renforcé ce dispositif en liant également des aides nationales à l'adhésion aux OP (en France notamment).

Nous avons montré dans la QE1 que le cofinancement des programmes opérationnels était reconnu par les opérateurs comme un facteur favorable à l'organisation mais que les aides à la transformation avaient eu un rôle nettement plus déterminant. Ce dernier point est étayé par le fait que dans plusieurs régions, où l'on ne voit pas émerger d'OP sur la filière FL frais, des OP FL transformés voient le jour (c'est le cas en Dytiki Ellada mais également en Calabre).

²⁰¹ Un indicateur intéressant aurait été le montant PO cumulé rapport à la VPC cumulée de l'OP mais les données de l'enquête ne permettent pas de calculer ce dernier agrégat.

De fait, les programmes opérationnels ne jouent pas directement sur la concentration (car ils ne sont pas une aide versée aux producteurs qui adhèrent aux OP). Ils peuvent, en revanche, permettre à l'OP de mettre en place / améliorer des services destinés aux producteurs ou d'améliorer ses performances, ce qui pourrait en retour contribuer à l'accroissement de sa taille en volume et/ou en nombre de membres. En effet, la concentration peut évoluer soit par variation la « productivité » de l'OP (croissance des volumes gérés pour un nombre de membres constant), soit par alliance avec d'autres structures (fusion ou accord stratégique), soit par attraction de nouveaux apporteurs (croissance des volumes gérés au travers de l'augmentation du nombre de membres).

En ce qui concerne l'attraction de nouveaux apporteurs : dans la QE1 nous avons montré, selon les résultats de l'enquête, que les raisons principales d'adhésion des producteurs sont peu liées aux services de l'OP et plus fortement liées à la fiabilité de l'OP par rapport au paiement, à la garantie d'achat et en dans une moindre mesure aux prix producteurs. Les services et l'appui technique, que les programmes opérationnels peuvent contribuer à améliorer, ne sont pas cités comme étant des déterminants de l'adhésion des membres.

En ce qui concerne l'évolution de la « productivité » de l'OP (accroissement des volumes de FL gérés), la QE1, a montré que la VPC moyenne des OP était plutôt en baisse, indiquant des résultats relativement faibles sur ce point. Ces analyses indiquent déjà que les programmes opérationnels, en tant qu'instrument financier des mesures de soutien aux OP, n'ont pas eu de résultats importants sur la concentration de l'offre. Les résultats de l'enquête et des études de cas renforcent et confirment cette conclusion.

Les résultats de l'enquête ne montrent pas de lien entre la mise en place des programmes opérationnels et la croissance du nombre de membres des OP ou de la VPC des OP

Dans le tableau suivant, on analyse la croissance annuelle du nombre de membres et de la VPC des OP en fonction du montant cumulé des programmes opérationnels. On constate que les OP qui ont des programmes opérationnels de montants importants ne sont pas nécessairement celles qui ont un taux de croissance moyen élevé (en VPC et nombre de membres). Une tendance plutôt inverse s'observe du fait de l'importance de la variation des résultats au sein des classes. Le test statistique (Fisher-Snedecor) indique qu'il n'y aurait pas de corrélation entre les variables dans les deux cas.

Pour confirmer ces résultats, nous avons fait une analyse similaire en ne sélectionnant que les OP qui vendent sur le marché du frais (afin de ne pas prendre en compte les OP spécialisées dans les FL pour la transformation, pour lesquelles les résultats de la QE1 ont indiqué que l'aide à la transformation aurait un rôle prédominant). En définitive, on aboutit à un résultat similaire pour ces OP dites de « frais ». L'analyse du lien avec le nombre de programmes montés donne également des résultats similaires.

Tableau 64 : Ventilation du taux de croissance* du nombre de membres des OP en fonction du montant cumulé des programmes opérationnels (variable : PO_MONT en millions d'euros)

Modalité des montants cumulés de programmes opérationnels	Moyenne par classe du taux de croissance* du nombre de membres(%)	Ecart type par classe (1/(N-1))	Effectif
PO_MONT001 (0 €)	0.19	0.88	31
PO_MONT 002 (0 < ou =1 M€)	0.81	2.74	20
PO_MONT 003 (1 < ou ==4 M€)	0.54	1.79	31
PO_MONT 004 (4 < ou =10 M€)	0.01	0.63	24
PO_MONT 005 (> 10 M€)	0.16	0.63	35
Total réponses	0.32	1.45	141
<i>Echantillon total</i>			<i>184</i>

* (NB Membres 2007/ Nb Membres à la création de l'OP) +1

Source: Enquête Agrosynergie

Tableau 65 : Ventilation du taux de croissance* de la VPC des OP en fonction du montant cumulé des PO

Modalité des montants cumulés de PO	Moyenne par classe du taux de croissance * de la VPC (%)	Ecart type (1/(N-1))	Effectif
PO_MONT001 (0 €)	1.24	2.58	21
PO_MONT 002 (0 < ou =1 M€)	1.73	5.41	14
PO_MONT 003 (1 < ou =4 M€)	0.91	1.75	25
PO_MONT 004 (4 < ou =10 M€)	0.64	1.08	23
PO_MONT 005 (> 10 M€)	1.13	1.33	36
Total réponses	1.08	2.41	119
Echantillon Total (N)			184

* (VPC 2007/ VPC à la création de l'OP) +1

Source: Enquête Agrosynergie

Cette analyse confirme qu'il n'y a donc pas d'effet direct entre le montage des programmes opérationnels et la concentration de l'offre au sein des OP.

L'enquête ne permet pas de montrer un effet des programmes opérationnels sur la concentration de l'offre via l'augmentation du nombre de services fournis aux producteurs

L'enquête permet d'analyser si les programmes opérationnels ont favorisé la mise en place d'un nombre plus important de services destinés aux producteurs. Ceci pourrait, en effet, favoriser l'attraction de nouveaux adhérents ou l'augmentation des volumes. L'enquête n'indique aucun lien entre le nombre de services des OP et le montant total des programmes opérationnels, ni le nombre de programmes opérationnels mis en œuvre (voir tableau ci-dessous).

Tableau 66 : Ventilation du nombre de services * fournis aux producteurs des OP en fonction du montant cumulé des programmes opérationnels (var PO_MONT en millions d'euros)

Modalité des montants cumulés de programmes opérationnels	Moyenne du nombre de services fournis aux producteurs	Ecart type (1/N-1)	Effectif
PO_MONT001 (0 €)	6.19	2.59	27
PO_MONT 002 (0 < ou =1M€)	4.60	1.96	20
PO_MONT 003 (1 < ou =4 M€)	5.62	2.40	29
PO_MONT 004 (4 < ou =10 M€)	6.32	2.42	22
PO_MONT 005 (> 10 M€)	5.87	2.64	32
Total réponses	5.76	2.47	130
Effectif Total			184

* services suivants sont comptabilisés : transport de la production, fourniture de caisses de transport, fourniture de plants améliorés/certifiés, fourniture de semences ; participation à des systèmes d'emballages recyclables ; fournitures d'intrants ; location de matériel agricoles ; appui technique production conventionnelle ; appui technique production intégrée ; appui technique production bio ; conseil de gestion ; avance de trésorerie/prêts ; autres

Source: Enquête Agrosynergie

L'enquête ne permet pas en revanche d'apprécier l'évolution de la qualité des services rendus, les études de cas permettent, en revanche, d'approfondir ce point.

Les études de cas soulignent un effet indirect et secondaire sur la concentration de l'offre de FL au sein des OP, généré par les programmes opérationnels via l'amélioration de la qualité des services ou la « productivité » des exploitations des adhérents

Les résultats des études de cas indiquent que les programmes opérationnels sont rarement perçus par les OP rencontrées, comme ayant un effet direct sur l'attraction de nouveaux membres ou l'augmentation des volumes de FL de l'OP. Ils confirment en cela les résultats de l'enquête. En revanche, les OP rencontrées lors des EDC considèrent que les programmes ont des effets indirects :

- en ce qui concerne l'attraction de nouveaux membres, les programmes jouent indirectement en permettant à l'OP de développer ou renforcer des services existants, bien que ces derniers ne soient pas considérés comme le premier facteur d'adhésion²⁰².
- en ce qui concerne l'augmentation des volumes : en Andalousie, les programmes opérationnels étudiés permettent des gains de productivité via des cofinancements d'investissements au niveau des exploitations, via l'appui technique et via le cofinancement des infrastructures des OP. Ce point n'est pas explicitement apparu dans les autres EDC.

Conclusion intermédiaire

Les résultats de cette analyse sont à considérer avec prudence du fait de la taille limitée de l'échantillon de l'enquête et du manque de données de suivi systématique sur les actions concrètes réalisées par les OP. Cependant et compte tenu de ces limites, l'analyse montre un effet indirect et secondaire des programmes opérationnels, en tant que mécanisme incitatif à l'organisation, sur la concentration de l'offre. Dans les bassins où des facteurs externes (analysés dans la QE1) freinent l'organisation, les programmes opérationnels ne sont pas en mesure de compenser ces freins à l'organisation, les gains à l'organisation ajoutés à ceux des programmes n'étant pas jugés suffisamment attractifs pour les opérateurs. Dans les autres bassins (là où les freins externes sont moins élevés), les études de cas indiquent que les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP d'améliorer leur performance globale et la qualité des services rendus aux producteurs.

6.2.2.3 L'efficacité des programmes opérationnels sur le renforcement de la position des producteurs et stabilisation des prix producteurs

La QE2 indique qu'il est difficile de démontrer un quelconque effet des mesures de soutien des OP sur le prix producteur tant en termes de niveau qu'en termes de variabilité des prix. Elle souligne également qu'on ne peut pas démontrer que l'augmentation du taux d'organisation contribue, à elle seule, au renforcement de la position des producteurs. L'analyse des enjeux faite dans la QE4 montre, en effet, que le renforcement de la position des producteurs dans un contexte de concentration et d'internationalisation des groupes de la GD nécessite, selon les opérateurs, une coordination entre l'ensemble des acteurs de première mise en marché. La QE3 montre enfin que la performance des OP sur le prix producteur serait fonction du degré d'intégration de nouvelles fonctions au sein des OP et de l'efficacité interne de l'OP (efficacité des services, capacité à réduire les coûts de fonctionnement tout en garantissant sa durabilité, afin de rémunérer correctement ses adhérents). Ces deux caractéristiques sont très différentes d'une OP à l'autre et fonction de la stratégie de l'OP.

Il ressort donc que les résultats apparents²⁰³ des mesures de soutien aux OP sur le prix producteur sont faibles. De plus, nous avons indiqué, dans le point précédent, que les programmes opérationnels ont un effet faible et indirect sur la concentration. Ces premiers résultats indiquent donc que l'effet des programmes opérationnels (qui est un élément du système des OP évalué dans les QE1 à 3) est faible sur le renforcement de la position des producteurs de FL sur la filière.

Cependant les programmes opérationnels pourraient, tout de même, jouer sur la capacité des OP à intégrer de nouvelles fonctions en finançant les investissements et les appuis nécessaires. Ainsi, pour approfondir le rôle spécifique des programmes opérationnels, nous avons analysé, au travers de l'enquête, le lien entre la mise en œuvre de programmes opérationnels et la perception des OP sur leur poids dans la filière ainsi que leur relation avec leurs acheteurs.

²⁰² Rappelons que dans la QE1 nous avons montré que dans les raisons d'adhésion aux OP, les services apparaissent derrière des éléments de garantie de prise en charge par l'OP de la totalité de la production, de possibilité pour les producteurs d'accéder via l'OP à des marchés porteurs et de fiabilité ainsi que de la performance commerciale des paiements

²⁰³ Nous parlons de résultats apparents, car une conclusion sur ce point imposerait une comparaison à une situation où il n'y aurait pas de structures de première mise en marché propriété des producteurs toutes choses égales par ailleurs, ceci devait être fait par l'étude des bassins de production ayant des taux d'organisation différents mais l'hétérogénéité des problématiques des filières de FL dans chacun de ces bassins ne permet pas de conclure.

Lien entre la mise en œuvre des programmes opérationnels et la perception du renforcement de du poids des OP sur la filière

L'enquête analysait si les OP considéraient que leur constitution avait amélioré les délais de paiement des acheteurs de la GD, les délais étant considérés comme un indicateur des relations OP/acheteurs. Leur position sur cette réponse était plutôt négative (voir QE2). De plus, on constate que le montant des programmes opérationnels mais également le nombre de programmes opérationnels ne jouent pas sur l'amélioration des délais de paiement par les acheteurs de la GD. Les résultats sont présentés dans la figure de gauche ci-dessous où en abscisse est présenté les réponses à la question étudiée et en ordonnées le montant cumulé des programmes opérationnels de l'OP.

Figure 54 : Lien entre la perception des OP sur l'amélioration du respect des délais de paiement et le montant cumulé des programmes opérationnels des OP vendant sur le marché du frais

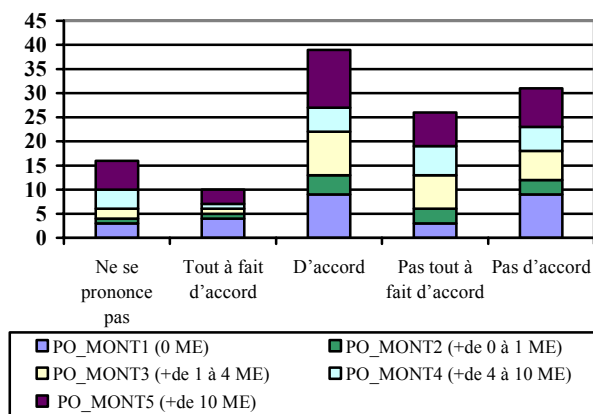
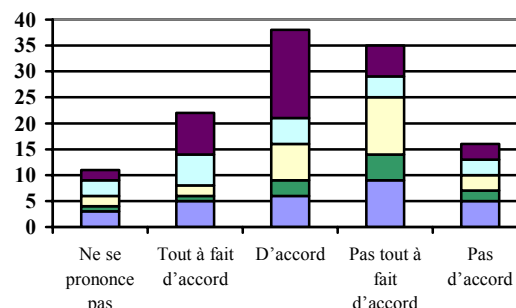


Figure 55 : Lien entre la perception sur renforcement du poids des producteurs dans la négociation sur le prix et le montant cumulé des programmes opérationnels des OP vendant sur le marché du frais



Source : Enquête Agrosynergie

L'enquête analysait également si les producteurs considéraient que la création de l'OP avait contribué à renforcer le poids des producteurs dans la négociation avec la grande distribution. Sur ce point, les OP enquêtées ont des avis partagés et on observe que les OP ayant bénéficié de montants de programmes opérationnels élevés sont plus nombreuses à être d'accord ou tout à fait d'accord avec l'assertion que les autres. Par ailleurs, une corrélation n'apparaît pas de manière aussi nette entre la taille de l'OP et le fait que l'OP considère qu'elle a renforcé sa position par rapport à la grande distribution²⁰⁴. Ceci montre, avec les limites propres à l'enquête, que plus les OP ont des programmes opérationnels importants (en nombre et montant cumulé), plus elles seraient en mesure de renforcer leur position face à la grande distribution.²⁰⁵ Ainsi bien que le système des OP ait des résultats limités sur le renforcement de la position des producteurs, les programmes y contribuent.

L'effet des programmes opérationnels sur l'intégration des fonctions par les OP

Pour analyser de manière plus détaillée le rôle des programmes opérationnels sur ce point. Nous avons repris l'hypothèse (émise dans la QE2) selon laquelle un des facteurs jouant sur le prix producteur était

²⁰⁴ L'existence d'un lien statistique est confirmé par la réalisation du test de Khi2 qui impose cependant, pour des questions d'effectif par classe, de regrouper les OP qui répondent tout à fait d'accord et d'accord d'une part et d'autre part celles qui répondent « pas tout à fait d'accord » et « pas d'accord »

²⁰⁵ Nous avons également vérifié s'il ne s'agissait pas en réalité plutôt d'un effet taille de l'OP. Etant donné que le cofinancement de la CE est fonction de la VPC, on aurait pu observer une corrélation entre montant cumulé des programmes et VPC de l'OP. Nous montrons, sur la base de notre échantillon, que cette corrélation n'apparaît pas clairement (indiquant que certaines OP ne doivent pas saturer le plafond des aides potentielles qu'elles peuvent recevoir). Enfin il n'existe pas de corrélation nette entre la VPC de l'OP et leur perception sur de leur poids dans la filière.

le nombre de fonctions intégrées par l'OP et nous avons étudié s'il existait un lien entre les fonctions intégrées par l'OP et les programmes mis en place.

En termes de diversité des fonctions prises en charge par les OP, on constate qu'en plus de leur fonction première de commercialisation de la production des membres, les fonctions de tri, de calibrage, de stockage, de conditionnement des FL sont réalisées par plus de la moitié des OP. En revanche, moins d'un tiers des OP de l'échantillon font du négoce (commercialisation de FL non produits par les adhérents) ou du transport. Nous avons analysé si les OP qui déclaraient avoir ces différentes fonctions avaient bénéficié des programmes opérationnels. L'analyse statistique montre qu'il existe une corrélation positive : les OP qui font une ou plusieurs actions de tri, de calibrage, de conditionnement, de stockage ou de négoce ont plus fréquemment bénéficié d'un montant cumulé et d'un nombre de programmes opérationnels plus élevés que les autres. Cette corrélation ne démontre pas réellement l'effet des programmes sur ce point, étant donné qu'on ne peut pas savoir à partir de l'enquête si cela reflète un effet des programmes opérationnels ou une propension / facilité des OP ayant ce type de services à mobiliser les programmes opérationnels.

Cependant, les réalisations concrètes des OP dans le cadre des programmes opérationnels, révélées par les EDC et les études nationales indiquent qu'elles sont de nature à favoriser l'intégration de fonctions et donc que l'on peut conclure que les programmes opérationnels favorisent l'intégration des fonctions.

En effet, les études nationales permettent de montrer que les actions de la catégorie commercialisation (technique ou de service) sont très fréquentes. D'autre part selon les observations des études de cas les réalisations concrètes des OP concernant cette catégorie d'actions sont du type achat d'équipement pour le lavage, le tri, le calibrage, machine d'emballage, presse à fruit, chambre de stockage et financement de la formation ou d'un personnel technique spécialisé pour gérer ces fonctions (etc.). On note aussi le financement de services commerciaux mais ils sont encore peu fréquents. Ces réalisations concrètes devraient permettre l'intégration de fonctions (notamment de préparation des produits, le stockage, transformation). Les études de cas sont qualitatives mais elles indiquent donc que les programmes opérationnels semblent contribuer à l'intégration de nouvelles fonctions dont nous avons vu qu'elle était la clé de l'amélioration de la marge des OP (voir QE2).

Enfin, pour renforcer l'analyse nous avons également croisé l'intégration de fonctions avec la taille des OP. Il s'avère de manière peu surprenante que certaines des fonctions sont effectivement plutôt réalisées par les grandes OP : le tri et calibrage, le conditionnement, le stockage, mais ce n'est pas le cas de l'activité de négoce, ou de transport. Ceci permet de nuancer la conclusion, les programmes opérationnels facilitent donc l'intégration de fonctions en particulier dans les grandes OP.

Tableau 67 : Pourcentage des OP réalisant des fonctions autres que la commercialisation de la production des adhérents

Fonctions	Pourcentage des OP
Tri et calibrage des FL	57,46%
Conditionnement	59,67%
Transport	30,94%
Stockage	55,25%
Négoce	28,73%
Transformation	9,39%
Autres activités	23,76%
<i>Total échantillon (N)</i>	<i>181</i>
<i>Effectif total enquête (N)</i>	<i>184</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Conclusion intermédiaire

On peut conclure que les résultats du dispositif des OP en termes de renforcement de la position des producteurs sont globalement faibles ou qu'ils sont très difficiles à mettre à jour, comme le montre la QE2. En effet, tout d'abord on n'observe pas un prix producteurs plus élevé ou stable au sein des OP qu'ailleurs. D'autre part les évolutions sur la position des producteurs sont essentiellement le fait d'une restructuration des filières impulsée par la GD.

Cependant, avec les limites de l'analyse, on peut conclure que les programmes opérationnels contribuent à atteindre ces faibles résultats. On constate, en effet, que plus les OP ont des programmes opérationnels importants plus elles considèrent qu'elles ont renforcé leur place sur la filière. Le rôle programmes opérationnels semble être celui de favoriser l'intégration de nouvelles fonctions dans les OP grâce au financement des infrastructures et du personnel nécessaires. Néanmoins, les programmes opérationnels semblent ne pas suffire, d'autres conditions sont nécessaires : l'intégration de fonctions est plus courante dans les grandes OP que les petites ce qui confirme le résultat de la QE2 selon lequel une taille critique est nécessaire pour les OP puissent mieux rémunérer les producteurs.

6.2.2.4 L'efficacité des programmes opérationnels sur l'amélioration de la compétitivité

Nous reprenons ici le cadre d'analyse de la QE3 qui permet de passer en revue l'efficacité des programmes opérationnels sur leurs principaux objectifs spécifiques : programmation de la production, ajustement à la demande, amélioration de la qualité, le développement de leur mise en valeur commerciale.

6.2.2.4.1 *L'efficacité des programmes sur l'amélioration des facteurs liés à l'approvisionnement : la programmation de la production*

La QE3 montre que les OP estiment avoir un avantage compétitif par rapport à leur concurrent sur la continuité des approvisionnements, mais pas sur la diversité de la gamme offerte, ni sur le prix de vente, sur lequel elles disent ne pas avoir d'influence. Lorsque le taux d'organisation est fort, les OP reconnaissent que la programmation de la production permet aux OP de mieux gérer le contrôle de l'offre et donc d'éventuelles crises de marché.

La programmation de la production a été étudiée au travers d'un indicateur qui est l'allongement du nombre de mois pendant lesquels les OP disposent de FL à la vente. Selon l'enquête, ce nombre de mois est en régression sur la période 2001 à 2007 (sauf au Portugal et aux Pays-Bas) alors qu'il était en progression sur la période précédente (voir QE3).

Selon les observations de terrain, concernant les réalisations concrètes des OP sur ce thème, une partie des actions des programmes opérationnelles est jugée comme efficace par les OP. Ce sont les suivantes :

- des investissements au niveau des exploitations permettant une dessaisonnalisation des productions (éclairage artificielle dans les serres, investissements dans des macro-tunnels etc.) ;
- des actions de production de services du type appui technique pour les producteurs ;
- la diversification variétale avec le financement de plants améliorés (cependant ce type de financement devient plus difficile dans le cadre des programmes opérationnels, en effet les plants améliorés sont considérés comme des coûts standards et seuls les plants améliorés pour la rénovation des vergers sont éligibles) ;
- des investissements au niveau des stations permettant l'allongement des cycles ;
- des investissements dans des systèmes d'information interne qui permettent des prévisions de récolte et une meilleure coordination au sein des OP ;
- des analyses de marché.

Il faut noter que des actions, jugées efficaces par les OP vis-à-vis de la programmation de la production ne sont pas financés par les programmes opérationnelles (elles sont réalisées mais en général autofinancées par les OP) :

- actions de coordination à une échelle supérieure à celles des OP :
 - o soit avec d'autres opérateurs afin d'élargir la base géographique de la production
 - o soit avec des actions de coordination avec les acheteurs : programmation des saisons sur la base de prévision de récolte par exemple.
- alliances stratégiques avec d'autres OP (dans le cadre d'AOP ou hors de ce cadre selon les cas)

- établissement de relations contractuelles et plus souvent de programmation des ventes avec les acheteurs
- Des investissements peuvent également en totalité ou partiellement être financés par d'autres dispositifs (étant donné que les montants des programmes opérationnels sont limités par la VPC et la capacité de financement de 50% de l'investissement, soit par des seuils établis par les Etats membres voir QE4).

Selon les EDC ces actions (qui sont réalisées mais hors du cadre des programmes opérationnels) sont donc des actions de coordination entre les opérateurs (producteurs / OP/ acheteurs) qui sont essentielles dans la programmation de la production.

Conclusion intermédiaire

En termes de programmation de la production, nous avons montré que quantitativement les programmes opérationnels comportent peu fréquemment des actions mises en œuvre sur ce thème et qu'une part limitée de leur budget est directement consacrée à ce thème. Lorsque des actions des programmes opérationnels sont mises en œuvre, elles sont jugées comme efficaces et elles portent sur la meilleure gestion de la production au cours de la saison par un travail sur les variétés, les investissements au niveau d'exploitation, l'appui technique, la meilleure circulation de l'information au sein des OP. Ces dernières semblent, en effet, obtenir des résultats sur ce thème : selon l'enquête les OP considèrent qu'elles sont plus performantes que leurs concurrentes en termes de continuité d'approvisionnement. Cependant l'évolution de la continuité d'approvisionnement se dégrade selon l'échantillon d'OP enquêtées.

Cependant, si les programmes contribuent à l'amélioration des résultats des OP sur ce thème, des résultats importants semblent provenir d'actions faites hors du cadre des programmes qui permettent des améliorations telles qu'une meilleure coordination à une échelle supérieure à celle des OP, entre les metteurs en marché ou avec les acheteurs.

6.2.2.4.2 L'efficacité des programmes opérationnels sur la réduction des coûts de production (au niveau des exploitations)

Nous avons montré que la réduction des coûts de production constitue le troisième objectif le plus visé par les programmes opérationnels. De plus, il correspond à un facteur de compétitivité clé des OP : dans la mesure où d'une part les coûts des intrants et de la main-d'œuvre sont en augmentation, et d'autre part les OP disposent d'une très faible marge de manœuvre sur leurs prix de vente (voir QE3).

Cependant la QE1 a montré que les OP étaient assez peu nombreuses à mettre en œuvre des actions collectives sur ce thème (achat groupé d'intrants, achat de matériel collectif, suivi des coûts de production) en dehors de l'action l'appui technique (mise en œuvre par 86% des OP enquêtées).

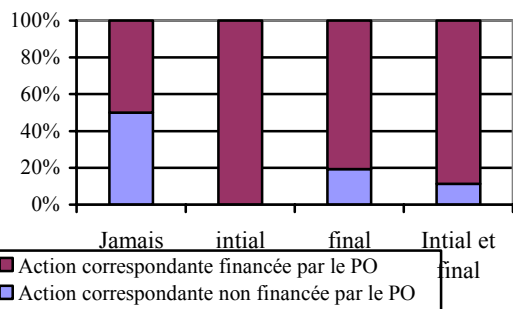
L'importance des actions réalisées pour la réduction des coûts de production dans le cadre des programmes opérationnels

Les actions étudiées dans l'enquête pour réduire les coûts de production correspondent, plus ou moins directement, à des actions des programmes opérationnels. Nous avons donc croisé les résultats de l'enquête pour évaluer dans quelles mesures les OP utilisaient les programmes opérationnels pour maîtriser leurs coûts de production. Les résultats sont présentés dans les graphiques suivants. Ces graphiques montrent donc en abscisse le pourcentage d'OP ayant mis en place chacune des actions ayant un effet sur les coûts de production (conseil technique, suivi des coûts de production etc.). Nous distinguons les OP en : jamais (pour les OP qui n'ont pas jamais réalisé cette action), initial (pour les OP qui ont mis en œuvre cette action par le passé puis l'ont abandonnée) ; final (pour des OP qui ont mis en œuvre l'action après leur création) et initial final (pour les OP qui ont mis en œuvre l'action dès leur création et l'ont maintenue jusqu'à maintenant).

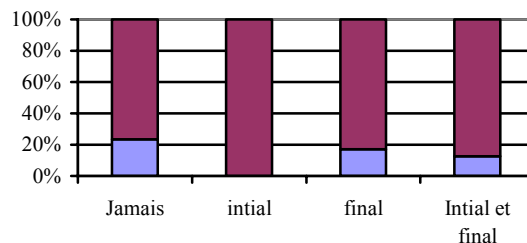
Sur l'axe des ordonnées, nous indiquons le pourcentage d'OP qui ont mis en œuvre l'action équivalente des programmes opérationnels.

Figure 56 : Actions des OP réalisées pour la réduction des coûts de production financées par le programme opérationnel

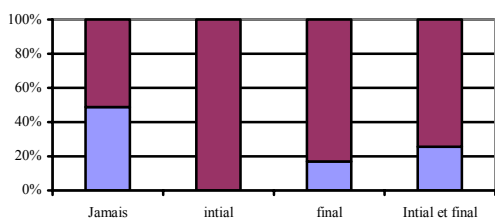
Conseil technique au producteur et action des programmes opérationnels (production – service : frais de personnel qualifié)



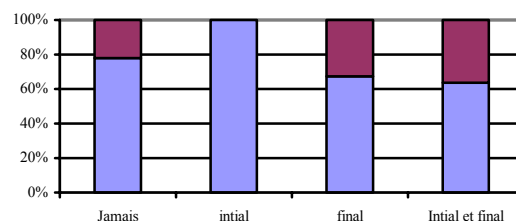
Suivi des coûts de production et action des programmes opérationnels (production- service : frais de personnel qualifié)



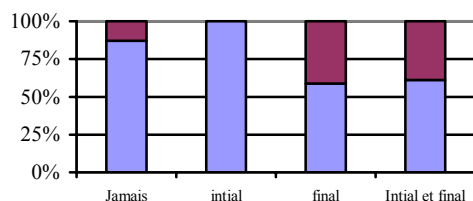
Achat groupé de matériel et action du programme opérationnel (production- technique : achat de matériel)



Recherche ou financement de recherche variétale et action du programme opérationnel (production- technique amélioration variétale concertée)



Recherche ou financement de recherche sur les techniques de production et action du PO (production- service : expérimentation et essai sur parcelle)



Légende en abscisse distingue les OP en fonction de :

Jamais : l'OP n'a jamais mis l'action

Initial : l'OP a mis en place l'action à sa création puis l'a abandonnée par la suite

Final : l'OP a mis en place l'action après sa création et la maintenu

Initial et final : l'OP a mis en place l'action à sa création et l'a maintenue jusqu'à présent

Source : Enquête Agrosynergie

Ces graphiques montrent que l'action de conseil technique est lourdement financée par les programmes opérationnels. Un peu moins de 20% des OP réalisent ces actions hors du cadre des programmes opérationnels. Il en va de même de l'achat groupé de matériel.

En revanche les actions de recherche sont peu financées par les programmes opérationnels : près de 60% des OP pour la recherche variétale et 50% des OP pour la recherche technique n'utilisent pas les actions des programmes opérationnels correspondantes.

Enfin, en ce qui concerne, le suivi de coûts de production, il ne correspond pas directement à un libellé du catalogue des actions des programmes opérationnels (voir partie 4.3). Nous l'avons donc croisé avec l'action générale de financement du personnel d'appui technique. Cependant, les résultats semblent peu convaincants dans la mesure où le pourcentage d'OP utilisant cette action des programmes et ne faisant pas le suivi des coûts de production est à peu près équivalent à celui faisant le suivi (ce qui amène à conclure que la corrélation entre le financement du personnel d'appui technique par les programmes opérationnel et le suivi des coûts de production serait très faible).

Le degré d'efficacité des actions des OP vis-à-vis de la réduction des coûts de production selon les résultats des études de cas

En termes d'efficacité globale des mesures de soutien des OP (voir 5.2.2.10) sur la réduction des coûts de production, les EDC montrent que les OP ont des résultats hétérogènes. Certaines considèrent d'ailleurs que les coûts de production à la tonne produite se dégradent. Ce constat est également une

conclusion des analyses sur les données RICA (QE3). Ceci peut s'expliquer par le contexte actuel d'augmentation forte des prix du pétrole qui se répercute sur les prix des fertilisants mais également de certains pesticides.

Dans les études de cas, on constate cependant que :

- une majorité d'actions mises en œuvre par les OP sur ce thème sont des actions des programmes opérationnels ;
- dans leur contexte, les OP attribuent à ces actions des niveaux d'efficacité différents.

Nous avons, à titre d'illustration, résumé l'estimation de l'efficacité de ces actions faites par les OP (résultats des EDC) dans le tableau suivant. Une même action peut parfois apparaître comme très efficace ou faiblement efficace, étant donné que l'efficacité dépend du contexte spécifique de l'OP et de la manière dont l'action est réalisée.

Selon les observations de terrain, les actions les plus courantes mises en œuvre sur ce thème, dans l'ensemble des bassins et dans le cadre des programmes opérationnels, sont : d'une part l'appui technique et d'autre part le financement de matériel au niveau des exploitations, permettant de réduire les coûts de main-d'œuvre aux périodes de pointe de travail. Elles sont jugées par les OP comme ayant une efficacité élevée sur les coûts de production.

D'autres actions, ayant également un objectif de protection de l'environnement, sont jugées comme ayant un effet de maîtrise des coûts de production : l'adoption de modes de production raisonnant l'usage d'intrants, la mise en place de cahiers de suivi des cultures et la PFI. Nous montrons dans la partie environnement que ces actions sont majoritairement financées par les programmes opérationnels.

En ce qui concerne les actions ayant une efficacité moyenne à faible : la PFI et les cahiers des charges privés sont également jugés par certaines OP comme ayant une efficacité faible. Ceci peut s'expliquer par l'hétérogénéité du contenu de ces cahiers d'une production à l'autre et d'un pays à l'autre (voir partie environnement). Certains cahiers des charges peuvent être très contraignants ; ils peuvent générer une hausse des coûts en imposant par exemple l'abandon de certains pesticides pour des produits plus coûteux mais surtout en générant un accroissement de la charge de main-d'œuvre. Ceci a été illustré notamment par une étude aux Pays-Bas sur la base d'un suivi des résultats de plusieurs parcelles expérimentales de pommiers conduites selon le mode de production intégrée et conventionnelle (Gildemacher, P. ; Van Alebeek F. ; Heijne B. ; 2001). A l'inverse une étude menée en Belgique (sur la base d'un suivi d'un groupe de producteurs de pommes et de poires, dont certains ont adopté le mode de production intégrée) a montré que les coûts d'un système en production intégrée sont équivalents à ceux de la production conventionnelle (Van Lierde D ; Van den Bosche A. ; 2002).

Les OP soulignent également que la certification elle-même et les contrôles ont un coût.

Tableau 68 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de la réduction des coûts de production

ACTIONS AYANT UNE EFFICACITE FORTE	
Appui technique pour réduire les coûts de production (raisonnement des pratiques)	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Calabre, Emilie-Romagne, Andalousie, Hongrie, Pays-Bas
Mécanisation ou petit matériel pour réduire les coûts de main-d'œuvre notamment lors de la récolte (matériel d'assistance à la récolte de salade, achat de récolteuse, repiqueuse etc.)	Languedoc-Roussillon, Calabre, Dytiki Ellada, Andalousie, Pologne, Hongrie
Mise en place de mode de production « raisonnée » ou de mode de production réduisant la consommation d'eau	Languedoc-Roussillon, Calabre, Emilie-Romagne, Pays-Bas
Passage à la PFI (réduire traitement et meilleur suivi des cultures)	Languedoc-Roussillon, Pologne, Hongrie
Financement des plants certifiés ou améliorés, de semences améliorées	Dytiki Ellada, Andalousie, Pologne, Hongrie
Recherche sur de nouvelles variétés	Pays-Bas
Observatoire / suivi des coûts des productions/ Cahier de suivi de production	Languedoc-Roussillon, Andalousie
Mise en place de services communs de logistiques (réduction des coûts de transport à la charge des exploitants)	Pays-Bas
Agréage en bord champs ou à la récolte (réduit les coûts de tri imputés par les stations)	Languedoc-Roussillon
Aménagement des parcelles pour accélérer certains actes techniques : pour les verges l'éclaircissage et la taille et la récolte	Languedoc-Roussillon
Modernisation des systèmes d'irrigation	Emilie-Romagne
Réalisation d'analyse de résidus (indicateurs de sur-traitement)	Calabre
Emballages pliables ou recyclables	Emilie-Romagne
Mode de production biologique	Pologne
ACTIONS MOYENNEMENT À FAIBLEMENT EFFICACES	
Acquisition de matériels de production agricole utilisés en commun (plus efficace de l'externaliser à une autre structure que de l'internaliser selon l'OP concernée)	Languedoc-Roussillon
Mise en place des cahiers des charges privés Eurepgap	Languedoc-Roussillon
Mise en place d'un service de comptabilité devant également contribuer au suivi des coûts	Dytiki Ellada
Financements de plants certifiés	Calabre

Certaines actions, peu nombreuses, destinées réduire les coûts de production sont mises en œuvre sans être financées par les programmes opérationnels. Elles sont parfois financées par d'autres dispositifs comme le montre à titre indicatif le tableau suivant.

Tableau 69 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP (non financées par les programmes opérationnels) ayant une efficacité vis- à vis de la réduction des coûts de production

Actions efficaces non financées par les PO	Financement	Régions
Mise en place d'un groupement d'employeurs par les producteurs pour rationaliser la gestion de la main d'œuvre temporaire sur les exploitations	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Système de cogénération dans les serres	Régions	Languedoc-Roussillon
Rénovation des serres	Financement Etat-Région	Languedoc-Roussillon
Achat groupé d'intrants		Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Hongrie, Pologne
Formation du personnel responsable de la récolte	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Changement variétal : p.ex. en pomme utilisation de nouveaux porte-greffes	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Aménagement des parcelles pour accélérer certains actes techniques : pour les verges l'éclaircissage et la taille et la récolte	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Passage à la production intégrée	Autofinancement	Andalousie, Hongrie,

Conclusion intermédiaire

En conclusion, on n'observe pas de résultats probants des mesures de soutien des OP sur les coûts de production des exploitations des OP. Les programmes opérationnels favorisent, cependant, la mise en place d'un nombre d'actions fréquentes et jugées comme efficaces par les OP. Les actions les plus couramment mises en œuvre et qui sont jugées efficaces dans tous les bassins étudiés sont l'appui technique et les investissements au niveau des exploitations dans du matériel permettant soit de réduire les coûts de main-d'œuvre (qui sont l'un des postes dominants dans la production de FL), soit de réduire l'utilisation de certains intrants (eau etc.).

Les mesures dont l'objectif principal est la protection de l'environnement ont également des effets sur les coûts de production mais contrastés :

- les pratiques de raisonnement des quantités d'intrants et de suivi par des cahiers de cultures sont jugées par les OP comme efficaces pour réduire les coûts de production au niveau des exploitations ;
- les pratiques de production intégrée ou cahier des charges privés peuvent selon les contextes et les contraintes qu'elles imposent soit réduire les coûts de production soit au contraire les accroître.

En conclusion, avec les limites des données utilisées, on peut considérer que les programmes opérationnels sont efficaces pour maîtriser les coûts de production dans les exploitations, mais pas pour les réduire de manière significative. En effet, des facteurs externes génèrent une augmentation des coûts que les programmes opérationnels ne parviennent pas à compenser. Dans ces facteurs il faut lister l'élévation des prix de l'énergie, des intrants, des charges salariales.

6.2.2.4.3 L'efficacité des programmes opérationnels sur la réduction des coûts de production (phase interne à l'OP)

Les OP qui ne sont pas impliquées dans la 1^{ère} ou la 2^{nde} mise en marché sont peu concernées par la réduction des coûts de préparation des produits, de gestion des flux et de commercialisation, car elles externalisent ces fonctions. Les coûts de l'OP sont donc assez faibles dans ces cas. En revanche, pour les autres types d'OP, la question de la réduction des coûts internes de l'OP est cruciale.

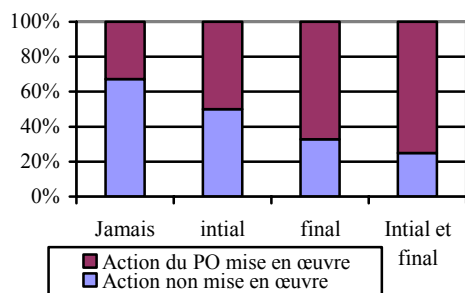
La QE3 (5.2.2.11) montre que ce dernier type d'OP considère en majorité qu'il a réduit les coûts en station, et que des efforts significatifs sont faits pour réduire les coûts (voir 5.2.2.11).

L'importance des actions réalisées pour la réduction des coûts en station dans le cadre des programmes opérationnels

Les résultats de l'enquête auprès des OP permettent d'illustrer le pourcentage des OP réalisant des actions qui contribuent à réduire les coûts de la phase interne à l'OP et qui sont financées par les programmes opérationnels. Les résultats sont présentés dans les figures ci-dessous. La manière de lire ces figures est présentée dans le paragraphe 6.2.2.4.2.

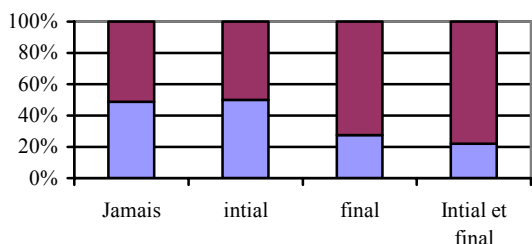
Figure 57 : Actions de maîtrise des coûts (phase interne à l'OP) réalisées dans le cadre des programmes opérationnels

Amélioration des infrastructures de stockage et action correspondante dans le programme opérationnel (commercial technique financement de bâtiments donc Bâtiments de stockage)

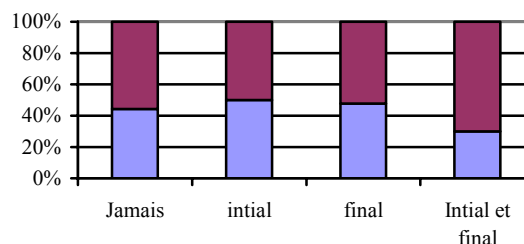


Légende en abscisse distingue les OP en fonction de :
 Jamais : l'OP n'a jamais mis en place l'action
 Initial : l'OP a mis en place l'action à sa création puis l'a abandonnée par la suite
 Final : l'OP a mis en place l'action après sa création et l'a maintenue
 Initial et final : l'OP a mis en place l'action à sa création et l'a maintenue jusqu'à présent

Amélioration du matériel de tri et action correspondante dans le programme opérationnel (financement de matériel dont équipement de tri et calibrage)

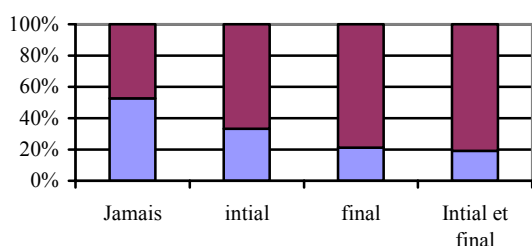


Amélioration du matériel de tri et actions du programme opérationnel (Commerciale techniques financement de bâtiments dont plateformes de tri)

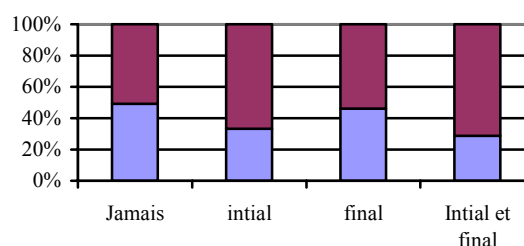


2

Amélioration du matériel de conditionnement correspondante dans le programme opérationnel (financement de matériel dont équipement de conditionnement)



Amélioration du matériel de conditionnement correspondante dans le programme opérationnel (Commerciale techniques financement de bâtiments dont plateformes de conditionnement)



Source : Enquête Agrosynergie

Ces graphiques et l'enquête montrent que :

- le développement d'infrastructures de stockage concerne 66,7% des OP de l'échantillon de l'enquête. Ces infrastructures semblent majoritairement financées dans le cadre des programmes opérationnels. Ainsi entre 70% des OP qui les ont mises en place après leur reconnaissance utilisent l'action correspondante des programmes et un pourcentage de 75% environ pour celles qui les ont maintenues (ou améliorées).
- Le développement du tri concerne près de 71% des OP de l'enquête. L'action semble être majoritairement mise en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels : près de 73% des OP ont mis en place l'action après leur reconnaissance et utilisent l'action correspondante des programmes et 78% des OP l'ont maintenue depuis leur création.
- En ce qui concerne le matériel de conditionnement : 63% des OP ont des lignes de conditionnement et environ 80% d'entre-elles mobilisent l'action correspondante des programmes opérationnels.
- En revanche dans les deux derniers cas (amélioration du tri et amélioration du conditionnement) les OP mobilisent peu les fonds opérationnels pour la construction des bâtiments nécessaires à ces améliorations.

Le degré d'efficacité des actions des OP selon les résultats des études de cas

Il ressort des études de cas que les OP jugent ces actions comme efficaces pour réduire les coûts de production en station, en particulier si elles ont la capacité de maintenir ou d'augmenter les volumes de FL qu'elles gèrent²⁰⁶ (ce qui permet une optimisation de l'utilisation du matériel et bâtiment). Les OP n'ont pas cité d'actions inefficaces sur ce thème.

Cependant les OP mobilisent d'autres sources de subvention, essentiellement les mesures du RDR, pour financer les investissements en bâtiment et en matériel.

²⁰⁶ Une OP a, en effet, reporté qu'elles avaient réalisé des investissements pour améliorer les stations, mais qu'elles n'avaient pas réussi à maintenir ses volumes il s'en suit une augmentation de ces coûts internes

Conclusion intermédiaire

En conclusion, selon la perception des OP, elles atteignent des résultats significatifs sur la réduction des coûts internes. Les programmes opérationnels financent une partie significative des actions qui permettent d'atteindre ces résultats ; les OP mobilisent également le RDR pour le financement de ces actions. On peut considérer que sur ce point les programmes sont efficaces.

6.2.2.4.4 Efficacité des programmes opérationnels sur l'amélioration de la qualité

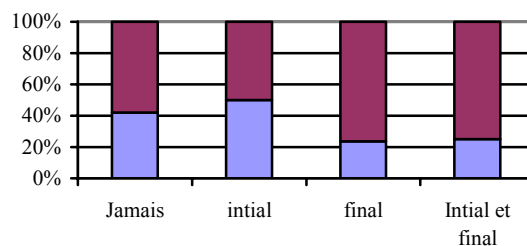
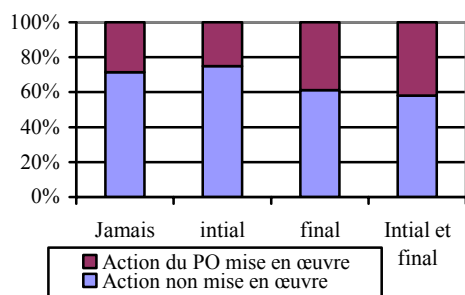
D'après les OP, la qualité du produit constitue un facteur clé de compétitivité. D'après l'enquête les OP considèrent qu'elles ont des avantages compétitifs sur plusieurs aspects de la qualité : à la fois sur l'homogénéité et la qualité globale de leur produit, sur la mise en place de système de traçabilité, de garantie de sécurité et de contrôle. Ceci indique que des résultats sont atteints par les OP sur ce thème (voir analyse de la QE3, § 5.2.10)

L'importance des actions réalisées pour l'amélioration de la qualité dans le cadre des programmes opérationnels

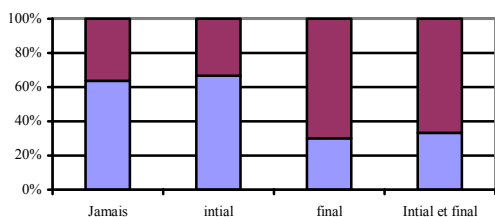
Nous avons montré dans le paragraphe 6.2.1.4 que les actions des programmes opérationnels, tant en fréquence qu'en budget, sont fortement orientées vers la qualité. Les résultats de l'enquête confirment ces analyses (figure ci-dessous, la manière de lire ces figures est présentée dans le paragraphe 6.2.2.4.2.)

Figure 58 : Actions des OP réalisées pour l'amélioration de la qualité par le programme opérationnel

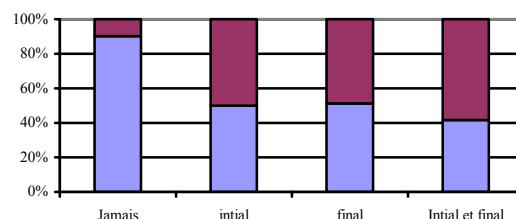
Existence d'un système de traçabilité et action des programmes opérationnels (coûts d'amélioration du système de traçabilité) Conseil technique aux producteurs pour l'amélioration de la qualité et action des programmes opérationnels correspondante



Production intégrée et actions des programmes opérationnels (coûts de la production intégrée)



Certification biologique et action des programmes opérationnels (coûts de la production biologique)



Légende en abscisse distingue les OP en fonction de :

Jamais : l'OP n'a jamais mis en place l'action

Initial : l'OP a mis en place l'action à sa création puis l'a abandonnée par la suite

Final : l'OP a mis en place l'action après sa création et l'a maintenue

Initial et final : l'OP a mis en place l'action à sa création et l'a maintenue jusqu'à présent

Source : Enquête Agrosynergie

Ces graphiques montrent que :

- les systèmes de traçabilité pourtant très répandus parmi les OP (89% des OP en disposent) sont plutôt peu mis en place hors du cadre des programmes opérationnels selon notre enquête ;

- En revanche le conseil technique pour l'amélioration de la qualité, mis en place par environ 86% des OP, l'est très majoritairement dans le cadre des programmes (environ 80% des programmes opérationnels utilisent l'action des programmes opérationnels correspondante) ;
- Il en va de même de la production intégrée (mise en place par 67% des OP) qui est également souvent réalisée dans le cadre des programmes opérationnels (environ 70% des cas) ;
- Enfin la production biologique, bien qu'encore peu répandue (seules 30% des OP l'appliquent), est faite dans une moindre mesure dans le cadre des programmes opérationnels entre 50 à 60% des cas. On peut supposer que les OP utilisent d'autres dispositifs (certaines régions ont mis en place des mesures agro-environnementales financées par le RDR pour la conversion à l'agriculture biologique, certains investissements nécessaires à la conversion peuvent financés dans le cadre des PDR, et enfin certains Etats membres ou régions ont mis en place des dispositifs complémentaires pour inciter la conversion à l'agriculture biologique) facilitant la conversion à l'agriculture biologique.

Le degré d'efficacité des actions des OP selon les résultats des études de cas et l'enquête

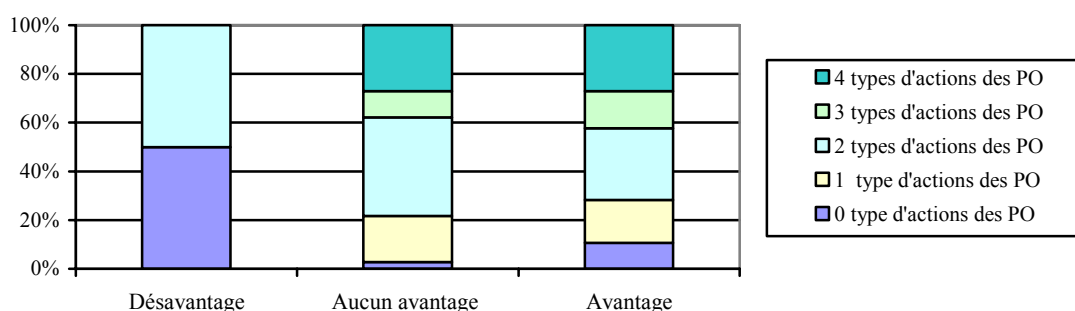
Il existe une catégorie d'actions des programmes opérationnels qui est directement liée à l'objectif d'amélioration de la qualité (actions de contrôle de la qualité et des aspects phytosanitaires des produits de l'(A)OP). Selon le catalogue (voir partie 4.3) cette catégorie regroupe cinq types d'actions.

On analyse si les OP, qui considèrent avoir un avantage sur la qualité et l'homogénéité des produits, sont celles qui ont mis en œuvre ces types d'actions. On constate que :

- les OP qui considèrent être désavantagées sur ce point sont très peu nombreuses (1,43%) et seraient moins nombreuses que les autres à avoir mis en œuvre des actions des programmes opérationnels sur ce thème (néanmoins ces OP étant peu nombreuses ce résultat est peu fiable) ;
- les OP qui considèrent être à un niveau équivalent à celui de leurs concurrents ont majoritairement mis en place des actions des programmes opérationnels. Elles sont légèrement moins nombreuses à en avoir mis en place plus de trois types par rapport aux OP qui considèrent avoir des avantages. Cependant l'écart est trop faible pour être considéré comme significatif.

Ce résultat indique que les OP mettent en place des actions pour améliorer la qualité dans le cadre des programmes mais que ces actions ne suffisent pas toujours à les rendre plus performantes que leurs concurrentes sur ce thème.

Figure 59 : Lien perception des OP sur leur avantage par rapport à leur concurrent en termes de qualité et homogénéité des produits et le nombre de types d'actions de contrôles et de qualité des programmes opérationnels qu'elles ont mises en œuvre*



* les types d'actions sont : coût d'amélioration des systèmes de traçabilité, informatisation des systèmes de contrôle, amélioration des systèmes de contrôle de la qualité du process de production, frais de personnel qualifié liés à la qualité et à la sécurité sanitaire

Source : Enquête Agrosynergie

Les résultats des études de cas permettent de nuancer ce premier résultat en illustrant les réalisations concrètes faites sur ce thème par les OP étudiées dans les différents bassins de production et en analysant l'efficacité de ces actions selon la perception des OP. Rappelons que ces analyses sont

qualitatives, elles ne reflètent pas la diversité des actions existantes dans les régions. Elles confirment cependant que les OP rencontrées utilisent majoritairement les programmes opérationnels et peu d'autres types de subventions. D'autre part, la majorité des actions sont jugées efficaces. Seules certaines OP de Calabre, remettent en cause l'efficacité de l'appui technique et des certifications privées.

Tableau 70 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL

Actions dans le cadres des programmes opérationnels ayant une EFFICACITE FORTE	
Rénovation variétale/ amélioration variétale/ financements de plants certifiés	Languedoc-Roussillon ; Dytiki Ellada
Investissements dans du matériel de protection des cultures : filets paragrêle, lutte contre le Gel	Languedoc-Roussillon, Pologne
Taille en vert, éclaircissage manuel (actions de « sélection » des fruits avant maturité soit par des techniques de taille soit par des techniques d'élimination de certains fruits verts)	Emilie-Romagne, Languedoc-Roussillon
Investissement au niveau des exploitations (serres/tunnels, solarisation)	Emilie-Romagne, Andalousie
Agréage au stade de la production (actions de tri des FL aux champs généralement lors de la récolte)	Languedoc-Roussillon
Mise en place d'un système de traçabilité : financements des services techniques, compensation monétaire pour les exploitants (étiquetage)	Languedoc-Roussillon, Andalousie, Pays-Bas
Mise en place d'un service de contrôle qualité (mise en place de grilles d'agréages, procédures de contrôles, financement des salaires des contrôleurs)	Languedoc-Roussillon, Pays-Bas
Mise en place de la certification ISO 9001, cahiers des charges des acheteurs, de la PI	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Calabre, Andalousie, Pays-Bas
Financements d'analyses sur les résidus et autres	Languedoc-Roussillon, Andalousie, Dytiki Ellada
Appui technique aux producteurs pour améliorer la qualité	Languedoc-Roussillon, Pays-Bas
Lutte biologique contre certaines maladies, ou technique biologique (lutte contre les carpocapses, pollinisation biologique etc.)	Languedoc-Roussillon, Hongrie, Pologne
Investissement dans du matériel d'agréage en station	
Agréage en station (financement des salaires)	
ACTIONS MOYENNEMENT À FAIBLEMENT EFFICACES	
Appui technique	Calabre
Mise en place de certifications (ISO 9001, 140001, Eurepgap)	Calabre

Tableau 71 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP non financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL

Actions efficaces hors du cadre des PO	Financement	Régions
Eclaircissage manuel	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Investissements dans des cagettes plastiques	Autofinancement	Dytiki Ellada
Systèmes de traçabilité	Autofinancement	Andalousie
Certifications	Autofinancement	Andalousie, Emilie-Romagne

Conclusion intermédiaire

Une partie importante (en fréquence et en budget) des actions des programmes opérationnels ont des effets sur la qualité des produits : il s'agit des actions de mise en place de certifications (normes des distributeurs, ISO, production intégrée etc.) et d'appui technique. Dans une moindre mesure les actions des programmes portent sur la mise en place de systèmes de traçabilité qui améliorent également la qualité. Ces derniers sont aujourd'hui très courants mais visiblement près de 50% des OP (selon l'enquête) les mettent en place hors du cadre des programmes et d'après les études de cas plutôt en les autofinçant.

La perception des OP sur ces actions est qu'elles sont majoritairement efficaces, des nuances sur ce point étant cependant émises concernant l'efficacité du conseil technique et des certifications vis-à-vis de l'amélioration de la qualité en Calabre.

Les programmes ont donc indubitablement des effets sur la qualité des produits et l'adaptation à la demande des clients. Cependant ils ne permettraient pas aux OP de se distinguer nettement de leurs concurrents. En effet, les OP qui mettent en place les actions correspondantes des programmes considèrent de manière proportionnelle soit qu'elles sont autant performantes que leurs concurrents, soit qu'elles le sont plus.

6.2.2.4.5 L'efficacité des programmes opérationnels sur la meilleure valorisation des FL

La meilleure valorisation des produits a été analysée dans la question 3 au travers des services offerts aux clients, de la gamme de produits, de la gamme de conditionnements, des techniques de fidélisation des clients (promotion, publicité, développement de marques).

Sur l'ensemble des ces aspects, selon les résultats présentés dans la partie 5.2.2.8., les OP se jugent moins performantes que leurs concurrents. Ce résultat est différent d'un EM à l'autre et fonction du poids de la grande distribution dans les ventes : pour les OP vendant à des usines de transformation ou à des marchés locaux peu exigeants sur ce point (en Grèce), les OP prêtent peu d'attention à la valorisation des produits et mettent en place peu d'actions (voir 5.2.2.13) sur ce point.

Cependant en éliminant les réponses sur ce point des OP qui vendent sur le marché du frais, les résultats sont similaires : les OP ne se considèrent pas plus performantes sur l'ensemble de ces facteurs.

Pourtant selon nos analyses des données de suivi (paragraphe 6.2.2.2) ce serait le second objectif visé par les programmes opérationnels, et selon les études nationales, en dehors de l'objectif de promotion, les actions devant avoir un effet sur ces points seraient importantes en budget et fréquentes,

L'importance des actions réalisées pour la meilleure valorisation des produits dans le cadre des programmes opérationnels

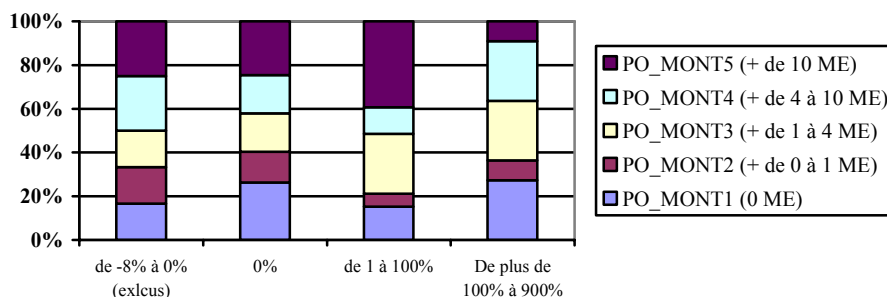
L'amélioration de la gamme de produits

Les OP progressent sur la diversité des produits qu'elles offrent (voir 5.2.8). Malgré ces progrès les OP considèrent ne pas être plus performantes que leurs concurrents en termes de variété de qualités différentes et de gammes d'offre (voir 5.2.10).

Dans le catalogue des actions que nous avons construit, il n'y pas d'action spécifiquement liée à la diversification des produits. Cependant un grand nombre d'actions pourraient y contribuer : l'amélioration variétale, le conseil technique, le matériel acquis au niveau des exploitations mais également au niveau de l'OP. Il nous a donc semblé pertinent d'analyser si les progrès observés sur la diversification de l'offre pouvaient être reliés à la mise en place des programmes opérationnels.

Nous avons analysé le lien entre les progrès des OP sur la variété des FL vendus et le montant cumulé de leurs programmes opérationnels. Aucun lien apparent ne peut être mis en évidence comme l'illustre le graphique suivant. Ce graphique montre en abscisse l'évolution du nombre de variétés de FL vendus (en pourcentage). Ainsi un taux négatif, un taux de 0% aucun changement et un taux positif indique une diversification. Sur l'axe des ordonnées, nous indiquons le montant cumulé des programmes opérationnels.

Figure 60 : Pourcentage d'évolution du nombre de FL* et montant cumulé des programmes opérationnels (en millions d'euros)



*= ((Nombre de types de FL vendus en 2007/ Nombre en 1996(ou date de constitution de l'OP si ultérieure)-1)*100

Source : Enquête Agrosynergie

L'amélioration de la gamme de conditionnement

Sur le conditionnement, les programmes opérationnels peuvent *a priori* jouer surtout au travers de la mise en place de l'acquisition des équipements nécessaires. Nous avons montré dans le paragraphe 6.2.2.2 qu'ils sont significativement financés par les programmes opérationnels. Pourtant les OP ne considèrent pas être plus performantes que leurs concurrents sur ce point (voir 5.2.10.). De plus, nous montrons dans le 5.2.10 qu'en effet les OP sur ce point sont en majorité conservatrices et développent peu de conditionnements innovants à l'exception des OP néerlandaises.

L'amélioration du positionnement des OP et de la communication

La QE3 (5.2.11) montre que les OP ne considèrent pas que les actions de positionnement soient un facteur de clé de compétitivité sur le secteur des FL. De plus, il ne peut concerner que les OP impliquées dans la 2nde mise en marché (qui peuvent alors avoir intérêt à fidéliser le consommateur final en développant des marques et en réalisant des actions de promotion). Les OP ne considèrent pas avoir un avantage compétitif sur ces points. Elles sont très peu nombreuses à mettre en œuvre des actions sur ce point comme l'illustrent les graphiques suivants (la manière de lire ces figures est présentée dans le paragraphe 6.2.2.4.2.)

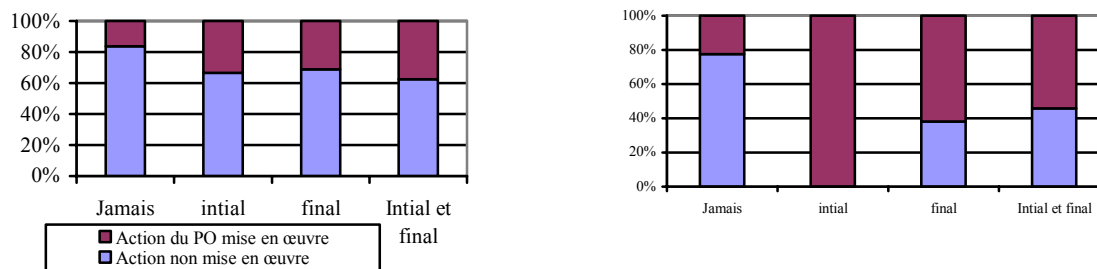
Ainsi 42% des OP selon notre échantillon font des études de marché. Cependant elles sont en minorité réalisées dans le cadre programmes opérationnels.

D'autre part 47% des OP réalisent des actions de promotion. Une part significative le fait dans le cadre des programmes opérationnels (entre 61 et 54% respectivement pour les OP qui ont développé l'action après leur reconnaissance et celle qui l'ont maintenue depuis la reconnaissance).

Figure 61 : Actions des OP réalisées pour l'amélioration de la qualité par le programme opérationnel

Analyse de marché de la consommation et action correspondante dans le programme opérationnel (commerciale, technique -études de marché)

Actions de promotion des produits et action correspondante dans le programme opérationnel (commerciale, technique, promotion)



Légende en abscisse distingue les OP en fonction de :

Jamais : l'OP n'a jamais mis en place l'action

Initial : l'OP a mis en place l'action à sa création puis l'a abandonnée par la suite

Final : l'OP a mis en place l'action après sa création et l'a maintenue

Initial et final : l'OP a mis en place l'action à sa création et l'a maintenue jusqu'à présent

Source : Enquête Agrosynergie

Le degré d'efficacité des actions des OP selon les résultats des études de cas

Les études de cas montrent en effet que les actions observées concernent surtout des investissements dans du matériel de conditionnement (également financés par le RDR) et dans une moindre mesure du personnel et des marques. Ces dernières actions sont parfois jugées comme moyennement efficaces. Les résultats de la promotion des marques ont souvent été déclarés par les OP comme difficiles à évaluer.

Les actions de promotion et de communication semblent menées par les OP hors du cadre des programmes, et plutôt par autofinancement.

Tableau 72 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL

Actions dans le cadres des programmes opérationnels ayant une EFFICACITE FORTE	
Formation du personnel à l'utilisation de nouveaux matériels acquis par l'OP	Languedoc-Roussillon
Investissement dans du nouveau matériel de conditionnement	Languedoc-Roussillon, Andalousie, Pays-Bas, Hongrie
Développement d'un bureau commercial	Pologne
Développement de marques	Hongrie
ACTIONS MOYENNEMENT À FAIBLEMENT EFFICACES	
Financement des postes de responsables commerciaux	Emilie-Romagne
Promotion de marques de l'OP	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada

Tableau 73 : Résultats des études de cas sur les réalisations concrètes des OP non financées par les programmes opérationnels ayant une efficacité vis- à vis de l'amélioration de la qualité des FL

Actions efficaces hors du cadre des programmes opérationnels	Financement	Régions
Investissement dans des équipements	RDR Emprunts Autofinancement	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Pologne
Introduction de nouvelles variétés	Autofinancement	Dytiki Ellada
Participation à des foires	Autofinancement	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Andalousie, Hongrie
Développement de plaquettes commerciales, site Web	Autofinancement	Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, Andalousie, Hongrie
Développement de marques	Autofinancement	Languedoc-Roussillon
Actions de promotions dans les lieux de vente	Autofinancement	Languedoc-Roussillon, Andalousie
Développement d'un département de marketing- réalisation d'études	Autofinancement	Andalousie

Conclusion intermédiaire

Les actions concernant la valorisation de la production sont nombreuses et importantes dans les programmes opérationnels d'un point de vue budgétaire. Les OP atteignent des résultats puisque le nombre de produits commercialisés par ces dernières progresse bien qu'un lien avec les programmes n'ait pas pu être mis en évidence. En ce qui concerne la gamme de conditionnement, les OP n'utilisent pas les actions des programmes pour la diversifier, mais plutôt pour renforcer des conditionnements assez classiques et courants sur le marché. Elles s'estiment sur les deux dimensions assez peu performantes par rapport aux concurrents selon les résultats de l'enquête.

Enfin, en ce qui concerne la promotion et la publicité, les OP utilisent peu les programmes opérationnels pour financer ce type d'actions.

6.2.2.4.6 Efficacité des programmes opérationnels sur le développement de lignes de produits biologiques

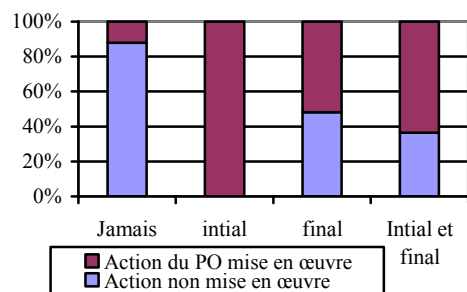
Selon l'enquête, seuls 24,6% des OP mettent en place des lignes de produits biologiques : 17% les ont mis en place après 1996 et 7% les avaient déjà mises en place auparavant. Seule une OP sur l'échantillon a abandonné l'action depuis 1996. Les produits biologiques sont encore très peu développés par les OP.

Les OP peuvent mettre en place deux types d'actions dans le cadre des programmes qui peuvent contribuer au développement de la production biologique. Il s'agit de :

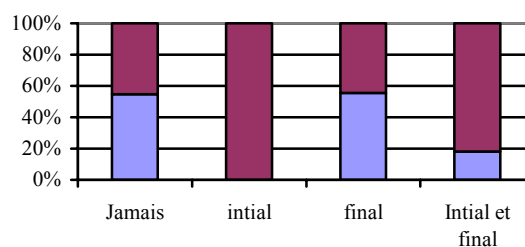
- la prise en charge des coûts spécifiques de la production biologique (action 1)
- la prise en charge des coûts spécifiques des matériels phytosanitaires biologiques (action 2).

Les tableaux suivant analysent si les OP ayant développé des lignes de produits biologiques utilisent ces actions ou non.

Croisement entre les OP qui ont des lignes de produits biologique (résultats en colonne) et les OP qui ont mis en place au moins une fois l'action 1)



Croisement entre les OP qui ont des lignes de produits biologique (résultats en colonne) et les OP qui ont mis en place au moins une fois l'action 2



Légende en abscisse distingue les OP en fonction de :

Jamais : l'OP n'a jamais mis en place de ligne de produit biologique

Initial : l'OP a mis en place des lignes de produits biologiques à sa création puis les a abandonnées par la suite

Final : l'OP a mis en place des lignes de produits biologiques après sa création et les a maintenues

Initial et final : l'OP a mis en place des lignes de produits biologiques à sa création et les a maintenues jusqu'à présent

Source : Enquête Agrosynergie

Ces graphiques montrent que parmi les OP qui ont mis en place une (ou des) ligne(s) de produits biologiques :

- celles qui les ont développées après 1996 l'ont fait autant hors du cadre des programmes que dans le cadre des programmes : 48% des OP n'utilisent pas l'action 1 et 55% n'utilisent pas l'action 2. ;
- en ce qui concerne celles qui avaient déjà des lignes avant 1996, elles les ont souvent maintenues dans le cadre des programmes opérationnel : seuls 36% n'utilisent pas l'action 1 et 18% n'utilisent pas l'action 2.

Un croisement avec une l'obtention des certifications biologiques donne des résultats similaires sauf sur le dernier point : les OP qui avaient déjà des certifications ne mobilisent qu'à moitié les fonds opérationnels pour les maintenir.

Enfin, on note que 12% des OP qui n'ont pas de ligne de produits biologiques ont cependant utilisé l'action 1, ce qui pourrait indiquer qu'elles sont en passe de développer des lignes (dans le cas de l'action 2, le pourcentage est de 33% cependant cette action peut être aussi utilisée par des OP faisant de la production intégrée ou raisonnée).

Conclusion intermédiaire

En termes de résultats peu d'OP semblent avoir pour l'instant développé des lignes de produits biologiques. Les programmes opérationnels contribuent à ce développement bien qu'il soit limité. Cependant les programmes opérationnels semblent surtout utilisés par les OP qui avaient déjà lignes, et moins par les OP qui les développent sur la période. On peut supposer que ces dernières OP ont accès à d'autres financements spécifiques à la conversion à la production biologique qui existent dans

de nombreux Etats membres (certaines régions ont mis en place des mesures agro-environnementales financées par le RDR pour la conversion à l'agriculture biologique, certains investissements nécessaires à la conversion peuvent être financés dans le cadre des PDR, et enfin certains Etats membres ou régions ont mis en place des dispositifs complémentaires pour inciter la conversion à l'agriculture biologique), elles préfèrent alors utiliser leur programme pour d'autres types d'actions.

6.2.2.5 Conclusions sur l'efficacité des programmes opérationnels (hors objectif environnemental)

En conclusion les programmes opérationnels contribuent à réduire ou maîtriser les coûts de production, les résultats semblent significatifs pour réduire les coûts de la phase interne à l'OP et pour la maîtrise des coûts de production des exploitations. Cependant sur ce dernier point, les programmes ne permettent pas toujours de compenser une tendance à la hausse des coûts de l'énergie, des intrants et de la main-d'œuvre. Ils sont également efficaces pour améliorer la qualité de la production de FL. De même les programmes permettent également aux OP la mise en œuvre, de manière significative, d'actions destinées à mieux valoriser les produits. Les résultats de ces actions se traduisent essentiellement par une diversification de la production, les OP restant assez conservatrices sur l'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. Les OP mobilisent les programmes pour développer leur service commercial et non pour améliorer leur compétitivité de positionnement, point sur lequel, en général, elles investissent relativement peu.

L'ensemble de ces résultats fait que les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP d'améliorer les services destinés aux producteurs et leur performance interne. Cependant ils ont peu d'effet direct sur l'incitation au regroupement de l'offre. De même sur le renforcement de la position des producteurs, les programmes jouent assez marginalement, en favorisant dans les grandes OP l'intégration de fonctions qui permettent aux OP d'améliorer leur marge commerciale. En revanche les programmes ne sont pas suffisants pour donner aux producteurs un poids plus important dans la négociation commerciale.

Sur certaines de ces dimensions le RDR est également un facteur contribuant aux résultats globaux observés en particulier sur les coûts de la phase interne des OP et la qualité, le RDR finançant certains des investissements réalisés par les OP.

6.2.3. Les actions des programmes opérationnels contribuent-elles à atteindre les objectifs à caractère environnemental des mesures étudiées ?

Le règlement 2200/96 définit trois objectifs des programmes opérationnels à caractère environnemental : (6) Développer des pratiques culturales et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement ; (10) Créer des lignes de produits biologiques; (11) Promouvoir la production intégrée ou autres méthodes de production respectant l'environnement et la réduction des retraits. L'efficacité des programmes opérationnels vis-à-vis de l'objectif 10 est évaluée dans une autre partie. Ainsi l'ensemble des objectifs vise l'adoption de pratiques (plus respectueuses de l'environnement) qui en retour devraient avoir un effet sur l'environnement.

Globalement, la méthode d'analyse de l'efficacité des programmes vis-à-vis des objectifs environnementaux est identique à celle utilisée ci-dessus pour les autres objectifs. Néanmoins, contrairement aux mesures liées aux autres objectifs, les mesures environnementales font l'objet d'une catégorie spécifique dans le suivi des Etats membres du dispositif, comprenant même plusieurs sous-catégories. Il est ainsi possible d'analyser plus directement l'efficacité des programmes vis-à-vis des objectifs 6 et 11 en analysant la répartition des fonds, puis en analysant à partir des études de cas les effets des mesures mises en œuvre vis-à-vis des objectifs de l'OCM FL. Enfin dans le cas de l'environnement nous utilisons les résultats d'étude scientifique pour étudier les impacts potentiels des mesures sur l'environnement.

6.2.3.1 Répartition des fonds opérationnels consacrés aux mesures environnementales

Nous avons étudié, à partir des rapports de suivi des Etats membres, dans quelle mesure les actions environnementales des programmes opérationnels ont été mises en œuvre dans les Etats membres et quelles sont les principales mesures mises en œuvre.

Cependant il faut souligner que dans les données de suivi des Etats membres, des données sur les dépenses des OP pour les actions environnementales sont disponibles dans deux tables : la table 7 qui présente les fonds alloués aux actions relatives à la production (dont des actions environnementales) des fonds alloués aux actions de commercialisation (dont des actions environnementales) et la table 8 qui présente les fonds alloués aux différents types d'actions environnementales. Les données présentées dans les deux tables sont partielles mais sont suffisamment représentatives pour être utilisées, en les considérant avec prudence. Pour avoir une idée sur la qualité des données sur les dépenses environnementales des fonds opérationnels, nous avons comparé la somme des dépenses pour les actions environnementales (production plus commercialisation) de la table 7 avec la somme des dépenses pour les actions environnementales de la table 8, tous types confondus. Les résultats mettent en évidence des écarts importants entre les deux tables, notamment en Belgique et en Italie, ce qui invite, une nouvelle fois, à considérer les données présentées avec précaution. Nous avons essentiellement utilisé les données de la table 8 car elles sont plus détaillées et permettent d'identifier les principaux types d'actions environnementales mis en œuvre.

6.2.3.1.1 Etendue de l'application des mesures environnementales des programmes opérationnels dans l'UE

Il est important de prendre d'abord en considération le fait que les actions environnementales des programmes opérationnels ne concernent que les producteurs membres d'une OP, et non pas l'ensemble des producteurs d'une zone géographique ce qui peut limiter leur impact sur l'environnement. En effet, pour les actions de réduction des apports en engrais et produits phytosanitaires par exemple, qui visent à réduire la pollution des eaux, il a été démontré dans la littérature agro-environnementale que pour être efficaces ces actions doivent être mises en œuvre de façon significative à l'échelle d'un bassin versant (Duclay, 1997²⁰⁷).

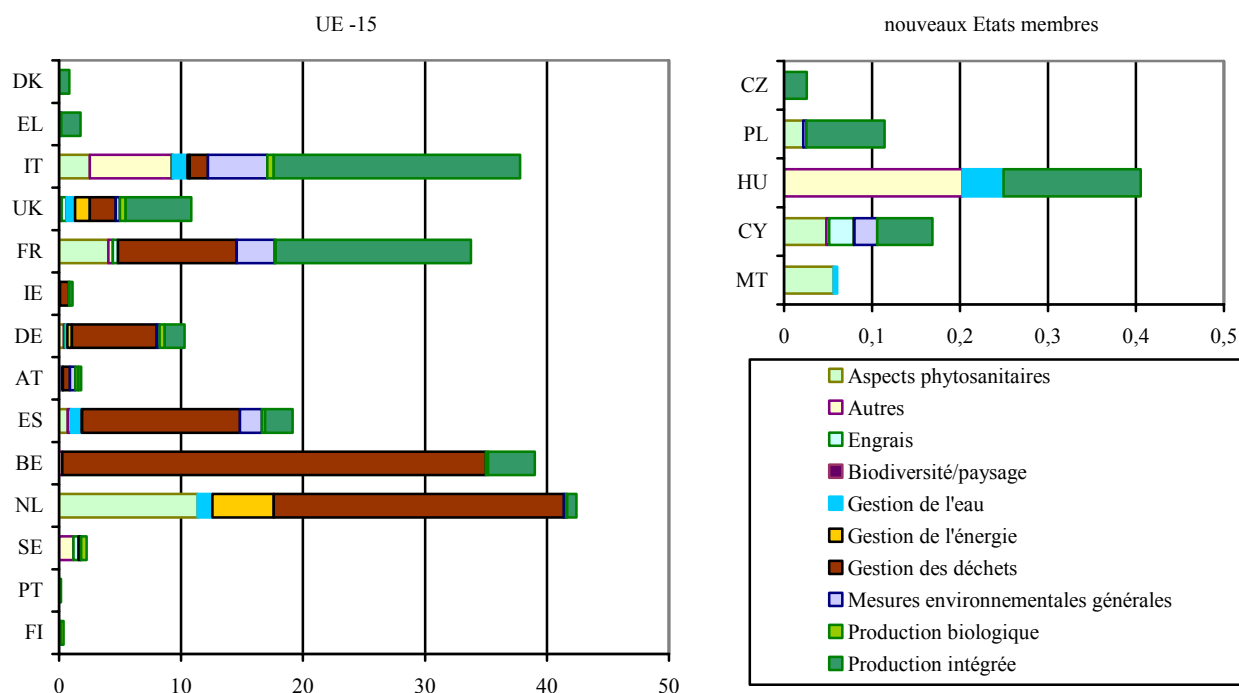
Si l'on considère les taux d'organisation calculés sur les surfaces (voir question 1), qui sont sensiblement supérieurs aux taux calculés avec la VPC, on observe que les superficies cultivées en légumes dans les OP sont assez représentatives des superficies totales en légumes en Belgique, en France, en Italie où elles représentent plus de la moitié des superficies cultivées. Ceci est vrai dans une moindre mesure au Portugal, Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Grèce et Espagne. Pour les fruits, les superficies en OP sont majoritaires en Belgique, aux Pays-Bas, en Grèce et en France et assez représentatives en Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Italie et Espagne. A priori ce sont donc dans ces dix Etats membres que l'on peut constater des éventuels effets des programmes sur l'environnement.

Les fonds alloués aux actions environnementales sont importants dans sept Etats membres seulement (voir graphique suivant) : Italie, Pays-Bas, Belgique, France, Espagne, Royaume-Uni et Allemagne. Ce sont des Etats membres qui ont un taux d'organisation à la surface significatif. Parmi les nouveaux Etats membres, le budget le plus important alloué aux mesures environnementales est celui de la Hongrie. Ces résultats sont cohérents avec ceux obtenus à partir des données issues de la table 7 des rapports de suivi des Etats membres.

Dans les autres Etats membres, les actions environnementales des programmes peuvent difficilement infléchir les effets de la production de fruits et légumes sur l'environnement étant donné leur faible niveau de mise en œuvre.

²⁰⁷ In Oréade Brèche ,2005

Figure 62 : Actions environnementales financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (millions €)



Source : Rapports de suivi EM (table 8), DG AGRI

6.2.3.1.2 Les principales actions environnementales mises en œuvre au travers des programmes opérationnels

D'après la description faite par les autorités de gestion sur la fréquence des actions (voir 4.3.), les actions environnementales les plus fréquemment mises en œuvre sont les suivantes par ordre d'importance :

- les coûts spécifiques de la production intégrée ou autres cahiers des charges équivalents²⁰⁸ (mesures liées à la production),
- les coûts spécifiques de matériels phytosanitaires biologiques pour la production conventionnelle, intégrée ou biologique (mesures liées à la production),
- les surcoûts des emballages plus respectueux de l'environnement (mesures liées à la commercialisation),
- les coûts d'amélioration de la gestion des déchets générés par la production des fruits et légumes (ex : recyclage et valorisation des déchets).

Ceci est cohérent avec l'analyse des fonds alloués, présentée dans le graphique ci-dessous qui montre que les principales actions environnementales financées par les programmes opérationnels dans l'UE-15 sont la production intégrée et la gestion des déchets.

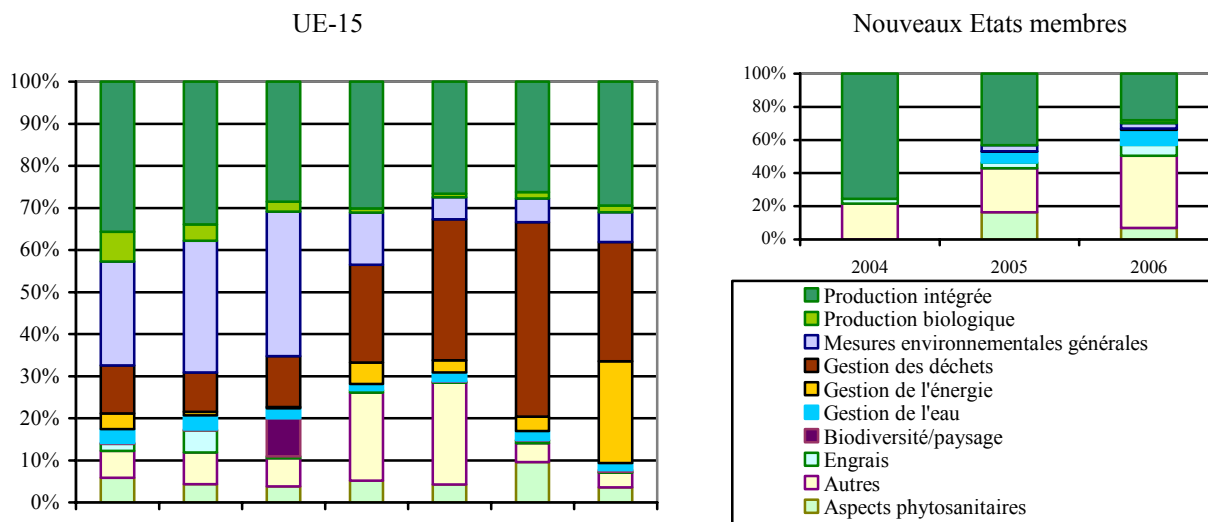
On observe une augmentation de la part des actions de gestion des déchets depuis 2000 (l'année 2006 n'est pas prise en compte car il manque les Pays-Bas). On note que cette hausse s'accompagne d'une réduction de la part des actions "mesures environnementales générales" ; il est possible que des mesures générales aient été reclassées dans la gestion des déchets (mais nous ne pouvons pas le vérifier). Les mesures environnementales générales étaient particulièrement importantes entre 2000 et 2002 en Espagne : après recherche, nous n'avons pas pu avoir d'informations complémentaires sur le contenu de ces mesures.

²⁰⁸ Dans la suite, nous utilisons souvent le terme de production intégrée (PI) seul, par souci de concision. Lorsqu'on parle des mesures des programmes opérationnels "ou autres cahiers des charges équivalents" sera toujours sous-entendu.

Concernant la production biologique, les budgets des programmes opérationnels sont peu importants comparés aux autres mesures et semblent avoir diminué en proportion depuis 2000. On peut supposer que les OP mobilisent d'autres fonds pour développer la production biologique, notamment ceux du RDR (MAE conversion à l'agriculture biologique). C'est ce que semble indiquer aussi les résultats de l'enquête (cf. partie sur l'efficacité vis-à-vis de l'objectif 10).

La forte hausse de la mesure Gestion de l'énergie en 2006 est liée à une valeur aberrante sur le rapport de suivi de la Suède (montant du budget de l'action supérieur à 8,2 % de la VPC de l'OP).

Figure 63 : Catégories d'actions environnementales (relatives à la production et à la commercialisation) financées par les fonds opérationnels (en millions d'euros)

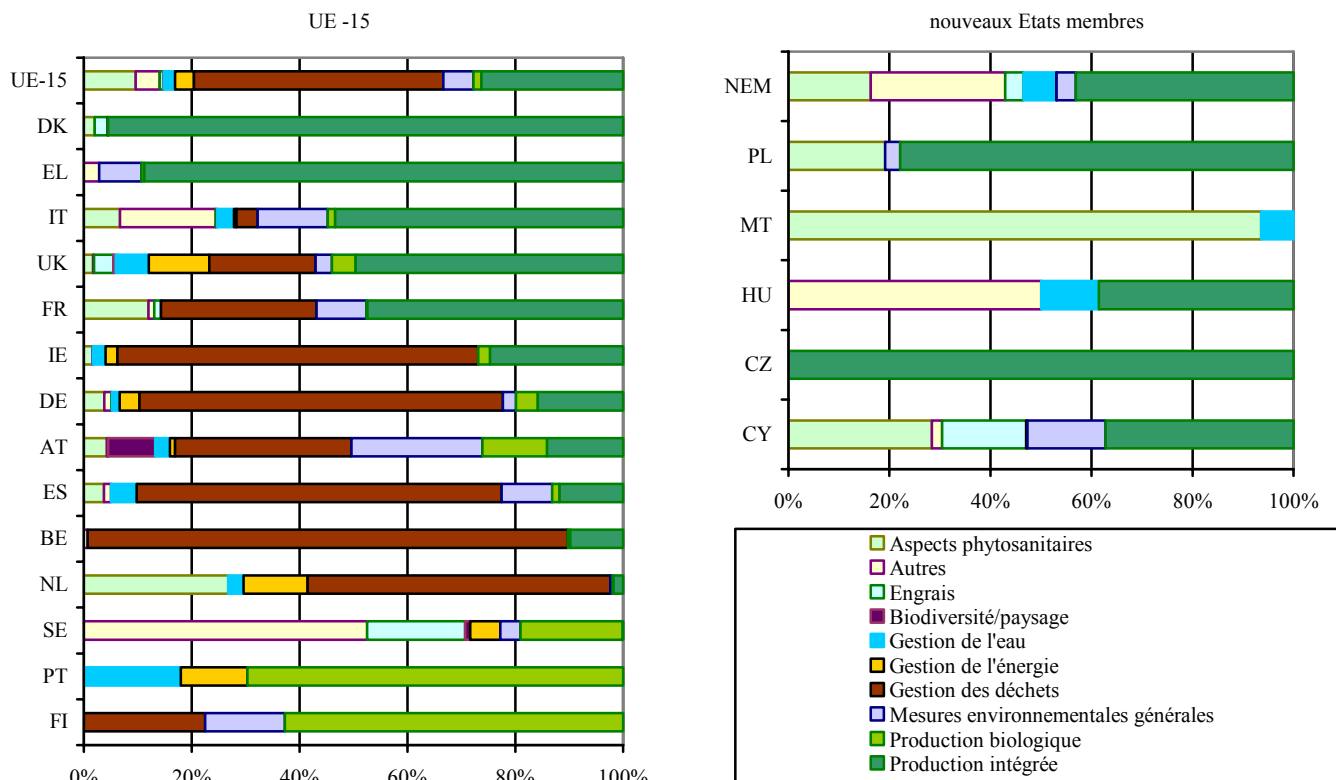


Données de la France 2001 et Espagne 2002 issues d'un fichier d'analyse de la Commission européenne, pas de données pour l'Espagne 2003, pour les Pays-Bas 2006, Pas de données pour la Slovénie 2005 et 2006 (pas d'OP avec PO)
 Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

Les types d'actions environnementales financées par les programmes opérationnels varient sensiblement selon les Etats membres, comme le montrent les deux graphiques ci-dessous (Figure 56) pour 2005 avec :

- en Italie, au Royaume-Uni, en France et en Grèce, un budget environnement des fonds opérationnels, en 2005, principalement tourné vers la production intégrée ;
- alors qu'en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique les fonds alloués à l'environnement sont surtout utilisés pour la gestion des déchets, même si dans les trois premiers Etats membres des fonds ont aussi été alloués de façon significative à la PI ;
- aux Pays-Bas, on note aussi une part significative des actions consacrée aux actions visant la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, plus importante que la moyenne de l'UE-15.

Figure 64 : Répartition des actions environnementales financées par les fonds opérationnels par Etat membre en 2005 (ME)



Source : Rapports de suivi EM, DG AGRI

Sur la période 2000-2006, les écarts par rapport à la moyenne UE-15, pour les sept Etats membres étudiés ainsi que la Grèce confirment globalement les tendances exposées précédemment, avec toutefois des évolutions :

- les Pays-Bas ont plutôt favorisé la PI (production intégrée) en début de période (2000, 2001), ces dernières années la part de la PI dans les dépenses environnementales a été inférieure à la moyenne de l'UE-15 ;
- en Espagne la part de la gestion des déchets s'est accrue en 2005 et 2006 seulement, avant elle était plutôt dans la moyenne de l'UE-15 ;
- au Royaume-Uni la part de la gestion des déchets dans les fonds pour les actions environnementales s'est réduite en 2005 et 2006 et est devenue sensiblement inférieure à la moyenne communautaire.

Il est à noter que dans certains Etats membres, il existe des mesures environnementales obligatoires : par exemple en France la mesure "Maîtrise des intrants" (mesure 3.23) "est obligatoire (ainsi que la mesure 3.21 sur le contrôle des résidus qui correspond à une obligation communautaire dans le secteur FL).

Il ressort de cette analyse que la production intégrée et la gestion des déchets sont de loin les principales actions qui ont été financées par les fonds opérationnels sur la période 2000-2006, avec une distinction entre les Etats membres qui ont plutôt mis en œuvre des actions de gestion des déchets (Allemagne, Belgique, Pays-Bas et plus récemment l'Espagne) et les Etats membres qui ont surtout financé la PI (Italie, France, Grèce, Royaume-Uni et Pays-Bas en début de période (2000, 2001)). La suite de l'analyse est donc focalisée sur ces mesures. Ceci est confirmé par les résultats des études de cas ; la PI et la gestion des déchets sont les mesures environnementales les plus couramment mises en œuvre par les OP rencontrées dans le cadre de leur programme opérationnel. En revanche, pour l'Espagne, l'étude de cas, l'enquête et l'étude nationale tendent à montrer une mise en œuvre significative de la PI, ce qui n'apparaît pas dans les données des rapports de suivi sur l'allocation des fonds. Ceci peut être lié au fait qu'en Espagne la PI s'est fortement développée ces deux dernières

années, suite à la "crise des poivrons"²⁰⁹ (années qui n'apparaissent pas dans les rapports de suivi des Etats membres).

6.2.3.2 L'efficacité des programmes opérationnels sur la promotion de la production intégrée ou autres méthodes respectueuses de l'environnement (objectif 11)

L'analyse précédente démontre que la mesure de PI a été significativement mise en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels en Italie, France, Grèce, Royaume-Uni et aux Pays-Bas en début de période (2000, 2001), et dans une moindre mesure en Allemagne, Espagne et Belgique. Dans ces Etats membres nous avons donc cherché à analyser dans quelle mesure les programmes opérationnels ont permis un développement de la PI. Dans ce but, nous avons d'abord étudié dans quelle mesure la PI s'était effectivement développée dans ces Etats membres. Ensuite, nous avons évalué le rôle des programmes opérationnels dans les évolutions mises en évidence (en s'appuyant sur les résultats de l'enquête auprès des OP et des études de cas).

Le développement de la production intégrée

Il n'existe pas de statistiques sur la superficie de FL cultivée en production intégrée dans l'UE. Dans une présentation réalisée en 2008 à l'Assemblée des régions européennes fruitières, légumières et horticoles (Cestaro, 2008), un point est fait sur le développement des superficies de fruits et légumes en production intégrée dans les régions adhérentes en Espagne, en Italie, et en France. Les résultats montrent que la PI s'est beaucoup développée dans certaines régions : en Trentin, la quasi-totalité des FL sont cultivés en PI ; en Emilie-Romagne 63 % des superficies de FL sont en PI et en Andalousie 53 %. Aux Pays-Bas, selon l'agence d'évaluation environnementale la plupart des producteurs agricoles appliquent les principes de la protection intégrée.

Tableau 74 : Superficies de FL en production intégrée dans plusieurs grandes régions productrices de l'UE (ha)

		Superficie FL en PI (2006 et 2008)	Superficie totale FL (2005)	Estimation % PI/Total
Espagne	Andalousie	167807	316220	53%
	Aragon	3237	114790	3%
	Catalogne	32377	134160	24%
	Estrémadure	12877	70080	18%
	Murcie	12238	197500	6%
	Navarre	4135	15080	27%
	Communauté valencienne	7133	334240	2%
France	BGSO Bassin du grand Sud-Ouest	10000	non disponible	non disponible
	BRM Bassin Rhône Méditerranée	3822	75000	5%
	Normandie	6000	non disponible	non disponible
Italie	Basilicate	6500	28780	23%
	Emilie-Romagne	63344	100420	63%
	Piémont	10715	52380	20%
	Province du Trentin	11700	11900	98%
	Vénétie	5126	37290	14%

Sources : Les superficies totales en FL proviennent de l'enquête structure des exploitations de 2005 (sur Eurostat), les superficies en PI proviennent pour l'Espagne des statistiques 2006 du MAPA, et pour la France et l'Italie d'une enquête réalisée par l'AREFLH en 2008.

En Italie et en Allemagne, les surfaces en PFI ou programmes d'assurance qualité similaires étaient déjà relativement importantes en 1994, avec respectivement près de 38 000 ha et un peu plus de 30 000ha de fruits à pépins en PI (Cross et al., 1995 dans Sansavini, 1997). La PI était particulièrement

²⁰⁹ Cette crise a été déclenchée fin 2006 dans le Baden-Württemberg (Allemagne) par la mise en évidence de résidus d'une matière active pesticide interdite dans l'UE (l'isofenphosméthyl) sur des poivrons produits en Andalousie (entretiens de l'étude de cas, communication du Ministère de l'alimentation et du développement rural de Baden-Württemberg à la presse en 2007). La PI s'est surtout développée pour certains types de produits : tomates, poivrons, concombres ; sur d'autres produits, elle est plus difficile à appliquer.

développée dans certaines régions : par exemple, en Baden-Württemberg plus 80 % des surfaces en fruits à pépins étaient en PI en 1994, et dans le Tyrol du sud, cette proportion était égale 76 %. Toutefois, Christoph (1995, dans Sansavini, 1997) montre en 1995 que si la PI représentait en théorie près de 77 % de la production de pommes dans le Tyrol du sud, en pratique (c'est-à-dire après contrôles) elle ne représentait que 49 %.

En conclusion, nous ne disposons que de peu d'informations sur le développement de la PI sur la période 1997-2007. Il semble qu'elle soit particulièrement développée dans certaines régions en Italie (Emilie-Romagne, Trentin), aux Pays-Bas, en Allemagne (Baden-Württemberg) pour les fruits et en Andalousie pour les légumes. En Italie et en Allemagne le développement de la PI est relativement ancien (début des années 90), tandis qu'en Andalousie il est beaucoup plus récent (ces deux trois dernières années).

Le rôle de l'OCM vis-à-vis des autres facteurs

Les données des rapports de suivi des Etats membres montrent que la mesure de promotion de la PI est l'une des mesures environnementales les plus utilisées par les OP. Elle a été significativement mise en œuvre en Italie, France, Grèce, Royaume-Uni et aux Pays-Bas en début de période (2000, 2001), et dans une moindre mesure en Allemagne, Espagne et Belgique. Dans ces Etats membres elle a donc pu contribuer à un développement de la PI même si celui-ci ne peut être démontré qu'en Italie du Nord, en Baden-Württemberg et en Andalousie et non pour tous les autres Etats membres faute de données.

L'enquête menée auprès des OP permet d'effectuer un croisement entre la mise en œuvre la PI (déjà au moment de la mise en place de l'OCM ou plus tard) et l'utilisation de l'action PI dans le cadre des fonds opérationnels. Les résultats de ce croisement sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 75 : Croisement entre les OP qui appliquent les normes de la production intégrée (résultats en colonne) et les OP qui ont mis en place au moins une fois l'action « prise en charge des coûts spécifiques de la production intégrée »

	Jamais	Initial	Final	Initial et final	Total
Ne réalise pas l'action du PO (N)	30	2	19	17	68
<i>% par rapport à l'échantillon Total</i>	<i>18.29</i>	<i>1.22</i>	<i>11.59</i>	<i>10.37</i>	<i>41.46</i>
<i>% dans la Ligne</i>	<i>44.12</i>	<i>2.94</i>	<i>27.94</i>	<i>25.00</i>	<i>100.00</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>63.83</i>	<i>66.67</i>	<i>30.16</i>	<i>33.33</i>	
Réalise l'action du PO (N)	17	1	44	34	96
<i>% par rapport à l'échantillon Total</i>	<i>10.37</i>	<i>0.61</i>	<i>26.83</i>	<i>20.73</i>	<i>58.54</i>
<i>% dans la Ligne</i>	<i>17.71</i>	<i>1.04</i>	<i>45.83</i>	<i>35.42</i>	<i>100.00</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>36.17</i>	<i>33.33</i>	<i>69.84</i>	<i>66.67</i>	
Total (N)	47	3	63	51	164
<i>% par rapport à l'échantillon T</i>	<i>28.66</i>	<i>1.83</i>	<i>38.41</i>	<i>31.10</i>	<i>100.00</i>

Source : Enquête Agrosynergie

On constate tout d'abord qu'un pourcentage élevé des OP respectent la PI selon l'enquête : 69% mettent en œuvre la PI, dont 38% l'ont mise en œuvre après 1996 et 31% avant (ou à leur constitution). Très peu l'ont abandonnée (2% environ). Les OP mobilisent significativement les programmes opérationnels pour développer ou maintenir la PI : 69% des OP qui la développent le font dans le cadre des programmes opérationnels (et 66% de celles qui la maintiennent). Certaines OP mobilisent l'action du programme opérationnel sans appliquer la PI (10% sur 28%) ; on peut supposer qu'elles sont en phase de développement de ce mode de production.

La PI est aussi soutenue par le règlement de développement rural (RDR), 2^{ème} pilier de la PAC : en effet, elle peut être une action des plans de développement rural (PDR) dans le cadre de la mesure 2f sur l'agroenvironnement (MAE). En Emilie-Romagne et Trentin où la PI est particulièrement développée, les MAE semblent avoir eu une influence importante sur le développement de la PI (Bellon et al., 2001 ; Galassi, 2002). D'après le PDR de la région Emilie-Romagne 2000-2006, les superficies de fruits bénéficiant de l'action 1 "production intégrée" de la mesure 2f du PDR représentaient environ 8 % des superficies totales de fruits en 2005, et 6 % pour les légumes. En Grèce, où la PI s'est notamment développée dans le cadre de la certification AGRO mise en place par le Ministère de l'agriculture, l'obtention de cette certification est soutenue dans le cadre des

programmes opérationnels, mais aussi dans le cadre de la mesure 4.3 du RDR. D'après les entretiens réalisés lors de l'étude de cas, ces deux financements sont indispensables pour l'application de la certification AGRO car elle ne correspond pas à une demande des acheteurs²¹⁰. Au niveau européen, selon Tresnik et Parente (PanEurope, 2007) les MAE ont vraisemblablement joué un rôle important dans le développement de la PI de pommes.

En revanche en France, les arboriculteurs fruitiers sont peu intéressés par les MAE (peu d'entre eux ont contracté des contrats territoriaux d'exploitation, instrument français de mise en œuvre des MAE) ; les programmes opérationnels constituent le cadre principal de la mise en œuvre de la PFI (Pichon, 2001 ; Oréade-Brèche, 2005). Il existe aussi des aides nationales au secteur des FL, qui peuvent faciliter le passage à la PFI (par exemple les aides à la rénovation des vergers de l'office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture), la plupart n'étant destinée qu'aux producteurs en OP.

En Andalousie, les entretiens réalisés lors de l'étude de cas montrent que le développement de la PI dans le secteur des FL est plutôt récent (années 2000, et particulièrement ces 2-3 dernières années pour le poivrons), même s'il existe une réglementation sur la PI depuis 1996 en Andalousie. Ce développement a été impulsé en grande partie par les différentes crises liées aux résidus de pesticides, (notamment celle de 2006 sur des poivrons exportés en Allemagne), et par la concurrence croissante de pays tiers comme le Maroc. De plus, la lutte biologique est subventionnée par le Gouvernement régional d'Andalousie qui a investi près de 18 millions d'euros pour son implantation.

En conclusion, les programmes opérationnels ont vraisemblablement effectivement contribué au développement de la PI (près de 70 % des OP qui réalisent la PI utilisent l'action des programmes opérationnels correspondant). Néanmoins, le développement de la PI reste mal connu par manque de données sur ce type de production et dans les trois Etats membres où des données sont disponibles on observe que le développement de la PI est très inégal entre les régions. Par ailleurs d'autres facteurs, le RDR en particulier, ont aussi encouragé ce mode de production. En outre, les OP rencontrées dans les études de cas considèrent que l'accroissement des exigences des acheteurs, notamment la pression très forte sur le respect des taux de résidus, ont aussi favorisé l'adoption de la PI.

6.2.3.3 Efficacité des programmes opérationnels sur le développement des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement (objectif 6)

Malgré les limites évoquées précédemment sur le faible niveau de mise en œuvre des actions environnementales (restriction aux producteurs en OP, faible utilisation des fonds dans de nombreux Etats membres), l'application des actions de PI et de gestion des déchets ont pu entraîner des changements des pratiques des producteurs vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement dans les sept Etats membres où elles ont été mises en œuvre de façon significative (Espagne, Italie, Pays-Bas, France, Belgique, Allemagne, Royaume-Uni). Il convient donc d'étudier dans les Etats membres concernés les pratiques mises en œuvre dans le cadre de ces deux mesures et d'évaluer dans quelle mesure ces pratiques sont effectivement plus respectueuses de l'environnement.

6.2.3.3.1 Efficacité des actions liées à la production intégrée ou autres cahiers des charges équivalents

A priori, la production intégrée est une méthode de production respectueuse de l'environnement. Le concept de production agricole intégrée a été défini par l'Organisation internationale pour la lutte biologique et intégrée (OILB) – Section régionale ouest paléarctique²¹¹ (SROP) en 1980 ainsi : système de production mettant en œuvre un ensemble de techniques culturelles satisfaisant à la fois les exigences écologiques, économiques et toxicologiques, en vue d'obtenir une récolte qualitativement

²¹⁰ Les producteurs qui vendent à l'exportation sont obligés d'avoir la certification GlobalGap qui est vraisemblablement plus exigeante que AGRO (et surtout plus contrôlée) mais le marché national n'est pas demandeur de certification.

²¹¹ Cette section comprend les pays européens, d'Afrique du nord et du Proche-Orient

optimale²¹². Néanmoins, la PI, contrairement à la lutte intégrée (Directive 414/91) et l'agriculture biologique (règlement 2092/91), n'a pas fait l'objet d'une définition réglementaire au niveau UE (Bellon et al., 2005). Les principes de la PI sont en fait repris (de façon plus ou moins stricte) dans plusieurs référentiels différents.

Plusieurs référentiels pour la production intégrée au niveau de l'UE

Certains Etats membres ont élaboré des règles sur la production intégrée au niveau national et/ou régional (Italie, Espagne, Pologne, Allemagne²¹³), d'autres n'ont pas d'encadrement réglementaire mais des cahiers des charges rédigés par la profession pour une ou plusieurs cultures de FL (France), et d'autres encore n'ont pas de cahier des charges PI, mais les exigences des acheteurs peuvent contraindre les producteurs à passer en PI :

- Italie : les règles relatives à la production intégrée diffèrent entre les régions. En Emilie-Romagne, où la PI s'est fortement développée dans le secteur des FL, la Région a défini une norme générale et des normes techniques par culture révisée chaque année ;
- Espagne : la production intégrée est définie dans la réglementation nationale et dans la réglementation des Communautés autonomes avec des normes techniques par culture ;
- France : les initiatives sur la PI sont sectorielles. Deux chartes nationales, pour la pomme et la tomate, ont été rédigées à l'initiative des sections nationales pour ces produits ; ces chartes visent à encadrer l'élaboration des cahiers des charges. De nombreux cahiers des charges ont été élaborés au niveau des bassins de production (par exemple le cahier des charges du Bassin Rhône-Méditerranée, du GRCETA²¹⁴ Basse-Durance, Sud Nature) ou au niveau des OP ; l'hétérogénéité des contenus des cahiers des charges de la PI a été mise en avant lors des entretiens ;
- Royaume-Uni : à notre connaissance, il n'existe pas de définition réglementaire de la production intégrée. Cependant, dans le cadre de la cross-compliance, les producteurs de FL qui demandent une aide doivent appliquer des codes de pratiques pour la protection de l'eau, du sol et de l'air ainsi que le code de pratiques pour une utilisation plus sûre (sans danger) des pesticides. Ceci est valable pour l'Angleterre, les codes n'étant pas les mêmes dans les différentes parties du Royaume-Uni. Par ailleurs, au Royaume-Uni les exigences des acheteurs ont une influence importante. Elles sont de deux types : des standards génériques (les *Farm assurance schemes*, notamment les *British farm assured standards* rédigés par une organisation indépendante financée par la filière alimentaire), et des cahiers des charges rédigés par des acheteurs individuels (grandes enseignes de supermarché et quelques industries de transformation). Les *British farm assured standards* représentent des exigences de base, reprenant les exigences réglementaires avec quelques exigences supplémentaires, alors que les cahiers des charges des acheteurs individuels peuvent aller au-delà (ex. Tesco Nature's choice) ;
- Grèce : il existe un programme national de certification de la production intégrée, AGRO 2.1 et 2.2. mis en place par le Ministère de l'agriculture dès 2000²¹⁵ ;

²¹² www.avignon.inra.fr/PFI

²¹³ En Pologne, la production intégrée a été définie dans la législation nationale (règlement du Ministère de l'agriculture et du développement rural). En Allemagne, une directive fédérale a été élaborée par la Commission fédérale sur les fruits et légumes sur la production intégrée dans ce secteur (version en vigueur, 2006). En Espagne, des lignes directrices nationales ont été définies, avec des déclinaisons régionales, contenant un cadre commun (Décret royal 1201/2002) et des normes techniques pour les cultures horticolas (Orden APA/370/2004), les agrumes (Orden APA/1657/2004) et l'ail (Orden APA/677/2006).

Nous ne développons pas le sujet de la PI en Pologne ni en Allemagne car nous concentrons l'analyse sur les Etats membres qui ont mis en œuvre de façon significative la PI dans le cadre des programmes opérationnels, ce qui n'est pas leur cas.

²¹⁴ GRCETA : Groupement Régional et Centre d'Etude Technique Agricole

²¹⁵ En Grèce, d'après les entretiens les OP qui vendent principalement à l'export ont besoin de la certification GlobalGap et en général elles sont aussi certifiées AGRO 2 car la certification AGRO 2 est plus facile à obtenir. Plusieurs sources mettent en doute le respect du cahier des charges AGRO par les producteurs non certifiés Global Gap (entretiens ; Panagos, 2008 ; Briskolas, 2008) en raison d'un déficit de contrôles sur cette certification.

- Aux Pays-Bas il n'existe pas de réglementation, ni de programmes nationaux sur la production intégrée, même si le gouvernement fait la promotion de la PI, ni de cahier des charges émanant des producteurs à notre connaissance. Ce sont les cahiers des charges clients (Global Gap par exemple, ou Milieukeur²¹⁶) qui déterminent les pratiques des producteurs de FL.

Ainsi, malgré l'existence d'une définition et de directives techniques proposées par l'OILB, il existe une multitude de référentiels différents sur la production intégrée émanant de l'administration, des producteurs associés ou non à des techniciens ou des chercheurs, et des acheteurs (grande distribution). Il faut noter aussi que l'Assemblée des régions européennes fruitières, légumières et horticoles (AREFLH) a publié en 2007 une proposition de règlement communautaire sur la production agricole intégrée.

Les exigences des référentiels de la production intégrée

Afin d'identifier les actions/pratiques mises en œuvre dans le cadre de la PI, nous avons étudié le contenu de trois chartes et normes utilisées par les OP pour la PI de pomme/poire et de tomates en France, en Espagne et en Italie : la Charte nationale de PI des producteurs de pomme en France (version 2006), la Charte Tomate de France (2008), les normes d'Andalousie (Orden de la Junta de Andalucía de 1997, 2003 et 2007) et d'Emilie-Romagne sur la PI de pommes et de poires et de tomates (Disciplinari di produzione integrata 2008)²¹⁷. Les exigences des acheteurs ont aussi été analysées en parallèle au travers de trois cahiers des charges élaborés par les acheteurs, plus particulièrement la grande distribution, parmi les plus courants : GLOBALGAP (ex-EUREPGAP, version septembre 2007), QS-System (Allemagne, version 2006) et Nature's choice de Tesco (distributeur britannique, version octobre 2003) ; cette analyse fait l'objet d'un paragraphe spécifique. Ces cahiers des charges ne sont pas relatifs à la PI mais ce sont parfois les seuls cahiers des charges suivis par les OP ; il est donc intéressant d'étudier leurs exigences en la matière. En France, en Espagne et en Italie, les démarches émanent surtout des producteurs et des OP, tandis qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni les cahiers des charges utilisés par les OP sont surtout ceux des distributeurs. Cela pourrait s'expliquer par le régime de responsabilité vis-à-vis du produit alimentaire vendu au consommateur (voir QE4)²¹⁸. Nous avons aussi étudié les exigences prévues dans la proposition de règlement de l'AREFLH²¹⁹.

Pour la pomme, notre grille de lecture des cahiers des charges et normes de la PI a été construite à partir des directives techniques de l'OILB sur la production intégrée de fruits à pépins (et les directives générales)²²⁰. Pour la tomate, nous n'avons pas pu utiliser de grille de lecture par manque de référence sur la PI de légumes sous serre (pour l'instant seule la PI de légumes de plein champ a fait l'objet de directives techniques de l'OILB).

Les résultats de cette analyse montrent que les cahiers des charges de la PI²²¹ étudiés sont hétérogènes, certains (les normes en Andalousie et en Emilie-Romagne) se rapprochant plus que d'autres des directives de l'OILB. Cela a aussi été mis en évidence par plusieurs études (Malavolta, 2004 ; Codron et al., 2002 ; Bellon et al., 2005 ; PAN-Europe, 2007 ; Wiegand et al., 2005). Pour la pomme, les principaux points d'hétérogénéité portent sur la mise en place d'une surface minimale de compensation écologique, l'enherbement des vergers, et les méthodes de lutte phytosanitaires. Pour la

²¹⁶ Milieukeur est un cas un peu particulier : il s'agit d'une certification développée et gérée par la fondation Stichting Milieukeur, fondée en 1992 à l'initiative du Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Ministère de l'économie. La gestion de Milieukeur fait participer des consommateurs, des producteurs, des distributeurs, des experts du gouvernement et des experts de l'environnement.

²¹⁷ Pour les régions d'Andalousie et d'Emilie-Romagne, nous avons étudié les normes techniques par culture et les normes générales.

²¹⁸ Ainsi, au Royaume-Uni la mise en œuvre du Food Safety Act en 1992 qui place la responsabilité pénale du produit alimentaire sur le dernier metteur en marché (Soler et al., 2007) a notamment motivé la création de l'association Eurep et l'édition des standards EurepGap (à présent GlobalGap) (Long L.E., non daté).

²¹⁹ Cette proposition d'encadrement de la PI est très proche du référentiel de l'OILB.

²²⁰ Ce choix peut être contesté puisque visiblement, sur le terrain les directives de l'OILB ne sont pas forcément considérées comme une référence par les opérateurs, voire même inconnues. Cependant, il s'agit du seul référentiel possible pour analyser des cahiers des charges européens. De plus certains cahiers des charges, comme la Charte nationale Pomme en France s'en inspirent de façon évidente, et les normes définies en Andalousie et en Emilie-Romagne y font explicitement référence, les normes d'Emilie-Romagne étant même agréées par l'OILB.

²²¹ Parmi les cahiers des charges de PI, nous ne comprenons pas les cahiers des charges des acheteurs.

tomate, les normes andalouses interdisent la culture hors sol, contrairement à la Charte Tomate de France et aux normes d'Emilie-Romagne. Les autres points d'hétérogénéité portent sur le raisonnement de l'irrigation, la programmation des apports d'engrais et les méthodes de traitements phytosanitaires. Par ailleurs, certains référentiels imposent des pratiques de gestion des déchets plus respectueuses de l'environnement.

Il apparaît que malgré la référence fréquente aux directives de l'OILB, celles-ci ne sont pas forcément toutes suivies, en particulier sur la protection de l'environnement du verger et sur les restrictions en matière d'utilisation de pesticides. Ces observations sont confortées par les résultats de plusieurs études (Malavolta, 2004 ; Tresnik et Parente, 2007 ; Wiegand et al., 2005). Par exemple, Tresnik et Parente (2005) montrent que le cahier des charges de la PI de fruits à pépins en Allemagne autorise certaines substances actives interdites dans les directives de l'OILB : insecticides et acaricides pyréthrinoides, régulateurs de croissance de synthèse (Amidthin, Etephon), herbicides toxiques, polluant l'eau ou très persistants (le Diuron entre dans cette catégorie d'après plusieurs études scientifiques). En revanche, les systèmes PI étudiés contiennent l'obligation d'enregistrer les principales interventions culturales dans un cahier de culture, ce qui n'est pas explicitement demandé dans les lignes directrices de l'OILB.

Les exigences des acheteurs

Il ressort de l'analyse des cahiers des charges d'acheteurs étudiés (GlobalGAP, QS GAP et Tesco Nature's choice qui rappelons-le ne sont pas des cahiers des charges pour la PI) et de certaines études (MacDonald et al., 2006 ; Wiegand et al., 2005) que les exigences des acheteurs sur les pratiques respectueuses de l'environnement sont variables, certains utilisant des systèmes d'assurance-qualité relativement peu exigeants sur ces aspects tandis que d'autres demandent l'application des bonnes pratiques agricoles et d'autres encore ont développé leur propre cahier des charges, plus exigeant. Toutefois, il semble que globalement, les exigences des acheteurs vis-à-vis de leurs fournisseurs portent surtout sur le respect des LMR, la traçabilité et l'hygiène. Leurs exigences semblent être dans l'ensemble moins fortes que certains cahiers des charges de PI sur les pratiques respectueuses de l'environnement, ou de même niveau que d'autres cahiers des charges PI (confirmé par Malavolta, 2004 ; Wiegand et al., 2005). Les cahiers des charges PI peuvent faire référence à des cahiers des charges d'acheteurs (p. ex. la Charte Tomate de France contient des recommandations pour un rapprochement avec le référentiel GlobalGAP).

En conclusion sur les pratiques mises en œuvre dans le cadre de la PI, il ressort qu'il existe une multitude de référentiels sur la PI avec des niveaux d'exigence variables, et ce malgré la mise en place de directives techniques pour la PI par l'OILB. Dès lors, il est difficile de savoir quelles actions sont réellement mises en œuvre dans le cadre de la mesure PI des programmes opérationnels et donc d'en mesurer les effets sur l'environnement. Malgré tout, un socle commun aux normes et cahiers des charges PI étudiés semble se dessiner. Ce socle commun correspond à l'enregistrement des interventions et au raisonnement des apports d'engrais, d'eau et de pesticides, avec parfois des exigences supplémentaires en matière de protection des cultures. Les cahiers des charges étudiés imposent en effet aux producteurs d'utiliser en priorité des méthodes de lutte physiques ou biologiques et d'assurer la présence d'auxiliaires de cultures, lorsque ces méthodes ont été validées pour la culture concernée, c'est-à-dire identifiées comme viables. On peut donc penser que la mise en œuvre de la mesure PI des programmes opérationnels permet, à minima, de limiter de façon plus ou moins importante l'utilisation d'intrants (engrais, produits phytosanitaires, eau), en particulier de pesticides. Il est important de signaler que les exigences des acheteurs vont dans le même sens, en contrôlant le respect des BPA et de la réglementation sur les pesticides (matières actives autorisées et LMR)²²². Dans le paragraphe suivant nous analysons dans quelle mesure la PI des programmes a effectivement eu un impact sur les pratiques.

²²² On peut donc penser que par là ils incitent les producteurs à limiter le recours aux pesticides. Certains cahiers des charges vont même plus loin dans les exigences d'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement.

L'avis des OP sur l'efficacité de la production intégrée sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement

Plusieurs OP rencontrées lors des EDC qui ont mis en œuvre la PI dans le cadre des programmes opérationnels considèrent que la PI a permis de réduire l'utilisation de pesticides (Espagne, France, Pologne), notamment grâce à un meilleur suivi des interventions. En Espagne, en France et en Pologne, les OP productrices de tomates parlent plus particulièrement du remplacement de méthodes de pollinisation chimiques (pulvérisation d'hormones végétales) par des méthodes naturelles (introduction de bourdons). Aux Pays-Bas, sans parler de PI, une OP a cité la lutte biologique comme exemple d'action efficace, qui a permis une baisse de l'utilisation de produits phytosanitaires chimiques. Cependant, il ressort aussi des entretiens avec les OP que les quantités d'intrants utilisés avant la mise en œuvre de la PI n'étaient pas forcément connues.

Encadré sur l'exemple d'une OP en France

Une des OP rencontrée, qui a mis en œuvre la PI dans le cadre de son programme opérationnel a évoqué les principaux changements et effets environnementaux positifs que la PI a entraînés. Alors qu'auparavant, il n'y avait pas de suivi des traitements et des actes techniques de production réalisés, l'application de la PI a conduit à la mise en place d'un cahier de culture dans chaque exploitation dans lequel sont enregistrées les interventions culturales. Cela a permis à certains producteurs de raisonner leurs pratiques : avant, certains ne connaissaient pas réellement les quantités d'intrants utilisées et n'avaient pas conscience des surdosages ; depuis, à travers les analyses de résidus dans les sols, ils connaissent mieux les quantités apportées et respectent mieux les dosages adaptés. Les membres de l'OP estiment qu'il y a eu une réduction des doses d'intrants utilisés. De plus, la mise en place de la PI la gestion des déchets plastiques s'est améliorée.

L'existence d'effets d'aubaine a été évoquée par une OP : certaines actions soutenues dans le cadre du forfait PI n'auraient pas vraiment d'effet d'amélioration des pratiques vis-à-vis de l'environnement car elles correspondent à des pratiques courantes dans la production de FL (voir le chapitre sur les effets d'aubaine). Ceci a été évoqué dans le cas français, mais les OP étant peu enclines à aborder ces sujets nous considérons que des effets similaires ont pu se produire dans d'autres Etats membres.

Etant donné l'absence d'indicateurs de suivi, dans le cadre des programmes opérationnels, des effets de la PI sur les pratiques des producteurs dans les OP, il est difficile de mesurer les changements réels induits par sa mise en œuvre. Nous avons donc plus largement considéré les effets de la PI en général, au-delà de la mesure PI mise en œuvre par les OP, à l'aide de la littérature scientifique collectée sur le sujet et des données générales sur l'évolution de l'utilisation d'engrais par le secteur FL dans les EM où le dispositif est lourdement utilisé qui permet d'analyser un impact éventuel du développement de la PI sur la protection de l'environnement.

Les apports de la littérature scientifique sur les effets de la production intégrée sur les pratiques des agriculteurs

Les études identifiées portent toutes sur la PFI.

Plusieurs études, en Emilie-Romagne (Malavolta, non daté ; Cravedi et al., 2001), en Belgique (Van Lierde et Van den Bossche, 2002), dans la Communauté de Valence et en Catalogne (Agra Ceas, 2002), montrent une réduction de l'utilisation des pesticides en PFI par rapport à la production conventionnelle, Van Lierde et Van den Bossche (2002) indiquant même l'utilisation de substances actives moins agressives. Des résultats sont aussi indiqués en termes de réduction des apports d'engrais en Calabre (Guarino et Tocci, 2001), en Emilie-Romagne (Malavolta, non daté), et dans la Communauté de Valence (Agra Ceas, 2002). Cependant, une étude du PAN Europe (2007) sur l'état de l'art sur la PI de pommes en Europe met en avant, comme limite de l'impact de la PI sur les pratiques des arboriculteurs, la diversité et la faiblesse des exigences liées à l'utilisation de produits phytosanitaires et l'autorisation d'utilisation de pesticides identifiés comme dangereux comme le Chlorpyrifos.

Effet du développement de la PI par rapport à l'objectif de réduction de la consommation du secteur FL en engrais et produits phytosanitaires

Dans cette partie nous allons au-delà de l'analyse de l'efficacité des mesures de promotion de la PI. Il nous a semblé, en effet, important de se poser la question de l'impact de la promotion de la PI par les programmes opérationnels sur l'évolution de la consommation des engrais et des pesticides dans les régions concernées. Nous prenons donc en compte les effets de l'ensemble des secteurs FL dans les quelques Etats membres qui ont lourdement financés la PI par les programmes opérationnels. Nous allons donc au-delà de ce qui est fait sur les autres thématiques (hors environnement), car ce n'est que si il y a un effet global sur le secteur que l'on peut espérer un effet éventuel sur l'environnement. Dans l'encadré en fin de partie nous allons plus loin en analysant l'impact potentiel de la PI sur la protection de l'environnement.

Les seuls indicateurs quantitatifs disponibles pour mesurer les changements de pratiques vis-à-vis du respect de l'environnement dans le secteur des FL sont les consommations d'engrais et de pesticides. Nous avons analysé la consommation d'engrais et de produits phytosanitaires par hectare de FL (à partir de données Eurostat) dans les Etats membres qui ont mis en œuvre de façon significative la PI au travers des programmes opérationnels notés Etats membres (PI), afin de mesurer l'impact éventuel de la PI sur l'utilisation de ces intrants et donc un éventuel effet du soutien de la PI par les programmes opérationnels.

Pesticides :

La consommation de pesticides par hectare a été calculée en rapportant les quantités consommées en tonnes de matières actives aux superficies de FL. Nous étudions cette évolution dans les Etats membres (PI).

Les données montrent que l'utilisation de pesticides en cultures légumières a augmenté dans la plupart des Etats membres (PI) entre 1997 et 2003, en Italie par exemple la consommation de pesticides par hectare a doublé sur la période 1997-2003, passant d'environ 4,5 à 9kg/ha. Plusieurs éléments peuvent expliquer la hausse générale de la consommation de pesticides : l'apparition et le développement de nouveaux ravageurs ou de nouvelles maladies nécessitant des interventions plus lourdes, l'interdiction de pesticides très efficaces mais trop toxiques, conduisant les producteurs à utiliser des quantités plus importantes de produits moins agressifs pour un même résultat, la minimisation des risques en termes de rendement et de qualité et l'augmentation des exigences des acheteurs. Seule la France (baisse de 0,7 kg/ha entre 1997 et 2003) et l'Espagne (stabilisation après une forte hausse entre 1996 et 1997²²³) n'ont pas connu de hausse. La baisse observée en France s'est en fait produite brutalement entre 2001 et 2002 (-3,4 kg/ha), après une période de hausse continue entre 1997 et 2001. Elle peut s'expliquer par un raisonnement des interventions phytosanitaires, le développement de techniques de lutte alternatives et dans ces cas il est possible que les programmes opérationnels y aient contribué via la PI ; mais cette baisse peut aussi être liée à la mise sur le marché de produits plus efficaces, nécessitant donc moins d'applications.

Sur les arbres fruitiers, agrumes exceptés, même si au niveau UE on constate plutôt une stabilisation des quantités de pesticides pulvérisées par hectare à partir de 1996, voire une légère baisse à partir de 2000, le détail par Etats membres ne permet pas vraiment de mettre en évidence une tendance nette dans les Etats membres (PI). On peut retenir toutefois qu'en Italie, où la PFI s'est particulièrement développée (sous l'effet des programmes opérationnels mais également des MAE), après une hausse importante entre 1992 et 1997-1998 de +12kg/ha environ qui paraît surprenante (particulièrement entre 1995 et 1996), il y a effectivement une diminution sensible de la consommation de pesticides entre 1997 et 2003 (-0,2t/ha/an en moyenne)²²⁴. En France cette tendance est décalée de plusieurs années et semble se dessiner à partir de 2000 mais les données ne permettent pas d'avoir le recul nécessaire pour le confirmer. Pour les agrumes, les quantités de pesticides pulvérisées augmentent en Espagne (+0,6kg/ha entre 1997 et 2003) et dans une moindre mesure en Italie. Nous n'avons pas

²²³ En Espagne la consommation de pesticides par hectare (voir Figures 60) a plus que doublé entre 1996 et 1997 (de 7 à 15kg/ha) puis s'est stabilisé. Comparé aux niveaux d'utilisation des autres Etats membres (entre 3 et 8kg/ha), elle est très élevée.

²²⁴ après une hausse importante entre 1992 et 1997-1998 de +12kg/ha environ qui paraît surprenante (particulièrement entre 1995 et 1996

d'élément d'explication sur ce phénomène ; on peut envisager les mêmes hypothèses que pour les légumes.

Les résultats de l'analyse montrent qu'il n'y a pas de réduction significative de la consommation de pesticides sur les superficies de fruits et légumes dans les Etats membres ayant mis en œuvre de façon significative la PI, excepté pour les arbres fruitiers hors agrumes en Italie et peut-être plus récemment en France. Il est possible que les programmes opérationnels, en ayant encouragé le développement de la PI, aient contribué à la baisse de la consommation de pesticides par les arboriculteurs en Italie (hors agrumes) et en France plus récemment. Néanmoins, de façon générale il semble que les programmes opérationnels n'aient pas eu d'effet sur la consommation de pesticides globale du secteur FL.

Engrais

Les données disponibles montrent que les quantités d'azote et de phosphore apportées aux cultures de légumes et aux cultures permanentes (fruits, vigne) ont diminué entre 1991 et 2004. Les engrais sont surtout utilisés pour les cultures légumières (131 kg de N / ha en moyenne dans l'UE-15 en 2004/05 et 72 kg de P₂O₅ / ha contre 48 kg de N et 30kg de P₂O₅ / ha seulement pour les cultures permanentes). Nous étudions donc plus particulièrement les apports pour les cultures de légumes.

Pour le phosphore, la baisse est plus marquée entre 1991 et 1996 (-24 %) qu'entre 1996 et 2004 (-4 %). Pour l'azote, principal engrais apporté (130kg de N /ha de légumes en moyenne dans l'UE-15 contre 72 kg de P₂O₅), la baisse est plus marquée à partir de 1996 (-17 % contre -5 % sur la période 1991-1996). Les apports pour les cultures permanentes (fruits, vigne) suivent à peu près les mêmes tendances.

L'analyse des données montre que des Etats membres suivent la tendance générale communautaire. Dans les Etats membres (PI), les niveaux d'utilisation d'azote et de phosphore ainsi que leur évolution sont globalement similaires aux données communautaires (UE-15). On constate donc sur la période 1996-2004 une baisse des apports d'azote, qui était déjà à l'œuvre dès le début des années 90 et une faible variation des apports de phosphore²²⁵.

Apports de la littérature scientifique sur les effets environnementaux de la PI

Gildemacher et al. (2001, dans Tresnik et Parente, 2007) ont mesuré l'impact des pesticides sur la biodiversité des sols et des eaux, et sur la qualité des eaux souterraines en production de pommes conventionnelle, intégrée et "minimum" (utilisant le minimum de pesticides)²²⁶ selon un barème environnemental, sur plusieurs années aux Pays-Bas. Leurs résultats montrent que la PFI a globalement un impact plus faible sur l'environnement que la production conventionnelle, dans les trois domaines étudiés. Toutefois, la PFI apparaît plus néfaste pour l'environnement que le système "minimum". Une autre étude de comparaison de l'impact sur la biodiversité de plusieurs modes de production de pommes utilisant un indice basé sur les effets des pesticides, américaine cette fois (Renagold et al., 2001) montre que l'indice d'impact de la PFI est 4,7 fois plus élevé que celui de la production biologique, mais il est plus faible que celui de la production conventionnelle (équivalent à 6,2 fois le niveau d'impact de la production biologique). D'autre part, les chercheurs montrent que la PFI permet de maintenir une qualité du sol plus élevée que la production conventionnelle. Une étude française (Sauphanor et al., 2005) montre que la PI, avec lutte par confusion sexuelle ou tout chimique ne permet pas vraiment une amélioration de la biodiversité (vers, arthropodes et oiseaux), contrairement à la production biologique.

Par ailleurs la PFI est souvent associée à un enherbement des inter-rangs des vergers, même s'il n'est pas toujours obligatoire dans les référentiels étudiés. La mise en place d'une couverture végétale entre les rangs d'arbres fruitiers a de multiples effets positifs sur l'environnement démontrés dans la littérature scientifique²²⁷.

Enfin, de nombreuses études mettent en avant les effets négatifs sur l'environnement de l'utilisation d'engrais et de pesticides en général. En participant à la réduction de ces apports pour les FL dans certaines exploitations via la PI, les programmes opérationnels ont pu contribuer à limiter ces effets négatifs.

²²⁵ En fait, contrairement à la tendance communautaire on observe dans les Etats membres(PI) une légère augmentation des apports de P₂O₅ (+4,6 %, de 64 à 67 kg P₂O₅/ha) sur les surfaces en légumes et une légère diminution sur les surfaces d'arbres fruitiers (-3,6 %, de 28 à 27 kg P₂O₅/ha).

²²⁶ Remarque : On peut s'interroger sur les différences entre le mode de production intégré et celui dit "minimum" étudié dans l'étude. Ceci pose une nouvelle fois la question de la définition de la production intégrée.

²²⁷ Réduction du risque d'érosion des sols ; réduction du ruissellement et des pertes en sol et des transferts d'éléments (essentiellement de pesticides qui se retrouvent dans les eaux superficielles) associés ; amélioration de la qualité du sol ; amélioration de la biodiversité (Gomez, 1998 dans Oréade-Brèche, 2005 ; Gomez et al., 2004, Hernandez, Lacasta, Pastor, 2005 dans Oréade-Brèche, 2005 ; Agra Ceas, 2002 ; Rodriguez Lizana et al., 2004 dans Universidad Politécnica de Madrid, 2005).

Résultats de l'analyse de la consommation d'intrants en termes d'impact environnemental

La consommation de pesticides doit être analysée en considérant que l'impact environnemental des produits phytosanitaires ne dépend pas que des quantités apportées, il dépend aussi très fortement du type de molécule active utilisée selon leur toxicité/agressivité, leur volatilité, leur persistance dans les milieux. De plus, les molécules actives sont, en général, accompagnées d'additifs ou adjuvants de formulation (colorants, tensioactifs, conditionneurs...) qui peuvent modifier leur comportement (INRA, 2000). Dans une communication en 1999 (COM(1999)22), la Commission indiquait même que si l'utilisation des pesticides a diminué au cours des années 1990, cela est en partie dû à la mise au point de principes actifs plus spécifiques ou plus concentrés. Outre les caractéristiques des molécules actives, les dates d'application des produits, les conditions climatiques et pédologiques (sensibilité au ruissellement notamment) ont aussi leur importance, tout comme la présence ou non d'un couvert végétal/de bandes enherbées, etc. Cela signifie que l'analyse des quantités de matières actives appliquées, seule, ne permet pas de conclure quant aux impacts environnementaux liés aux pesticides. Nous ne pouvons pas conclure sur les effets environnementaux des programmes opérationnels liés à l'utilisation de pesticides.

Concernant les engrais, la réduction globale de l'utilisation des engrais représente vraisemblablement un progrès en termes d'impact environnemental. Elle a pu permettre de limiter le lessivage des nitrates dans les nappes et ainsi de réduire la pollution des eaux souterraines, de limiter le dégagement d'ammoniac (gaz à effet de serre), limiter l'eutrophisation des milieux et les effets négatifs en résultant sur la biodiversité. Cependant, l'impact environnemental des engrais ne dépend pas que des quantités apportées, il varie aussi selon le type d'engrais utilisé (organique, minéral, solide/liquide), les dates d'apports, et les caractéristiques pédoclimatiques régionales. Il convient donc de relativiser les résultats.

Les effets environnementaux des programmes opérationnels, à travers la mise en œuvre de la PI sont difficiles à mesurer. D'après la littérature, il est probable que la PI soit moins néfaste pour l'environnement que la production conventionnelle mais il n'a pas pu être démontré d'influence positive de la PI sur les impacts environnementaux du secteur FL.

Conclusion partielle sur la promotion de la PI par les programmes opérationnels

Compte-tenu des résultats des analyses précédentes, dans les Etats membres où la mesure PI a été mise en œuvre de façon significative au travers des programmes opérationnels (France, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas au début des années 2000, dans une moindre mesure en Allemagne et en Grèce et plus récemment en Espagne), elle a pu contribuer à un développement de la PI, de façon plus ou moins importante selon les Etats membres. De plus, elle a pu participer à l'amélioration des pratiques, notamment la réduction de l'utilisation de pesticides et de façon moins certaine d'engrais et d'eau. Toutefois, l'effet sur les pratiques phytosanitaires semble limité car il n'a pas infléchi la consommation de pesticides au niveau de l'ensemble des secteurs FL, excepté en Italie pour l'arboriculture fruitière (hors agrumes). Concernant les pratiques de fertilisation, la mesure PI a pu contribuer à la baisse générale de l'utilisation d'engrais, qui est une tendance de fond depuis le début des années 90. La mise en œuvre de cette mesure a pu aussi participer à d'autres évolutions positives du secteur qui ne sont malheureusement pas observables (enherbement des vergers favorable au maintien de la qualité des sols entre autres, réduction de la consommation en eau, meilleure gestion des déchets).

Cependant, les effets des programmes opérationnels sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement sont limités par :

- une influence inégale des programmes opérationnels sur le développement de la PI de FL selon les Etats membres/les régions
- le rôle d'autres facteurs qui favorisent également le développement de la PI, notamment le soutien du RDR, les exigences des acheteurs ;
- l'hétérogénéité des pratiques derrière la dénomination PI : en l'absence de définition réglementaire commune, le concept de PI défini par l'OILB est retranscrit dans la réglementation nationale ou régionale (Espagne, Allemagne), dans des normes régionales (Italie), dans des chartes nationales (France) et dans des cahiers des charges Producteurs (France) et Acheteurs (Pays-Bas, Royaume-Uni) de façon assez hétérogène ;
- le faible niveau d'exigence de certains cahiers des charges, par rapport aux prescriptions techniques de l'OILB notamment, en particulier sur les infrastructures écologiques et sur les pesticides autorisés (certains pesticides identifiés qui ont un impact fort sur l'environnement avéré peuvent être autorisés en PI),

En particulier, l'absence de référentiel commun sur la PI ne permet pas de savoir quelles sont réellement les pratiques mises en œuvre dans le cadre de la PI des programmes opérationnels.

6.2.3.3.2 Efficacité des actions des programmes sur la gestion des déchets

Les actions mises en œuvre

D'après les études nationales, les actions de gestion des déchets qui s'avèrent fréquentes à très fréquentes dans une majorité d'Etats membres, sont les actions de gestion des déchets générés par la production de FL et les surcoûts des emballages plus respectueux de l'environnement. Pour décrire les ces actions nous nous sommes basés sur les études de cas. Les actions mises en œuvre par les OP rencontrées sont décrites dans le tableau suivant

Tableau 76 : Actions relatives à la gestion des déchets mises en œuvre par les OP rencontrées lors des études de cas dans leur programme

Actions réalisées	Etats membres / Régions concernées
Utilisation d'emballages réutilisables	Languedoc-Roussillon, Emilie-Romagne, Andalousie, Pays-Bas, Calabre
Utilisation d'emballages recyclables	Languedoc-Roussillon, Andalousie
Recyclage des déchets	Pays-Bas, Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada (recyclage des plastiques), Calabre (réemploi des déchets de récolte pour la production d'énergie, d'aliments pour le bétail)
Ramassage des résidus de récolte, installation de points verts	Andalousie
Conventions pour la collecte et le retraitement des matières plastiques / coopération avec des entreprises de traitement des déchets	Emilie-Romagne, Pologne, Andalousie
Tri sélectif	Hongrie, Calabre (emballages)

Source : Agrosynergie, études de cas

Les actions mises en œuvre sont essentiellement tournées vers le recyclage des déchets, des emballages, des déchets plastiques issus de la production de FL et des déchets verts. En Espagne la quasi-totalité des OP (excepté celles dont la production est exclusivement destinée à la transformation) ont mis en œuvre une action sur les emballages en carton recyclable dans leur programme opérationnel, jusqu'au plafond autorisé par les autorités espagnoles (17 % du coût réel des emballages en carton recyclables). Dans presque toutes les régions étudiées (Languedoc-Roussillon, Calabre, Emilie-Romagne, Andalousie, Pays-Bas), les OP ont aussi développé l'utilisation d'emballages réutilisables qui devrait permettre de réduire la production de déchets d'emballages.

Dans certains Etats membres, les actions de gestion des déchets sont strictement encadrées. En France l'encadrement national pour les mesures respectueuses de l'environnement s'approche d'un guide technique et précise le contenu des actions de gestion des déchets éligibles (voir encadré suivant). Au Royaume-Uni, dans la catégorie "surcoûts de l'utilisation d'emballages respectueux de l'environnement", seuls les surcoûts liés à l'utilisation d'emballages réutilisables sont éligibles. Les emballages recyclables ne sont pas pris en compte.

Prescriptions de l'encadrement national en France sur la gestion des déchets respectueuses de l'environnement

Dans l'encadrement français, qui est le seul avec l'encadrement chypriote à proposer des actions détaillées et techniques (dernière version, 2006), les actions de gestion des déchets éligibles²²⁸ sont présentées de façon concrète. Il y en a trois types :

- le recyclage des solutions nutritives (fiche spécifique aux productions légumières sous serre et à la production d'endives),
- l'élimination des déchets – co-produits et sous-produits végétaux – à l'exploitation et en station (pour les cultures fruitières et légumières),
- l'élimination des intrants de l'exploitation et de la station.

Tableau 77 : Mesures de gestion des déchets proposées dans l'encadrement national en France

Mesures	Eléments minimum à mettre en œuvre
Recyclage des solutions nutritives	<p><i>En productions sous serres :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - collecte des drainages dans la serre, - récupération des drainages, - et réutilisation selon une des quatre méthodes suivantes : recyclage, réutilisation en interne ou en externe, traitement des effluents. <p><i>En production d'endives :</i> Adaptation de la solution nutritive à la qualité des racines</p>
Elimination des déchets : co-produits et sous-produits végétaux à l'exploitation et en station	Réalisation et mise en œuvre d'un plan détaillé d'élimination et/ou de valorisation des co-produits et des sous-produits
Elimination des intrants de l'exploitation et de la station	<p><i>Eléments communs aux différents types de déchets :</i> définition d'un programme d'élimination ou de valorisation des déchets et sa mise en œuvre</p> <p><i>Eléments selon les types de déchets en fonction du programme de l'OP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Emballages : collecte, gestion des stocks - Restes produits phytosanitaires : plan de limitation de la production, mise en place de collecte - Films et filets plastiques - Substrats : information et formation aux substrats utilisables et à leur possibilités d'élimination, collecte, etc.

Source : Encadrement national France pour l'élaboration des cahiers des charges des mesures destinées à développer l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement

Dans le paragraphe suivant, nous étudions dans quelle mesure ces actions conduisent effectivement à une gestion des déchets plus respectueuse de l'environnement

Les effets de ces actions au niveau des OP qui les mettent en œuvre

Concernant les actions d'amélioration de la gestion des déchets d'emballages, il paraît opportun de distinguer les effets de l'utilisation d'emballages réutilisables des effets de l'utilisation d'emballages recyclables. En effet, la première mesure permet *a priori* de réduire la production de déchets, qui doit être la priorité en matière de gestion des emballages comme l'indique la Directive 94/62/CE²²⁹. Ceci a d'ailleurs été montré en Emilie-Romagne où les autorités de gestion du dispositif estiment que la mesure a permis de réduire de 20 % la dispersion des déchets plastiques. Cependant, une réduction significative des déchets suppose une utilisation des emballages réutilisables sur une longue durée : si les caisses en plastiques réutilisables sont changées trop souvent, le bénéfice environnemental de la mesure diminue. Le deuxième type d'actions, l'utilisation d'emballages recyclables, est aussi bénéfique pour l'environnement, mais à un degré moindre car le recyclage nécessite de l'énergie. En ce sens, l'encadrement britannique qui restreint les actions des PO sur les déchets d'emballage à l'utilisation des emballages réutilisables, est pertinent et ont plus de chance d'être efficaces.

Concernant les actions d'amélioration de la gestion des déchets générés par la production, il s'agit donc de la collecte et du recyclage des déchets verts et/ou des déchets plastiques. La collecte et le recyclage des déchets plastiques ont des bénéfices environnementaux certains sur le paysage car ils

²²⁸ Mesure 3.2, qui s'intitule plus exactement : Elimination des déchets, gestion des emballages et des déchets, investissements de compostage

²²⁹ Article premier, paragraphe 2 : "la présente directive prévoit des mesures visant, comme première priorité, la prévention de déchets d'emballages".

limitent la dispersion de matières plastiques et la pollution visuelle. Ils peuvent avoir aussi un effet sur la biodiversité en limitant les dégâts éventuels engendrés par les matières plastiques (selon le Programme des Nations unies pour l'environnement les débris de plastique causent en effet la mort d'un million d'oiseaux de mer et de 100 000 mammifères marins chaque année). De plus, le recyclage permet de limiter les effets négatifs liés à l'incinération de plastiques dans les décharges (production de gaz à effet de serre). La collecte de déchets verts peut éviter les éventuelles nuisances visuelles, olfactives de leur décomposition, et limiter le risque d'incendie dans les zones exposées. Dans les usines de traitement, ces déchets peuvent être recyclés pour produire des engrais (compost) et ainsi limiter l'utilisation d'engrais chimiques. Ils peuvent aussi faire l'objet d'une valorisation énergétique et ainsi contribuer à lutter contre le réchauffement climatique en favorisant la production d'énergie alternative et en limitant la consommation d'énergie fossile. En production légumière sous serre, le recyclage des solutions nutritives, proposé notamment dans l'encadrement français, devrait contribuer à limiter la pollution du sol et des eaux de surface et souterraines en éléments nutritifs (nitrates, phosphates).

Lors des entretiens réalisés dans le cadre des études de cas, plusieurs OP (Languedoc-Roussillon, Andalousie, Pologne, Pays-Bas, Emilie-Romagne et Calabre) considèrent qu'elles ont progressé grâce aux programmes opérationnels sur la gestion des déchets. Outre l'exemple en Emilie-Romagne précité, on peut faire référence aux exemples présentés dans l'encadré ci-dessous.

Exemples d'effets des actions d'amélioration de la gestion des déchets des programmes opérationnels

En Espagne, dans une OP, avant la mise en œuvre du programme opérationnel en 1997 les déchets étaient brûlés ou stockés ou enterrés près des serres. Certains producteurs portaient leurs déchets en décharge publique, qui s'en trouvaient surchargées. Puis, une usine de traitement des déchets a été construite (hors OP). Les membres de l'OP y portent tous leurs déchets. Le coût du service de traitement fait partie du programme opérationnel et il s'agit d'une action obligatoire. Tous les déchets sont traités et/ou recyclés. Les déchets verts ne sont plus stockés près des serres ce qui limite l'émergence de maladies.

En France, les actions de gestion des déchets mises en œuvre par une OP dans le cadre des programmes opérationnels ont abouti au recyclage systématique des plastiques alors qu'avant le plastique était très souvent brûlé, bien que, d'après le cahier des charges Tomate de France, le brûlage des déchets est interdit.. De plus, la PFI a permis entre autres de réduire les effluents d'eaux usées à la sortie de la station.

Le rôle de l'OCM parmi les autres facteurs

La réglementation en matière de gestion des déchets peut jouer un rôle sur les actions des OP dans ce domaine. Ainsi, si l'on reprend l'exemple de l'OP espagnole développé ci-dessus, l'un des facteurs externes identifié ayant favorisé la collecte des déchets en vue de leur traitement dans une usine spécialisée a été l'interdiction réglementaire locale d'abandonner des déchets près des serres et le contrôle réalisé par la police sur ce point. Il n'est pas toujours évident de distinguer les actions qui relèvent de la réglementation des actions qui vont au-delà en matière de gestion des déchets. Ainsi, en 2005 la Commission européenne a demandé aux autorités françaises d'expliquer le calcul du coût éligible relatifs aux dépenses sur les emballages recyclables en précisant qu'une action qui ne va pas au-delà des exigences de la Directive communautaire 94/62 et de la réglementation nationale, fait partie des frais généraux de l'OP car elle n'introduit aucune amélioration et est à ce titre inéligible. La Directive sur les déchets d'emballages n°94/62 stipule que les emballages ne peuvent être mis sur le marché que s'ils répondent à des "exigences essentielles" parmi lesquelles la possibilité d'être réutilisés ou valorisés, y compris recyclés (article 9 et annexe II de la Directive).

En outre, la mise en place d'une gestion des déchets plus respectueuse de l'environnement pourrait être encouragée par la demande des acheteurs. L'analyse de trois cahiers des charges clients (grande distribution : GlobalGap, Tesco Nature's choice et QS-System) montre qu'ils contiennent tous des exigences en matière de gestion des déchets, plus ou moins fortes. Ainsi, Nature's choice et QS imposent la mise en place d'une politique / d'un système de gestion et de recyclage des déchets. Les trois cahiers des charges exigent aussi une gestion des emballages de produits phytosanitaires vides et des produits phytosanitaires non utilisés (périmés ou surplus de mélanges) conformes à la réglementation nationale en vigueur et respectueuses de l'environnement.

De plus, ces cahiers des charges proposent des recommandations telles que le recyclage/la réutilisation des solutions nutritives pour les cultures sur substrat ou hydroponiques, le recyclage des déchets métaux et verre, l'utilisation de papier recyclé pour l'emballage, la réparation régulière des caisses, palettes ou plateaux en bois, etc. (Tesco Nature's choice notamment)

En somme, il ressort que les actions pour l'amélioration de la gestion des déchets mises en œuvre par les OP, c'est-à-dire principalement la collecte et le recyclage des déchets d'une part et l'utilisation d'emballages réutilisables d'autre part, ont conduit, dans certains cas au moins à une amélioration effective de la gestion des déchets et ont vraisemblablement eu des effets bénéfiques sur l'environnement. Cela dit, les évolutions constatées au niveau des OP sont aussi influencées par la réglementation communautaire (Directive 94/62 sur les déchets d'emballages) et nationale voire locale ainsi que par les exigences des acheteurs qui encouragent voire contraignent aussi les producteurs et les OP à adopter un système de gestion des déchets plus respectueux de l'environnement et notamment à recycler leurs déchets. En ce sens les programmes opérationnels ont pu permettre aux producteurs et aux OP de se conformer à ces exigences et dans certains cas, ont conduit les producteurs à aller au-delà de ces exigences avec le développement d'emballages réutilisables notamment, qui semble être important d'après les études nationales et les études de cas. Néanmoins, les effets réels de cette mesure sur les pratiques de gestion des déchets au niveau de l'ensemble du secteur FL sont difficiles à appréhender, faute d'information disponible sur la production et la gestion des déchets par le secteur FL.

6.2.3.4 Conclusions

Les analyses sur l'efficacité des programmes opérationnels vis-à-vis des objectifs environnementaux de l'OCM montrent que :

- 1) Etant donné la faible mise en œuvre des programmes et des mesures environnementales dans la majorité des Etats membres, les programmes ne peuvent avoir eu un effet significatif que dans sept Etats membres : Espagne, Allemagne, Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, en France et au Royaume-Uni.
- 2) Dans les quatre premiers Etats membres cités, ce sont surtout les actions de gestion des déchets qui ont été appliquées et qui peuvent donc avoir un effet sur l'environnement. Dans les trois derniers la principale action financée est la PI (ou autres cahier des charges équivalents).
- 3) Les programmes opérationnels ont contribué de façon inégale selon les Etats membres/régions au développement de la PI (objectif 11), qui est aussi encouragé par d'autres facteurs (p.ex. le soutien du RDR).
- 4) Concernant les effets de la mesure PI des programmes sur le développement de pratiques respectueuses de l'environnement (objectif 6), l'absence de référentiel commun ne permet pas de savoir quelles sont réellement les pratiques mises en œuvre dans le cadre de la PI des programmes opérationnels. De fait il existe une multitude de référentiels différents, plus ou moins stricts sur la mise en place de pratiques respectueuses de l'environnement. Malgré tout, une analyse de quelques cahiers des charges met en évidence que la PI exige au minimum un raisonnement des pratiques en matière d'utilisation d'intrants et l'utilisation en priorité de méthodes de lutte phytosanitaires physiques ou biologiques, en s'appuyant sur les auxiliaires de culture. Pour certains producteurs cela a pu conduire à une réduction des apports d'intrants (engrais, eau, pesticides). Cependant, si l'on pousse le raisonnement en analysant les effets globaux du développement de la PI (ce qui n'a pas été fait pour les autres questions, mais a un sens particulier pour l'environnement où ce n'est qu'à cette échelle qu'il peut y avoir impact sur l'environnement). On constate que les quantités de pesticides utilisées dans les secteurs FL n'ont pas diminué dans les Etats membres qui ont mis en œuvre de façon significative la PI dans le cadre des programmes opérationnels. Les apports d'engrais en revanche ont baissé, peut-être en partie sous l'effet de la mesure PI des programmes opérationnels, mais aussi sous l'effet d'autres facteurs. La mise en œuvre de la PI, via la réduction de l'utilisation d'intrants,

a pu dans certains cas limiter les effets néfastes de ces apports associés sur la faune et la flore environnantes, sur la santé humaine, sur la pollution des sols et des eaux d'après la littérature.

- 5) Concernant la gestion des déchets, il ressort que les actions pour l'amélioration de la gestion des déchets mises en œuvre par les OP, c'est-à-dire principalement la collecte et le recyclage des déchets d'une part et l'utilisation d'emballages réutilisables d'autre part, ont conduit, dans certains cas au moins à une amélioration effective de la gestion des déchets et ont vraisemblablement eu des effets bénéfiques sur l'environnement. Cela dit, les évolutions constatées au niveau des OP sont aussi influencées par la réglementation communautaire (Directive 94/62 sur les déchets d'emballages) et nationale voire locale ainsi que par les exigences des acheteurs qui encouragent voire contraignent aussi les producteurs et les OP à adopter un système de gestion des déchets plus respectueux de l'environnement et notamment à recycler leurs déchets. En ce sens les programmes opérationnels ont pu permettre aux producteurs et aux OP de se conformer à ces exigences et dans certains cas, ont conduit les producteurs à aller au-delà de ces exigences avec le développement d'emballages réutilisables notamment, qui semble être important d'après les études nationales et les études de cas. Aucune information n'est disponible sur la production et la gestion des déchets au niveau de l'ensemble du secteur FL.

6.3. Facteurs expliquant le niveau d'efficacité

6.3.1. Des facteurs internes ou externes les OP peuvent-ils jouer sur l'efficacité du dispositif ?

Dans la méthode initiale de réponse à la question, nous avons prévu de réaliser une analyse sur l'effet d'un certain nombre de facteurs internes et externes à l'OP sur l'efficacité du dispositif. Ceci suppose de pouvoir étudier des sous-échantillons dans la réponse aux enquêtes afin de reprendre les résultats de l'efficacité en les désagrégant en fonction de ces sous-populations. Cependant la taille de l'échantillon de l'enquête est trop réduite pour que l'on puisse faire ces analyses. Nous avons pu faire uniquement une série d'analyses entre le type d'actions et le nombre d'actions des programmes opérationnels et les caractéristiques des OP.

Nous avons, en particulier, analysé les effets potentiels de :

- OP avec une VPC importante et pouvant obtenir une aide élevée choisissant des actions à fort investissement par rapport aux OP avec une faible VPC. L'objectif derrière ce choix d'actions est notamment la concentration de l'offre.
- le statut de l'OP : le partage des bénéfices et le système de décision diffère d'un statut à l'autre. On peut alors s'attendre à ce que les coopératives choisissent plus fréquemment des actions collectives que les autres statuts. L'objectif ciblé par les actions collectives est, par exemple, la promotion de la production des membres.
- l'âge des membres : dans le domaine de l'agroenvironnement, il est montré à plusieurs reprises que l'âge des exploitants a un rôle dans le choix des mesures agro-environnementales²³⁰. Bien que concernant deux dispositifs différents (RDR et OCM FL), la mise en œuvre des mesures agro-environnementales et des programmes opérationnels présentent des similitudes (voir sections sur la comparaison entre le RDR et l'OCM FL) qui nous permettent de supposer que ce facteur puisse jouer dans le cas des programmes opérationnels.
- le nombre de membres : le mode de gestion de l'OP dépend du nombre de membres. On s'attend, par exemple, à ce que les OP avec un nombre élevé de membres choisissent des actions relatives à la coordination de la production des membres. L'objectif ciblé est alors l'amélioration de la programmation de la production.

²³⁰ Voir Knowler and Bradshaw (2007) pour une revue de la littérature sur les facteurs d'adoption des mesures agro-environnementales.

- le type d'activités : le mode de gestion de l'OP dépend également de l'activité de type mono-production ou pluri-productions. Plus la diversité des fruits et légumes vendus par l'OP est importante, moins elle pourra consacrer d'efforts à la recherche et développement de chacune de ses productions. Les objectifs en question ici sont notamment l'amélioration de la qualité des produits et l'accroissement de leur valeur commerciale.

Les échantillons sont toujours trop faibles pour vérifier par des tests statistiques les liaisons supposées. Cette limite prise en compte, on constate que la VPC serait le facteur qui jouerait le plus sur le choix des actions. Plus les OP ont une VPC importante plus elles s'orientent vers des actions d'adaptation à la demande, d'amélioration de la qualité, de promotion et de communication. Les grandes OP sont donc celles qui choisissent le plus les actions visant le marché.

Le nombre de membres semblent jouer également de manière différente : plus les OP ont un nombre de membres élevé moins elles semblent prioriser les actions visant à la programmation de la production, à la réduction des coûts de production et aux mesures de production intégrée. Ceci semble s'expliquer par la difficulté que ces OP peuvent avoir à coordonner ce genre d'actions qui portent sur de nombreuses exploitations.

Les autres facteurs (statut, types d'activités de l'OP, âge des membres) jouent de manière plus complexe et il est relativement difficile de trouver des explications pertinentes aux quelques observations qui en ressortent.

Les études de cas donnent aussi un éclairage supplémentaire, dans lesquelles nous avons étudié les processus d'élaboration des programmes (critères de choix, mode de choix).

La plupart des OP expliquent que le processus de choix est donc fonction :

- de l'éligibilité des actions selon l'analyse de l'OP pour limiter le risque de perte d'une partie du fonds
- le degré de difficulté à justifier les dépenses pour les actions : dans plusieurs pays ceci engendre un désintérêt pour plusieurs actions qui apparaissent pourtant dans l'analyse de l'efficacité comme primordiales : il s'agit en particulier des actions de financement de personnel technique pour le conseil ou l'amélioration de la qualité.
- De la demande du marché qui définit la stratégie de l'OP et les grandes actions des programmes opérationnels : les OP expliquent que dans leur majorité, elles orientent leur programme en fonction des évolutions de la demande. Ceci semble s'être accentué avec le temps et plusieurs OP expliquent être progressivement passées d'actions uniquement à destination des producteurs vers des actions plus commerciales et destinées à répondre mieux à la demande. Ce facteur semble d'autant plus important que les OP sont sur un marché où la GD domine (il ressort ainsi fortement dans l'étude de cas des Pays-Bas, de l'Emilie-Romagne, la France et l'Espagne).
- Dans une seconde mesure des caractéristiques de l'OP :
 1. Les OP qui ne font pas de 1^{ère} ou 2^{nde} mise en marché c'est-à-dire qui ne sont pas en contact direct avec le marché, ont une réponse différente : elles ne peuvent pas mettre en place les actions commerciales, elles s'orientent donc plus sur les problématiques principales au stade de la production (coût de production mais également sécurité alimentaire au niveau de l'exploitation).
 2. les types de productions définissent non pas les grands objectifs mais les actions concrètes qui sont bien évidemment très différentes en fonction des systèmes de production des adhérents de l'OP.
 3. d'autres facteurs apparaissent tels que la taille des exploitations, leur degré de technicité, le fait de vendre pour la transformation ou non (qui semblent orienter les OP vers des actions de programmation de la production) etc.

Cette analyse montre donc que les OP ne mobilisent pas l'outil des programmes opérationnels de la même manière. Aujourd'hui pour les OP qui travaillent avec la grande distribution ce sont les évolutions de la demande qui semblent plus lourdement définir les orientations des programmes

opérationnels, ce qui ressort également de l'analyse de l'efficacité où il est montré que les actions d'adaptation à la demande sont plus courantes. Des facteurs internes à l'OP jouent également : sa VPC, le nombre de membres, ses productions. Les données disponibles ne permettent pas en revanche de dire si l'efficacité des programmes serait plus ou moins importante pour un type d'OP plutôt qu'un autre.

6.3.2. Le processus d'élaboration du programme et de choix des actions contribue-t-il à l'efficacité du dispositif ?

Il est également pertinent d'analyser si le fait de recourir à un appui extérieur peut permettre aux OP de mieux utiliser le dispositif.

L'enquête montre qu'au Portugal, en Allemagne et en France les OP ont particulièrement peu recours à un appui extérieur.

Tableau 78 : Pourcentage des OP ayant recours à un appui extérieur

%/EM	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	UE-9
Toujours	46	62	60	58	16	73	62	82	32	56
De temps en temps	7	0	0	3	5	13	0	0	14	3
Jamais	47	38	40	39	80	13	38	18	54	42
<i>Effectif total (N)</i>	47	23	5	45	10	7	7	6	22	172

Source : Agrosynergie, Enquête

Lorsque les OP font appel à un appui extérieur, elles s'adressent aussi bien à des organismes privés que publics. En revanche, dans les Etats membres où les OP font particulièrement appel à un appui extérieur, elles s'adressent la plupart du temps à un organisme privé.

Tableau 79 : Pourcentage des OP ayant recours à un appui extérieur

%/EM	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	UE-9
Privé	22	57	40	54	5	70	31	64	21	46
Public	25	0	20	7	5	0	24	0	20	8
Pas concerné	47	38	40	39	80	13	38	18	54	42
Privé/public	6	5	0	0	11	17	7	19	4	4
<i>Effectif total (N)</i>	47	23	5	45	10	7	7	6	22	172

Source : Agrosynergie, Enquête

Selon les enquêtes, l'effet de la présence d'une structure d'appui sur le choix des objectifs/ actions des programmes semble ne pas être significatif. En revanche, le rôle des structures d'appui semble jouer sur d'autres points :

- l'étude de cas espagnole relève le rôle de l'appui des organismes de certification bio dans les choix à caractères techniques et également commerciaux des actions.
- en France, l'aide extérieure semble avoir un rôle pour maximiser le montant de l'aide mobilisée par l'OP.

Les résultats de l'enquête vont également dans ce sens. En effet, en croisant la variable représentant le nombre d'OP dont la cotisation des membres est supérieure à l'aide communautaire avec la variable représentant le nombre d'OP faisant appel à un appui extérieur, les résultats montrent que : par rapport au nombre moyen d'OP dont la contribution des membres est toujours supérieure à l'aide, les OP faisant appel à un appui extérieur sont plus nombreuses. Et inversement, par rapport au nombre moyen d'OP dont la contribution des membres n'est pas supérieure à l'aide communautaire, les OP ne faisant pas appel à un appui extérieur sont plus nombreuses. Il a été observé, en études de cas, que les OP avaient tendance à garantir un montant maximal d'aide en surévaluant leur propre financement au fonds opérationnel, ce qui justifie l'usage de la variable faisant référence au niveau de cotisation des membres comme indicateur de la maximisation de l'aide.

En conclusion, du fait d'un manque de données, ces analyses ne permettent pas de conclure sur l'existence de facteurs qui permettraient d'avoir des résultats des programmes plus ou moins importants, selon les types d'OP, de marché ou les conditions d'élaboration des programmes. Ces analyses montrent néanmoins qu'actuellement, les OP adaptent leur programme essentiellement en fonction des besoins de la demande. Le choix des actions est également fonction des caractéristiques

internes des OP, en particulier de leur VPC et de leur nombre de membres, les deux facteurs jouant tout à fait différemment.

6.4. Les effets d'aubaine

6.4.1. Pourcentage des OP qui mettraient en œuvre les actions des programmes sans les aides : résultats de l'enquête

Il s'agit d'évaluer si les organisations de producteurs financent des actions qu'elles auraient mises en œuvre sans l'aide ou qu'elles mettent déjà en œuvre.

L'analyse sur l'efficacité à montrer que de nombreuses actions des OP ne sont pas des créations « *de novo* » mais étaient déjà mises en œuvre par les OP avant qu'elles n'utilisent le dispositif. Cependant ce constat n'est pas suffisant pour juger de l'existence d'effets d'aubaine car :

- les actions des programmes opérationnels peuvent avoir permis de les maintenir : on constate en effet que sur l'ensemble des dimensions étudiées très peu d'OP abandonnent des actions, et en particulier, celles financées par les programmes opérationnels
- les actions des programmes peuvent également contribuer à améliorer / développer des actions existantes des OP.

Pour pouvoir traiter des effets d'aubaine nous utilisons donc plutôt des réponses données par les OP dans les questionnaires et les études de cas sur l'importance et le nombre d'actions que les OP auraient mises en œuvre sans l'aide.

Ces effets semblent effectivement présents dans le dispositif dans la mesure où 36% des OP dans l'UE-15 considèrent qu'elles auraient mis en œuvre une majorité d'actions et ce taux atteint jusqu'à 54% en Espagne. 51% considèrent qu'elles auraient mis en place une minorité d'actions et 10% aucune action.

Tableau 80 : Pourcentage d'OP qui mettraient en œuvre certaines actions en l'absence de l'aide

%/EM	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	EU-9
Ne se prononce pas	0,56	0	0	3,82	0	16,78	7,08	14,09	4,47	2,84
majorité d'actions	28,29	16,29	16,67	54,36	34,09	43,36	30,97	35,37	30,35	35,77
Minorité d'actions	59,73	68,04	66,67	37,85	54,55	26,57	61,95	32,85	56,23	51,13
Non	11,41	15,67	16,67	3,97	11,36	13,29	0	17,69	8,95	10,26
<i>Effectif total</i>	47	22	6	44	10	7	7	6	22	171

Source : Agrosynergie, Enquête

Pour affiner cette analyse une question complémentaire était posée afin de savoir si des actions seraient mises en œuvre plus tard. Elle aboutit à des taux à peu près équivalents : 26 % des OP au niveau de l'UE-15 considèrent qu'elles auraient mis en œuvre une majorité d'actions mais plus tard et 57% une minorité contre 12% qui considèrent qu'elles n'en n'auraient fait aucune plus tard.

Tableau 81 : Pourcentage d'OP qui mettraient en œuvre certaines actions en l'absence de l'aide plus tard

	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	EU-9
Ne se prononce pas	0,7	0	16,67	3,82	0	16,78	7,08	14,09	0	4,38
majorité d'actions	41,95	10,98	0	33,68	45,45	13,29	47,79	17,69	37,94	25,99
Minorité d'actions	42,44	69,25	66,67	55,46	54,55	56,64	45,13	50,53	46,89	57,66
Non	14,92	19,77	16,67	7,04	0	13,29	0	17,69	15,18	11,97
<i>Effectif total</i>	47	22	6	44	10	7	7	6	22	171

Source : Agrosynergie, Enquête

Il est intéressant d'analyser le croisement entre ces deux questions afin de savoir quelle proportion d'OP, parmi celles qui déclarent qu'elles mettraient en œuvre des actions sans l'aide, le feraient plus tard. Ce croisement permet ainsi d'en déduire le pourcentage d'OP qui mettraient en œuvre les actions rapidement, ce qui peut être considéré comme un indicateur des effets d'aubaine.

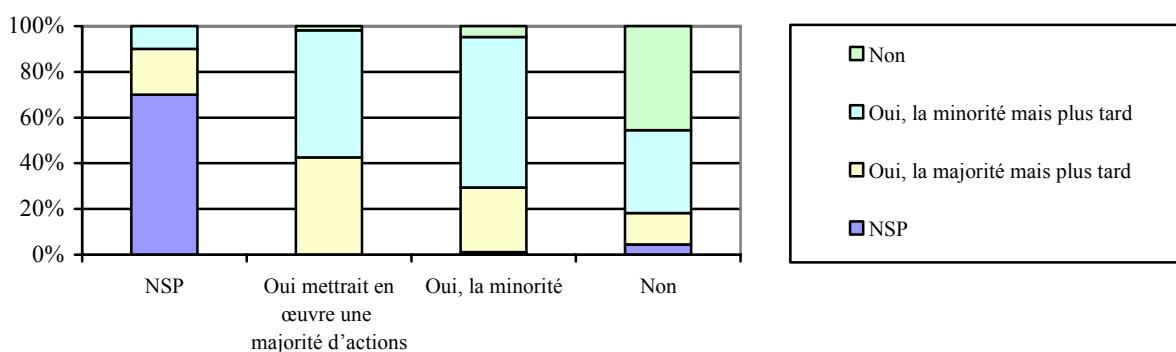
Ce croisement (figure et tableau suivant) montre que :

- parmi les OP qui mettraient en œuvre une majorité d'actions, la moitié environ (44%) les mettraient en œuvre plus tard, et l'autre moitié (46%) les mettraient en œuvre en majorité ou en

totalité (6%) rapidement (elles déclarent qu'elles mettraient en œuvre une minorité des actions plus tard).

- Parmi les OP qui déclarent qu'elles mettraient en œuvre une minorité d'actions même sans l'aide des PO, le croisement révèle qu'elles sont environ 60% à considérer qu'elles mettraient en œuvre une minorité d'actions rapidement et la majorité plus tard, environ 8% considèrent que plus tard elles mettraient en œuvre la totalité de leurs actions et environ 30% considèrent qu'elles ne mettraient en œuvre qu'une minorité d'actions et ce plus tard.
- Celles qui déclarent qu'elles ne mettraient pas en œuvre les actions sans l'aide, 26% considèrent tout de même qu'elles mettraient en œuvre une minorité d'actions plus tard, et 66% confirment que même plus tard elles ne les mettraient pas en œuvre.

Figure 65 : Croisement entre les réponses des OP à deux questions : en l'absence de l'aide mettriez-vous en œuvre des actions des PO ? En l'absence de l'aide les mettriez-vous en œuvre mais plus tard ?



En l'absence de l'aide, mettriez-vous en œuvre les actions du PO ?	Ne se prononce pas	Oui, la majorité	Oui, la minorité	NON	Total
Ne se prononce pas	7	2	1	0	10
<i>% par rapport au total des réponses</i>	<i>4.09</i>	<i>1.17</i>	<i>0.58</i>	<i>0.00</i>	<i>5.85</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>77.78</i>	<i>3.85</i>	<i>1.05</i>	<i>0.00</i>	
OUI, la majorité plus tard (N)	0	23	30	1	54
<i>% par rapport au total des réponses</i>	<i>0.00</i>	<i>13.45</i>	<i>17.54</i>	<i>0.58</i>	<i>31.58</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>0.00</i>	<i>44.23</i>	<i>31.58</i>	<i>6.67</i>	
OUI, la minorité plus tard (N)	1	24	56	4	85
<i>% par rapport au total des réponses</i>	<i>0.58</i>	<i>14.04</i>	<i>32.75</i>	<i>2.34</i>	<i>49.71</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>11.11</i>	<i>46.15</i>	<i>58.95</i>	<i>26.67</i>	
NON (N)	1	3	8	10	22
<i>% par rapport au total des réponses</i>	<i>0.58</i>	<i>1.75</i>	<i>4.68</i>	<i>5.85</i>	<i>12.87</i>
<i>% dans la colonne</i>	<i>11.11</i>	<i>5.77</i>	<i>8.42</i>	<i>66.67</i>	
Total (N)	9	52	95	15	171
<i>% par rapport au total des réponses</i>	<i>5.26</i>	<i>30.41</i>	<i>55.56</i>	<i>8.77</i>	<i>100.00</i>

Source : Enquête Agrosynergie

Cette double question permettait donc aux OP de préciser leurs analyses de ce qu'elles seraient en mesure de faire à court terme et long terme.

Elle permet de révéler que les actions mises en œuvre pour les OP sont nécessaires : elles répondent à des besoins des OP et ces dernières devraient les mettre en œuvre, voire les mettraient en œuvre avec ou sans le financement européen (31% des OP une majorité d'actions, 51% une minorité d'actions).

Par ailleurs, elle montre qu'une grande majorité d'OP considère qu'elle mettrait en œuvre des actions des PO plus tard : 13% des OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre la majorité et 32 % la minorité de leurs actions.

Ceci indique que pour une partie significative, l'aide des programmes opérationnels permet aux OP de réaliser des actions pertinentes par rapport à leur projet de développement mais plus rapidement. Ce qui peut être jugé comme un résultat positif.

En revanche 16% des OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre les actions en majorité ou en totalité et ce rapidement, et 17% en mettraient en œuvre une minorité rapidement (case en gras du tableau ci-dessous). On peut considérer que ces deux pourcentages sont des approximations de

l'importance des effets d'aubaine, dans la mesure où ils permettent d'estimer ce que les OP auraient mis en œuvre avec ou sans l'aide à court terme. L'aide n'a donc ici que peu d'effets.

Ces taux sont relativement élevés et probablement proches de la réalité car ils ne sont pas mesurés par une déclaration directe des OP sur le thème, mais par une approche déductive.

6.4.2. Type d'actions qui ne serait pas mis œuvre sans les fonds opérationnels (résultat des études de cas)

Les études de cas permettent d'illustrer quels seraient les types d'actions qui ne seraient pas du tout mis en œuvre par les OP étudiées et ceux qui seraient mis en œuvre plus tard (voir tableau ci-dessous).

Actions qui n'auraient pas été mises en place sans les aides des programmes opérationnels	
Les méthodes innovantes au niveau des exploitations (telles que l'éclairage artificiel dans les serres)	Pays-Bas
Gestion des déchets	Pays-Bas
Les investissements en nouveaux équipements au niveau des exploitations	Pays-Bas, Dytiki Ellada
Rénovation variétale	Emilie-Romagne
La contraction d'une assurance anti-grêle (filets paragrêles auraient été mis en place)	Emilie-Romagne
Actions d'appui technique et formation des producteurs	Hongrie, Languedoc-Roussillon
Production intégrée ou autres normes équivalentes	Dytiki Ellada, Languedoc-Roussillon, Pologne
Conversion au mode de production biologique	Andalousie
L'acquisition de matériel pour la phase de tri agrégé conditionnement	Dytiki Ellada, Pologne, Andalousie
Mise en place d'un bureau commercial	Pologne
Actions qui auraient été mise en place plus tard sans les aides des programmes opérationnels	
Toutes les actions qui correspondent à l'adaptation aux exigences du marché	Pays-Bas, Pologne
Gestion des déchets	Languedoc-Roussillon
Production intégrée	Languedoc-Roussillon
Mise en place des systèmes d'irrigation	Emilie-Romagne
L'innovation technologique et le renouvellement des équipements au niveau des exploitations et des stations	Emilie-Romagne, Andalousie, Languedoc-Roussillon
Etudes de marché, actions de marketing	Hongrie

Les OP expliquent, que dans leur majorité elles orientent leur programme en fonction des évolutions de la demande. Seules les OP qui ne font pas de 1^{ère} ou 2^{nde} mise en marché c'est-à-dire qui ne sont pas en contact direct avec le marché, donnent une réponse différente : ne pouvant pas mettre en place des actions commerciales, elles s'orientent plus sur les problématiques principales du stade de la production (coût de production mais également sécurité sanitaire au niveau de l'exploitation).

La plupart des OP estiment que les actions qu'elles mettent en œuvre sont destinées à s'adapter à la demande du marché. Ceci a été en effet nettement montré par l'analyse sur l'efficacité. De ce fait elles sont une majorité dans les études de cas à considérer que de nombreuses actions sont une nécessité et qu'elles devraient les mettre en place pour pouvoir répondre aux exigences des acheteurs.

Cependant comme le montre le tableau ci-dessus, elles expliquent que les programmes opérationnels :

- leur permettent de tester des actions considérées comme innovantes et donc risquées : cette réponse n'est apparue qu'aux Pays-Bas ;
- de réaliser des investissements importants qu'elles auraient eu des difficultés à financer à court terme : modernisation des outils de production au niveau des exploitations, rénovation des variétés pour les vergers, investissements au niveau de la station ; certaines indiquent qu'elles n'auraient pas eu les moyens de les financer,

- d'avoir une approche plus systématisée des changements dans les modes de production notamment en ce qui concerne les méthodes de protection environnementale : passage de l'ensemble des producteurs à la production intégrée, ou à la gestion des déchets. Sur ce point les OP soulignent que ces modes de production deviennent progressivement une exigence d'un nombre croissant d'acheteurs et de ce fait elles auraient été contraintes à long terme de les adopter. Cependant le financement des surcoûts est un moyen d'inciter tous les producteurs de l'OP à adopter ces changements, ce qui permet une approche plus rationnelle et moins coûteuse pour les OP ;
- dans les nouveaux Etats membres, la mise en place de services commerciaux communs n'aurait également pas été mise en place rapidement.

6.4.3. Conclusions et discussion sur les effets d'aubaine

Cette analyse montre également qu'un nombre significatif d'OP considère qu'elles mettraient en œuvre les actions à long terme (26% une majorité et 57% une minorité), ce que nous considérons comme un résultat positif démontrant la pertinence des actions réalisées dans le cadre des programmes par rapport aux besoins des OP. Selon les OP des études de cas, les actions réalisées répondent en majorité à des attentes du marché (ce que nous avons également montré dans l'analyse de l'efficacité) qui doivent donc nécessairement être mises en œuvre à plus ou moins long terme par les OP si elles veulent garantir leur pérennité. Cependant, les programmes permettent aux OP de mettre en œuvre ces actions d'une part plus rapidement, et d'autre part de manière plus rationnelle (adoption par l'ensemble des producteurs d'une nouvelle charte de production par exemple) engendrant moins de coûts. Ce résultat est donc positif pour le dispositif.

Cependant l'analyse plus précise du pourcentage des actions, qui seraient faites par les OP à long terme parmi celles qui seraient faites de toutes les manières, donne aussi un éclairage sur celles que les OP ont estimé pouvoir mettre en œuvre à court terme²³¹. On peut considérer que ceci est indicateur de l'importance des effets d'aubaine.

Ces effets sont significatifs dans la mesure où, un pourcentage de près de 16% des OP considèrent qu'elles auraient réalisé une majorité d'actions à court terme et 17% une minorité d'actions.

L'importance de ces effets peut être reliée à une des difficultés de la mise en œuvre que nous étudions de manière plus détaillée dans la partie efficacité. Il s'agit de la question de l'éligibilité des actions en particulier, c'est-à-dire de savoir si les actions financées par les fonds opérationnels sont des actions courantes des OP ou des pratiques usuelles du marché, qui devraient être autofinancées par les OP. En théorie ce sont les autorités qui doivent juger de cela en considérant le contexte spécifique de chaque OP, et sachant comme nous l'avons montré dans la description des filières (4.1.5), qu'il existe non pas une mais bien des filières FL qui ont toutes des problématiques spécifiques. Le travail des autorités sur ce point est particulièrement ardu et nous verrons qu'il est source de nombre litiges entre autorités de contrôle/de gestion et OP.

Ainsi dans les études de cas il est ressorti plusieurs points :

- En ce qui concerne les actions à caractère environnemental, se pose la question de l'évaluation monétaire du surcoût des pratiques respectueuses de l'environnement, qui est illustré par le débat qui a eu lieu récemment sur les emballages recyclables. En effet, certaines OP ont mis en place des actions qui consistaient à acheter des emballages recyclables (cartons). Cependant ces emballages sont actuellement la norme sur le marché. La Commission européenne a donc refusé que les programmes couvrent la totalité de leurs coûts.
- Un autre exemple vient de l'étude de cas France qui montre que plusieurs actions, dites environnementales, rémunèrent dans les faits des actions que les producteurs font de toutes les manières dans la région et qui par conséquent ne peuvent pas être considérées comme engendrant un surcoût bien qu'elles soient bénéfiques à l'environnement. Il s'agit de la rotation dans le maraîchage

²³¹ La question n'a pas été posée directement aux OP sous cette forme, c'est une déduction qui permet de limiter les biais dans les réponses des OP

qui a toujours été pratiquée dans la région, les haies, des mesures engrais verts (introduction de légumineuse dans les rotations), des mesures d'élimination des bois de taille dans les vergers. Peu d'OP ont été explicites sur ces sujets dans les EDC. Cependant il semble très probable que des effets tout à fait similaires existent dans d'autres bassins de production.

- En ce qui concerne les actions commerciales ou de production se pose la question de la fixation de la pratique habituelle du marché : comme nous l'avons montré, de nombreuses actions vont dans le sens d'une meilleure adaptation à la demande de l'aval du marché. On peut citer au niveau de la production l'adoption des cahiers des charges des clients, dans les actions environnementales l'adoption de cahier des charges de production intégrée, dans les mesures commerciales le contrôle des résidus. Ces pratiques sont de plus en plus adoptées par les premiers metteurs en marché qui travaillent avec la GMS. Il peut cependant paraître justifié de les financer si ces normes privées sont vues comme des mécanismes autorégulateurs limitant la nécessité de législation et de contrôles par les autorités (voir QE4).

En conclusion il ressort de l'analyse que les effets d'aubaine générés par le dispositif sont significatifs. Ils sont a priori liés au fonctionnement propre du dispositif, en particulier au fait que ce sont les OP qui décident à leur niveau des actions qu'elles mettent en œuvre. Dans une vision à court terme, ceci peut les inciter à choisir des actions soit qu'elles mettent déjà en œuvre sans les faire évoluer, soit des actions qu'elles mettraient en œuvre de toutes les manières à court terme. Le dispositif est censé veiller à limiter ces comportements en jouant sur l'éligibilité des actions. Cependant le jugement peut être difficile à prononcer et la pertinence des actions difficile à contrôler (comme nous allons le montrer dans l'analyse qui suit sur l'efficience).

6.5. L'efficacité des programmes opérationnels

L'efficacité du dispositif des programmes opérationnels est tout d'abord analysée par l'étude des raisons de non montage de programmes par les OP.

Puis nous étudions plusieurs spécificités de la mise en œuvre du dispositif: la décentralisation des décisions, le co-financement et la possibilité de modification du programme

Nous analysons par la suite la complexité du dispositif et la manière dont il est mis en œuvre.

Enfin, nous rapportons les dépenses budgétaires engagées par rapport aux résultats atteints ce qui , avec les autres éléments d'analyse, permet d'émettre un jugement global sur l'efficacité.

6.5.1. Les raisons pour lesquelles des OP ne montent pas des programmes opérationnels

Comme nous l'avons rappelé au début de cette question un nombre significatif d'OP ne montent pas de programmes opérationnels notamment dans des pays où il existe, pourtant, un nombre significatif d'OP (Grèce, Portugal, Autriche) voire un taux d'organisation élevé (Irlande). Les études de cas permettent de donner des explications à ce phénomène. Il ressort :

- une difficulté ou un refus de co-financer le programme, dans le cas de refus ceci indique un problème de confiance dans le dispositif (perception d'un risque par l'OP de ne pas recevoir le cofinancement) ;
- une obligation de se soumettre à des contrôles et d'avoir une gestion de l'OP conforme aux réglementations ;
- une difficulté liée à la taille des OP qui font que les gains des programmes qu'elles obtiendraient seraient trop faibles par rapport aux coûts de gestion du dispositif (qui ont un caractère de coût fixe) ;
- pour les OP de transformation ou de fruits à coque : l'existence d'autres types d'aides plus simples à mobiliser et de ce fait plus attractifs.

Résultats des études de cas sur les raisons de non montage des PO dans les pays dans lequel ce phénomène est important

Grèce (54% d'OP avec PO)

-certaines OP ont une VPC insuffisante qui ne leur permet pas de couvrir les frais de montage de la demande de programme puis les frais de personnel pour les tâches administratives de suivi du programme.

-problème de la cotisation : les membres refusent de payer une cotisation trop élevée ce qui est expliqué par les OP rencontrées comme un problème de confiance dans le dispositif parmi les membres qui ne sont pas convaincus des bénéfices que l'on peut retirer d'un programme opérationnel par rapport à l'investissement nécessaire.

-problème de leadership pour initier le montage d'un programme.

-certaines OP sont spécialisées dans la transformation, elles mobilisaient également le dispositif des retraits, mais sont peu intéressées par les programmes opérationnels.

-La production de documents de gestion de l'OP (factures, salaires,...) n'est pas généralisée en Grèce. Or, le dispositif de mise en œuvre des programmes repose sur ce type de documents. La demande d'un programme peut donc dépendre de la volonté de l'OP de se soumettre à la production de documents administratifs qui, par ailleurs, et impose à l'OP de subir des contrôleurs. On peut alors distinguer les OP placées sur des marchés à l'export qui sont soumises à la production de documents de contrôle et qui mettent plus fréquemment en œuvre des programmes opérationnels.

Espagne (68% d'OP avec PO)

D'après les autorités de gestion locales, le pourcentage d'OP sans programme est plus élevés dans les OP spécialisées dans la transformation de FI (et donc intéressées par l'aide à la transformation) ou les OP de fruits à coques qui bénéficient de l'aide pour les fruits à coques.

Selon les OP placées sur le marché de la tomate et qui n'ont pas de programme, l'aide n'est pas assez élevée et les actions éligibles ne sont pas intéressantes pour le secteur. Les OP sans programme regrettent également l'incertitude de la réglementation communautaire de même que l'incertitude des contrôles auxquelles s'ajoute la complexité du dispositif. Le dispositif des programmes opérationnel est donc finalement moins incitatif que les autres possibilités de subventions (aides à la transformation et éventuellement PDR).

Dans l'enquête 7 OP espagnoles n'ont pas de programme et précisent la raison : leur programme a été refusé, la constitution d'un programme ne répond pas aux besoins de l'OP, les producteurs n'ont pas accepté de constituer un fonds opérationnel

Pologne (33% d'OP avec PO)

Selon un organisme d'appui, le problème de leadership est la raison principale de non montage d'un programme. Il est également possible que la contribution des membres ne soit pas suffisante par ce que les membres ne souhaitent pas financer une partie des investissements de l'OP.

Enfin, il arrive que le montage du programme soit trop complexe et qu'il représente un temps de travail trop important pour que l'OP le fasse elle-même.

6.5.2. La possibilité de modification des programmes existante dans la mise en œuvre contribue –t-elle à l'efficacité du dispositif ?

6.5.2.1 L'utilisation des possibilités de modifier les programmes opérationnels

Les études de cas ainsi que les études nationales montrent que la possibilité de modification est largement utilisée dans l'ensemble des Etats membres. Cinq EM se démarquent cependant de cette tendance avec moins de 80% des OP faisant des demandes de modifications : Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Chypre et République Tchèque.

Les résultats de l'enquête montrent (voir tableaux suivants) que les OP sont relativement plus nombreuses à réaliser des modifications pour l'année en cours (78%) que pour les années suivantes (65%). Cette première observation laisse penser que les OP ont fréquemment recours à des ajustements de programmes pendant ou après que leurs actions soient mises en œuvre.

Tableau 82 : Nombre d'OP faisant des demandes de modifications pour l'année en cours

	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	EU-9
Presque chaque année	66%	34%	20%	43%	74%	87%	91%	68%	70%	47%
Régulièrement	20%	42%	20%	38%	13%	0%	9%	18%	12%	31%
Rarement	14%	10%	40%	16%	0%	13%	0%	14%	18%	15%
Jamais	0%	14%	20%	3%	13%	0%	0%	0%	0%	7%
Total réponses (N)	41	21	5	41	9	7	6	6	20	156
Non réponses (N)	6	4	2	12	1	0	1	0	2	28
Total échantillon (N)	47	25	7	53	10	7	7	6	22	184

Source : Enquête Agrosynergie

Tableau 83 : Nombre d'OP faisant des demandes de modification pour les années suivantes

	FR	IT	EL	ES	PT	NL	BE	UK	DE	EU-9
Presque chaque année	17%	21%	60%	35%	62%	73%	19%	14%	60%	34%
Régulièrement	13%	31%	40%	41%	13%	0%	50%	18%	27%	31%
Rarement	26%	5%	0%	24%	26%	13%	31%	18%	8%	17%
Jamais	43%	43%	0%	0%	0%	13%	0%	51%	5%	18%
Total réponses (N)	41	21	5	41	9	7	6	6	20	156
Non réponses (N)	6	4	2	12	1	0	1	0	2	28
Total échantillon (N)	47	25	7	53	10	7	7	6	22	184

Source : Enquête Agrosynergie

Les tableaux précédents montrent de plus que les OP de certains pays privilégient une stratégie axée vers une adaptation *ex post* (dans la mesure où les modifications pour l'année en cours sont un ajustement à court terme aux évolutions « quotidiennes » du contexte de l'OP) de leur programme (France, Italie, Belgique et Royaume-Uni) alors que d'autres ont une stratégie relativement plus long terme en adaptant leur programme en fonction du contexte en cours et également à venir (Espagne, Portugal, Pays-Bas et Allemagne, Grèce).

6.5.2.2 La possibilité de modifier les programmes permettent-elles au dispositif d'être plus efficient ?

Le contenu des modifications

L'enquête permet d'avoir des informations sur le contenu des modifications. Lorsque les OP font une demande de modification, l'objet de la demande porte rarement sur les objectifs, excepté en Belgique²³². Les demandes portent donc essentiellement sur la modification des actions et non loin derrière sur la modification des budgets alloués aux actions. Ceci s'observe dans tous les Etats membres de l'enquête sauf au Portugal et en Grèce où les OP privilégient les changements sur les budgets.

Effet des modifications sur l'efficacité

En interrogeant directement les OP de l'enquête quant à l'efficacité de cette modalité, un peu plus de la moitié de l'échantillon considère que la possibilité de modifier leur programme est très importante pour atteindre les objectifs des programmes opérationnels. La France, et un peu moins fréquemment l'Espagne, se démarquent en ayant des opinions relativement moins favorables que les autres EM de l'échantillon.

Les études nationales vont dans le même sens : quasiment tous les Etats membres ont un avis très favorable sur l'efficacité de cette modalité. Selon les personnes interrogées, le gain en efficacité provient de :

- une meilleure adaptation au contexte économique, réglementaire et climatique ;
- un processus d'apprentissage pour les OP et les autorités : les modifications ont souvent été très nombreuses au début du dispositif car le contour des programmes étaient mal définis, progressivement par clarification de l'éligibilité des actions et de la stratégie des OP le recours aux modifications a été moins important ;
- une incitation à s'engager dans des actions « ambitieuses » : les possibilités de modifications permettent aux OP de s'engager sur des actions innovantes éventuellement perçues comme risquées par les OP ; dans la mesure où en cas de contexte défavorable au cours du programme elles ont la possibilité de revenir en arrière. Ce type d'action correspond, par exemple, à un investissement important dans l'expérimentation et dont les bénéfices ne sont pas connus à l'avance.

Un risque de comportement « opportuniste » des OP

Certains arguments viennent cependant nuancer ces propos. Nous avons vu au début de cette partie que les OP de certains Etats membres semblent privilégier les modifications pour l'année en cours. Or il a été évoqué dans les études nationales en Belgique, Espagne et Irlande qu'elles favorisaient une programmation de court terme. L'Espagne ajoute que les modifications pour l'année en cours peuvent conduire à une perte de cohérence du programme dans son ensemble.

D'autre part, dans les études de cas, l'étude du mode d'élaboration des programmes et de la mobilisation des modifications montre qu'en effet certaines OP ont adopté une stratégie de court terme inverse à celle que la démarche des programmes veut insuffler. Les OP définissent des actions à court terme sans planification de long terme. L'importance de ce phénomène semble avoir été accru par :

- les modifications régulières de la liste d'actions éligibles ou de son interprétation
- les modifications régulières des modes de justifications des dépenses engagées.

Ces deux points ont découragé certaines OP de faire de la planification à long terme.

Complexité du dispositif

La modification du programme nécessite une approbation au préalable (« demande de modification pour les années suivantes ») ou à la suite de la modification (« demande de modification pour l'année en cours ») qui est basée sur une demande de modifications rédigées par l'OP. Cette phase de rédaction pour l'OP et d'instruction pour l'autorité en charge entraîne des coûts de transaction qui

²³² Les modifications d'objectifs ne sont pas autorisées pour les modifications de l'année en cours, il s'agit là de modifications pour les années à venir

peuvent accroître les coûts de gestion globaux du dispositif tant pour l'OP que pour les autorités de gestion.

Ainsi dans toutes les études de cas, les OP considèrent que les demandes de modifications sont lourdes à mettre en œuvre. Les administrations ont une analyse similaire. Elles entraînent des retards de prise de décision de l'OP et des retards de paiement de l'aide (Danemark, Portugal, Espagne, France, Pays-Bas).

Conclusion partielle

Ainsi il ressort de cette analyse que :

- les possibilités de modifications sont appréciées par l'ensemble des opérateurs et reconnues comme essentielles pour permettre à l'OP de s'adapter à l'évolution de son contexte économique, climatique et réglementaire et ceci devrait permettre une amélioration des résultats;
- de plus, la garantie de pouvoir modifier le programme alliée à celle d'une durée de programme relativement longue à l'échelle d'une OP, semblent constituer des conditions qui incitent l'OP à choisir des actions plus ambitieuses et certainement plus efficaces face aux objectifs de l'OCM.
- En revanche, l'intérêt de cette flexibilité aurait été diminuée par les modifications régulières des contours du dispositif (définis par les listes d'actions éligibles /inéligibles), ce qui semble avoir découragé certaines OP de faire de la planification à long terme ; ces OP les utilisent alors les possibilités de modification plutôt dans une stratégie opportuniste pour mettre en œuvre des actions de court terme, moins risquées et moins efficaces (situation que nous évoquions dans l'analyse des effets d'aubaine) ;
- les deux possibilités de modifications des programmes opérationnels sont un des facteurs de complexité du dispositif..

6.5.3. La mise en œuvre décentralisée contribue-t-elle à l'efficience du dispositif ?

Le fait de laisser les OP libres de choisir les objectifs et les actions de leur programme peut influencer sur l'efficacité du dispositif.

6.5.3.1 Meilleure cohérence des actions avec le contexte de l'OP et les objectifs de l'OCM FL

Le principe des programmes opérationnels est de considérer que chaque OP est à même de définir les actions les plus pertinentes à mettre en œuvre dans son contexte pour répondre aux objectifs de l'OCM FL. Les actions réalisées par les programmes sont établies par les OP, bien qu'elles soient actuellement encadrées par une liste d'actions éligibles et inéligibles définies dans le règlement communautaire et des listes plus précises dans le cas de deux Etats membres (voir paragraphe sur la mise en œuvre). Rappelons que c'est un principe directeur de la PAC actuelle, qui s'est lourdement orientée vers des instruments qui ne modifient pas le comportement des acteurs.

Les personnes interrogées en EDC (OP et autorité de gestion locale) reconnaissent, en effet, que la décentralisation est un bon moyen pour adapter les actions aux besoins des OP et à son marché.

L'approche décentralisée paraît extrêmement adaptée pour les objectifs « privés » de meilleur fonctionnement du marché des fruits et légumes tels que l'amélioration de la compétitivité, le renforcement de la position des producteurs, la stabilisation du marché. On constate d'ailleurs que les OP étudiées dans les EDC mettent en place des programmes très différents, fonctions comme nous l'avons montré, de la demande de leurs clientèles et de leurs caractéristiques internes.

Elle paraît cependant moins adaptée pour les objectifs « publics » de maximisation des services joints à la production de FL tels que la protection de l'environnement et la santé publique. Les enjeux étant par définition des enjeux publics, les opérateurs économiques peuvent ne pas s'orienter vers les actions les plus pertinentes. L'OCM FL en a tenu compte car ces actions doivent être mises en place

dans un cadre national. Les OP ont alors moins de marge de manœuvre, une « stratégie » voire un encadrement technique, étant alors défini par les Etats membres.

Cependant, l'analyse faite dans le paragraphe 6.2.1 a permis de montrer que les actions mises en place sont cohérentes avec les objectifs, mais que les actions ne répondent pas à tous les objectifs dans la même mesure. L'analyse de l'efficacité le confirme : les actions des OP sont efficaces notamment sur la maîtrise des coûts de production, l'amélioration de la qualité et la meilleure valorisation des produits. Les actions des programmes jouent, en revanche, nettement moins clairement ou indirectement sur le renforcement de la position des producteurs, la stabilisation des prix, la programmation de la production et la concentration de l'offre.

De même sur la protection de l'environnement ce sont essentiellement le développement de la production intégrée (et des normes privées) et la gestion des déchets qui sont visés par les programmes opérationnels. Deux thèmes qui correspondent à des demandes du marché, les OP semblent moins enclines à prendre des mesures qui ne sont pas exigées par le marché et donc qui seraient uniquement compensées par le fonds opérationnel.

On peut lier ce résultat au choix d'une approche décentralisée : les OP orientent leurs programmes vers les enjeux qu'elles considèrent comme clés et qui leur permettent de mieux rentabiliser leur structure. En effet, on constate que les OP ont lourdement orienté leurs programmes vers les enjeux qu'elles considéraient comme des facteurs de compétitivité clé (voir 5.2.4) et peu vers ceux qu'elles considéraient comme moins cruciaux tels que l'innovation sur le produit, packaging, variété et diversité des qualités, publicité et promotion, apposition de marques, certains enjeux environnementaux qui ne correspondent pas aux exigences du marché. Pourtant ces points sont selon l'analyse présentés à la QE4 sont effectivement des enjeux du secteur FL.

6.5.3.2 La décentralisation accroît-elle les coûts de gestion du dispositif et les effets d'aubaine ?

La décentralisation apparaît donc comme un élément important du dispositif et qui contribue à l'atteinte de résultats par le dispositif. Cependant, cet avantage entraîne une très grande diversité de contenus de programmes opérationnels dont l'éligibilité est dépendante des spécificités de chaque OP.

Cette diversité rend ainsi le dispositif de validation des programmes, de contrôle et de suivi des résultats complexes et coûteux. Cet aspect est détaillé dans le critère relatif à la complexité.

D'autre part il peut se traduire par une lecture différente de l'éligibilité d'actions : l'OP considérant qu'elle met en place des actions pertinentes par rapport à son contexte et aux objectifs du règlement et le contrôleur/gestionnaire ayant une analyse différente.

Cette difficulté est effectivement présente, elle s'est traduite lors des premières années de l'application par un grand nombre de litiges et la définition progressive de liste d'actions éligibles. Ces listes d'actions vont en se précisant mais les débats réguliers sur les actions éligibles/inéligibles montrent que la difficulté reste présente.

Le risque d'interprétation différente entre autorité de gestion /contrôle et les OP a un effet relativement négatif sur le fonctionnement du dispositif. En effet, au lieu de permettre aux opérateurs de choisir les actions les plus efficaces, il les incite à s'orienter vers des actions :

- acceptables pour l'administration,
- faciles à justifier.

Ces deux points sont en effet apparus dans les études de cas. Ainsi les OP indiquent dans les études de cas qu'elles mobilisent peu certaines actions du fait de difficulté à la justifier. C'est le cas du financement des employés dans la région Languedoc Roussillon, c'est également le cas de plusieurs mesures environnementales dont les surcoûts sont parfois difficiles à justifier à l'échelle d'une OP (on peut citer les débats en cours sur la rémunération des emballages recyclables, mais également sur l'éligibilité des plants améliorés etc.). De plus selon les OP les exigences de justifications s'accroissent. Ceci rend certaines actions de plus en plus complexes à mettre en œuvre par les OP car trop coûteuses à justifier.

Le dispositif est donc aujourd'hui entre une approche décentralisée basée sur une logique de projet d'entreprise et une logique de « guichet » qui pourrait lui faire perdre en efficacité. Ce point était déjà apparu dans l'analyse du rapport de la Cour des comptes (rapport n°8/2006).

Enfin la décentralisation rend le suivi du dispositif délicat, comme l'illustre l'ensemble du travail qui a dû être fait dans cette question d'évaluation. Les OP mettant en œuvre une grande diversité d'actions concrètes dans des contextes variés, il est extrêmement difficile de suivre les effets du dispositif.

6.5.3.3 La mise en place d'une stratégie nationale et d'un système de suivi

Afin de garantir la bonne orientation de l'ensemble des programmes, l'OCM FL dans sa réforme de 2007²³³ prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale et d'un cadre environnemental. Les stratégies nationales étaient en cours de rédaction lors de notre étude nous ne pouvons donc pas juger de leur contenu et de leurs résultats.

Cependant, la mise en place des stratégies nationales répondait à l'objectif de rendre plus pertinentes les actions des OP par rapport aux besoins du secteur mais également d'introduire une plus grande cohérence globale dans les actions des OP. Les stratégies nationales devraient permettre de mieux équilibrer les résultats des PO vers l'ensemble des objectifs, qui pour l'instant ne sont pas tous touchés avec la même degré et donc compenser une des limites de la décentralisation que nous avons évoquée ci-dessus.

Cependant, on peut questionner les résultats de la mise en place d'une stratégie sur ce point. On peut, en effet attendre que les Etats membres définissent des stratégies comportant le plus d'objectifs possibles afin de couvrir la diversité du secteur fruits et légumes, mais aussi de donner la possibilité aux OP d'utiliser l'aide à laquelle elles peuvent prétendre.

Il aurait pu être utile sur ce point d'avoir une réflexion soit vers une logique d'entreprise plus nette (qui est nécessairement extrêmement coûteuse à mettre en œuvre si la décentralisation se fait au niveau des OP) soit vers une logique plus « fermée ».

Dans ce dernier cas il aurait été utile de demander aux Etats membres d'établir, avec la profession, les listes d'actions éligibles (le niveau régional étant peut être plus pertinent que le niveau national) : le diagnostic des enjeux étant alors déléguée au niveau où ces listes sont établies, ce qui faciliterait à cette échelle la justification du bien fondé des actions, des montants des actions qui peuvent être financés (par des études à l'appui). Ceci permettrait pour les OP de limiter les risques sur l'interprétation de l'éligibilité et de s'inscrire de nouveau dans des perspectives de long terme dans leur programme opérationnel (voir paragraphe sur les modifications § 6.5.2.2). On s'approcherait alors d'un fonctionnement très proche de celui adopté par le RDR.

On note également que la réforme de 2007 instaure également un certain nombre d'indicateurs de suivi. Ceci devrait permettre de suivre les résultats et les effets du dispositif étudié et de justifier l'efficacité du cofinancement des programmes. Cependant la liste de ces indicateurs pose question quant à la capacité des OP à les produire, en particulier en ce qui concerne les indicateurs d'impact (tout particulièrement ceux sur l'environnement) et les indicateurs globaux. La collecte de ces informations risque d'accroître la complexité du dispositif et diminuer son intérêt pour les producteurs. On peut également poser la question de la capacité des Etats membres et de la Commission à valoriser ces données.

Une approche médiane, qui aurait consisté à renforcer le dispositif existant de suivi des programmes et des OP, pourrait paraître plus efficace. Ce dispositif fournit d'ors et déjà beaucoup de données mais il serait nécessaire dans un premier temps de fiabiliser ces données (i.e. de les contrôler), d'utiliser un logiciel adapté à leur gestion et enfin de mettre en relation les moyens investis par les OP avec les objectifs des programmes. Comme le montre les conclusions qui ont pu être tiré de l'analyse de ces rapports de suivi on peut considérer que ce dispositif génère (si le système est contrôlé et exploité) des informations essentielles qui ont été peu valorisées jusqu'à récemment.

²³³ Règlements (CE) n°1182/2007 puis 1234/2007 du Conseil

6.5.4. Le principe de co-financement améliore-t-il l'efficacité du dispositif ?

Il s'agit ici d'analyser si le principe de co-financement contribue à l'efficacité du dispositif. Le cofinancement peut être vu comme une contrepartie de la décentralisation : les OP ont une marge de manœuvre importante dans le choix des actions qu'elles réalisent, mais en contrepartie elles doivent financer 50% du fonds opérationnels.

Le considérant 7 du règlement 2200/96 considère que le cofinancement est une solution appropriée « afin de responsabiliser les organisations de producteurs, notamment quant à leurs décisions financières, et d'orienter vers des perspectives d'avenir l'affectation des ressources publiques qui leur sont consacrées ». L'efficacité du co-financement repose notamment sur le comportement de l'OP face à ce principe d'attribution de l'aide, avec deux points:

(i) Il devrait augmenter le niveau d'implication des OP dans le choix de leurs objectifs et actions : étant donné que les OP participent aux coûts du programme, elles devraient choisir des actions répondant à leurs besoins et considérées comme générant des résultats économiques tangibles. Cette hypothèse est explorée en interrogeant les opérateurs.

(ii) En revanche, le co-financement lie le montant de l'aide à celui de la contribution de l'OP : ce principe est défavorable aux OP avec une faible VPC ou qui ne parviennent pas à motiver leurs adhérents pour financer le fonds opérationnel. Enfin, le plafonnement de l'aide en fonction de la VPC de l'OP vient alors amplifier la difficulté des petites OP à mettre en œuvre un programme important.

(iii) le co-financement peut aussi inciter l'OP à s'orienter vers des actions ayant un retour économique étant donné que toutes les actions sont en partie supportées par les producteurs. Ce qui pourrait défavoriser l'importance des actions relevant des services joints tels que la protection de l'environnement

(iii) Par ailleurs, le règlement prévoit un mécanisme de soutien accru pour : les actions transnationales des OP et les actions menées entre les OP et la filière interprofessionnelle, et, pour les régions faiblement organisées. Nous vérifierons donc si ces mesures parviennent effectivement compenser les limites du dispositif.

6.5.4.1 Avis des opérateurs sur le fait que le cofinancement en engageant la responsabilité favorise l'efficacité des programmes opérationnels

Les avis des opérateurs des études nationales quant au co-financement révèlent un sentiment très positif quant au bien fondé de ce principe. Le co-financement est généralement perçu comme un outil indispensable pour conduire à une forte implication de l'OP dans son programme opérationnel et ainsi à la mise en œuvre d'actions pertinentes et raisonnées d'un point de vue économique. Au Royaume-Uni, ce type d'aide est particulièrement bien accueilli par l'ensemble des opérateurs. En effet, les actions co-financées comportant un bénéfice commercial direct pour l'OP et ses membres, ce principe apparaît justifié par l'ensemble des opérateurs.

Certains Etats membres précisent cependant que ce principe présente certaines failles. Dans les études de cas, les OP ont indiqué que le cofinancement leur impose de faire un nombre d'actions significatifs dans la sphère de la production (directement au niveau des exploitations) afin que les producteurs aient un retour du cofinancement. Rappelons que jusqu'en 2007, les producteurs devaient verser le cofinancement, ce dernier ne pouvait pas être prélevé sur des réserves par exemple. Ceci limitait la facilité à faire accepter aux producteurs des actions dont les retours sont moins tangibles : les actions de promotion sont notamment citées, mais plus généralement les actions commerciales. Les administrations en charge du dispositif confirment cet état de fait (en Espagne notamment).

Le changement introduit par la réforme de 2007²³⁴, qui n'impose plus aux OP de cofinancer les fonds opérationnels à partir de cotisations prélevées directement auprès des membres, devrait donc limiter ce phénomène. Cependant il alors l'effet inverse de désengager les producteurs dans la

²³⁴ Règlements (CE) n°1182/2007 puis 1234/2007 du Conseil

définition du programme : ces derniers n'investissant plus directement dans le programme pourraient être moins disposés à s'impliquer dans le choix des actions.

L'analyse faite sur les effets d'aubaine (6.4) montre cependant que ce mécanisme ne doit pas être utilisé comme argument pour justifier la garantie d'efficacité des actions des programme vis-à-vis des objectifs de l'OCM FL : des actions pertinentes dans le contexte des OP peuvent ne pas engendrer de progrès au regard des objectifs de la réglementation (c'est le cas par exemple quand les OP financent des actions qu'elles réalisaient déjà par le passé).

Il est donc important de remarquer que bien que le co-financement garantisse la pertinence des actions au regard des besoins des OP, il ne permet pas de réduire les risques d'opportunisme des OP dans le cadre d'une mise en œuvre décentralisée des programmes.

6.5.4.2 Mobilisation de l'aide par les OP : analyse de la saturation du plafond d'aide par les OP

Le tableau suivant présente le niveau d'aide moyen rapporté à la VPC (de la période de référence) des OP. Il montre dans quelle mesure, en moyenne, les OP arrivent à saturer le plafond d'aide.

Le second tableau (Tableau 85) qui suit indique le nombre d'OP qui s'approchent de la saturation du niveau d'aide (les OP ont été comptées quand l'aide dépassait ou égalisait 3,8% de leur VPC).

Tableau 84 : Niveau moyen de mobilisation des aides dans les principaux EM utilisant le dispositif

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	progression
NL	2,19%	3,29%	3,02%	3,04%	3,56%	3,87%	3,83%	1,64%
BE	2,54%	3,26%	3,23%	3,67%	3,52%	3,90%	3,66%	1,13%
IT	2,74%	3,49%	3,49%	3,61%	3,47%	3,57%	3,66%	0,92%
PT	1,78%	2,38%	2,83%	3,31%	3,53%	3,35%	3,45%	1,67%
DE	2,31%	2,93%	3,01%	3,08%	3,41%	3,34%	3,41%	1,10%
ES	1,96%	NC	3,14%	3,11%	3,16%	3,19%	3,31%	1,35%
FR	0,71%	NC	NC	2,99%	3,11%	3,21%	3,22%	2,51%
EL	1,91%	1,32%	2,47%	1,68%	2,36%	2,72%	2,79%	0,89%

Source : Elaboration Agrosynergie sur Rapports de suivi des Etats membres

Tableau 85 : Pourcentage des OP qui parviennent à saturer leur plafond d'aides

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	progression
NL	0%	43%	46%	50%	75%	75%	76%	76%
IT	16%	41%	39%	69%	63%	58%	66%	50%
ES	0%	NC	43%	47%	42%	51%	55%	55%
PT	0%	13%	23%	17%	13%	16%	54%	54%
FR	0%	NC	NC	45%	42%	45%	52%	52%
DE	0%	31%	41%	38%	61%	48%	47%	47%
BE	0%	40%	60%	50%	67%	67%	44%*	44%
EL	2%	4%	17%	17%	16%	23%	26%	23%

*données de la Belgique très incomplète qui explique la faiblesse de ce taux

Source : Elaboration Agrosynergie sur Rapports de suivi des Etats membres

On constate sur ces deux tableaux qu'en moyenne les OP semblent avoir des difficultés à mobiliser la totalité de l'aide à laquelle elles pourraient prétendre en particulier en France, Espagne, Allemagne et Portugal. De plus, en dehors des Pays-Bas, environ la moitié des OP voire plus (en Grèce notamment) ne parviennent pas à mobiliser le montant d'aide maximal.

On constate cependant que ces deux indicateurs sont en progrès indéniables, ce qui semble indiquer un phénomène d'apprentissage qui a été cité dans plusieurs études de cas : lors des premiers programmes, l'OP peut ne pas atteindre son plafond d'aide parce qu'elle ne connaît pas bien le dispositif et ne préfère pas prendre de risques en choisissant des actions qui se relèvent inéligibles par la suite (Pays-Bas).

De plus, selon les opérateurs interrogés dans les EDC, la non-saturation du plafond peut trouver :

- des explications indépendantes de l'OP, comme lorsque les autorités identifient de nouvelles dépenses inéligibles pendant la durée du PO (argument cité en Italie),
- des explications dépendantes de l'OP, à savoir :
 - lorsque l'OP subit une réduction de son budget après ou au cours de la mise en œuvre : les OP peuvent faire des erreurs dans la présentation de leurs comptes (cité dans l'EDC d'Emilie-Romagne), peuvent ne pas justifier correctement les actions (manque par exemple d'enregistrement du temps de travail des employés financiers, enregistrement non-conforme dans les cahiers de suivi de production des producteurs, Languedoc Roussillon). Pour limiter ce phénomène certaines OP (certaines autorités régionales incitent d'ailleurs les OP à le faire), prévoit une contribution légèrement supérieure qui leur permet de faire accepter de nouvelles actions dans leur programme, si certaines sont refusées.
 - l'OP n'a pas besoin de réaliser davantage d'actions ou alors elles sont inéligibles (Espagne et France). Ceci est plus particulièrement le cas des OP ayant déjà réalisé leurs investissements ou des OP qui ne font pas de la 1^{ère} ou 2^{nde} mise en marché et qui peuvent avoir des difficultés à identifier des activités pertinentes dans la mesure où elles ne peuvent pas mettre en place d'actions commerciales ;
 - l'obligation d'apport individuel des membres est également un frein important à la mobilisation maximale de l'aide communautaire (cité en Dytiki Ellada, Andalousie et Pologne).

6.5.4.3 Efficience des modalités d'attribution de l'aide

6.5.4.3.1 Efficience des modalités d'attribution de l'aide et taille des OP

Dans les raisons de désaffectation du dispositif par les OP, on constate que les petites OP considèrent que leur taille rend le montant du fonds peu attractif par rapport aux coûts de gestion. Rappelons en effet que le cofinancement du fonds opérationnel est plafonné à 4,1% de la VPC.

Or ce dispositif relativement complexe à mettre en œuvre, comme nous le montrons ci-dessous, impose soit d'avoir des compétences internes, soit de faire appel à un appui extérieur pour le mettre en œuvre. Ceci a un coût fixe (quelque soit la taille de l'OP) alors que l'aide peut être proportionnellement faible pour les petites OP. Plusieurs Etats membres ont noté cette limite, lors des études nationales (en Finlande, Italie, et dans les nouveaux Etats membres).

On peut noter que la réforme de 2007²³⁵ de l'OCM FL le prend en compte, en effet en considérant que les petites OP sont majoritairement dans les régions peu structurées, la réforme prévoit que le cofinancement puisse être élevé à 60%. Ceci est positif mais étant donné que le plafond de l'aide n'est pas modifié il reste que le budget global n'est pas pour autant accru.

6.5.4.3.2 Cofinancement et soutien à la concentration et à l'organisation

Nous avons montré dans la partie sur l'efficacité (6.2) que le dispositif était peu efficace pour réaliser des actions visant à la concentration de l'offre. On peut considérer que le cofinancement explique en partie ce phénomène : du fait du cofinancement comme les opérateurs l'ont souligné (voir 6.5.1), les producteurs attendent un retour des actions ils sont donc peu enclins à choisir des actions dont les résultats sont « diffus » difficilement perceptibles. C'est le cas notamment des actions de fusion ou de coordination avec d'autres OP ou de la constitution des AOP. En effet, comme facteur de non émergence des AOP les opérateurs ont souvent indiqué qu'ils devaient accepter de réduire leur programme opérationnel pour constituer celui de l'AOP sans connaître le retour qu'ils en tireront. Il en va de même des actions transnationales interprofessionnelles.

L'augmentation des plafonds de cofinancement à 60% pour les actions de « coordination entre les OP (pour le premier programme présenté par une AOP, pour la fusion des OP, les dispositifs interprofessionnels) dans le cadre de ces actions par la réforme 2007 est positive, mais une fois de plus

²³⁵ Règlements (CE)1182/2007 puis 1234/2007 du Conseil

le plafond liant l'aide à 4,1% de la VPC des OP n'ayant pas été relevé, l'incitation pourrait s'avérer insuffisante.

6.5.4.3.3 Cofinancement et soutien aux services joints à la production : protection de l'environnement et santé publique

Les résultats sur l'efficacité, en particulier sur les services joints, indiquent que le cofinancement a plutôt tendance à inciter les opérateurs à s'orienter vers des actions environnementales exigées, voire rémunérées,²³⁶ par le marché. On constate que les actions qui ne correspondent pas aux « attentes » retransmises par le marché, en particulier la biodiversité, la protection des paysages (etc.) sont très peu fréquentes dans les programmes opérationnels.

Ceci peut être logiquement relié au cofinancement, bien que ce ne soit pas apparu dans les études de cas : en effet, dans la mesure où les producteurs financent les programmes à 50%, ils attendent un retour direct/tangible. Ils sont donc peu incités à mettre en place des actions de protection de l'environnement non exigées par le marché car le dispositif ne fait que compenser le surcoût des pratiques favorisant la protection de l'environnement et ne comprend pas de part incitative²³⁷. Cela signifie que pour ces types d'actions, les producteurs doivent être disposés à financer la moitié du coût l'action (principe de cofinancement) alors que le bénéfice est collectif (bénéfice public).

Il est donc assez peu étonnant d'observer que les OP s'orientent de manière privilégiée vers les actions exigées par le marché ou peu contraignantes à mettre en œuvre (ce qui est directement en lien avec les observations faites sur les effets d'aubaine au sujet des actions environnementales, § 6.4).

Cependant on peut considérer que le cofinancement limite le coût mais ne maximise pas l'efficacité envers l'objectif de protection de l'environnement.

La réforme de 2007²³⁸ a pris partiellement en compte cette faille :

- elle a imposé qu'un montant fixe du programme soit attribué aux actions environnementales
- elle a imposé un nombre d'actions environnementales supérieur (deux actions au lieu d'une)
- elle a accru le cofinancement pour les actions de soutien de la consommation de FL par les enfants et dans les établissements scolaires, lorsque le programme ne présente que ce type d'actions ; elle a accru le cofinancement lorsque les programmes sont entièrement orientés vers le soutien de la production biologique ;
- elle prend en charge non seulement le surcoût mais également la perte de revenu potentiel du producteur liée à l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement.

Bien que ces évolutions soient de nature à accroître les actions environnementales réalisées, elles ne sont pas de nature à changer le mécanisme de choix de ces actions par les OP qui ont été décrits dans ce paragraphe, c'est-à-dire que les OP seront toujours incitées à choisir des actions correspondant à des attentes retransmises par le marché et moins les autres (protection de la biodiversité, paysages etc.).

6.5.4.3.4 Conclusion

En conclusion le co-financement permet d'assurer la pertinence des actions choisies par les OP en fonction de leur besoin. Ce qui est particulièrement important dans le secteur fruits et légumes qui est extrêmement hétérogène. Il permet bien sûr d'accroître les budgets et donc les effets globaux des mesures. Cependant il n'est pas suffisant à garantir l'efficacité du dispositif vis-à-vis des objectifs de la réglementation. Ce qui a été en effet montré par la part significative d'effets d'aubaine. D'autre part

²³⁶ Dans les faits il semble que pour l'instant ces actions soient plutôt exigées que rémunérées par le marché, dans la mesure où plusieurs études sur la PI (action courante des programmes opérationnels sur l'objectif de protection de l'environnement) montrent que les prix de ces produits seraient équivalents à ceux des produits conventionnels. En revanche, elles montrent que ces normes constituent plutôt des barrières à l'entrée de certains marchés (si les OP ne les respectent pas, elles ne peuvent pas vendre sur ces marchés, mais elles ne sont pas pour autant mieux payées si elles les respectent).

²³⁷ Ceci est à nuancer car les actions ayant un objectif de protection de l'environnement sont imposées par contrainte (les OP doivent réaliser selon l'OCM FL de 1996 au moins une action environnementale), dans une logique de « conditionnalité ». Ainsi on peut considérer qu'il existe un mécanisme incitatif qui est exprimé par le cofinancement obtenu pour l'ensemble des autres actions « privées » mises en œuvre par l'OP.

²³⁸ Règlements (CE) n° 1182/2007 et 1234/2007 du Conseil

ce dispositif défavorise les petites structures car les budgets obtenus sont fonction de la capacité de l'OP à cotiser et de sa VPC alors que le montage d'un programme à un coût fixe. Enfin en ce qui concerne la protection de l'environnement, il n'est pas efficace pour inciter les OP à s'orienter sur des pratiques qui ne correspondent pas à des attentes retransmises par les marchés (ici essentiellement la grande distribution). Ceci se traduit par une quasi-inexistence d'actions visant la biodiversité, la protection des paysages etc.

6.5.5. La mise en œuvre est-elle complexe ?

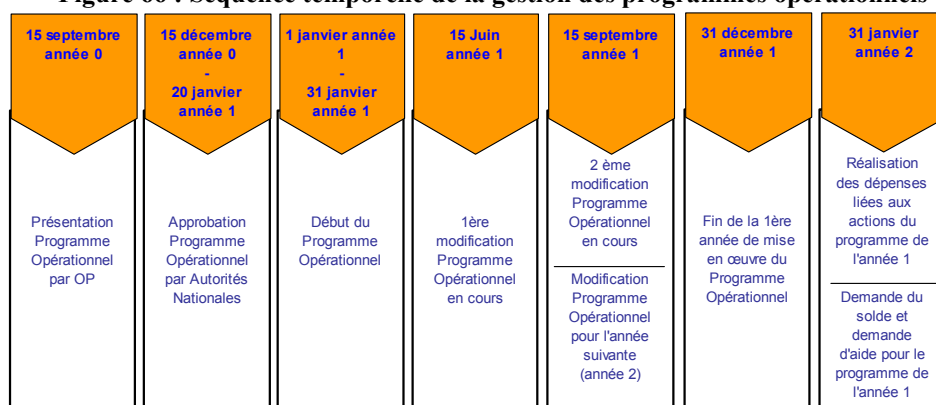
Le niveau de complexité de la mise en œuvre est un élément important de l'efficacité d'un dispositif, permettant d'indiquer l'importance des coûts de gestion pour l'ensemble des opérateurs et donc de l'intérêt de l'utiliser. Nous nous interrogeons donc, dans un premier temps, sur la caractérisation de ce niveau de complexité, puis, sur les facteurs à l'origine de cette complexité. Enfin, nous analysons les avantages et les inconvénients du dispositif au regard de sa complexité.

6.5.5.1 Le niveau de complexité

Nous nous intéressons ici au niveau de complexité de l'ensemble de la mise en œuvre du côté des autorités de gestion et de celui des OP. Les aspects de contrôle seront néanmoins abordés dans le prochain critère afin de soulever certaines questions qui lui sont spécifiques.

Les différentes étapes à suivre pour les OP pour la mise en œuvre d'un programme opérationnel sont présentées dans le schéma suivant pour l'Italie, à titre d'exemple.

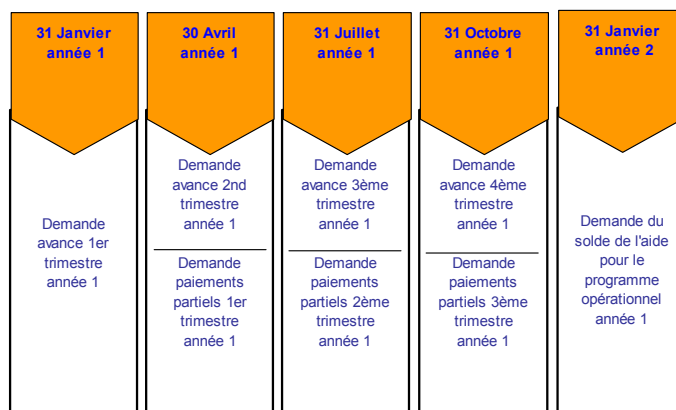
Figure 66 : Séquence temporelle de la gestion des programmes opérationnels



Source : Réglementation communautaire et nationale

Le schéma ci-après illustre synthétiquement la séquence temporelle des opérations de gestion financière des fonds opérationnels. Le fonds opérationnel doit nécessairement s'opérer à travers un compte bancaire dédié exclusivement à toutes les opérations financières liées à la gestion du programme opérationnel.

Figure 67 : Séquence temporelle de la gestion des ressources financières



Source : Réglementation communautaire

Source : Réglementation communautaire

Pour évaluer le niveau de complexité de la mise en œuvre des programmes opérationnels, nous avons analysé le nombre de rejets par rapport au nombre de demande, les temps de gestion de traitement des dossiers par les autorités et du temps de montage d'un dossier par les OP (études de cas) et les coûts liés, lorsqu'ils ont pu être estimés, et nous avons pris en compte l'avis des OP (enquête) et de leurs représentants (études nationales), ainsi que des responsables de la mise en œuvre du dispositif (études nationales).

6.5.5.1.1 *Importance des rejets de demande de programme*

Si le nombre de rejets de demandes de programme est élevé, alors on peut supposer que le montage d'un programme opérationnel est complexe. D'après les EDC, le taux de rejet des demandes de programme tend globalement vers zéro. En France, en Belgique, en Allemagne, en Emilie-Romagne ou encore en Pologne, cela s'explique notamment par un encadrement important du montage et de l'instruction des demandes des programmes opérationnels par les autorités. En Emilie-Romagne, d'après les autorités de gestion la procédure est standardisée et facile à appliquer ; de plus, les OP demandent souvent l'avis des autorités locales sur la qualité de leur programme. D'autres facteurs contribuent aussi au faible nombre de rejets de demandes : ainsi, en Emilie-Romagne, la formation et la compétence des OP, qui disposent en général d'un service en charge des financements qui s'occupe notamment de l'élaboration des programmes opérationnels, est aussi mise en avant par les autorités locales.

En revanche, la région Calabre en Italie se démarque avec six programmes opérationnels rejetés sur trente-six (soit 17 %) ; cela est dû au fait que les OP elles-mêmes étaient en difficultés vis-à-vis de la réglementation.

En général, il y a donc peu de rejets en dehors des problèmes de perte de reconnaissance des OP (Italie, France) mais ce résultat est garanti par un travail, avant validation du dossier, important à la fois de la part des OP et des autorités. Dans la plupart des régions étudiées (sauf en Dytiki Ellada et en Calabre), ce travail des autorités s'assimile à un accompagnement.

6.5.5.1.2 *Complexité de la gestion du dispositif par les autorités*

Estimation des temps de gestion au niveau des autorités et des coûts liés :

Les autorités de gestion locales interrogées dans le cadre des EDC ont pu fournir quelques éléments chiffrés sur le nombre d'agents en charge du traitement des dossiers de demandes de programme (voir tableau suivant).

Tableau 86 : Eléments chiffrés sur la gestion administrative des programmes opérationnels en 2006

	Andalousie	Pays-Bas	France – Languedoc- Roussillon ²³⁹	Grèce – Dytiki Ellada	Italie – Calabre	Italie – Emilie- Romagne	Pologne
Nombre (Nb) d'OP et de programmes	139 OP	21 OP ; 17 Programmes	12 OP ; 12 Programmes		30 OP	18 OP	8 OP ; 4 Programmes
Nb d'agents en charge du suivi des programmes	7	8	1		2	3	NC
Nb d'agents en charge des contrôles					2	3	NC
Nb d'agents en charge du suivi des		0,47	0,08		0,07	0,17	

²³⁹ Les chiffres correspondent à un seul département.

programmes / Nb de programmes ou à défaut le Nb d'OP							
Nb de demandes d'aide reçues par an	Tous les programmes (env. 110)	17	12		30	12	NC
Nb de demandes de modifications reçues par an	Tous les programmes (env. 110)	250	24	11	12	10	NC
Pourcentage de programmes contrôlés <i>in situ</i> par an	30%	100%	30%		100%	56%	NC

Source : Agrosynergie, Etudes de cas

On constate une forte disparité entre les Pays-Bas qui ont près d'un agent en charge du suivi pour deux dossiers, alors qu'en France il y a un agent pour douze dossiers. En Calabre, il y a un agent de suivi pour quinze OP tandis qu'en Emilie-Romagne, il y a un agent pour six OP. En Grèce, selon les autorités locales (Préfecture), l'ensemble de la procédure (approbation et suivi) nécessite une personne à temps plein pendant une semaine pour chaque programme, ce qui paraît très peu.

Les coûts liés (autres que salariaux, par ex. sous-traitance) à la gestion des programmes opérationnels au niveau des autorités européennes, nationales, régionales gérant la et contrôlant les programmes opérationnels ne sont pas disponibles.

Les données communiquées par les autorités rencontrées lors des études de cas sont très variables et difficiles à interpréter, mais se lisent plus facilement à lumière de l'avis des autorités sur le sujet.

Avis des autorités nationales et autorités de gestion sur la complexité du dispositif des programmes opérationnels

Les opinions des autorités nationales et autorités en charge de la gestion du dispositif sont assez partagées sur la complexité de la mise en œuvre du dispositif.

Dans la moitié des Etats membres environ, les autorités considèrent que la gestion des programmes opérationnels est compliquée voire très compliquée et exige une certaine expertise. Certains précisent qu'il ne s'agit pas vraiment d'un degré de complexité élevé mais plutôt d'une charge de travail importante. Cette complexité apparaît comme superflue et inutile aux uns, et nécessaire ou utile aux autres (voir dernier paragraphe sur les avantages et les inconvénients de la complexité).

Pour l'autre moitié, la mise en œuvre du dispositif des programmes opérationnels n'est pas très compliquée. Certains l'expliquent par le fait que ce sont des opérations routinières à présent, qu'ils maîtrisent bien.

6.5.5.1.3 Complexité de la gestion des programmes pour les OP

Estimation du temps de montage des programmes opérationnels par les OP et des coûts liés :

Les entretiens en études de cas montrent que le temps de montage du programme est très variable d'un Etat membre à l'autre et d'une OP à l'autre. En fonction du recours ou non à un appui extérieur à l'OP, cela peut aller de 10-15 jours jusqu'à 5-6 mois. Ce temps est réparti entre la recherche d'information concernant la réglementation, la concertation avec les membres de l'OP et enfin la rédaction en tant que telle du programme. Des échanges avec les autorités en charge du dispositif ont généralement lieu avant la soumission du programme afin d'ajuster le contenu du programme avec les attentes des autorités.

Une fois le programme approuvé, le temps nécessaire pour les demandes d'aide est également assez variable d'une OP à l'autre. En effet, selon que l'OP dispose ou non d'un service comptable, il lui sera plus ou moins facile de récolter l'ensemble des factures servant de justificatifs et de réaliser un bilan comptable des dépenses effectuées dans l'année. Enfin, il semblerait que les OP soient d'accord sur la lourdeur et le temps passé pour la rédaction des rapports annuels et des demandes de modification, ces tâches étant difficiles à déléguer et nécessitant le concours du directeur de l'OP ou d'un salarié compétent.

Les coûts liés (autres que salariaux, par ex. sous-traitance) à la gestion des programmes opérationnels au niveau des OP ne sont pas disponibles.

Avis des OP sur la complexité du dispositif des programmes opérationnels

Contrairement aux autorités qui sont assez partagées sur la question, les OP sont majoritairement d'accord au sujet de la complexité des programmes opérationnels d'après les études nationales. Dans 14 EM, les OP jugent la mise en œuvre des programmes comme complexe voire très complexe.

Il faut noter que certaines OP n'ont pas l'habitude de rédiger ni de gérer un programme, qui s'approche d'ailleurs d'un projet de développement pour l'OP subventionné par des fonds publics. Ce point est particulièrement apparu dans l'étude de cas de Dyтики Ellada, de Hongrie et de Pologne.

Globalement, le niveau de complexité de la mise en œuvre des programmes opérationnels apparaît relativement élevé, surtout pour les OP. Plusieurs avis mettent en évidence malgré tout un gain de temps dans la gestion des programmes avec l'habitude, un rodage des autorités notamment. Les premiers programmes sont plus difficiles à mettre en place que les suivants.

6.5.5.1.4 Facteurs de complexité

Plusieurs facteurs de complexité ont pu être identifiés :

- la mise en œuvre décentralisée du dispositif peut être source de complexité à la fois pour les OP qui ne maîtrisent pas forcément les objectifs de la politique et pour qui l'exercice de rédaction d'un programme n'est pas habituel, et pour les autorités en charge de l'approbation et du suivi des programmes qui doivent vérifier que les actions choisies par les OP correspondent bien aux objectifs de la politique et sont adaptées aux enjeux locaux. Ce point a été mis en avant par les autorités dans certains EM (études nationales). Dans ce sens, la diversité du secteur fruits et légumes (diversité des productions, des systèmes de productions, de la demande locale, etc.) peut aussi contribuer à la complexité de la mise en œuvre des programmes opérationnels.

- La possibilité et les modalités de modification des programmes peuvent aussi être un facteur de complexité des procédures. La possibilité pour les OP dans la plupart des Etats membres de demander des modifications pour l'année en cours à tout moment de l'année peut entraîner des surcharges de travail ponctuelles, d'autant que dans certains EM les temps de réponse aux demandes de modifications peuvent être assez courts (p.ex. quatre semaines en Allemagne).

- D'autres facteurs de complexité peuvent être spécifiques à la mise en œuvre nationale : ainsi en Allemagne le régime fédéral a été relevé comme facteur de complexité du dispositif, d'un Land à l'autre, les autorités n'ont pas toujours la même interprétation du dispositif et une action peut être éligible dans l'un et pas dans l'autre. En Espagne, la séparation de la reconnaissance des OP, de l'approbation des programmes opérationnels et de l'approbation des paiements des aides engendre une gestion très complexe, à laquelle s'ajoute la mise en place de contrôles croisés entre toutes ces entités multipliant le nombre de contrôle sur des documents identiques. Un bon accompagnement des OP par les autorités en charge de la gestion des programmes opérationnels peut faciliter la mise en place et le suivi de programmes aux OP (cela a été noté en Belgique, Pays-Bas, Allemagne) et réduire ainsi la complexité du dispositif. L'inverse peut être vrai aussi. Cela a été noté en Grèce où le manque d'information de la part des autorités de gestion, et l'existence de zones grises laissant place à interprétation dans la législation et les procédures sont source de complexité pour les OP.

6.5.5.1.5 Avantages et inconvénients de la complexité du dispositif

Le dispositif permet le suivi des besoins des OP et d'adapter les programmes opérationnels à la situation locale, prenant ainsi en compte la diversité du secteur des FL. Les avantages d'une mise en œuvre décentralisée des programmes ont été discutés dans un paragraphe précédent. De plus, les possibilités et les modalités de modification, si elles accroissent la complexité du dispositif, permettent une souplesse qui est un élément important des programmes opérationnels, reconnu comme tel aussi sur le terrain (études nationales et études de cas).

Par ailleurs, la complexité du dispositif est perçue comme justifiée par certains interlocuteurs par le fait que les programmes reçoivent des subventions publiques. A ce titre, la justification des dépenses par exemple apparaît comme indispensable.

En revanche, la complexité du dispositif peut mettre de côté les OP ou groupements de producteurs, en particulier celles de petite taille qui peuvent ne pas avoir les compétences internes pour gérer ce

dispositif ou considérer que les coûts de gestion sont inférieurs au gain d'autant plus que l'aide est fonction de la VPC. Ce point ressort en effet de l'analyse sur les facteurs expliquant le non- montage de programmes.

De plus, elle peut conduire à des sanctions pour les OP et/ou les Etats membres qui n'auraient pas mis en œuvre les programmes de façon correcte : par exemple, une demande d'aide trop tardive qui contraint l'organisation de l'OP, obligation de rembourser les aides reçues pour des actions déclarées non éligibles lors des contrôles.

6.5.5.2 Conclusion sur la complexité du dispositif

La mise en œuvre des programmes opérationnels est relativement complexe, même si les coûts en main-d'œuvre et les coûts financiers n'ont pu être estimés et si le niveau de complexité n'est pas toujours perçu de la même façon par les autorités nationales et par les OP. L'un des facteurs majeurs d'explication de cette complexité est sans doute la mise en œuvre décentralisée des programmes opérationnels. Cette décentralisation a pourtant des avantages indéniables (voir chapitre précédent sur ce point). La complexité du dispositif peut conduire à écarter du dispositif des petites structures de producteurs qui n'ont ni les compétences ou qui considèrent que les gains seront inférieurs aux coûts de gestion.

6.5.6. Les programmes opérationnels sont-ils contrôlés et sanctionnés ?

Le couple contrôle-sanction est un élément important de l'efficacité d'un dispositif. En influant sur le comportement de l'OP, il contribue en effet à garantir un certain niveau de réalisation des programmes en contrepartie d'un coût. Dans un premier temps, nous cherchons à vérifier si les programmes opérationnels sont contrôlés et sanctionnés comme prévu dans la réglementation, puis, à identifier et analyser les difficultés rencontrées par les Etats membres pour mettre en œuvre un processus de contrôle-sanction qui permette de garantir la réalisation des programmes dans le sens des objectifs de l'OCM.

6.5.6.1 Contrôles réalisés par les Etats membres et sanctions appliquées

6.5.6.1.1 Les procédures de contrôles

L'organisation des contrôles des programmes opérationnels et la répartition des fonctions de contrôle dans chaque Etat membre (études nationales) montrent qu'il y a trois niveaux de contrôles des programmes opérationnels, conformément au règlement du Conseil 4045/89. Les contrôles dits de premier niveau sont les contrôles réalisés sur la base de l'OCM pour vérifier que la mise en œuvre du programme opérationnel par les OP correspond bien aux objectifs de l'OCM. Les contrôles de second niveau sont effectués sur la base du règlement du Conseil 4045/89, ils ont pour but vérifier que les organismes responsables du contrôle de premier niveau effectuent ces contrôles correctement et de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie). Le règlement (CE) n°4045/89 stipule que les contrôles de second niveau doivent être effectués par un ou des services indépendants des services en charge des contrôles réalisés avant (contrôles de premier niveau). Les contrôles de troisième niveau sont effectués par la Commission européenne..

D'après les études nationales, les contrôles de premier niveau sont réalisés par un seul organisme (l'organisme en charge de la gestion du dispositif qui effectue les paiements) (Allemagne, Danemark, Irlande, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie²⁴⁰, Pologne, Roumanie, République slovaque) ou par deux organismes distincts. Dans ce dernier cas, il s'agit généralement de l'organisme en charge de la gestion du dispositif et de l'agence

²⁴⁰ Pour les trois Etats baltes, aucun programme opérationnel n'a été mis en œuvre donc la procédure de contrôle n'a encore jamais été appliquée.

de paiement (Belgique²⁴¹, France, Espagne (l'agence de paiement intervient pour les OP transrégionales), Italie et Bulgarie), On peut noter le cas particulier de la Slovénie où les contrôles de premier niveau font intervenir une Commission technique en plus de l'agence de paiement. Dans les autres Etats membres (Grèce, Finlande, Pays-Bas) ce sont deux services de l'autorité en charge du dispositif qui réalisent les contrôles de premier niveau. L'échelle d'intervention des organismes de contrôle de premier niveau varie selon les Etats membres. Ainsi, dans plusieurs Etats membres les contrôles de premier niveau sont effectués par des autorités régionales (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pologne) ou par des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional ou local (France, Grèce, Portugal, Chypre, Roumanie), tandis que dans les autres les contrôles sont réalisés au niveau national.

Les contrôles de second niveau sont en revanche tous effectués au niveau national, excepté en Allemagne (Ministères des Länder) et en Espagne (Régions). Les contrôles de second niveau ne sont cependant pas réalisés de la même façon selon les Etats membres. Dans certains Etats membres (Allemagne, Belgique, Finlande, Irlande, Royaume-Uni, Suède, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie), un premier contrôle de l'autorité en charge des paiements est effectué par un service de contrôle ou d'audit interne à cette autorité. Ce premier contrôle est en général complété par un contrôle de second niveau, excepté en Irlande, au Royaume-Uni et dans les Etats baltes²⁴². Dans les autres Etats membres les contrôles de second niveau ne sont réalisés que par un organisme distinct de l'autorité de gestion. Dans plusieurs Etats membres les contrôles de second niveau font intervenir un organisme extérieur à l'agriculture : p.ex. le bureau des douanes, le ministère de l'économie, le ministère des finances (Allemagne, Belgique, Finlande, France, Pays-Bas, Suède, Hongrie, Pologne). Dans les autres, l'organisme ou les organismes intervenant sont en charge d'affaires agricoles.

Le nombre de services différents intervenant dans le contrôle (premier et second niveau)²⁴³ varie entre deux services/unités indépendants d'un même organisme (Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Roumanie, Estonie, Lettonie, Lituanie) et quatre services appartenant à trois organismes distincts au moins (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas). Un nombre élevé de contrôles réalisés par des services/organismes différents contribue à la complexité du dispositif. Les contrôles croisés entre toutes ces entités multiplie le nombre de contrôles sur des documents identiques et peut freiner la mise en œuvre des programmes voire être préjudiciables aux OP, lorsque tous ces organismes ont des interprétations différentes de l'OCM (Grèce, Espagne notamment).

Il existe donc bien des procédures relatives aux contrôles de premier et second niveau dans tous les Etats membres. Selon le règlement du Conseil 1433/2003 (article 23) les contrôles sur les programmes doivent être effectués chaque année sur un échantillon représentant au minimum 20 % des OP et 30 % du montant total de l'aide.

Les résultats de l'enquête auprès des OP montrent que les avis des OP sur la clarté du dispositif de contrôle sont très partagés, environ la moitié des OP répondantes considère que le dispositif est plutôt clair, tandis que l'autre moitié pense le contraire.

6.5.6.1.2 Existence et types d'irrégularités identifiés

D'après les études nationales, le type d'irrégularités le plus fréquent est la présence dans les programmes d'actions ou de dépenses au sein d'une action qui ne sont pas éligibles. D'autres types d'irrégularités, moins fréquentes, sont identifiés par les autorités de gestion rencontrées :

- modification abusive du programme conduisant au non-respect des objectifs,
- non versement de la part des producteurs au fonds opérationnel,
- non-respect du plafond du fonds opérationnel,
- erreurs dans le calcul de la VPC,

²⁴¹ A partir de 2009 les contrôles de premier niveau en Flandres ne seront plus réalisés que par le Ministère de l'agriculture de la Région (comme en Wallonie), qui deviendra aussi l'agence de paiement à la place du Bureau d'intervention et de restitution belge

²⁴² avec la réserve que dans les Etats baltes, aucun contrôle n'a encore été réalisé car il n'y a pas d'OP

²⁴³ sans compter les contrôles de l'UE

- problème sur les pièces justificatives : par exemple sur les enregistrements à faire pour les forfaits, des pièces comptables manquantes, etc.,
- problèmes de gestion financière, non-respect des dates limites, modifications du programme sans autorisation
- factures abusives et non paiement des factures avant la date limite,
- double financement (un cas dans un Etat membre).

Dans certains cas, les problèmes sur les programmes opérationnels proviennent de problèmes de reconnaissance de l'OP.

6.5.6.2 Clarté des actions citées dans les programmes approuvés

Il ressort des études de cas qu'il existe des problèmes réguliers liés à l'interprétation de ce qui est éligible et ce qui ne l'est pas, même dans les Etats membres qui ont mis en place des listes d'actions éligibles et inéligibles, excepté en Emilie-Romagne (en Calabre, les interlocuteurs pensent que des problèmes peuvent exister mais n'en connaissent pas).

Les résultats de l'enquête auprès des OP tendent aussi à montrer des problèmes de clarté des actions des programmes opérationnels (globalement 63 % des répondants trouvent que les actions à mettre en œuvre ne sont pas claires).

Mais l'analyse par Etats membres montre des divergences :

- En France et en Belgique, qui ont défini des listes d'actions éligibles, une majorité d'OP considère que les actions éligibles des listes établies ne sont pas claires pour les (A)OP et pour les contrôleurs.

- En Italie et en Allemagne, qui n'ont pas défini de liste d'actions éligibles, les avis des OP répondantes sont très partagés sur la facilité/la difficulté à définir des actions éligibles, qui seraient jugées conformes lors d'un contrôle.

- En revanche, en Grèce, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni une majorité d'OP a répondu qu'il était difficile de définir des actions qui seraient jugées conformes lors d'un contrôle.

Ainsi, en Grèce les difficultés majeures sur l'éligibilité des actions proviennent de la confusion qu'il existe sur la limite des activités des OP vis-à-vis des activités de la coopérative à laquelle elles appartiennent souvent. Par exemple, il est difficile d'interpréter les dépenses liées aux actions de commercialisation comme éligibles ou non car les limites des fonctions gérées par les OP sont difficiles à établir, ces dernières étant souvent dépendantes de coopératives faïtières en charge de la commercialisation, ou d'industries de transformation.

Des écarts d'interprétation sont observés entre les OP et les autorités de gestion du dispositif. Il peut également y avoir des écarts d'interprétation de l'éligibilité des actions entre différentes autorités régionales ou locales de gestion du dispositif au sein d'un Etat membre ; cela a été relevé en France (entre les départements), Espagne (entre les régions), et en Allemagne (entre les Länder, d'après l'étude nationale). En conséquence, certaines actions sont éligibles dans une localité et non dans l'autre.

De plus, des écarts d'interprétation ont été notés entre les autorités de gestion du dispositif qui approuvent le programme opérationnel et les autorités en charge du contrôle lorsqu'elles sont distinctes, et entre différents types contrôleurs de premier niveau et de second niveau. Plusieurs exemples d'actions acceptées par l'autorité de gestion puis refusées, parfois longtemps après, par l'autorité de contrôle ont été donnés par les opérateurs rencontrés lors des études de cas.

Ces marges d'interprétation engendrent donc une prise de risque pour les OP (puisqu'elles préfinancent une partie des actions) que ces dernières contestent (on peut noter plusieurs cas de procès faits par les OP lorsque des actions approuvées par des autorités de gestion ont été par la suite jugées inéligibles par les autorités de contrôle). Une OP peut se trouver dans une situation financière critique à cause d'une réfaction budgétaire liée au rejet de l'éligibilité d'une action lors d'un contrôle alors que le programme a été approuvé.

Au vu de ces résultats, il apparaît que la détermination de l'éligibilité des actions et le calcul du surcoût éligible posent des problèmes sur le terrain, engendrant une prise de risque pour les OP. Cette tient surtout à dans les limites floues des actions qui relèvent de la pratique courante / de la norme et

des actions qui vont au-delà qui sont celles qui devraient être financées par les programmes opérationnels.

6.5.6.3 Mesures de correction mises en œuvre

D'après les études de cas (Espagne, France, Pays-Bas), la principale mesure de correction, mise en œuvre par les Etats membres face aux irrégularités constatées lors des contrôles, est la réfaction budgétaire. Seul un interlocuteur, néerlandais a évoqué l'application d'une pénalité. En Calabre et aux Pays-Bas, les autorités rencontrées déclarent travailler en amont, pour éviter les irrégularités. Cela avait aussi été souligné par les autorités flamandes et allemandes (Baden-Württemberg).

6.5.6.4 Conclusions partielles

On peut retenir de l'analyse faite trois types de difficultés liées au processus de contrôle-sanction²⁴⁴ :

- une difficulté liée à la décentralisation du dispositif fait qu'il existe autant de programmes opérationnels que d'OP, le contrôle des programmes nécessite du temps et une expertise de haut niveau

-- une difficulté liée à l'observabilité des actions des programmes : plus une action nécessite un dispositif administratif et technique important afin d'être contrôlée, moins elle est « observable ». Autrement dit, une action est dite « observable » lorsqu'elle peut être contrôlée à un coût raisonnable. Les actions et les dépenses des programmes opérationnels peuvent être peu "observables" en raison de la difficulté de justifier certaines actions (par exemple les temps du personnel consacré à l'action), de plus de la difficulté d'analyser si les actions répondent aux objectifs de l'OCM. Ceci suppose, en effet, de bien connaître la réglementation et les actions des OP, d'analyser si la mise en œuvre de ces actions améliore la situation de l'OP vis-à-vis de l'objectif visé, et si les dépenses associées correspondent bien au surcoût lié à l'amélioration obtenue.

- une difficulté sur la vérifiabilité des actions engendrant des divergences d'interprétation sur l'éligibilité des actions : une action dont la définition peut avoir différentes interprétations de la part de l'OP ou des différentes autorités est dite « non vérifiable ». Il semble que la difficulté de définir les actions qui relèvent des pratiques courantes malgré l'existence des listes d'actions, pose des problèmes de vérifiabilité des actions qui peuvent aller jusqu'à des recours auprès d'un tribunal. Ceci engendre, également une prise de risque pour l'OP qui commence à financer la réalisation de l'action en question, approuvée par l'autorité de gestion en général, avant de savoir si les autorités de contrôle considèrent la dépense comme éligible.

6.5.7. Dépenses budgétaires engagées dans les programmes opérationnels

Dans la description 4.3, nous avons montré qu'au niveau l'UE-25, en 2005, 607 millions d'euros d'aide ont été accordés aux OP et AOP au titre des fonds opérationnels. Lors des premières années d'application du dispositif, les dépenses budgétaires au niveau européen ont été en augmentation très rapide. Par la suite elles ont augmenté régulièrement (voir graphique suivant), le budget étant multiplié par deux entre 1999 et 2005.

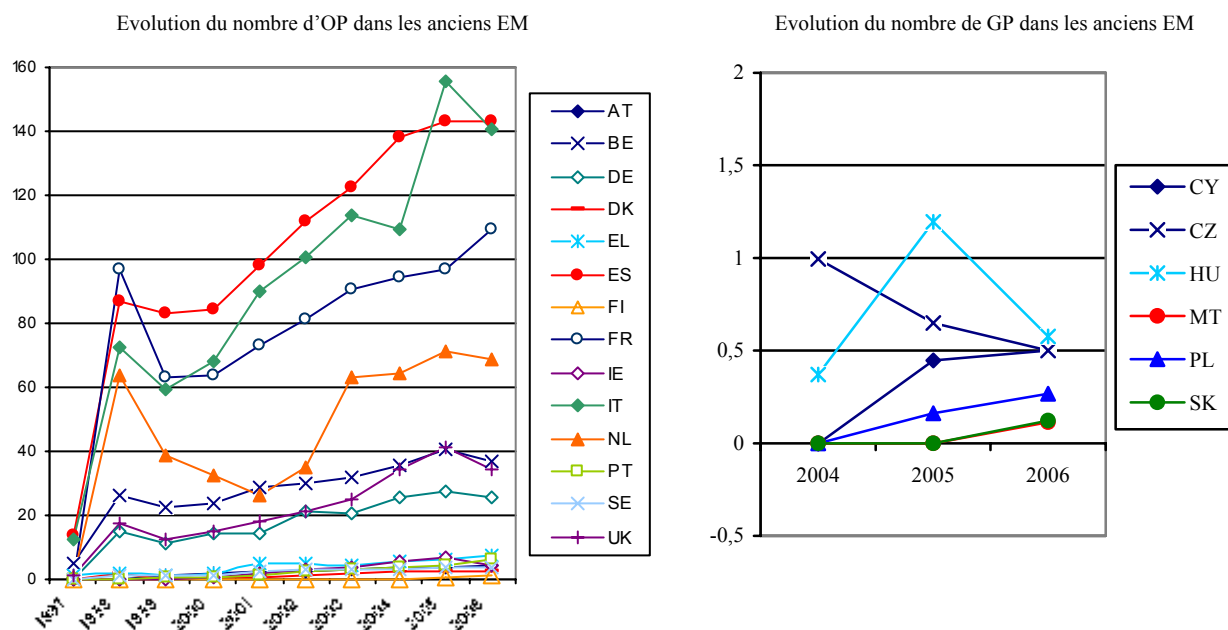
Cependant en 2005, sept Etats membres bénéficient de 95% des dépenses communautaires au titre des fonds opérationnels : l'Italie (25,6%), l'Espagne (23,6%), la France (16,0%), les Pays-Bas (11,8%), la Belgique (6,8%), le Royaume-Uni (6,8%) et l'Allemagne (4,6%). Les nouveaux Etats membres, dans lesquels les OP sont encore peu développées, bénéficient peu du dispositif, et mobilisent plutôt les aides aux groupements de producteurs.

Ceci est illustré dans le graphique suivant qui montre que sur la période cette répartition des fonds entre les Etats membres est restée à peu près identique, excepté aux Pays-Bas où les budgets ont connu

²⁴⁴ Nous rappelons que le processus de contrôle-sanction doit pouvoir observer et sanctionner la non-conformité des actions mises en œuvre par les OP aux objectifs de la réglementation.

une régression importante entre 1999 et 2001 pour à nouveau se développer à partir de cette date. Dans la majorité des Etats membres on constate, en effet, une baisse des budgets en 1999, pour laquelle nous n'avons pas d'explication.

Figure 68 : Dépense budgétaire par Etats membres (millions d'euros)



Source : Commission européenne, DG Agri

Si l'on rapporte ces budgets d'aides à la valeur nationale des fruits et légumes (secteurs concernés par l'OCM FL), on constate que les aides représentent entre 3,5% en Belgique et 0,01% en Pologne (rappelons que certains EM n'utilisent pas le dispositif). Au niveau de l'UE-25 le taux atteint, en moyenne, 1,36%. Le secteur, comparé à d'autres secteurs aidés de la PAC, reste donc peu soutenu par ce dispositif.

On constate qu'on ne retrouve pas les sept Etats membres bénéficiant le plus du dispositif dans les sept premiers Etats membres du tableau suivant. Notamment l'Irlande et la Suède sont aux 3^{ème} et 5^{ème} places devant des Etats membres bénéficiant de niveau d'aide élevé que sont la France, l'Italie, l'Espagne. Ce tableau montre que rapporté à l'importance du secteur FL, dans l'UE-15 ce sont essentiellement des pays d'Europe du Nord qui bénéficient du dispositif, par rapport aux grands pays producteurs du sud de l'Europe. Seules l'Allemagne et le Danemark bénéficient peu du dispositif en comparaison aux autres Etats membres du nord.

Tableau 87 : Rapport entre les budgets d'aide et la valeur nationale des FL (selon les données Eurostat)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BE	0,52%	2,52%	2,10%	2,23%	2,72%	2,90%	2,78%	3,45%	4,00%	3,50%
NL	0,03%	2,74%	1,79%	1,42%	1,13%	1,48%	2,42%	2,80%	3,11%	2,59%
IE	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,89%	1,27%	1,62%	2,46%	2,93%	1,79%
UK	0,09%	0,94%	0,68%	0,80%	0,95%	1,23%	1,43%	2,00%	2,17%	1,67%
SE	0,00%	0,92%	0,77%	0,84%	1,34%	1,74%	1,65%	1,66%	1,83%	1,78%
FR	0,00%	1,85%	1,21%	1,17%	1,23%	1,41%	1,55%	1,72%	1,76%	1,81%
DK	0,00%	1,16%	0,05%	0,39%	0,57%	0,75%	0,91%	1,51%	1,59%	1,26%
IT	0,16%	0,88%	0,68%	0,76%	1,02%	1,07%	1,15%	1,06%	1,54%	1,40%
ES	0,18%	1,07%	1,00%	0,96%	1,08%	1,11%	1,09%	1,34%	1,27%	1,48%
DE	0,02%	0,86%	0,63%	0,72%	0,69%	1,02%	0,92%	1,03%	1,11%	0,94%
AT	0,00%	0,00%	0,30%	0,44%	0,63%	0,61%	0,65%	0,74%	0,92%	0,86%
CZ								0,98%	0,71%	0,45%
PT	0,01%	0,01%	0,05%	0,07%	0,10%	0,17%	0,21%	0,25%	0,35%	0,46%
CY								0,00%	0,28%	0,31%
EL	0,04%	0,07%	0,06%	0,08%	0,17%	0,20%	0,15%	0,20%	0,22%	0,27%
HU								0,06%	0,19%	0,08%
FI	0,01%	0,13%	0,06%	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,00%	0,14%	0,42%
PL								0,00%	0,01%	0,01%
MT								0,00%	0,00%	0,31%
SK	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%
EU-15	0,11%	1,16%	0,88%	0,88%	1,00%	1,11%	1,20%	1,34%	1,52%	1,48%
EU-25									1,42%	1,36%

Source : DG AGR1 pour les aides, Eurostat pour la valeur nationale des FL

6.5.8. La mise en œuvre via d'autres types de soutien serait- elle plus efficiente ?

Enfin, on peut se poser la question de savoir si d'autres instruments permettraient d'atteindre des résultats équivalents à moindre coût. On peut notamment se poser la question d'une approche découplée ou à l'inverse d'une approche qui consisterait à intégrer les aides dans les fonds de développement rural.

En ce qui concerne la première, elle ne permettrait pas de soutenir les actions commerciales des OP, or nous avons montré que les résultats des programmes opérationnels sur ces points sont les plus probants et permettent une adaptation à la demande du marché. Un découplage des aides ne permettrait pas d'atteindre des résultats similaires, les aides étant alors probablement essentiellement investies au niveau des exploitations, à tout de moins une part significative.

En ce qui concerne la seconde approche, le dispositif des fonds opérationnels et celui du RDR ont des objectifs communs comme nous l'avons montré, mais ils ont également une approche similaire du moins dans l'idée d'avoir une approche par programmation. Le RDR se distingue avec une programmation des actions à une échelle régionale et le dispositif de l'OCM FL à l'échelle des opérateurs économiques que sont les (A)OP. Il est évident que le RDR semble permettre d'obtenir des objectifs similaires sur certains points : financement d'investissement au sein des OP permettant d'améliorer la qualité et de réduire les coûts de production, parfois au niveau de certaines exploitations et enfin financements d'actions de protection de l'environnement /santé publique. Il est, aussi, évident que l'intégration au sein du RDR des mesures permettrait probablement de réduire les dépenses budgétaires de gestion (puisque aujourd'hui les dispositifs sont gérés par des instances différentes). En revanche il serait probablement difficile de conserver les fonds spécifiques alloués au secteur fruits et légumes, les budgets étant fondus dans le budget général des régions. On pourrait donc considérer que les budgets attribués au secteur FL seraient plus restreints et ne permettraient d'atteindre le même niveau de résultats.. Or, ce secteur est au cœur d'enjeux de santé publique, d'environnement, d'emploi qui peuvent selon l'importance que leur accordent les Etats membres et la Communauté européenne justifier un soutien particulier. Par ailleurs, ce dispositif aurait probablement moins de résultats sur la concentration de l'offre c'est-à-dire l'émergence d'OP d'une taille critique étant donné qu'il ne comporte pas de mécanismes incitatifs à la croissance des OP contrairement aux mesures étudiées et qu'il est appliqué au niveau régional. Les possibilités de soutien de la coordination/ croissance des OP a une échelle supérieure (national voire entre pays) risquerait d'en être diminuée. Or ces deux aspects (taille critique et meilleure coordination des premiers metteurs en marché) sont apparus dans l'analyse comme des objectifs à viser à la fois pour l'amélioration de la compétitivité, l'adaptation à la demande et le renforcement de la position du producteur dans un contexte où la grande distribution prend une place croissante sur le marché des FL.

6.5.9. Conclusions sur l'efficacité globale du dispositif

Nous n'avons pas d'indicateurs globaux sur les coûts dispositifs. Cependant les dépenses sur les budgets d'aide et l'ensemble des analyses sur le fonctionnement du dispositif montrent que ce dispositif est globalement complexe et relativement coûteux à mettre en œuvre tant pour les opérateurs que pour les gestionnaires de l'aide.

La complexité est liée au choix d'une approche décentralisée au niveau des OP, qui impose d'une part un coût d'administration des dossiers important car les autorités doivent être en mesure d'évaluer en quoi les dispositifs répondent aux objectifs de l'OCM. Ce qui exige d'une part une certaine expertise et une bonne connaissance des OP. Il en va de même des contrôles de premier et second niveaux.

La décentralisation devrait être compensée par le mécanisme de cofinancement qui doit responsabiliser l'OP en l'engageant dans les dépenses réalisées et accroître les ressources, augmentant ainsi les résultats des aides versées. Ceci pourrait donc compenser le coût de gestion élevé de ce dispositif. Ce mécanisme est plébiscité par les opérateurs. Il garantit la pertinence des actions par rapport aux besoins de l'OP mais ne garantit pas des résultats vis-à-vis de l'OCM FL. Dans les faits on constate qu'il est efficace pour les mesures dites « privées », mais peu efficace pour les mesures dites « publiques » puisqu'ils incitent les OP à s'orienter vers des mesures qui génèrent un retour pour les

producteurs. Dans la sphère privée, ce mécanisme fait aussi des programmes opérationnels un outil assez peu efficace pour obtenir des résultats sur la concentration des offres et les actions de type promotion dont les retours sont peu perceptibles pour les producteurs.

Le cofinancement combiné au plafonnement de l'aide ont aussi l'effet de démobiliser les petites structures, étant donné que le coût fixe de mise en place des programmes est supérieur aux gains espérés provenant du programme.

Pour l'ensemble de ces facteurs on constate que ce sont surtout les pays qui ont des OP de grande taille qui arrivent à mobiliser le mieux ce dispositif, alors que les autres ont plus de difficultés à le mobiliser, même si leur secteur FL est important (notamment les pays méditerranéens).

6.6. Jugement évaluatif

Efficacité des programmes opérationnels

L'efficacité propre des programmes opérationnels est difficile à établir dans la mesure où la politique est décentralisée. Le système de suivi de la Commission européenne permet de connaître quels sont les grands types d'actions mises en œuvre par les OP mais ne permet pas de connaître leurs réalisations concrètes. De plus, ces grands types d'actions ne sont pas explicitement reliés aux objectifs et le suivi fait par les Etats membres ne contenait pas d'indicateurs d'efficacité, jusqu'à la réforme de 2007²⁴⁵. Par ailleurs, nous avons distingué l'analyse l'efficacité des actions vis-à-vis d'objectifs relevant de la sphère « privée » (objectifs liés à la concentration de l'offre, le renforcement de la position des producteurs et d'amélioration de la compétitivité) ; de l'analyse des actions vis-à-vis d'objectifs relevant de la sphère « publique » qui correspondent à des attentes de la société qui ne sont pas toujours correctement retransmises par le marché (il s'agit des objectifs de la protection de l'environnement et de la santé publique)

Le taux d'organisation étant très inégal d'un pays à l'autre (voir 5.2.1.), l'utilisation du dispositif des fonds opérationnels mis en œuvre par les OP et AOP est également très inégal, 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'analyse de l'utilisation de l'aide rapportée à la valeur des fruits et légumes montre que les grands pays producteurs de FL du sud de l'UE de FL mobilisent relativement moins le dispositif (Italie, Espagne, France) que les pays du nord.

Les fonds opérationnels financent principalement des actions de commercialisation, en second lieu et quasiment à part égale, des actions de production, en troisième lieu, des actions de contrôle de la qualité et des aspects phytosanitaires et enfin d'autres mesures (coût d'administration, fusion etc.).

Les Etats membres répartissent les fonds différemment, certains d'entre eux privilégiant les actions de commercialisation (l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique) et d'autres les actions de production (l'Italie, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède), enfin d'autres sont proches de la moyenne UE-15 (l'Allemagne, mais également l'Autriche, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et la France).

Les actions les plus fréquemment mises en œuvre dans les programmes opérationnels répondent bien à des objectifs de la réglementation. Elles ont rarement une relation de cause à effet avec un objectif unique, mais plutôt avec plusieurs objectifs de la réglementation.

La totalité des objectifs sont couverts par les actions les plus fréquemment mises en œuvre et/ou financées, mais de manière inégale : les actions des programmes opérationnels sont *a priori* lourdement dirigées vers les objectifs visant l'amélioration de la compétitivité, dans une moindre mesure vers le thème de la rémunération des externalités positives générées par les pratiques respectueuses de l'environnement. Enfin, elles sont très peu orientées vers le thème de la « position des producteurs dans la filière » c'est-à-dire la concentration de l'offre, sa programmation et la stabilisation des prix.

L'analyse des résultats des actions concrètes faites par les OP, au travers des études de cas, confirme ces résultats, mais est à considérer avec prudence étant donné le faible nombre d'OP étudiées. Elle montre que :

- en ce qui concerne l'efficacité des programmes sur la concentration de l'offre : les programmes opérationnels ont peu d'effets directs sur la concentration de l'offre. Dans les bassins où des facteurs externes (analysés dans la QE1) freinent l'organisation, ils ne sont pas en mesure de compenser ces freins à l'organisation. Cependant, les études de cas indiquent que les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP d'améliorer leur performance globale et la qualité des services rendus aux producteurs, points sur lequel il est ressorti des résultats significatifs des programmes. D'autre part, le principe de cofinancement incite les producteurs à choisir des actions pour lesquelles ils ont des retours tangibles ce qui défavorise les actions collectives au travers d'AOP, d'interprofessions, ou de fusion.

²⁴⁵ Règlements (CE) n° 1182/2007 et 1234/2007 du Conseil

- En ce qui concerne l'efficacité sur le renforcement de la position des producteurs : les résultats du dispositif des OP en termes de renforcement de la position des producteurs sont globalement faibles ou, à tout de moins, ils sont très difficiles à mettre à jour, comme le montre la QE2. En effet, tout d'abord on n'observe pas que les prix producteurs au sein des OP sont plus élevés ou plus stables qu'ailleurs, et d'autre part les évolutions sur la position des producteurs sont essentiellement le fait d'une restructuration des filières impulsée par la GD.

Cependant, malgré ces résultats peu probants, les programmes opérationnels ont un effet sur la position des producteurs en rendant possible l'intégration de nouvelles fonctions par les OP grâce au financement des infrastructures nécessaires et du personnel nécessaire. Néanmoins, il semble que seuls, ils ne suffisent pas, d'autres conditions sont nécessaires : l'intégration de fonction est plus courante dans les grandes OP que dans les petites d'une part, et d'autre part elle est fonction de la stratégie de positionnement de l'OP sur la filière.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes sur les coûts de production : les programmes opérationnels favorisent la mise en place d'un nombre d'actions fréquentes et jugées comme efficaces par les OP. Les actions les plus couramment mises en œuvre et qui sont jugées efficaces dans tous les bassins étudiés sont l'appui technique et les investissements au niveau des exploitations dans du matériel permettant soit de réduire les coûts de main-d'œuvre qui sont l'un des postes dominants dans la production de FL, soit de réduire l'utilisation de certains intrants (eau etc.).

Les mesures dont l'objectif principal est la protection de l'environnement ont également des effets sur les coûts de production mais contrastés :

- les pratiques de raisonnement des quantités d'intrants et de suivi par des cahiers de cultures sont jugées par les OP comme efficaces pour réduire les coûts de production ;
- les pratiques de production intégrée ou cahier des charges privés peuvent selon les contextes et les contraintes qu'imposent ces cahiers soit réduire les coûts de production soit au contraire les accroître.

De même, en ce qui concerne l'efficacité des programmes opérationnels sur la réduction des coûts internes des OP : selon la perception des OP, ils atteignent des résultats significatifs sur la réduction des coûts internes. Les programmes opérationnels financent une partie significative des actions qui permettent d'atteindre ces résultats, mais le RDR y contribue également en finançant une partie des investissements des OP. On peut considérer que sur ce point les programmes sont efficaces.

De manière globale, les programmes opérationnels sont efficaces pour maîtriser les coûts, en particulier les coûts internes des OP. En ce qui concerne les coûts de producteurs ils permettent de mieux les maîtriser mais non de les réduire de manière significative du fait de facteurs externes (l'élévation des prix de l'énergie, des intrants, des charges salariales) qui génèrent une augmentation des coûts que les programmes opérationnels ne peuvent pas compenser.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes opérationnels sur la qualité : une partie importante (en fréquence et en budget) des actions des programmes opérationnels ont des effets sur la qualité des produits via la mise en place de certifications (normes des distributeurs, ISO, production intégrée etc.) et l'appui technique. Les actions des programmes jouent aussi sur la qualité, dans une moindre mesure, via la mise en place de systèmes de traçabilité. Ces derniers sont aujourd'hui très courants mais visiblement près de 50% des OP (selon l'enquête) les mettent en place sans financement des programmes et d'après les études de cas plutôt en les autofinçant. La perception des OP sur ces actions est qu'elles sont majoritairement efficaces.

On peut donc considérer que les programmes ont des effets sur la qualité des produits et l'adaptation à la demande des clients ; cependant, ils ne permettraient pas aux OP de se distinguer nettement de leurs concurrents.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes opérationnels sur la meilleure valorisation de la production : les actions en ce sens sont nombreuses et importantes dans les programmes opérationnels d'un point de vue budgétaire. Les OP semblent atteindre des résultats puisque le nombre de produits commercialisés par ces dernières progresse, bien qu'un lien avec les programmes n'ait pas pu être mis en évidence. En ce qui concerne la gamme de conditionnement, les OP n'utilisent pas les actions des

programmes pour la diversifier mais plutôt pour systématiser l'utilisation de conditionnements assez classiques et courants sur le marché.

- En ce qui concerne la promotion, les programmes opérationnels semblent peu efficaces. Les OP utilisant peu les programmes opérationnels pour financer ce type d'actions et étant, de manière générale, peu impliquées dans leur développement. Une fois encore le mécanisme de cofinancement ne favorise pas ce type d'actions.

- En ce qui concerne la promotion des pratiques respectueuses de l'environnement : étant donné la faible mise en œuvre des programmes et des mesures environnementales dans la majorité des Etats membres, les programmes ne peuvent avoir eu un effet significatif que dans sept Etats membres : Espagne, Allemagne, Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, en France et au Royaume-Uni. Dans ces Etats membres les principales mesures mises en œuvre concernent le développement de la production intégrée (PI) et la gestion des déchets.

- 1) Concernant la PI : les études de cas et les enquêtes montrent que les programmes opérationnels ont contribué avec d'autres facteurs (RDR et exigence de la GD en particulier) à un développement significatif de la PI dans les pays précités. En revanche, si l'on pose la question de l'effet de ce développement de la PI en termes de promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, les résultats sont inégaux du fait de l'hétérogénéité des pratiques derrière la dénomination PI et du faible niveau d'exigence de certains cahiers des charges. Selon des études scientifiques certains référentiels contribuent significativement à une moindre utilisation de pesticides et d'engrais, mais une étude comparative de quatre référentiels indique que certains se limitent (essentiellement) à un enregistrement des interventions des producteurs.
- 2) Concernant la gestion des déchets, les actions sont principalement la collecte et le recyclage des déchets et l'utilisation d'emballages réutilisables. Elles ont conduit, au moins dans certaines régions d'études de cas, à une amélioration effective de la gestion des déchets qui a vraisemblablement eu des effets bénéfiques sur l'environnement. Cela dit, les évolutions constatées au niveau des OP sont aussi influencées par la réglementation communautaire (notamment la Directive 94/62 sur les déchets d'emballages) et nationale voire locale ainsi que par les exigences des acheteurs qui contraignent les producteurs et les OP à adopter un système de gestion des déchets plus respectueux de l'environnement. En ce sens, les programmes opérationnels ont pu permettre aux producteurs et aux OP de se conformer à ces exigences et dans certains cas seulement, ont pu conduire les producteurs à aller au-delà de ces exigences.
- 3) Les actions qui ne correspondent pas aux attentes retransmises par le marché en particulier la biodiversité, la protection des paysages (etc.) sont très peu fréquentes dans les programmes opérationnels. Ceci peut être relié entre autres au mécanisme de cofinancement et à la décentralisation. Les actions environnementales sont obligatoires et elles constituent une forme de conditionnalité dans le dispositif. Cependant, le fait que les producteurs les cofinancent alors qu'ils ne sont compensés que du surcoût qu'elles génèrent doit les inciter, logiquement, à choisir les actions qui correspondent à des exigences ou qui sont rémunérées (ce qui semble rare) par le marché ou enfin qui sont peu contraignantes.

Efficacité globale : les programmes opérationnels montrent une efficacité vers les objectifs relevant de la « sphère » privée : ils ont des effets sur les coûts de production, en particulier pour réduire les coûts de la phase interne à l'OP et pour la maîtrise des coûts de production des exploitations (sans pouvoir compenser leur augmentation). Ils sont également efficaces pour améliorer la qualité de la production. De même, les programmes permettent également aux OP de mettre en place de manière significative des actions pour mieux valoriser les produits, dont les résultats sont surtout nets en termes de diversification de la production, les OP restant 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, les OP mobilisent les programmes pour développer leur service commercial mais pas pour améliorer leur compétitivité de positionnement, point sur lequel en général elles investissent relativement peu.

L'ensemble de ces résultats fait que les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP d'améliorer les services destinés aux producteurs et leur performance interne. Cependant, ils ont peu d'effets directs d'incitation au regroupement de l'offre. De même, sur le renforcement de la position des producteurs, les programmes jouent assez marginalement en favorisant dans les grandes OP l'intégration de fonctions qui leur permettent d'améliorer leur marge (il s'agit par exemple de l'intégration de fonctions de préparation des FL telles que le tri, le conditionnement pour le consommateur final, voire la transformation). En revanche, 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 qui donne un poids croissant à la grande distribution. 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, notamment, incite peu les OP à s'orienter vers ces types d'actions dont les bénéficiaires ne sont pas tangibles pour les producteurs..

L'efficacité sur la protection de l'environnement pose en revanche question, des actions sont mises en œuvre mais uniquement par les OP et non tous les producteurs d'une zone ce qui limite les effets potentiels sur l'environnement. D'autre part, dans les actions de la « sphère publique », les producteurs privilégient les mesures également exigées par le marché dans la mesure où ils supportent la moitié du coût de ces actions qui bénéficient à la collectivité. Les mesures les plus répandues (en budget et fréquence) sont ainsi la gestion des déchets et la production intégrée dont les résultats sont difficiles à mettre à jour.

Sur certaines de ces dimensions le RDR est également un facteur contribuant aux résultats globaux observés en particulier sur les coûts de la phase interne des OP et la qualité, le RDR finançant certains des investissements réalisés par les OP.

Les effets d'aubaine

Enfin, le dispositif pourrait comporter des effets d'aubaine ; en effet, selon l'enquête 16% des OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre une majorité d'actions à court terme sans l'aide et 17% une minorité d'actions. De plus, un nombre significatif d'OP considère qu'il mettrait en œuvre les actions à long terme (26% une majorité et 57% une minorité) sans l'aide. D'un côté, ceci montre la pertinence des actions réalisées dans le cadre des programmes par rapport aux besoins des OP. En effet, de nombreuses actions sont mises en œuvre pour répondre aux exigences du marché et les aides semblent permettre aux OP de réaliser ces actions plus rapidement, ce qui rentre dans la logique de l'OCM. Cependant, le fait qu'un pourcentage élevé d'OP considère qu'elles mettraient en œuvre les actions à court terme sans l'aide indique plutôt que ces résultats seraient atteints sans les subventions. En termes de types d'actions, une analyse qualitative (non exhaustive) montre les effets d'aubaine concerne certaines actions environnementales qui consistent à financer des pratiques usuelles dans certaines régions ; de même pour certaines actions d'adaptation à la demande (mises en place des référentiels exigés par la grande distribution notamment).

Efficience

Nous n'avons pas d'indicateurs globaux sur les coûts du dispositif. Cependant, les dépenses sur les budgets d'aide et l'ensemble des analyses sur le fonctionnement du dispositif montrent que ce dispositif est globalement complexe et relativement coûteux à mettre en œuvre tant pour les opérateurs que pour les gestionnaires de l'aide.

La complexité est liée au choix d'une approche décentralisée au niveau des OP, qui impose d'une part un coût d'administration des dossiers important car les autorités doivent être en mesure d'évaluer en quoi les dispositifs répondent aux objectifs de l'OCM. Cela exige d'autre part une certaine expertise et une bonne connaissance des OP. Il en va de même des contrôles de premier (contrôle des OP généralement réalisé par les autorités de gestion) et de second niveau (contrôle du travail des contrôleurs ici les autorités de gestion). Elle génère également un coût pour les OP 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

La décentralisation devrait être compensée par le mécanisme de cofinancement qui doit responsabiliser l'OP en l'engageant dans les dépenses réalisées et accroître les ressources, augmentant ainsi les résultats des aides versées. Ceci pourrait donc compenser le coût de gestion élevé de ce dispositif. Ce mécanisme est plébiscité par les opérateurs. Il garantit la pertinence des actions par rapport aux besoins de l'OP mais ne garantit pas des résultats vis-à-vis des objectifs de l'OCM FL. Dans les faits on constate qu'il est efficace pour les mesures dites « privées », mais peu efficace pour les mesures dites « publiques » puisqu'il incite les OP à s'orienter vers des mesures qui génèrent un retour tangible pour les producteurs. Dans la sphère privée ce mécanisme fait aussi des programmes opérationnels un outil assez peu efficace pour obtenir des résultats sur la concentration des offres et les actions de type promotion dont les retours sont peu perceptibles ou difficiles à anticiper pour les producteurs.

Le cofinancement combiné au plafonnement de l'aide ont aussi l'effet de démobiliser les petites structures étant donné que le coût fixe de mise en place des programmes est supérieur aux gains espérés provenant du programme.

Pour l'ensemble de ces facteurs on constate que ce sont surtout les pays qui ont des OP de grande taille qui parviennent à mobiliser le mieux ce dispositif, alors que les autres ont plus de difficultés à le mobiliser, même si leur secteur FL est important (notamment les pays méditerranéens).

7. THEME 3 : L'EXTENSION DES REGLES (QE6)

Nous répondons dans la suite à la **question 6 : dans quelle mesure les extensions de règles ont-elles contribué à atteindre les objectifs de la politique ?**

7.1. Compréhension de la question 6

Le règlement (CE) n°2200/96 (art. 18) prévoit que les OP ou les AOP, puissent demander d'étendre, c'est-à-dire de rendre obligatoire, certaines règles de l'(A)OP, aux autres producteurs établis dans la région (voir § Analyse du cadre réglementaire). L'objectif est de répondre, sur un même bassin, pour un produit identifié, à une nécessité de coordination des actions des producteurs en OP et des producteurs indépendants. Les effets des règles étendues vis-à-vis des objectifs de la politique devraient être *a priori* amplifiés, par l'obligation faite à tous de les appliquer.

L'extension peut également se traduire par la possibilité d'obliger les non membres à participer financièrement aux coûts des actions collectives, permettant également *a priori* d'accroître leurs résultats.

L'extension des règles ne peut être appliquée que lorsque les OP ou AOP sont représentatives pour le produit concerné, en termes de nombre de producteurs et de production.

Depuis 1997, seuls deux Etats membres, la France et l'Espagne, ont eu recours à l'extension des règles.

Nous analysons ci-dessous les raisons pour lesquelles les producteurs de la majorité des Etats membres n'ont pas mis en place ce dispositif ; la contribution de l'extension des règles à l'efficacité du système des OP dans son ensemble et les éventuels problèmes de distorsions de concurrence que ce dispositif pourrait engendrer.

7.1.1. Critères et indicateurs

Critère 1 : Les extensions des règles ont contribué à l'atteinte des objectifs de la politique
Nombre de producteurs concernés par l'extension des règles
Volume de la production concernée par l'extension des règles
Nombre et type de règles étendues qui sont cruciales vis-à-vis des objectifs de la politique
Amélioration par l'extension des règles de l'efficacité du système des OP
Avis sur les raisons de la non-utilisation de l'extension des règles
Avis d'expert sur les effets de l'extension des règles vis-à-vis des objectifs de la politique
Critère 2 : Les contributions éventuelles des producteurs non membres ont contribué à une meilleure atteinte des objectifs de la politique
Montant des contributions perçues au titre de l'extension des règles
Comparaison des actions financées par ces cotisations et les objectifs de la politique
Avis d'expert sur la contribution des cotisations à l'atteinte des objectifs de la politique (concentration de l'offre, compétitivité, environnement, etc.)
Critère 3 : L'extension des règles a (ou non) engendré des distorsions de concurrence
Nombre de plaintes pour distorsion de concurrence
Avis d'experts sur ce point

7.1.2. Sources des données et limites

La réponse est basée sur les résultats des entretiens dans les régions d'étude de cas française et espagnole. En Espagne, comme le dispositif n'a pas été utilisé depuis 8 ans, peu de personnes étaient en mesure d'en faire une analyse, d'autre part il n'existe pas à notre connaissance de document analysant les résultats des extensions anciennes. Nous avons recueilli une seule opinion d'un dirigeant de l'AOP à l'origine des demandes d'extension. Les avis présentés sur le cas espagnol sont donc à interpréter avec précaution.

Dans le cas de la France, nous avons mobilisé la législation nationale pour décrire la diversité des règles étendues et des produits concernés. En ce qui concerne l'analyse de l'efficacité, du fait du nombre de règles étendues, nous avons dû centrer l'analyse sur la région Languedoc Roussillon où une étude de cas a été menée. Enfin, l'analyse porte sur les extensions de règles émanant des OP ou leur représentation ; les extensions demandées par les interprofessions ne sont pas analysées.

L'analyse des motifs de non présentation de demande d'extension de règles est basée sur les résultats des entretiens avec les autorités nationales et les opérateurs conduits lors des études nationales.

Nous n'avons obtenu que deux réponses dans l'enquête sur ce thème, ce qui ne permet pas d'en faire une exploitation.

7.2. Les extensions des règles ont-elles contribué à l'atteinte des objectifs de la politique ?

7.2.1. A l'échelle UE, un faible niveau d'utilisation de l'extension des règles

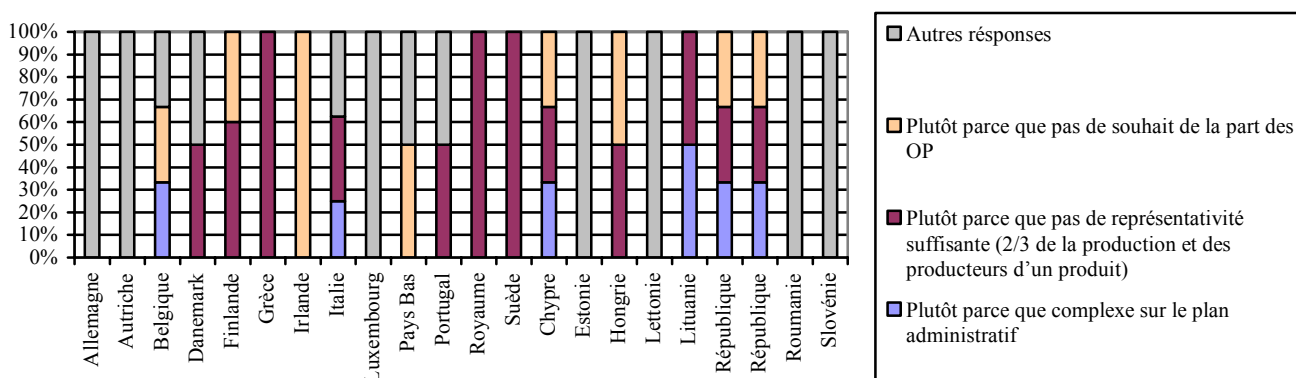
A l'échelle du territoire européen, le dispositif a été très peu mobilisé. Seule la France a utilisé ce dispositif de manière continue, sur l'ensemble de son territoire avec près de 23 produits concernés par des extensions de règles. L'Espagne a appliqué des extensions de règles de manière ponctuelle entre 1994/95 et 1999/2000, dans une province, Huelva, et pour un seul produit, la fraise. Plus récemment, l'interprofession agrumicole espagnole a fait également une demande d'extension.

Ainsi l'utilisation de ce dispositif est essentiellement une spécificité française, permettant de renforcer la structuration du secteur fruits et légumes propre à cet Etat membre, comme nous le verrons. A l'échelle communautaire, l'impact du dispositif est donc faible, sauf potentiellement dans les deux cas particuliers espagnols et français.

7.2.2. Raisons de la faible utilisation du dispositif

Une si faible utilisation du dispositif pose la question des raisons pour lesquelles les bénéficiaires potentiels ne font pas appel à l'extension des règles. Au cours des études nationales ce sujet a été abordé, et trois options étaient proposées aux interlocuteurs mais les raisons se sont révélées plus complexes (voir graphique ci-dessous).

Figure 69 : Résultats de l'étude nationale sur la non-utilisation de l'extension des règles



Source : Etude nationale Agrosynergie

De ces réponses, il ressort que :

- dans les Etats membres à taux d'organisation peu élevé, la faible représentativité des OP est couramment citée (12 pays sur les 22 réponses) comme limitant toute possibilité d'utiliser ce

dispositif. On peut rajouter à ce groupe, les Etats membres où il n'y a aucune OP (Slovénie, Luxembourg).

- Plusieurs Etats membres indiquent que l'extension des règles n'est pas souhaitée par les OP ou qu'elle n'est pas nécessaire (ce qui peut être rapproché de la raison "pas de souhait") dans le contexte local :
 - la Belgique et les Pays-Bas soulignent qu'étant donné le taux d'organisation élevé, l'extension n'est pas une nécessité dans la mesure où la problématique de la coordination entre les producteurs organisés en OP et les producteurs indépendants est marginale ;
 - ces deux Etats membres ainsi que l'Allemagne et l'Autriche justifient également cela par le fait qu'il serait difficile (ou non acceptable) d'imposer des règles à des producteurs qui ont choisi d'être en dehors du système. On retrouve dans cette position, l'idée que l'extension des règles pourrait aller à l'encontre du principe de libre concurrence, ce point a été explicitement évoqué par les opérateurs rencontrés en Allemagne.
 - la Finlande, l'Irlande, Chypre, la Hongrie et les Républiques tchèque et slovaque, dont les taux d'organisation sont faibles, citent également le manque d'intérêt des OP.
- Six pays ajoutent des raisons de complexité administrative et pour les nouveaux Etats membres de l'application de l'OCM FL (Roumanie, Chypre).

7.2.3. Le cas de Huelva de 1994 à 2000, un usage ciblé sur la gestion de crise

7.2.3.1 La structure à l'origine de la demande et la production concernée

La demande d'extension a été faite par l'AOP Asophresas dans le cadre de l'OCM de 1972. Cette AOP a été constituée en 1993 dans le but, entre autres, de pouvoir présenter une demande d'extension. Au bout de quelques mois, toutes les OP de la région étaient affiliées à l'AOP. En 1994, au moment de la demande d'extension, l'AOP Asophresas représentait 64,5% de la production et des producteurs de fraises de la zone de Huelva.

Outre l'importance de la région sur le secteur national et européen de la fraise (voir plus haut), localement, la place de cette production est très importante.

7.2.3.2 Evolution des règles étendues centrées sur les mesures de commercialisation

Entre 1994 et 2000, l'extension des règles a été demandée à deux reprises, pour une période 3 ans à chaque fois.

Lors de la première période, pour la campagne 1994/1995 les règles portaient sur les dates de début de campagne, l'imposition du respect des normes de qualité communautaires, l'établissement de normes sur les emballages et surtout des normes d'échelonnement de la commercialisation.

En 1999/ 2000, dernière année d'application de l'extension, ont été ajoutées des règles sur la connaissance de la production, la commercialisation et la protection de l'environnement. Le détail est présenté dans l'encadré page suivante.

Certaines règles ont été testées pendant une campagne puis retirées (par exemple : limitation des l'utilisation des plants de deux ans).

Sur l'ensemble de la période, la règle centrale est celle de la possibilité de contingentement de la production (équivalent des retraits), et dans une deuxième mesure celle de définition des emballages, et la communication des informations.

Les autres règles ne présentent pas de contraintes fortes par rapport à la réglementation en vigueur.

Description des règles étendues dans la province pour la fraise de la Huelva

Pour la campagne 1994 et 1995

1. Définition des dates de début et de fin de campagnes : début de campagne au 20/11/1994 et fin de campagne au 15/07/1995
2. Normes de qualité : seront impérativement appliquées les normes de qualité communautaires prévues à l'annexe II du règlement (CE) n° 899/1987
3. Normes d'emballages :
 - caisses de 6 barquettes de 1 kg
 - caisses de 10 barquettes de 500 g
 - caisses de 16 barquettes de 250 g
 - caisses de 8 barquettes de 250 g
 - caisses de 2 kg
 - caisses de 4kg
4. Normes d'échelonnement de la commercialisation : sur la période du 12/04/95 au 17/04/95, les ventes de fruits pour le marché du frais, toutes catégories et toutes destinations, devront être 50% des ventes de la semaine précédente.

Pour la dernière campagne d'application 1999/2000

1. Règles de connaissance de la production : les producteurs doivent transmettre des informations concernant :
 - 1.1. les superficies plantées, par variété, type de plante et date de plantation
 - 1.2. les prévisions de tonnage de récolte par type de plantes et variétés
 - 1.3. déclaration périodique des expéditions, en précisant la destination
2. Règles de production :
 - 2.1. Il sera possible de contingenter la production à tout moment de la campagne, avec 4 jours minimum de préavis. Ce contingentement pourra se faire par tonnage et/ou qualité et/ou destination des fruits. Dans le cas où la destruction des produits serait nécessaire, les quantités minimums à détruire seront indiquées aux producteurs.
 - 2.2. Les normes de qualité seront les normes officielles en vigueur.
 - 2.3. Les emballages autorisés sont les suivants :
 - Caisses de 2 kg en barquettes.
 - Caisses de 3 kg en barquettes.
 - Caisses de 4 kg en barquettes.
 - Caisses de 5 kg en barquettes.
 - Caisses de 6 kg en barquettes.
 - Caisses de 2 kg en vrac.
 - Caisses de 4 kg en vrac.
3. Règles de protection de l'environnement.
 - 3.1. Tous les traitements phytosanitaires devront bénéficier du conseil d'un technicien qualifié.
 - 3.2. Tout traitement après récolte est interdit.
 - 3.3. Les taux de résidus en produits phytosanitaires sur les fraises mises en marché ne pourront dépasser, à aucun moment, les limites maximums de résidus inscrits dans la législation.
 - 3.4. Les résidus et sous-produits, de toute nature, au niveau des exploitations seront déposés sous la forme, au lieu et au moment qui sera indiqués.
 - 3.5. En cas de nécessité de destruction des fraises qui seraient retirées de la commercialisation, les quantités et le mode de destruction seront précisés.

7.2.3.3 Efficacité de la règle principale : contingentement de la production

L'objectif principal de l'extension des règles, qui fut mise en place en 1994, était de gérer les difficultés commerciales des producteurs de fraise, subies durant la période de Pâques (Semaine Sainte en particulier). Durant cette période, coïncide en effet à un pic de production et une forte demande. Cela se traduit par l'ouverture d'un grand nombre de points de vente dans la région. Cependant, certaines années (forte production), l'offre est surnuméraire engendrant une baisse importante des prix de vente. Le but de l'extension de règles était donc principalement de stabiliser les prix durant ces périodes de crises, ce qui répond directement à un des objectifs de l'OCM FL.

La fraise n'est pas dans la liste des produits pouvant être retirés du marché dans le cadre de l'OCM FL (elle ne bénéficie pas de l'indemnité compensatoire de retraits). D'autre part, la coordination entre les producteurs était difficile limitant les possibilités de maîtrise des surfaces plantées ou de retrait volontaire afin d'éviter de gérer des crises conjoncturelles. Le dispositif d'extension a donc été utilisé pour que soient organisées et respectées les décisions de mise à l'écart de la vente sans compensation.

Son fonctionnement a été possible car l'AOP porteuse de la demande avait reçu un appui de l'administration et des autorités, qui était nécessaire pour garantir le respect de la politique de contingentement (les autorités étant en charge des contrôles).

Le contingentement de la production, par extension de règles, a été appliqué à deux reprises lors des campagnes de 1994/1995 et 1996/1997. Les deux fois, il a été utilisé à plusieurs reprises dans l'année et en particulier lors de la Semaine Sainte. En 1997, une partie de la production a été détruite.

Globalement, l'efficacité de l'extension de cette règle de contingentement a été perçue par l'AOP comme efficace pour adapter, de manière ponctuelle, les volumes commercialisés à la demande du marché et éviter ou limiter des crises de marché.

Le dispositif a notamment bien fonctionné lors de la première utilisation, en 1994, lorsque l'appui des autorités a été important. Ces dernières ont, en effet, pris en charge le contrôle du respect des règles d'extension et l'application des sanctions. Le succès d'une mesure de contingentement est en effet conditionné à son respect par tous les producteurs. Or il peut être extrêmement attractif pour un producteur de ne pas respecter la règle de contingentement tout en bénéficiant de l'effet maintien de prix obtenu par les efforts des autres producteurs. Dans le cas étudié, où il n'existe pas de mécanismes de compensation financière incitant les producteurs à respecter les règles de contingentement, le contrôle était au cœur du succès de l'extension. Les succès auraient été plus mitigés la seconde année, où l'AOP a dû prendre à sa charge le contrôle.

L'extension a donc contribué à un des objectifs de la politique. Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif à un coût :

- d'une part il impose des coûts de contrôle et sanctions ;
- d'autre part il impose le coût de la perte des quantités retirées qui devrait être compensé par le gain obtenu par la stabilité du prix (cependant nous n'avons pas pu mesurer que le gain était avéré).

7.2.3.4 Les autres règles étendues

En ce qui concerne l'extension de 1994 :

- la date de démarrage de la campagne avait pour objectif d'éviter une mise en culture précoce des plants, qui a pour conséquence la mise en marché de fruits de mauvaise qualité. Cette mesure répondait bien à l'objectif global de l'OCM d'amélioration de la compétitivité par la programmation de la production et l'amélioration de la qualité des produits. Cette mesure a été ensuite abandonnée.
- L'établissement de règles communes sur les emballages répondait à la volonté d'instaurer une certaine homogénéité dans l'offre sachant que les acheteurs imposaient de plus en plus des conditionnements de formes et tailles légèrement différentes, rendant extrêmement complexes pour les producteurs le respect de ces exigences. Afin de pouvoir répondre à l'attente des consommateurs pour des emballages adaptés à leur besoin, il a semblé opportun aux producteurs des OP de standardiser les différents types d'emballage pour éviter une multiplication des exigences des acheteurs.
- Les mesures environnementales ont été introduites en 1996 avec la nouvelle OCM. Elles n'ont pas eu d'impact important, car les mesures indiquées correspondaient aux normes en vigueur et à la pratique générale. L'extension a permis de les rappeler, mais n'aurait pas entraîné de modifications importantes des pratiques.

7.2.3.5 Les raisons de l'abandon du dispositif

Les règles d'extension n'ont pas été poursuivies dans le secteur de la fraise pour un ensemble de raisons :

- l'efficacité de l'extension dépendait du contrôle du respect des règles par l'ensemble des producteurs. Le contrôle est nécessaire car il est extrêmement attractif de ne pas respecter les règles, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en place des règles de contingentement de l'offre (il s'agit d'un problème d'action collective bien connu appelé problème du « cavalier seul »). L'AOP n'avait pas la capacité d'assurer ce contrôle sans l'appui des autorités. Sachant que ces mesures étaient peu populaires auprès des producteurs qui n'appartenaient pas à des OP, l'implication des autorités serait devenue plus difficile.

- le développement des organisations de producteurs dans le secteur de la fraise a également limité l'importance de la coordination entre les producteurs indépendants et les OP.

Ainsi depuis la fin de la période d'extension, en 2000²⁴⁶ et en 2006²⁴⁷, respectivement 50 et 35 millions de kg de fraises ont été retirés de la vente (en particulier lors de la Semaine Sainte), sans application de règles d'extension. D'autre part, selon l'AOP Asophresas, le développement des OP et le financement de programmes opérationnels aurait favorisé :

- la professionnalisation des producteurs, la spécialisation de la région, facilitant la coordination et une meilleure programmation de la production ;
- l'amélioration des relations commerciales et création de relations commerciales contractuelles avec des acheteurs identifiés, limitant le besoin de règles du type de celles émises sur les emballages ;
- l'amélioration de la rationalisation de la production, gestion de la qualité au détriment de la quantité contribuant à limiter les risques de crises conjoncturelles (bien que ne l'annulant pas totalement).

7.2.4. Le cas de la France

La France est l'Etat membre qui a le plus souvent mobilisé l'extension des règles. Quatre arrêtés ministériels les définissent²⁴⁸ de 1998 à 2007. Les arrêtés de 31 janvier 2002 et du 16 août 2002 précisent les modalités de mises en œuvre de l'extension des règles. Ils indiquent que les règles spécifiques sont définies annuellement, pour chaque produit, à l'occasion de chaque campagne et sont transmises préalablement pour approbation aux autorités de tutelle.

Outre l'obligation pour tous les producteurs d'appliquer des règles étendues, des cotisations financières ont été demandées à tous afin de financer des actions. Nous traitons ces deux aspects à la suite l'un de l'autre.

7.2.4.1 Les structures à l'origine des demandes d'extension

L'organisation économique du secteur fruits et légumes français

La France a retenu une organisation de son secteur fruits et légumes particulière. Deux types de structures de second niveau jouent un rôle :

- au niveau de la structuration de la production à l'échelle de grands bassins de production : les comités économiques agricoles des fruits et légumes, au nombre de 9
- au niveau de la structuration d'une filière par produit : les sections nationales

Les Comités économiques agricoles des fruits et légumes (CEAFL)

Suite à la réforme de l'OCM FL de 1996, en 1998 les comités économiques fruits et légumes qui existaient à une échelle régionale ont été regroupés pour former 8 grands bassins (Nord, Bretagne, Normandie, Nord Est, Val de Loire, Grand Sud Ouest, Rhône Méditerranée, Corse et un comité fruits), auxquels s'ajoutent des comités spécialisés (le CENALDI (Comité économique agricole des légumes à destination industrielle), le CEBI (Comité économique du bigarreau d'industrie)) et le comité économique du Pruneau).

Selon le code rural français (article L552-1) les missions des comités économiques sont « d'harmoniser les disciplines de production, de commercialisation, de prix et d'appliquer des règles communes de mise en marché ». Une seconde mission est définie ainsi : « ils contribuent à la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires ».

La réforme de 1996 a donc profondément remis en cause leur rôle, étant donné que l'OCM s'appuie directement sur les OP bien qu'en France ces dernières peuvent déléguer une partie de leurs missions aux comités (Mordant, 2004).

Actuellement, les rôles des comités sont très différents d'un bassin à l'autre. Ils ont de manière générale les fonctions suivantes :

- la promotion des produits du bassin
- l'organisation économique et l'appui aux organisations de producteurs
- la connaissance, l'orientation de la production et de la première mise en marché
- l'expérimentation : expérimentations de nouvelles variétés, test de nouveaux intrants (etc.) au sein de

²⁴⁶ Source : El Mundo 03/04/2000

²⁴⁷ Source : La Tierra n°197, julio-agosto 2006, p.32

²⁴⁸ Notons que l'extension des règles était appliquée pour certains produits avant 1996, au titre de l'OCM précédente.

stations d'expérimentation propriété des CEAFEL, dans lesquelles une partie du personnel est employée par le CTIFL (Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes).

- les relations avec les services de l'Etat et les collectivités locales ;
- l'assistance et conseil aux organisations de producteurs et aux producteurs.

Les comités économiques ont à la fois pour membre des OP et des producteurs « indépendants ». Les OP doivent obligatoirement adhérer aux comités. En revanche les producteurs non-adhérents à des OP le font sur une base volontaire.

Les comités économiques jouaient jusqu'à présent un rôle particulier dans le dispositif (à la fois de reconnaissance des OP et des fonds opérationnels) : ils sont l'intermédiaire entre le ministère et les OP, facilitant ainsi les relations. Par ailleurs ils sont responsables de centraliser et de proposer de nouveaux forfaits pour les actions des programmes opérationnels et ils font la demande d'extension des règles (nous revenons en détail sur ces fonctions dans les sections de cette étude concernant ces dispositifs).

Ces comités économiques sont fédérés au sein d'une structure appelée FEDECOM (Fédération des comités de bassin et des fédérations spécialisées en fruits et légumes) qui siège à la CNFO (Commission Nationale des Fonds Opérationnels) et le groupe fruits et légumes de la CNT (Commission Nationale Technique). FEDECOM n'a cependant pas de personnel permanent.

Les sections nationales par produit

Depuis 1998, les sections nationales sont des émanations des CEAFEL, elles ne sont pas des entités juridiques reconnues. Les sections nationales ont pour missions de faire des actions de promotion autour d'un produit particulier ou d'un groupe de produits, de favoriser la concertation des acteurs de la filière, de définir des plans stratégiques pour leur produit ou groupe de produits ainsi que des plans d'anticipation et de gestion de crises qui comprennent des dispositifs de préparation et de suivi des campagnes avec la mise en œuvre d'outils d'intervention adaptés à leur produit en cas de crise ou pour les prévenir.

Les sections par produit ont un niveau d'activités très inégales selon les produits : dans le cas du chou fleur l'action de la section est très liée à l'action du CERAFEL Bretagne. Dans le cas de la pomme, l'action de la section nationale est importante, tout comme dans le cas de la tomate. En revanche la section nationale pêche, et celle de la salade sont peu actives.

La restructuration en discussion en France

Ces deux types de structures ne sont pas reconnus en tant qu'AOP bien qu'elles effectuent des actions qui, dans l'esprit du règlement CE 2200/96, correspondent aux actions que pourraient mener des AOP. Les CEAFEL ne pourraient pas être reconnues AOP car l'adhésion des OP ne se fait pas sur une base volontaire mais sur une base obligatoire, ce qui est en contradiction avec le règlement européen.

Ces structures sont financées par des cotisations obligatoires versées par les OP et les producteurs individuels y adhérant.

Suite à la réforme de l'OCM FL de 2007, cette structuration est remise en cause afin de mieux adapter la structuration française à l'approche retenue dans l'OCM FL soutenant l'émergence d'AOP. A priori les comités économiques devraient disparaître, les sections nationales devraient demander une reconnaissance en tant que AOP (elles seront alors des AOP nationale regroupant plus de 50% de la production). Elles auront un rôle important dans l'extension des règles.

En parallèle de ces AOP nationales, des AOP fournissant des services aux OP pourraient se développer. Les comités pourraient éventuellement se transformer en AOP de ce type, ce qui leur imposera de fournir des services appréciés à court terme. Ceci pourrait aboutir à la disparition de certains comités économiques qui ne sont pas reconnus par leurs adhérents.

Certaines AOP, du type AOP de services, existent déjà, mais elles sont peu nombreuses (4 en 2006). Elles sont apparues lorsque les OP avaient déjà l'habitude de travailler ensemble dans un bassin donné (leur émergence a historiquement souvent été liée à l'action d'un comité économique) ou autour d'un produit sur lequel une coordination était nécessaire (les produits transformés avec l'AOP ...).

Les CEAFEL et les comités spécialisés (voir encadré) sont à l'origine des demandes d'extension des règles pour les produits sur lesquels les OP existantes dans la région ou les départements ont une représentativité suffisante. Les règles étendues étant nombreuses et détaillées, nous ne présentons pas dans ce rapport la liste exhaustive des circonscriptions géographiques et des produits concernés par l'extension des règles de 1998 à 2007.

L'adhésion des OP étant obligatoire aux CEAFEL, ces derniers ont en général la représentativité nécessaire pour les principaux produits des OP, pour pouvoir demander des extensions de règles. Ils doivent cependant chaque année justifier de cette représentativité.

Selon l'analyse réalisée, de 1998 à 2007, les huit bassins géographiques ont fait des demandes d'extension de règles à toutes les campagnes, en dehors du bassin Nord Est qui ne l'aurait appliqué qu'une fois. Le CENALDI (Comité Economique Agricole des Légumes à destination industrielle) aurait fait une demande d'extension une fois, et l'extension ne semble pas avoir été utilisée par les deux autres comités. Enfin, une extension de règles a d'autre part été établie à l'initiative des organisations interprofessionnelles (extension n° 2001/C92/02).

7.2.4.2 Les produits concernés

L'extension concerne 23 produits frais qui correspondent aux grandes productions gérées par les OP dans les bassins géographiques (du fait de la règle de représentativité). Les produits sont à peu près identiques d'une campagne à l'autre.

Les produits concernés par l'extension en Languedoc Roussillon sont les suivants :

- Les fruits :
 - la pomme / la poire
 - les pêches/nectarines/ brugnons/abricots
- les légumes :
 - les asperges
 - les concombres
 - les salades
 - l'artichaut (à partir de 2004/05)
 - la châtaigne (à partir de 2004/05) dans le Gard uniquement
 - le raisin de table (à partir de 2004/05) dans le Gard uniquement.

Ils correspondent aux principaux produits du Languedoc Roussillon (voir 4.1.5.2).

La mesure précise du nombre de producteurs et des volumes concernés par l'extension des règles, vu l'importance du dispositif est difficile, mais il ne fait pas de doute que la mise en œuvre de ce dispositif est vaste et son impact potentiel important.

7.2.4.3 Les règles étendues

Les règles étendues en Languedoc Roussillon concernent tous les points de l'annexe III du règlement (CE) n°2200/96, qui définit le type de règles qui peuvent faire l'objet d'une extension :

- La règle de connaissance de la production (point 1) : les producteurs des circonscriptions économiques doivent transmettre des informations au cours de l'année concernant leur prévision de récoltes par variétés, les quantités récoltées, les stocks et les capacités de stockage. Des informations plus détaillées sont parfois demandées pour certains produits. Ces informations sont collectées et traitées par les comités économiques et elles facilitent la gestion des campagnes en contribuant à la programmation de la production pour les producteurs, l'anticipation des crises et la mise en œuvre d'actions commerciales.
- La règle de production (point 2), elles imposent pour certains produits :
 - des choix de variétés dans le bassin, on peut considérer que ceci devrait contribuer à garantir, pour les produits concernés par l'extension, une certaine homogénéité, qui permet aux acheteurs d'associer le bassin à un produit donné ;
 - des règles d'éclaircissage des vergers qui devraient contribuer à gérer les volumes récoltés et la qualité des fruits produits.
- la commercialisation (point 3) : ce sont les règles les plus nombreuses et les plus détaillées. Elles imposent :
 - des dates de début de commercialisation
 - des règles de qualité et de calibre (définies en fonction des prévisions de récoltes) au fil de la campagne, ce qui devrait garantir une homogénéité des produits pour les acheteurs et d'associer une qualité minimum avec la production issue d'un bassin ;
 - des règles de présentation, de conditionnement et d'emballages pour la première mise en marché ;
 - des règles d'apposition d'étiquettes d'identification qui doivent respecter des normes définies par le comité : en général, elles imposent d'indiquer l'origine géographique en précisant les départements voire le terroir de production et pour certains produits des caractéristiques de qualité, par exemple la fermeté pour les pommes.
- Protection de l'environnement (point 4) : elles imposent des règles concernant :

- l'usage des engrais et des fumures, des produits phytosanitaires, des méthodes de protection des cultures,
 - la teneur maximale en résidus de produits phytosanitaires et d'engrais,
 - l'élimination des sous-produits et matériels usagés,
 - la destruction des produits retirés du marché.
- retraits (point 5) : les règles étendues concernent également les retraits et définissent les périodes de retraits, les prix de retraits, ainsi que leurs destinations.

La comparaison des arrêtés préfectoraux définissant de façon générique les règles pour la première période et pour la dernière période ne montre aucune évolution notable au cours de la période²⁴⁹.

7.2.4.4 Analyse de l'efficacité de l'extension des règles (hors contributions financières)

L'analyse du contenu des règles montre qu'en France et en Languedoc Roussillon, l'extension de règles a plusieurs objectifs :

- permettre une gestion régionale de la production, qui dépasse celle que peut réaliser chacune des OP, ceci en obligeant :
 - d'une part les producteurs à transmettre des informations qui permettent aux bassins de faire des prévisions de récolte et de définir des règles commerciales, de retrait (etc.) en fonction de chaque prévision de récolte ;
 - et d'autre part en intervenant sur la production (l'éclaircissage des vergers ou choix de variétés par exemple).
- contribuer à construire vis-à-vis des acheteurs une image positive des produits en provenance des bassins en améliorant la qualité et la valeur commerciale :
 - homogénéisation des variétés, les qualités, les modes de commercialisation utilisées dans un bassin ;
 - amélioration de la présentation des produits (calibrage, étiquetage, présentation).
- assurer la programmation de la production et régulariser les prix à la production par l'instauration de dates de commercialisation et la programmation des retraits de production.

En Languedoc Roussillon, le bassin qui a mis en œuvre l'extension des règles jusqu'à présent, considère que les règles étendues ont permis :

- une normalisation de la production en limitant l'existence de fausses étiquettes, permettant des règles de calibrage, définissant une qualité minimum pour la région, en limitant les ventes au noir. De manière concrète, dans la région, les ventes en vrac ont disparu, et sur les fruits, les catégories D et E ne sont plus vendues en frais mais systématiquement envoyées à la transformation.
- de faire un suivi de la production, les producteurs non adhérents devant déclarer les surfaces de production par variétés et leur prévision et récolte effective dans l'objectif initial de pouvoir faire une gestion de marché.

Concernant la normalisation de la production, de l'avis des opérateurs du secteur, certaines des règles étendues ont eu des effets lors des premières années de mise en œuvre car, en définissant des standards minimums, elles ont contribué à améliorer et homogénéiser la qualité des produits commercialisés.

Cependant, l'aspect obligatoire de l'extension des règles a été difficile à faire accepter et respecter aux producteurs non-adhérents des OP. De ce fait, selon certains opérateurs, plusieurs règles ont finalement été limitées à des standards du marché ou à la réaffirmation des normes communautaires. De plus, l'adoption de règles contraignantes a été possible lorsqu'elle faisait l'objet d'un consensus interprofessionnel. Enfin, ceci pourrait également expliquer que les règles aient peu évolué au cours du

²⁴⁹ Cependant le détail des normes imposées est défini par les comités économiques régionaux concernés, et a pu évoluer au cours du temps.

temps. Ainsi si certaines règles ont été contraignantes initialement, elles sont par la suite devenues des normes commerciales appliquées par tous.

Concernant les règles de connaissance de la production : la production de données a permis une meilleure connaissance et un suivi des évolutions des secteurs. Cependant, selon un opérateur, l'objectif d'en faire un outil de gestion du marché n'aurait pas été atteint de manière satisfaisante dans la mesure où les délais de collecte des données ne le permettaient pas.

Enfin la mise en place de l'extension a eu un coût : il a nécessité une communication importante auprès des producteurs non membres et qu'une personne soit embauchée pour les contrôles.

En conclusion, l'extension a eu un effet sur la normalisation de la production de la région et sur l'abandon de certaines pratiques commerciales néfastes à l'image des produits, ce qui rentre dans l'objectif global de la politique. En revanche, l'extension de règles ne semble pas avoir une efficacité nette sur la meilleure programmation de la production et la gestion des crises de marché.

La mise en œuvre du dispositif engendre un coût pour les opérateurs porteurs de l'extension (lié au contrôle du respect des règles). Ce coût est lié au fait qu'il est difficile pour les producteurs non – adhérents aux OP d'accepter des règles, desquelles ils n'ont pas participé à l'élaboration.

Ainsi, les règles étendues doivent nécessairement faire l'objet d'un certain consensus pour qu'elles soient respectées avec un coût de contrôle limité ce qui semble aboutir soit à l'adoption de règles peu contraignantes, soit à l'adoption de règles nécessaires qui font en effet l'objet d'un consensus dans l'interprofession.

7.3. Les contributions éventuelles des producteurs non membres ont-elles contribué à une meilleure atteinte des objectifs de la politique ?

A Huelva, aucune cotisation financière n'a été demandée. En revanche, en France, l'extension des règles est assortie de contributions financières.

7.3.1. Nature des cotisations en France et utilisation

Les comités économiques (CEAFL) sont autorisés à prélever des cotisations auprès des producteurs, n'adhérant pas à des organisations de producteurs. Le montant des cotisations est fixé annuellement par arrêté et ne peut être supérieur aux cotisations prélevées auprès des adhérents des organisations de producteurs.

Ces cotisations sont destinées :

- au fonds de gestion administrative (fonctionnement et contrôle) mis en place par les comités économiques afin d'assurer leur fonctionnement administratif ;
- au fonds de promotion, d'études et de recherche mis en place, le cas échéant, par les comités économiques afin de couvrir les actions générales bénéficiant à l'ensemble des producteurs (adhérents ou non d'OP).

A titre illustratif, pour les campagnes 2000-2001 et 2005-2006, le montant des cotisations perçues dans le Bassin Rhône Méditerranée (BRM), qui inclut la région Languedoc Roussillon, est présenté dans le tableau page suivante.

La répartition entre les deux fonds (administratif et promotion/expérimentation) varie selon les produits et les années. En 2000/01, la part administrative est globalement inférieure à celle promotion/expérimentation. En 2005/2006, les fonds administratifs ont plus d'importance : pour 2005, le calcul des cotisations (multiplication des données de volume et des contributions unitaires), hors salade et raisins de table, permet d'estimer à 713 000 euros le fonds administratif, et 509 000 euros pour le fonds promotion/expérimentation.

Les montants prélevés via ce dispositif sont significatifs, bien que représentant un volume financier limité par rapport à la production régionale : en 2005, ils représentent respectivement 0,14 % et 0,10 % de la valeur de la production régionale (estimé à environ 490 M€).

Le dispositif a pour objectif premier de financer des services qui théoriquement devraient bénéficier à tous les producteurs : encadrement institutionnel du secteur, la recherche/expérimentation et la promotion générique. Sur ce dernier point dans le cas du BRM, les cotisations prélevées via l'extension ne seraient pas utilisées à la promotion.

Tableau 88 : Cotisations pour les campagnes 2000/01 et 2005/06 dans le bassin du Rhône Méditerranée

Circonscription économique concernée	Produit	Cotisations 2000-2001		Cotisations 2005-2006	
		Participation au fonds de gestion administrative et de contrôle	Participation au fonds de promotion, d'études et de recherche	Participation au fonds de gestion administrative et de contrôle	Participation au fonds de promotion, d'études et de recherche
Bassin du Rhône Méditerranée	Tomates	5 F/tonne (2000)	10 F/tonne (2000)	0,90 euro/tonne (2005)	2,00 euros/tonne (2005)
	Salades	0,018 F/pied	0,012 F/pied	7,00 euros/10 000 pieds	9,00 euros/10 000 pieds
	Pommes	5 F/tonne	8 F/tonne	1,00 euro/tonne	1,10 euro/tonne
	Poires	5 F/tonne	10 F/tonne	1,05 euro/tonne	1,25 euro/tonne
	Pêches, nectarines, brugnons	7 F/tonne (2000)	22 F/tonne (2000)	2,10 euros/tonne (2005)	0,50 euro/tonne (2005)
	Concombres	12 F/tonne (2000)	18 F/tonne (2000)	1,60 euro/tonne (2005)	2,40 euros/tonne (2005)
	Abricots	6 F/tonne (2000)	14 F/tonne (2000)	1,80 euro/tonne (2005)	1,50 euro/tonne (2005)
	Asperges	35 F/tonne	65 F/tonne	8,70 euros/tonne	7,30 euros/tonne
	Châtaignes			4,50 euros/tonne	4,50 euros/tonne
	Artichauts			1,60 euro/tonne (2005)	0,20 euro/tonne (2005)
	Raisin de table			2,50 euros/tonne	1,50 euro/tonne

Note : Entre parenthèses, sont signifiées les années des campagnes pour lesquelles les contributions sont applicables si différentes de celles figurées en tête de colonne.

Source : Réglementation française

7.3.2. Efficacité

L'efficacité des cotisations tient essentiellement à celui des programmes de recherche et d'expérimentation. Le fonds administratif couvrant le coût de fonction de l'antenne et notamment le système de contrôle du respect des règles d'extension.

Le comité économique du BRM est responsable des programmes d'innovation-expérimentation²⁵⁰ en correspondance avec les enjeux de la filière et qui sont en partie financés par les cotisations. Ces objectifs sont directement reliés à des objectifs définis dans l'OCM FL (voir leur description dans l'encadré suivant).

Axes du programme de recherche et d'expérimentation du CEAFL BRM

Axe 1 : innovation, adaptation de l'offre à la demande des consommateurs et aux exigences des marchés (régionaux, nationaux et export) :

1. Sélectionner des variétés adaptées à la demande en termes de goût, de couleur, de calendrier de production, d'aptitude à la conservation, au conditionnement, au transport et à la transformation.
2. Mettre au point les itinéraires techniques de conduite de variétés innovantes
3. Rechercher des packagings innovants et permettant à la fois d'améliorer la qualité après récolte et de différencier le produit pour segmenter l'offre (snacking...)

²⁵⁰ BRM est propriétaire de stations d'expérimentation dans lesquelles une partie du personnel est employée par le CTIFL.

Axe 2 : Réduire les coûts de production – optimiser la marge économique

1. Mettre au point des techniques et sélectionner des variétés permettant une augmentation et une stabilisation du rendement commercial : amélioration de la qualité à la récolte et après récolte
2. Mettre au point des techniques de simplification de certaines opérations : non taille, taille mécanique, éclaircissage assisté, mécanisation de la récolte ou du stockage conditionnement
3. Mettre au point des techniques et sélectionner des variétés permettant une réduction des intrants : vergers semi-extensifs en agriculture biologique, réduction des consommations en eau d'irrigation, maîtrise de la fertilisation, maîtrise de l'enherbement, diminution des traitements phytosanitaires (voir les objectifs 4, 5 et 6 de l'axe 3 ci-dessous), réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Axe 3 : Modes de production capables de répondre aux exigences de la réglementation, au respect de l'environnement et aux attentes sociales – Sécurité alimentaire, Santé.

1. Anticiper sur l'évolution réglementaire pour proposer des itinéraires techniques adaptés
2. Anticiper sur le développement de nouveaux bio-agresseurs au travers d'une veille sanitaire et mettre au point des techniques de lutte
3. Mettre au point des méthodes de lutte alternatives aux traitements chimiques
4. Sélectionner des variétés tolérantes aux maladies et ravageurs
5. Mettre au point des techniques de modélisation permettant de réduire les doses au travers d'une meilleure connaissance des dynamiques des maladies et ravageurs
6. Mettre au point des techniques permettant le contrôle et la réduction des bio-agresseurs par le développement de zones de biodiversité, l'optimisation des auxiliaires

De l'avis de l'ensemble des acteurs (institutions et producteurs) rencontrés, l'expérimentation est reconnue comme nécessaire et positive pour le secteur car elle maintient, au côté des centres de recherche privés (travaux de pépiniériste sur l'amélioration variétale par exemple), une recherche au service des intérêts collectifs.

Par exemple, des efforts de recherche importants ont porté sur l'abricot. En effet, en Languedoc Roussillon, le verger d'abricotier était en régression forte du fait d'une maladie dont les conséquences sont que les feuilles des abricotiers sortent précocement dès la période hivernale. Une des stations de la région a lancé un programme sur l'abricot qui a permis d'identifier plusieurs variétés adaptées à la région et résistantes. Le redéploiement du verger d'abricotiers est, selon BRM, lié à ce programme d'expérimentation financé par les fonds d'extension. Les pépiniéristes privés n'auraient pas fait un investissement de ce type, le marché étant trop réduit.

Cependant certaines limites ou critiques peuvent être invoquées à l'encontre du dispositif, sans toutefois en remettre en cause l'efficacité. :

- Tout d'abord, pour la durabilité du dispositif, il est important que les contributeurs (et notamment ceux non volontaires) puissent constater les retours positifs des actions qu'ils financent.
- Le dispositif (et plus généralement le fonctionnement global d'encadrement du secteur par des bassins, sections, etc.) est perçu par certains acteurs comme coûteux, ce qui en lien avec le point précédent, veut dire que l'efficacité (l'ampleur des retours aux producteurs au regard de leur contributions) n'est pas jugée suffisante. On observe en effet dans le tableau précédent que pour l'année 2005 et certains produits (la pêche, l'abricot, l'artichaut et le raisin de table), que la contribution des producteurs aux fonds de gestion administrative et de contrôle est supérieure à celle aux fonds expérimentation/promotion.

Enfin l'extension des règles en France était construite sur le principe d'adhésion obligatoire des OP aux CEAFEL, ce qui permettait à ces derniers d'avoir une représentativité suffisante. La France a engagé une réforme de l'organisation économique des fruits et légumes (voir encadré) qui pourrait remettre en cause l'utilisation de l'extension des règles. En effet, les CEAFEL devraient si la réforme est poursuivie mobiliser des financements européens plutôt que nationaux, une des solutions étant alors qu'ils demandent une reconnaissance en tant qu'AOP. Ceci remettra en cause le principe de l'adhésion sachant que les OP doivent adhérer de manière volontaire aux AOP selon le règlement communautaire.

La plupart des opérateurs rencontrés considéraient que la participation des OP risquait, dès lors, de diminuer et de remettre en cause la possibilité d'appliquer des extensions des règles. Sur ce point les

plus grandes craintes concernent les conséquences éventuelles sur le financement des centres d'expérimentation ; et mais aussi les mécanismes de gestion de crise qui étaient également coordonnés par les comités économiques, ces derniers définissant des règles étendues concernant les retraits.

7.4. L'extension des règles a-t-elle engendré des distorsions de concurrence ?

Selon le règlement de l'OCM FL l'extension des règles ne doit pas générer de distorsion de concurrence. Elle vise à amplifier l'action des OP et assurer la stabilité du marché. Il s'agit, donc, dans le principe de garantir un « bon » fonctionnement du marché en permettant que les règles édictées par les OP (en cohérence avec les objectifs de l'OCM FL) soient adoptées par tous les producteurs d'une zone donnée pour un produit donné.

Cependant, dans la mesure où l'extension consiste à imposer des règles des OP à des non adhérents, ces derniers peuvent considérer ces règles comme une entrave au principe de libre compétition limitant leurs possibilités d'actions sur le marché. Les règles de commercialisation et de production peuvent être particulièrement soumises au risque d'introduire des distorsions, étant donné que pour un même produit il existe une diversité de systèmes de production et de canaux de commercialisations. Les règles étendues doivent le prendre en compte. On voit ainsi que la réflexion sur la distorsion de concurrence est au cœur du dispositif.

Selon nos observations de terrain, dans la région de Huelva, aucun problème de distorsion de concurrence n'a été signalé. A la période où le contingentement a été appliqué, la région de Huelva était la seule zone productrice sur le marché de la fraise. De plus, les mesures ont été ponctuelles. Les préjudices potentiels étaient faibles voire inexistantes.

En France, le dispositif ayant été mobilisé plus lourdement la question des distorsions peut se poser. Le conflit le plus notoire sur le sujet a opposé le CERAFEL (Comité économique régional de Bretagne) et les producteurs de choux fleurs biologiques, ces derniers remettant en cause le bien-fondé du versement des cotisations à un comité qui, selon eux, ne représentaient les intérêts de la filière biologique.

Dans la région du Languedoc Roussillon que nous avons particulièrement étudiée, le comité économique a signalé avoir connu un procès, qu'il a remporté, portant sur la légitimité de l'extension et la réelle représentativité du bassin. Cependant, bien que le principe de l'extension semble ne pas avoir été apprécié par les producteurs non-adhérents dont certains remettent en cause la légitimité des comités économiques, selon notre analyse les mesures étendues n'ont pas généré des distorsions de concurrence importantes en Languedoc Roussillon. En effet, comme nous l'avons souligné, l'efficacité de l'extension dépend de l'existence d'un système de contrôle. Ce système est porté par l'institution qui demande l'extension et il est donc assez limité. Par conséquent, les règles étendues doivent faire l'objet d'un consensus, soit parce qu'elles sont peu contraignantes soit parce qu'elles sont reconnues comme nécessaires par l'interprofession.

7.5. Jugement évaluatif

L'extension des règles permet, dans certaines conditions, de contraindre les producteurs n'adhérant pas à des OP à suivre des règles mises en place par des (A)OP et à contribuer financièrement à des actions bénéficiant à l'ensemble des producteurs.

A l'échelle UE, la mobilisation de ce dispositif est très faible pour plusieurs raisons parce que : soit le taux d'organisation élevé rend caduque la nécessité d'une coordination imposée entre producteurs des OP et producteurs « indépendants » ; soit le taux d'organisation étant faible, les (A)OP n'ont pas la représentativité exigée par le règlement pour demander que des règles soient étendues ou les OP n'y voient pas d'intérêt ; soit dans certains Etats membres (Allemagne notamment), le principe de

l'extension est vu comme remettant en cause la liberté d'actions des producteurs qui ont délibérément choisi de ne pas participer au système organisé.

Ce dispositif s'adresse donc à des régions/pays où le taux d'organisation est moyen, l'extension des règles pouvant être un moyen d'amplifier, par la contrainte, l'effort de structuration de l'offre entrepris par les OP. Il permet également de répondre à l'enjeu de coordination entre les OP et les autres premiers metteurs en marché.

En ce qui concerne l'efficacité du dispositif : à l'échelle communautaire, du fait de sa faible utilisation, l'efficacité de ce dispositif est donc 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. On peut donc considérer que l'application de l'extension des règles est une spécificité française liée à une organisation institutionnelle particulière du secteur fruits et légumes.

Dans les deux cas, l'application du principe d'extension des règles a montré des résultats. Dans un cas pour une meilleure maîtrise de la stabilité du marché, dans un autre cas pour le financement de programmes d'expérimentations et une coordination supérieure à l'échelon des OP spécifique à la France.

De manière plus détaillée dans le cas de la Huelva en Espagne : L'extension des règles a été mobilisée pour mettre en place essentiellement un contingentement de l'offre (non mise en marché de produits, avec ou non destruction mais sans compensation financière). La région de la Huelva, principale zone de production de fraise en Europe, est soumise régulièrement à des crises conjoncturelles sur ce produit. Le principe du contingentement était que le retrait de certaines quantités devait limiter l'effondrement des prix et être globalement rentable pour le producteur. Selon les dires de l'opérateur ayant porté ce dispositif, il a permis, dans la mesure du soutien des autorités pour son contrôle, de gérer efficacement ces périodes de crise. L'extension des règles a été abandonnée par la suite, car elle nécessitait l'implication des autorités pour le contrôle de son application et que la progression du taux d'organisation a limité la nécessité de coordination imposée avec les producteurs indépendants.

Dans le cas de la France : l'organisation économique du secteur des fruits et légumes en bassins économiques, propre à la France, est un élément fondamental expliquant l'utilisation massive du dispositif d'extension des règles. Les OP ont l'obligation jusqu'à présent d'adhérer à des structures, appelées comités économiques, qui disposaient aisément de la représentativité nécessaire à l'extension des règles, dans les zones où les OP sont développées. Les règles étendues portaient tant sur l'information sur la production, la production, la commercialisation, l'environnement et la gestion de crises (gestion des retraits). Par ailleurs les producteurs non membres doivent verser des cotisations aux comités destinées à financer le fonctionnement du comité (notamment le contrôle du respect des règles étendues) et des programmes d'expérimentation et de recherche.

Le financement de l'expérimentation et la recherche est le point le plus plébiscité par les opérateurs rencontrés qui y voient un dispositif essentiel pour l'innovation dans le secteur, notamment sur les variétés, que le secteur privé ne peut pas générer de manière satisfaisante. En revanche en ce qui concerne les règles étendues, elles ont pour certaines permis d'assainir les pratiques commerciales (définition des emballages, des calibres etc.) mais elles ont peu évolué et correspondent aujourd'hui à des standards du marché, leur efficacité est donc discutable.

Enfin l'organisation économique en France connaît une réforme qui pourrait remettre en cause la pérennité du mécanisme d'extension en France²⁵¹.

²⁵¹ La France est en train de réformer l'organisation économique du secteur fruits et légumes. Les comités économiques de fruits et légumes, devront se tourner vers les aides de l'OCM FL pour obtenir des financements extérieurs. Une solution serait notamment qu'ils soient reconnus comme AOP sachant que leurs fonctions sont proches d'une association d'OP, mais cela réduira probablement le nombre d'OP adhérentes (l'adhésion aux bassins étant jusqu'à présent obligatoire pour les OP, mais ne peut l'être dans le cadre d'une AOP). Cette baisse du nombre d'adhérents pourrait réduire la représentativité des comités économiques et donc réduire l'application des extensions de règle dans ce pays.

En ce qui concerne l'efficacité, dans les deux cas ce dispositif est relativement coûteux à mettre en œuvre car il impose de contrôler les actions des producteurs « indépendants », qui en général n'adhèrent pas au principe de l'extension des règles. Il s'en suit que le respect des règles dépend soit d'un investissement lourd dans le contrôle ; soit, en cas d'un investissement dans le contrôle plus léger, d'un consensus autour des règles. L'existence du consensus signifie soit que les règles sont peu contraignantes (on peut alors questionner leur efficacité), soient qu'elles sont reconnues comme nécessaires par l'interprofession et donc acceptées, dans une certaine mesure, par les producteurs « indépendants ».

En ce qui concerne les risques de distorsion de concurrence, la réflexion du paragraphe précédent indique qu'ils sont peu élevés du fait de la nécessité d'un consensus, qui permet de limiter les coûts des systèmes de contrôle du respect des règles.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1. Conclusions

L'objet de cette évaluation est d'analyser, de 1996 à aujourd'hui, les effets des mesures de l'organisation commune de marché des fruits et légumes (OCM FL) concernant les organisations de producteurs (OP) dans l'ensemble des Etats membres de l'UE-27.

L'OCM FL, établie en 1962, a été profondément réformée en 1996 par le règlement (CE) n°2200/96 du Conseil, qui est resté en force jusqu'à la récente réforme de 2007 (règlement (CE) 1434/2008 du Conseil). L'OCM FL de 1996 constitue un changement d'orientation de la politique : les instruments d'intervention directe sur le marché (retrait de la production du marché dans le but de stabiliser les cours) sont moins mobilisés afin de réduire les quantités de retrait alors que les instruments de soutien aux organisations de producteurs sont renforcés.

Ces dernières sont définies comme des structures, propriétés des producteurs de fruits et légumes, pouvant avant avoir tout type de statut, en charge notamment de la commercialisation de la production de leurs adhérents.

Par la mise en oeuvre de programmes opérationnels pluriannuels, cofinancés par les producteurs et la Commission, les OP doivent permettre d'atteindre plusieurs objectifs de l'OCM FL. Les OP sont ainsi en charge de la mise en oeuvre décentralisée de l'OCM FL dans le but de : de promouvoir la concentration de l'offre et de la mise en marché de la production de FL ; renforcer la position des producteurs dans un marché où la demande est de plus en plus concentrée et structurée ; de réduire les coûts de production et de régulariser les prix à la production ; de promouvoir des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement.

En 2007, l'OCM FL a été de nouveau réformée (règ (CE) 1182/2007 et (CE) 1432/2007), mais la logique d'action générale n'a pas été modifiée. Cette réforme a engendré une révision des mesures concernant les OP et les programmes opérationnels parmi d'autres modifications importantes (introduction des fruits et légumes dans le régime de paiement unique, découplage de l'aide à la transformation des FL, révision du régime d'intervention).

L'évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence, les effets non-intentionnels et les effets d'aubaine des mesures de soutien aux OP mises en place en 1996. Les effets des nouvelles dispositions de la réforme de 2007, n'étant appliquées que depuis 2008 ne sont pas étudiées. En revanche, l'évaluation analyse si la réforme de 2007 constitue un progrès par rapport à l'OCM FL de 1996. Elle est organisée en six questions évaluatives : les trois premières questions d'évaluation analysent en quoi les organisations de producteurs répondent aux objectifs qu'elles doivent permettre d'atteindre, la 4^{ème} question d'évaluation porte sur la pertinence des mesures au regard des besoins et problèmes du secteur FL. La 5^{ème} question analyse les résultats des programmes opérationnels au regard des objectifs de l'OCM FL qui leur sont assignés. La dernière question porte sur l'évaluation des possibilités d'extension de règles.

Les réponses à ces six questions permettent de formuler des conclusions générales sur l'efficacité et l'efficience des mesures de soutien aux organisations de producteurs. Nous les structurons en suivant les questions d'évaluation puis nous émettons un jugement général.

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

Les mesures de soutien prévoient la possibilité de constitution d'organisations de producteurs mais également à une échelle supérieure d'associations d'organisations de producteurs (AOP) et d'accords interprofessionnels. L'émergence de ces organisations est incitée par l'attribution d'aide aux

groupements de producteurs (OP pré-reconnues) et, une fois les OP reconnues, des aides permettant de cofinancer les fonds opérationnels.

Un taux d'organisation en moyenne faible et en recul, selon les données des rapports de suivi des Etats membres

En 2006, l'UE-25 compte 266 GP, 1 594 OP et 20 AOP. Un des indicateurs des résultats de la politique concernant l'émergence d'organisations de producteurs durables est le taux d'organisation (TdO). Il est calculé en rapportant la valeur de la production commercialisée (VPC) via les OP et les GP, sur la valeur nationale des fruits et légumes. Cet indicateur est à interpréter avec précaution étant donné que chaque Etat membre utilise une méthode différente pour calculer la valeur nationale des FL et que les rapports de suivi des Etats membres, permettant de calculer les VPC des OP et des GP, sont parfois incomplets.

Dans l'UE-27, le TdO est assez faible, atteignant environ 34% en 2006, il est très éloigné du niveau de 60% qui représente l'objectif de la politique pour 2013. Il est légèrement plus élevé dans l'UE-15, avec un niveau de 35% en 2006, mais en recul de 1,2% depuis 2000.

Des résultats inégaux entre les Etats membres

Les Etats membres montrent des résultats très inégaux : trois Etats membres dépassent 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 ont un taux proche de 35%. Ainsi, l'Espagne et l'Italie, les deux plus grands pays producteurs de FL de l'UE, ont un taux d'environ 30% qui est plus bas que la moyenne communautaire, tandis que la France, le troisième pays producteur de FL, atteint le taux de 50%. Calculé non plus sur la VPC des FL mais sur la surface en culture de FL, le TdO montre des résultats de la politique plus significatifs. Ceci est lié à l'importance des fruits et légumes destinés à la transformation industrielle au sein des OP, dont les prix sont en général plus faibles que ceux des FL pour le frais et qui génèrent ainsi une VPC à l'hectare plus faible. L'importance des FL destinés à la transformation dans la VPC des OP de certains EM s'explique par une révision de l'OCM FL transformé en 2000 qui a imposé aux producteurs d'adhérer à des OP pour pouvoir bénéficier de l'aide à la transformation.

Des résultats inégaux entre les sous-secteurs fruits, légumes et agrumes

Par ailleurs, le taux d'organisation est également très inégal selon les types de productions : le TdO (sur VPC) est plus élevé pour les fruits et les agrumes que pour les légumes, dans les pays du sud de l'UE. La situation est inverse dans les pays du centre et du nord de l'UE.

Des facteurs propres au dispositif expliquent ces performances inégales

Ces résultats en moyenne faibles et inégaux concernant les progrès de l'organisation du secteur FL dans le cadre de l'OCM s'expliquent par un ensemble de facteurs souvent liés entre eux.

Il existe tout d'abord des facteurs propres au dispositif : les Etats membres ont une marge de manœuvre assez importante dans l'application des règlements européens et notamment la définition des critères minimums²⁵² pour la reconnaissance des OP. Dans certains Etats membres, la Grèce notamment, les évolutions des législations nationales portant sur ce point expliquent des dynamiques locales.

De plus, suite à une modification réglementaire en 2003, les critères minimums pour la reconnaissance des OP ont été abaissés. Les Etats membres avaient la liberté de l'appliquer ou de maintenir des critères plus contraignants. Dans sept anciens Etats membres ceci s'est traduit par un abaissement des critères de reconnaissance (l'Irlande, la Suède, le Portugal, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et la Grèce) et la plupart des nouveaux Etats membres l'ont appliquée (sauf la Hongrie, la République Tchèque et la Slovaquie). Cette décision a eu des effets contrastés : d'une part le nombre d'OP a augmenté (par création *de novo* d'OP ou division de certaines); d'autre part dans certains Etats membres, ce sont surtout les OP de petite taille économique qui se sont multipliées, tandis qu'un

²⁵² Même si plusieurs Etats membres ont choisi de renforcer les critères communautaires de 2003, en général ces critères ont été placés sur un niveau plus bas par rapport à la période précédente.

pourcentage très limité d'OP (4% sur le total) a atteint une taille économique supérieure à 50 millions d'euros.

Or, si l'on admet que l'un des éléments déterminant le degré de compétitivité des OP est leur capacité de mettre en place des activités répondant (en qualité et quantité) aux exigences de la grande distribution (notamment la disponibilité d'une masse critique de produit, l'organisation de la logistique, la gestion de la qualité et la capacité financière), il faut alors constater que la plupart des OP se trouvent dans des conditions défavorables au développement des stratégies nécessaires pour être compétitives sur un marché où le système de la distribution est toujours plus concentré. En conséquence la baisse des minima de reconnaissance des OP (VPC et nombre de membres) permet d'atteindre l'objectif de concentration de l'offre (en particulier dans les régions peu organisées), mais ne permet pas d'atteindre l'objectif de meilleure adaptation à la demande et d'amélioration de la compétitivité des OP (en particulier dans les régions moyennement à très organisées)

Des facteurs externes au dispositif expliquant ces performances inégales

Il existe également des facteurs externes au dispositif jouant sur le taux d'organisation du secteur FL, que l'on peut organiser ainsi :

a- Facteurs structurels : tout en tenant compte des limites de fiabilité des données utilisées, on constate dans une certaine mesure que le TdO (base VPC) des secteurs FL s'accroît avec la taille moyenne des exploitations. A l'inverse (au moins pour le sous-secteur des légumes), le TdO diminue lorsque le nombre de producteurs s'accroît. Ceci semble donc indiquer que l'organisation est plus difficile lorsque les exploitations sont nombreuses et / ou de petite taille.

b- Facteurs liés à l'attractivité des OP pour les producteurs : deux analyses semblent indiquer que les producteurs tirent certains avantages économiques de l'adhésion à des OP dans les régions très organisées :

- La première analyse est une comparaison, dans les Etats membres/régions fortement et peu organisés, du niveau et de l'évolution de la valeur ajoutée nette d'exploitation par unité de travail (VANE/UTA) d'exploitations spécialisées en cultures de FL. Les résultats sont à considérer avec prudence étant donné que les données utilisées, provenant du RICA, ne permettent pas distinguer les exploitations adhérentes aux OP des autres. Ceci est donc approximé à partir du TdO de la région. Les exploitations des régions très organisées montrent des résultats économiques (VANE/UTA) supérieurs à ceux des exploitations des régions peu organisées. Cela pourrait indiquer l'existence d'une corrélation positive entre le TdO et le revenu des producteurs, mais aussi être influencé par d'autres facteurs comme la performance générale du secteur FL dans les régions comparées. En revanche, les résultats ne montrent pas clairement cette corrélation lorsque l'on fait une comparaison avec des régions moyennement organisées.
- Les résultats d'une enquête faite auprès des OP montrent que la fiabilité de l'OP par rapport au paiement et la garantie d'achat de la production (et donc le niveau du revenu) sont considérées, en général, comme les facteurs d'adhésion des producteurs aux OP les plus importants. Ils sont notamment, selon les résultats de l'enquête, plus importants que le niveau absolu des prix. En revanche des facteurs plus techniques, tels que les actions collectives visant la réduction des coûts de production (à l'exception des conseils techniques pour le changement des méthodes de production, en partie imposés par la législation) ou l'offre de services, n'apparaissent pas comme des facteurs centraux d'attraction des producteurs par les OP.

c- Les études de cas permettent d'identifier plusieurs autres facteurs, en faveur ou défaveur, de l'organisation :

- des facteurs historiques et culturels, notamment l'habitude historique des producteurs à travailler ensemble d'une part et d'autre part leur individualisme et leur méfiance envers les structures organisées. Cette dernière raison étant particulièrement invoquée dans les nouveaux Etats membres de l'Est. Il s'ajoute également des facteurs liés au contexte social spécifique à quelques régions du sud de l'Italie.

- Des facteurs liés au produit, notamment la difficulté d'organiser les produits très périssables (certains légumes) destinés au marché de l'ultra-frais (alors que les produits semi périssables offrent aux OP la possibilité de créer de la valeur ajoutée par des services tels que le stockage, l'emballage etc.).

- Des facteurs liés à l'organisation de la filière en aval, notamment l'importance de la grande distribution par rapport à la distribution traditionnelle, qui engendre une nécessité d'organisation plus ou moins forte.

- Des facteurs liés à la proximité des marchés de consommation, qui favorise, la vente directe des produits par les producteurs aux consommateurs/détaillants (avec la possibilité d'éviter le paiement de la TVA). Dans ce cas, la règle de l'apport total prévue par la législation peut freiner l'adhésion des producteurs aux OP car elle limite les possibilités de vente directe à des prix (probablement) plus élevés et hors TVA.

- Des facteurs liés à la fiscalité : l'adhésion à une OP fait que les ventes des producteurs doivent être totalement déclarées et soumises à la fiscalité. Dans les pays/ région où la transparence fiscale dans le secteur des FL n'est pas bien établie ceci peut constituer un frein à l'adhésion aux OP.

Dans les régions où les taux d'organisation sont faibles, les facteurs négatifs constituent des contraintes supérieures aux incitations créées par le dispositif et aux gains attendus par les producteurs à l'organisation.

Des effets d'aubaine qui semblent relativement faibles

Etant donné qu'il existe des facteurs jouant en faveur de l'organisation ; l'organisation du secteur FL pourrait donc *a priori* émerger sans les soutiens de la Communauté européenne aux OP. Pour estimer ces éventuels effets d'aubaine, des secteurs proches du secteur fruits et légumes (pommes de terre de consommation et fleurs) ont été étudiés, sachant que dans ces secteurs des groupements de producteurs sont également apparus. Cependant, cette comparaison ne s'est pas avérée fructueuse dans la mesure où la comparaison des résultats économiques des exploitations (VANE/UTA) entre ces secteurs ne donne pas de résultats et que ces secteurs (la pomme de terre en particulier) ont, en fait, bénéficié d'aides pour s'organiser. Cependant étant donné qu'une part importante des OP produisent des FL pour la transformation qui bénéficient d'une aide octroyée aux producteurs via les OP (depuis 2000), on peut considérer que dans ce cas, la participation des producteurs aux OP (et dans une certaine mesure leur création) est une obligation imposée par l'OCM FL. Par conséquent, il est légitime de penser que les effets d'aubaine sur la création des OP ont été limités.

Une faible émergence des AOP

Un des objectifs de l'OCM FL est de favoriser une structuration entre les OP. Ceci est, en effet, un enjeu à la fois pour la stabilisation du marché et le renforcement de la position des producteurs. Ainsi, l'OCM FL incite les OP à créer des associations qui peuvent mettre en œuvre une partie ou l'ensemble des programmes opérationnels des OP. Cependant l'émergence des AOP est extrêmement timide, sauf en Italie et en Belgique. Plusieurs facteurs défavorables en sont la source, notamment le peu d'intérêt de la part des OP. Ainsi, l'analyse a mis en évidence que l'émergence des AOP dépend de la perception, de la part des OP, de la nécessité stratégique d'améliorer leurs performances compétitives vis-à-vis des conditions imposées (surtout) par la grande distribution, et de réduire les coûts de transaction. Ceci suppose au moins deux éléments essentiels, qui sont plus aisément réunis dans certaines régions que dans d'autres :

- le premier est l'existence d'OP ayant déjà développé un rôle effectif d'entreprise et une activité commerciale avec les chaînes ou les centrales d'achat de la grande distribution.
- Le deuxième est que les OP doivent être disposées à remplacer une logique de compétition (entre elles) par une logique de concertation, même si cela mène à limiter leur autonomie décisionnelle et opérationnelle.
- L'analyse concernant les programmes opérationnels, dans la QE5, montre également que le dispositif générait jusqu'en 2007 peu d'incitations à la création des AOP (les OP devant renoncer à une partie de leur fonds opérationnel pour créer un programme opérationnel au niveau de cette nouvelle AOP).

En conclusion, étant donné l'existence de l'ensemble de ces facteurs techniques et de contexte (y compris les facteurs structurels) défavorisant l'émergence des OP, 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 atteindre²⁵³. En ce qui concerne l'efficacité du système, les résultats de l'enquête aux OP ont montré que les frais engagés (hors salaires) et le temps de travail demandé pour obtenir la reconnaissance peuvent être considérés comme acceptables, même si pour la plupart des OP les procédures administratives ne sont pas simples à suivre.

Efficacité des mesures en termes d'amélioration de la compétitivité

L'un des objectifs globaux du soutien à la concentration de l'offre et des fonds opérationnels des OP est d'améliorer la compétitivité du secteur. Ceci se décline en plusieurs objectifs spécifiques.

Les facteurs clés de la compétitivité sont définis par les canaux de marché des OP

La compétitivité, définie comme la capacité d'un système (en l'occurrence celui des OP) à produire et à vendre durablement des FL et des services sur un marché donné, évalue la capacité de réponse de ce système à un ensemble de facteurs clés définis par les marchés intermédiaires et finaux. On peut y inclure le facteur prix, le facteur coût de production, mais aussi l'ensemble des choix en matière de produits, de services et de marketing (compétitivité hors prix). L'importance de ces facteurs clés 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 (GD).

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

La GD atteint environ 80% de parts de marché dans la vente des FL dans certains EM (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, France) et sa place est en augmentation progressive dans d'autres États membres (Italie, Espagne et certains nouveaux États membres). Ce développement génère une restructuration de l'organisation traditionnelle des filières FL, se traduisant par une réduction du nombre d'intermédiaires et l'intégration verticale des fonctions par certains opérateurs. Elle modifie également la formation des prix (en introduisant des négociations bilatérales au détriment des marchés de type au cadran ou de gros). La capacité d'écoulement des FL sur le marché du frais des OP dépend alors de leur capacité d'adaptation aux critères (hors prix) imposés par la GD. L'étude en identifie quatre principaux : 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 aussi montré que l'intérêt des opérateurs (notamment des producteurs) à établir des rapports directs avec la GD réside dans la possibilité d'écouler leur production mais également d'accroître leurs marges en intégrant des fonctions autrefois réalisées par des intermédiaires. Cependant cela exige la maîtrise de compétences spécifiques pour gérer les diverses phases technologiques, un degré d'organisation et par conséquent une taille minimum que, selon les études de cas, nombre d'OP n'ont pas. En effet, des OP opèrent uniquement dans la première phase de la filière, offrant uniquement un service d'intermédiation et livrant leurs produits à d'autres commerçants ou à des bureaux de vente plus ou moins liés au système des OP.

Malgré des limites méthodologiques, l'analyse des rapports de suivi des États membres et de l'enquête auprès des OP tendent à confirmer ces résultats : en moyenne, le pourcentage des ventes directes aux chaînes des supermarchés (et donc la capacité des OP à intégrer les différentes fonctions des opérateurs de la filière) est plutôt limité et en diminution entre 2000 et 2005. Cependant il existe sur ce point des différences importantes entre les États membres. En outre, l'analyse tend à confirmer que le niveau d'intégration par les OP des différentes fonctions des opérateurs d'aval est plus élevé dans le

²⁵³ En plus, l'analyse a mis en évidence que dans quelques États membres/régions, un facteur parmi les plus importants favorisant la constitution des OP est l'existence de l'aide à la production octroyée à certains FL transformés. Par conséquent, tout ce qui se passera dans ces secteurs à la suite de la réforme de l'OCM de 2007 (découplage de l'aide) pourra engendrer des effets sur l'évolution du système de la production organisée. Concernant les effets probables du découplage de l'aide sur la production de la tomate d'industrie, voir l'étude « Evaluation de l'activation des paiements directs sur les cultures de fruits et légumes dans le modèle régional » - Agrosynergie, 2008.

secteur des fruits que dans celui des légumes. Ceci doit être à rapprocher au fait que dans certains Etats membres la concentration de l'offre au sein d'OP est plus faible dans le secteur des légumes que dans celui des fruits. Ce faible niveau de vente directe à la GD est également le reflet d'une stratégie de vente multicanaux par certaines OP, leur permettant de répartir les risques économiques et de garantir l'écoulement de la totalité de la production.

Des progrès des OP sur les principaux facteurs de compétitivité inégaux

La capacité du système organisé à améliorer la compétitivité du secteur FL peut s'évaluer au travers des progrès des OP sur les principaux facteurs de compétitivité. L'analyse des données de l'enquête auprès de OP et des EDC a donné des résultats contrastés, qui se résument ainsi et doivent être lus à la lumière des limites des données :

a – La compétitivité prix via les facteurs d'approvisionnement : chaque passage entre les phases de la filière donne lieu à la formation d'un prix et à une modalité pour l'établir (différente d'un bassin de production à l'autre et incluant des contrats, des négociations de gré à gré, des marchés type cadran, des enchères, etc.). La compétitivité-prix des OP dépend, ainsi, de la phase à laquelle elles interviennent et du nombre de phases qu'elles ont intégrées. Du fait de cette diversité il a été nécessaire de centrer l'analyse sur le prix de vente des FL à la GD. Sur ce point, tous les opérateurs interviewés ont affirmé que le pouvoir qu'ont les OP d'influencer le prix du produit livré à la GD est quasi-nul. Par conséquent et étant donné que les prix sont établis par la GD en fonction de la conjoncture du marché, le système organisé n'a pas entraîné de renforcement du pouvoir de négociation des producteurs sur le prix. Toutefois, des actions ont été mises en œuvre par certaines OP (au travers d'AOP ou d'autres structures de second niveau non reconnues par l'OCM FL (il s'agit par exemple de bureaux commerciaux communs à plusieurs OP, de faitières de coopératives qui n'ont pas demandé leur reconnaissance, d'organisations interprofessionnelles etc.) pour éviter une chute des prix (liée à une offre concentrée sur la saison de production) favorisant une stabilité du prix d'une part et élargissant la gamme d'offre d'autre part. Il s'agit, notamment de :

- l'adoption d'une politique de programmation de la production (maîtrise des surfaces cultivées, réduction des rendements, désaisonnalisation de la production) ;
- l'adoption d'une politique de diversification variétale ;
- l'adoption d'une politique d'élargissement de la base géographique de production (différentes périodes de maturation du produit dans les divers bassins de production) ;
- la réalisation d'investissements en équipements visant l'allongement du cycle commercial du produit (chambres froides par exemple).

b – La compétitivité coût au niveau de la production agricole : en général, les résultats de l'enquête ont montré un défaut d'attention, plus ou moins généralisé, des OP pour les actions collectives jouant sur les coûts de production et donc pour la possibilité d'avantager leurs adhérents (à l'exception du conseil technique sur les méthodes de production, qui est en partie imposé par l'OCM FL). D'après les études de cas, certaines actions spécifiques (en plus de l'achat groupé d'intrants) ont, toutefois, été mises en œuvre par certaines OP, telles que la gestion des déchets (plastiques), l'amélioration des systèmes d'irrigation, l'utilisation d'emballages réutilisables, l'agrèage en bord champ avec pré-tri manuel. Toutefois, la plupart des OP interviewées affirment que, malgré ces actions, les coûts unitaires de production ont augmenté en raison de l'augmentation des prix de l'énergie, des intrants et de la main-d'œuvre mais également, dans certains cas, à cause de la mise en œuvre de l'agriculture intégrée ou d'autres cahiers des charges de production demandés par les chaînes de la GD.. De plus, l'évolution des coûts spécifiques (données du RICA) de culture de FL montrent que dans certains des Etats membres / régions les plus organisés, où la majeure partie des produits est écoulee sur le marché du frais vers la GD, les coûts spécifiques par hectare ont augmenté d'une façon plus importante que dans les autres EM / régions analysés. Outre l'ensemble des facteurs cités précédemment qui jouent sur tous les bassins de production de la même manière, on peut considérer que cette hausse des coûts engendre l'adoption des cahiers de production intégrée imposés par la GD.

c – La compétitivité coût au niveau de la phase interne aux OP : selon l'enquête, les OP sont généralement attentives aux actions réduisant leur coût interne, notamment l'amélioration des

infrastructures de stockage, du matériel de tri et de conditionnement, en plus d'autres actions particulières à certaines régions (informatisation, rationalisation de l'emploi et des compétences du personnel, systèmes de transports, amélioration du taux d'utilisation des équipements). Il faut noter que certaines actions visant à diminuer les coûts internes contribuent aussi à l'amélioration de la qualité commerciale des produits et à l'allongement du cycle commercial du produit, avec une influence positive sur les prix de vente.

d – La compétitivité produit : elle concerne surtout la qualité et la sécurité, considérées par les OP comme les premiers facteurs clés de compétitivité (notamment pour entrer et demeurer dans le circuit de la GD). Selon l'enquête dans presque tous les Etats membres, la plupart des OP ont mis en œuvre des actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité du produit (imposition de cahiers des charges aux producteurs, systèmes de traçabilité, certification de la production intégrée). Concernant la certification de qualité, les EDC ont mis en évidence l'adoption par la plupart des OP des régions analysées des systèmes les plus demandés par les chaînes de la GD (par ex. Globalgap, ISO 9001, etc.). En outre, dans quelques régions (p.ex. Emilie-Romagne, Calabre, Languedoc-Roussillon), certaines OP ont réalisé un renouvellement variétal (remplacement des variétés par d'autres plus demandées par le marché).

e – La compétitivité de service : la compétitivité de service joue sur un ensemble d'activités. Les résultats de l'enquête ont montré que dans les Etats membres où les OP sont les plus en rapport (direct ou indirect) avec les chaînes de la GD et où cette dernière a une part de marché élevée, la proportion d'OP proposant des services à leurs clients est, en général, très élevée. En revanche, dans les autres cas, elle est beaucoup plus faible. Ceci confirme que le comportement des OP serait déterminé sur ce point par la structure de la distribution finale. Cependant, dans tous les Etats membres, les OP de l'enquête affirment offrir une gamme qui s'est progressivement élargie et que l'on peut rapprocher de processus de fusions ou de coordination entre OP (qui permettent de joindre les gammes de produits de plusieurs OP).

f – La compétitivité de positionnement : il s'agit de stratégies mises en œuvre par les OP en vue d'accroître, voire de conserver, leurs parts de marché par la fidélisation des consommateurs (et des distributeurs) au travers de l'apposition d'une marque et de la réalisation d'actions de promotion / publicité. En principe, cette stratégie compétitive concerne donc uniquement les OP (ou leurs structures faitières, telles que les AOP) actives dans la phase de seconde mise en marché, et disposant d'une dimension opérationnelle telle qu'elle justifie les investissements correspondants. Par conséquent, le pourcentage d'OP qui ont mis en œuvre une véritable stratégie de positionnement est assez faible, même si des cas intéressants sont ressortis des EDC.

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

La place croissante dans la filière de groupes de la grande distribution, en nombre restreint, a été une des justifications de la politique de concentration de l'offre. Cette dernière doit renforcer la position des producteurs. Les observations montrent que le développement de la GD est la source dominante de restructuration des filières. Bien qu'on ne puisse exclure un rôle du système organisé, la possibilité donnée aux OP d'opérer sur des filières plus courtes est généralement induite par des dynamiques exogènes au système des OP.

En ce qui concerne le meilleur équilibre des relations avec les acheteurs, seule une proportion limitée d'OP établit des contrats par lesquels (au moins potentiellement) une négociation est mise en place. Cependant, dans la plupart des cas, la négociation ne concerne pas le prix, sur lequel le pouvoir des OP est quasi-nul. Par conséquent, la concentration de l'offre ne semble pas avoir changé la condition de *price takers* des producteurs. Cependant, plus que l'expression d'une modification des rapports de force sur les prix, les contrats constituent une modalité de renforcement du partenariat (et de coordination) entre les OP et la GD, ceci étant également favorisé par une plus grande fiabilité de la GD (par rapport aux autres types d'acheteurs) en termes de respect des engagements et des paiements.

Bien que l'on constate que les producteurs des régions très organisées aient des revenus supérieurs à ceux des régions peu organisées, les résultats ne permettent pas d'établir le rôle du système organisé (concentration de l'offre). En effet l'analyse montre que l'augmentation du taux d'organisation dans l'OCM ne semble pas permettre, à elle seule, de renforcer la place des producteurs sur le marché, étant

donné que les avantages potentiels pour les exploitants (en termes de prix accru) dépendent des stratégies de positionnement des OP dans les différentes phases de la filière, ce qui est un choix individuel de chaque OP, indépendante de l'OCM.

Cohérence du dispositif

Le principal instrument de soutien de la filière susceptible d'interférer avec le dispositif des OP est le RDR et ses déclinaisons nationales et régionales (ainsi que quelques aides nationales ou régionales). Les objectifs globaux de l'OCM FL sont cohérents avec les grands axes du RDR et plusieurs thématiques d'intervention sont communes aux deux dispositifs : la compétitivité des zones rurales, le maintien de l'activité en zone rurale et l'amélioration de la protection de l'environnement. Dans leur mise en œuvre les dispositifs sont aujourd'hui complémentaires et les risques de double financement limités. En effet, selon les études nationales réalisées, les Etats membres ont mis en place des mesures pour limiter ces risques (engagement signé par les présidents d'OP dans 24 Etats membres sur 27, engagement signé des agriculteurs dans 13 Etats membres, contrôles réalisés par l'autorité de gestion dans 22 Etats membres). Dans deux Etats membres (Belgique, Irlande), l'impossibilité de financer des investissements au niveau des exploitations à l'aide des programmes opérationnels exclue les principaux risques de chevauchement. Aux Pays-Bas un mécanisme inverse fonctionne, les producteurs membres d'une OP ne peuvent pas recevoir de financement du RDR pour des dépenses qui sont éligibles dans le cadre de l'OCM FL.

Enfin, un plafonnement des investissements finançables dans les fonds opérationnels²⁵⁴ a été défini en France, en Espagne, dans certaines régions italiennes (Emilie-Romagne) et va être mis en place en Flandres. Ce mécanisme permet de simplifier la gestion des risques de chevauchement mais ne paraît pas en adéquation avec la logique d'action des mesures de soutien aux OP. En effet, il limite les possibilités d'investissements dans le cadre des fonds opérationnels des OP alors que le dispositif vise à favoriser la croissance des OP (ce qui peut nécessiter des investissements de niveaux différents selon les OP) et que les aides du RDR ne sont pas nécessairement disponibles.

Pour les actions finançables par les deux dispositifs, l'arbitrage des OP se fait en fonction de l'importance des budgets concernés et de la nature de l'action. De façon générale, selon les études nationales, les aides du RDR sont généralement jugées plus lourdes à mettre en œuvre et réservées aux investissements importants.

En conclusion, la cohérence externe des mesures de l'OCM avec le RDR, 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 double financement existent dans tous les pays concernés et devraient encore être améliorés dans plusieurs pays avec la mise en œuvre de la réforme de 2007 au travers de la définition des stratégies nationales et des cadres nationaux pour l'environnement (améliorant la cohérence avec les mesures agro-environnementales financées par le RDR).

Efficacité et efficience des programmes opérationnels

Les OP 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 VPC de l'OP. L'efficacité propre des programmes opérationnels est difficile à établir dans la mesure où la politique est décentralisée. Le système de suivi de la Commission européenne permet de connaître quels sont les grands types d'actions faites par les OP mais pas les réalisations concrètes. De plus, ces grands types d'actions ne sont pas explicitement reliés aux objectifs et le suivi fait par les Etats membres ne contenait pas d'indicateurs d'efficacité, jusqu'à la réforme de 2007. Cependant les résultats d'enquêtes, des rapports de suivi des Etats membres et des études de cas permettent d'établir des conclusions qui restent basées sur des données partielles et sont, donc, à considérer avec prudence.

Par ailleurs, nous avons distingué l'analyse l'efficacité des actions vis-à-vis d'objectifs relevant de la sphère « privée » (objectifs liés à la concentration de l'offre, le renforcement de la position des producteurs et d'amélioration de la compétitivité) ; de l'analyse des actions vis-à-vis d'objectifs

²⁵⁴ Plafond au-delà duquel les actions ne sont plus finançables par les PO mais par le RDR

relevant de la sphère « publique » qui correspondent à des attentes de la société qui ne sont pas toujours correctement retransmises par le marché (il s'agit des objectifs de la protection de l'environnement et de la santé publique)

Le taux d'organisation étant très inégal d'un pays à l'autre, l'utilisation du dispositif des fonds opérationnels par les (A)OP 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 des fruits et légumes montre que les grands pays producteurs de FL du sud de l'UE (Italie, Espagne, France) mobilisent relativement moins le dispositif que ceux du nord.

L'analyse des rapports de suivi des Etats membres montre que les OP utilisent les fonds opérationnels principalement pour financer des actions de commercialisation et, quasiment à part égale, des actions de production. Les actions de contrôle de la qualité et des aspects phytosanitaires et autres actions sont moins fréquentes et moins importantes budgétairement. Cependant, selon les Etats membres les (A)OP répartissent les fonds différemment.

L'analyse de la fréquence et de l'importance budgétaire des catégories d'actions combinée à l'observation des réalisations concrètes faites par les OP permet de conclure que les actions les plus fréquemment mises en œuvre dans les programmes opérationnels répondent aux objectifs de l'OCM FL. Cependant, les actions des programmes opérationnels sont, selon nos données, lourdement dirigées vers les objectifs d'amélioration de la compétitivité et dans une moindre mesure vers le thème de la fourniture des services joints produits au travers des pratiques respectueuses de l'environnement et très peu vers l'objectif du « renforcement de la position des producteurs dans la filière » c'est-à-dire la concentration de l'offre, sa programmation et la stabilisation des prix.

L'analyse des résultats, perçus par les OP, des actions des programmes opérationnels que l'on observe dans les études de cas confirme ces conclusions, mais est à considérer avec prudence étant donné le faible nombre d'OP étudiées dans les études de cas. Elle montre que :

- en ce qui concerne l'efficacité des programmes sur la concentration de l'offre : les programmes opérationnels ont peu d'effets directs sur la concentration de l'offre. Dans les bassins où des facteurs externes (analysés dans la QE1) freinent l'organisation, ils ne sont pas en mesure de les compenser. Cependant les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP d'améliorer leur performance globale et la qualité des services rendus aux producteurs, points sur lequel il est ressorti des résultats significatifs des programmes, même si comme nous l'avons montré ils sont peu orientés sur la réduction des coûts de production. D'autre part, le principe de cofinancement incite les producteurs à choisir des actions pour lesquelles ils ont des retours tangibles et directs ce qui défavorise le financement d'actions collectives au travers d'AOP, d'interprofessions, ou de fusions.

- En ce qui concerne l'efficacité sur le renforcement de la position des producteurs : les résultats du dispositif des OP en termes de renforcement de la position des producteurs sont globalement faibles ou à tout de moins ils sont très difficiles à mettre à jour. En effet, tout d'abord nous n'avons pas pu montrer que le prix producteur au sein des OP est plus élevé ou plus stable. De plus, nous avons montré que les évolutions sur la position des producteurs sont essentiellement le fait d'une restructuration des filières impulsée par la GD. Cependant, malgré ces résultats peu probants, les programmes opérationnels ont un effet sur la position des producteurs en rendant possible l'intégration de nouvelles fonctions par les OP grâce au financement des infrastructures nécessaires et du personnel nécessaire. Néanmoins, il semble que seuls, les programmes opérationnels ne soient pas suffisants pour générer ces processus, d'autres conditions étant également nécessaires : l'intégration de fonction est plus courante dans les grandes OP que dans les petites d'une part, et d'autre part elle est fonction de la stratégie de positionnement de l'OP sur la filière.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes sur les coûts de production : malgré un déficit global d'attention des OP sur ce thème, les programmes opérationnels favorisent la mise en place d'actions jugées comme efficaces par les OP sur les coûts de production.

En termes de réduction des coûts de production des exploitants : les actions les plus couramment mises en œuvre, jugées efficaces dans tous les bassins étudiés sont l'appui technique et les investissements au niveau des exploitations dans du matériel, permettant soit de réduire les coûts de main-d'œuvre qui

sont l'un des postes dominants dans la production de FL, soit de réduire l'utilisation de certains intrants (eau etc.). De plus les actions des programmes dont l'objectif principal est la protection de l'environnement ont également des effets sur les coûts de production mais contrastés : les pratiques de raisonnement des quantités d'intrants et de suivi par des cahiers de cultures sont jugées par les OP comme efficaces pour réduire les coûts de production ; cependant elles peuvent, aussi, selon les contextes et les contraintes qu'elles imposent à l'inverse accroître les coûts de production. En termes de résultats, ces actions selon la perception des OP permettent de mieux maîtriser les coûts de production agricole mais pas de les réduire de manière significative du fait de facteurs externes qui génèrent une augmentation des coûts que les programmes opérationnels ne peuvent pas compenser. Dans ces facteurs, il faut lister l'élévation des prix de l'énergie, des intrants, des charges salariales.

En termes de réduction des coûts internes des OP : les programmes opérationnels financent une partie significative des actions qui permettent d'atteindre des résultats perçus comme significatifs par les opérateurs. Le RDR est également une source de financement significative sur ce thème. On peut considérer que sur ce point les programmes sont efficaces. De manière globale, les programmes opérationnels sont efficaces pour maîtriser les coûts, en particulier les coûts internes des OP.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes opérationnels sur la qualité : une partie importante (en fréquence et en budget) des actions des programmes opérationnels ont des effets sur la qualité des produits via la mise en place de certifications (normes des distributeurs, ISO, production intégrée etc.) et l'appui technique. Les actions des programmes jouent aussi sur la qualité, dans une moindre mesure, via la mise en place de systèmes de traçabilité. Ces derniers sont aujourd'hui très courants mais visiblement près de 50% des OP (selon l'enquête) les mettent en place hors du cadre des programmes opérationnels et d'après les études de cas plutôt en les autofinçant. La perception des OP sur ces actions est qu'elles sont majoritairement efficaces. Les programmes ont ainsi, selon nos observations, des effets sur la qualité des produits et l'adaptation à la demande des clients.

- En ce qui concerne l'efficacité des programmes opérationnels sur la meilleure valorisation de la production : les actions en ce sens sont nombreuses et importantes dans les programmes opérationnels d'un point de vue budgétaire. Les OP semblent atteindre des résultats puisque le nombre de produits commercialisés par ces dernières progresse, bien qu'un lien avec les programmes n'ait pas pu être mis en évidence. En ce qui concerne la gamme de conditionnement, les OP n'utilisent pas les actions des programmes pour la diversifier mais plutôt de systématiser l'utilisation des conditionnements assez classiques et courants sur le marché.

- En ce qui concerne la promotion, les programmes opérationnels semblent peu efficaces, les OP utilisant peu les programmes opérationnels pour financer ce type d'actions et étant de manière générale peu impliquées dans leur développement. Une fois encore le mécanisme de cofinancement ne favorise pas ce type d'actions.

- En ce qui concerne la promotion des pratiques respectueuses de l'environnement : étant donné la faible mise en œuvre des programmes et des mesures environnementales dans la majorité des Etats membres, les programmes ne peuvent avoir eu un effet significatif que dans sept Etats membres : Espagne, Allemagne, Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, en France et au Royaume-Uni. Dans ces Etats membres les principales mesures mises en œuvre concernent le développement de la production intégrée (PI) et la gestion des déchets.

- 1) Concernant la PI : les études de cas et les enquêtes montrent que les programmes opérationnels ont contribué avec d'autres facteurs (RDR et exigence de la GD en particulier) à un développement significatif de la PI dans les pays précités. En revanche, si l'on pose la question de l'effet de ce développement de la PI en termes de promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, les résultats sont inégaux du fait de l'hétérogénéité des pratiques derrière la dénomination PI et du faible niveau d'exigence de certains cahiers des charges. Selon des études scientifiques certains référentiels contribuent significativement à une moindre utilisation de pesticides et d'engrais, mais une étude comparative de quatre référentiels indique que certains se limitent (essentiellement) à un enregistrement des interventions des producteurs.
- 2) Concernant la gestion des déchets, les actions sont principalement la collecte et le recyclage des déchets et l'utilisation d'emballages réutilisables. Elles ont conduit, au moins dans

certaines régions d'études de cas, à une amélioration effective de la gestion des déchets qui a vraisemblablement eu des effets bénéfiques sur l'environnement. Cela dit, les évolutions constatées au niveau des OP sont aussi influencées par la réglementation communautaire (notamment la Directive 94/62 sur les déchets d'emballages) et nationale voire locale ainsi que par les exigences des acheteurs qui contraignent les producteurs et les OP à adopter un système de gestion des déchets plus respectueux de l'environnement. En ce sens, les programmes opérationnels ont pu permettre aux producteurs et aux OP de se conformer à ces exigences et dans certains cas seulement, ont pu conduire les producteurs à aller au-delà de ces exigences.

- 3) Les actions qui ne correspondent pas aux attentes du marché, en particulier la biodiversité, la protection des paysages (etc.) sont très peu fréquentes dans les programmes opérationnels. Ceci peut être relié entre autres au mécanisme de cofinancement et à la décentralisation. Les actions environnementales sont obligatoires et elles constituent une forme de conditionnalité dans le dispositif. Cependant, le fait que les producteurs les cofinancent alors qu'ils ne sont compensés que du surcoût qu'elles génèrent doit les inciter logiquement à choisir les actions qui correspondent à des exigences ou qui sont rémunérées (ce qui semble rare) par le marché ou enfin qui sont peu contraignantes.

Efficacité globale : les programmes opérationnels montrent une efficacité sur les objectifs relevant de la « sphère » privée : ils ont des effets sur les coûts de production, en particulier pour réduire les coûts de la phase interne à l'OP et pour la maîtrise des coûts de production des exploitations (sans pouvoir compenser leur augmentation). Ils sont également efficaces pour améliorer la qualité de la production. Les programmes permettent également aux OP de mettre en place de manière significative des actions pour mieux valoriser les produits, dont les résultats sont surtout nets en termes de diversification de la production, les OP restant 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, les OP mobilisent les programmes pour développer leur service commercial mais sont très peu nombreuses à les utiliser pour développer des méthodes de fidélisation des consommateurs.

L'ensemble de ces résultats fait que les programmes opérationnels ont un effet indirect sur la concentration de l'offre en permettant aux OP 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, dans les grandes OP, l'intégration de fonctions qui leur permettent d'améliorer leur marge commerciale (en finançant les investissements voire le personnel nécessaires).

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 qui donne un poids croissant à la grande distribution. 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 OP à s'orienter vers ces types d'actions dont les bénéfices ne sont pas tangibles pour les producteurs.

En ce qui concerne l'efficacité sur le développement des pratiques respectueuses de l'environnement les producteurs privilégient les mesures exigées par le marché étant donné qu'ils supportent la moitié du coût de ces actions qui bénéficient à la collectivité. Les mesures les plus répandues (en budget et fréquence) sont ainsi la gestion des déchets et la production intégrée, dont les résultats sont difficiles à mettre à jour.

Sur certaines de ces dimensions le RDR est également un facteur contribuant aux résultats globaux observés en particulier sur les coûts de la phase interne des OP et la qualité, le RDR finançant certains des investissements réalisés par les OP.

Les effets d'aubaine

Le dispositif pourrait comporter des effets d'aubaine. En effet, selon l'enquête 16% des OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre une majorité d'actions à court terme sans l'aide communautaire au fonds opérationnel et 17% une minorité d'actions. De plus, un nombre significatif d'OP considère qu'elles mettraient en œuvre les actions à long terme (26% une majorité et 57% une minorité) sans l'aide. D'un côté, ceci montre la pertinence des actions réalisées dans le cadre des programmes par rapport aux besoins des OP. En effet, de nombreuses actions sont mises en œuvre pour répondre aux exigences du marché et les aides semblent permettre aux OP de réaliser ces actions plus rapidement, ce qui rentre dans la logique de l'OCM. Cependant, le fait qu'un pourcentage élevé d'OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre les actions à court terme sans l'aide indique plutôt que ces résultats seraient atteints même sans les subventions. En termes de types d'actions, une analyse qualitative (non exhaustive) montre que les effets d'aubaine concernent certaines actions environnementales consistant à financer des pratiques usuelles dans certaines régions ; de même pour certaines actions d'adaptation à la demande (mises en place des référentiels exigés par la grande distribution notamment).

Efficiences

Nous n'avons pas d'indicateurs globaux sur les coûts du dispositif des programmes. Cependant, les dépenses sur les budgets d'aide et l'ensemble des analyses sur le fonctionnement du dispositif montrent que ce dispositif est globalement complexe et relativement coûteux à mettre en œuvre tant pour les opérateurs que pour les gestionnaires de l'aide.

La complexité est liée au choix d'une approche décentralisée au niveau des OP, qui impose d'une part un coût d'administration des dossiers important car les autorités doivent être en mesure d'évaluer en quoi les dispositifs répondent aux objectifs de l'OCM. Cela exige d'autre part une certaine expertise et une bonne connaissance des OP. Il en va de même des contrôles de premier niveau (contrôle des OP généralement réalisé par les autorités de gestion) et de second niveau (contrôle du travail des contrôleurs ; ici les autorités de gestion). Elle génère également un coût pour les OP 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).

La décentralisation devrait être compensée par le mécanisme de cofinancement qui doit responsabiliser l'OP en l'engageant dans les dépenses réalisées et accroître les ressources, augmentant ainsi les résultats des aides versées. Ceci pourrait donc compenser le coût de gestion élevé de ce dispositif. Ce mécanisme est plébiscité par les opérateurs. Il garantit la pertinence des actions par rapport aux besoins de l'OP mais ne garantit pas des résultats vis-à-vis des objectifs de l'OCM FL. Dans les faits on constate qu'il est efficace pour les mesures dites « privées », mais peu efficace pour les mesures dites « publiques » puisqu'il incite les OP à s'orienter vers des mesures qui génèrent un retour tangible pour les producteurs. Dans la sphère privée ce mécanisme fait aussi des programmes opérationnels un outil assez peu efficace pour obtenir des résultats sur la concentration de l'offre et les actions de type promotion dont les retours sont peu perceptibles ou difficiles à anticiper pour les producteurs.

Le cofinancement combiné au plafonnement de l'aide a aussi l'effet de démobiliser les petites structures étant donné que les coûts fixes de mise en place des programmes est supérieur aux gains espérés provenant du programme, sans nécessairement les encourager à fusionner ou collaborer avec d'autres structures.

Pour l'ensemble de ces facteurs on constate que ce sont surtout les pays qui ont des OP de grande taille qui parviennent à mobiliser le mieux ce dispositif, alors que les autres ont plus de difficultés même si leur secteur FL est important (notamment les pays méditerranéens). Le système choisi par l'OCM de lier d'une façon linéaire le montant de l'aide des PO à la VPC favorise, d'un côté, les OP de plus grande dimension (probablement capables d'autofinancer certains des investissements) et déjà placées sur la dernière étape de la filière, et de l'autre côté, il ne permet pas aux OP de plus petite taille

de mettre en œuvre les investissements nécessaires pour monter dans l'échelle de la filière. Dans les Etats membres où les OP sont, en moyenne, plus petites, ces dernières ont plus de difficulté à utiliser les programmes pour réaliser des investissements. De ce de fait, le dispositif d'une certaine façon peut creuser les écarts existants entre les OP.

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

Les objectifs de la politique de la sphère « privée » (regroupant 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 (organisations de producteurs, autorités, institutions d'appui etc.). Ils se traduisent par des problématiques très spécifiques selon les bassins en fonction principalement : du poids de l'export et de la GD dans les filières locales, des caractéristiques structurelles des opérateurs (des exploitations et des OP) ; de l'organisation historique du secteur. Ceci souligne la pertinence de l'approche décentralisée choisie par l'OCM FL qui permet une déclinaison des actions, soutenues par la Communauté 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 :

- 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. Enfin la QE1 souligne que la baisse des minima (VPC et nombre de membres) de reconnaissance des OP en 2003, a contribué d'un côté au progrès de la concentration de l'offre (notamment dans les régions peu ou pas organisées), mais d'un autre côté, dans les régions où le TdO est moyen ou élevé, elle a parfois favorisé la division de certaines OP ou l'émergence d'OP de petites tailles qui ne sont pas en mesure d'intégrer des fonctions nouvelles.
- Le fait que les aides ne soutiennent que certains opérateurs (les OP reconnues par l'OCM FL qui ont, entre autres particularités, d'être des structures propriétés des producteurs) pose également question. En effet, il existe des opérateurs de 1^{ère} et parfois de 2^{nde} mise en marché qui ont des fonctions équivalentes à celles des OP mais ne sont pas reconnues par des OP (soit parce qu'elles ne sont pas 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 garantie la stabilité des prix ne peuvent être résolus sans un effort de coordination entre ces opérateurs non reconnus par l'OCM FL et les (A)OP. Le renforcement des interprofessions, proposé dans la réforme de 2007, pourrait partiellement répondre à cet enjeu.
- L'OCM FL a fait le choix de joindre deux types objectifs : l'objectif de renforcement de la position des producteurs en promouvant les OP (et incitant les producteurs à se joindre à une OP via le cofinancement des fonds opérationnels) et les autres objectifs généraux au secteur (amélioration de la compétitivité du secteur par exemple). 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 (notamment l'amélioration globale de la compétitivité du secteur) n'est mis en œuvre que par les OP. Cependant ce choix de lien entre ces deux types d'objectifs pose question là où la politique a un développement limité où très peu d'organisations alors mettent œuvre la politique et où les résultats ne peuvent être que faibles. Or la QE1 montre que les raisons du non progrès de l'organisation incluent des freins sur lesquels l'OCM FL ne peut pas jouer directement et qui sont dans certains bassins supérieurs aux incitations à l'organisation créées par les aides (à la création des GP et des fonds opérationnels) : facteurs sociologiques, historique de la structuration, mais également structures des exploitations etc. Dans ces bassins la politique ne semble pas pouvoir se développer.

Au-delà de ces points, d'autres enjeux sont identifiés dans les différents bassins et ne sont pas pris en compte par la réglementation, mais ils touchent à des problématiques qui dépassent l'échelle d'intervention de l'OCM FL et la problématique du secteur FL (réglementation sur les politiques

salariales et d'immigration, réglementations plus homogènes sur les molécules actives autorisées, problèmes de défaillance de l'Etat dans certains bassins concernant les contrôles de l'application des réglementations communautaires et nationales et des taux d'imposition).

En ce qui concerne les objectifs de soutien aux services joints liés à la protection de la santé publique : l'analyse montre qu'ils sont pertinents et relativement bien pris en compte par l'OCM FL de 1996 mais surtout de 2007. Le secteur FL est en effet au cœur du débat sur la santé publique, la consommation d'une quantité minimale de FL ayant un effet bénéfique sur la santé et limitant certaines maladies. Cependant, les FL font également l'objet de craintes par les consommateurs sur les résidus de pesticides (bien que des études montrent que les seuils établis par la Commission européenne seraient rarement dépassés) et les résidus de nitrates. Les résidus de pesticides font également l'objet de risques de santé avérés pour les opérateurs (producteurs, « manipulateurs ») des filières FL. L'OCM FL prend en compte également ces enjeux, en principe :

- les programmes opérationnels visent en effet une meilleure adaptation à la demande et on peut supposer qu'ils permettront d'améliorer la sécurité sanitaire microbiologique et des résidus de pesticides dans la mesure où cela correspond à une demande forte de marché et des distributeurs ;
- en imposant la mise en place des actions environnementales, disposition renforcée en 2007, l'OCM FL reprend l'enjeu sur les résidus de pesticides dans la mesure où ces derniers sont liés au mode de production.

Efficacité des règles d'extension vis-à-vis des objectifs de l'OCM FL

L'extension des règles permet, dans certaines conditions, de contraindre les producteurs n'adhérant pas à des OP à suivre des règles mises en place par des (A)OP et à contribuer financièrement à des actions bénéficiant à l'ensemble des producteurs.

Un dispositif très peu mobilisé

A l'échelle UE, la mobilisation de ce dispositif est très faible pour plusieurs raisons parce que: soit le taux d'organisation élevé rend caduque la nécessité d'une coordination imposée entre producteurs des OP et producteurs « indépendants » ; soit le taux d'organisation étant faible, les (A)OP n'ont pas la représentativité exigée par le règlement pour demander que des règles soient étendues ou les OP n'y voient pas d'intérêt ; soit dans certains Etats membres (Allemagne p.ex.), le principe de l'extension est vu comme remettant en cause la liberté d'action des producteurs qui ont délibérément choisi de ne pas participer au système organisé. Ce dispositif s'adresse donc à des régions/pays où le taux d'organisation est moyen, l'extension des règles pouvant être, alors, une façon d'amplifier, par la contrainte, l'effort de structuration de l'offre entrepris par les OP. Il permet également de répondre à l'enjeu de coordination entre OP et les autres premiers metteurs en marché. Ce dispositif est donc le pendant des efforts d'incitation à la coordination sous une forme de contrainte : imposition de la coordination.

Efficacité du dispositif

A l'échelle communautaire, du fait de sa faible utilisation, 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. Ainsi on peut considérer que l'application de l'extension des règles est une spécificité française liée à une organisation institutionnelle particulière du secteur fruits et légumes.

Dans les deux cas, l'extension des règles a montré des résultats : dans un cas pour une meilleure maîtrise de la stabilité du marché, dans un autre cas pour le financement de programmes d'expérimentations et une coordination supérieure à l'échelon des OP spécifique à la France.

De manière plus détaillée dans le cas de la Huelva en Espagne : L'extension des règles a été mobilisée pour mettre en place essentiellement un contingentement de l'offre (non mise en marché de produits, avec ou non destruction mais sans compensation financière). La région de la Huelva, principale zone de production de fraise en Europe, est soumise régulièrement à des crises conjoncturelles sur ce produit. Le principe du contingentement était que le retrait de certaines quantités devait limiter

l'effondrement des prix et être globalement rentable pour le producteur. Selon les dires de l'opérateur ayant porté ce dispositif, il a permis de gérer efficacement ces périodes de crise. L'extension des règles a été abandonnée par la suite, car elle nécessitait l'implication des autorités pour le contrôle de son application et que la progression du taux d'organisation a limité la nécessité de coordination imposée avec les producteurs indépendants.

Dans le cas de la France : l'organisation économique du secteur des fruits et légumes en bassins économiques, propre à la France, est un élément fondamental expliquant l'utilisation massive du dispositif d'extension des règles. Les OP ont l'obligation jusqu'à présent d'adhérer à des structures, appelées comités économiques, qui disposaient aisément de la représentativité nécessaire à l'extension des règles, dans les zones où les OP sont développées. Les règles étendues portaient tant sur l'information sur la production, la production, la commercialisation, l'environnement et la gestion de crises (gestion des retraits). Par ailleurs les producteurs non membres doivent verser des cotisations aux comités destinées à financer le fonctionnement du comité (notamment le contrôle du respect des règles étendues) et des programmes d'expérimentation et de recherche.

Le financement de l'expérimentation et la recherche est le point le plus plébiscité par les opérateurs rencontrés qui le considèrent comme un dispositif essentiel pour l'innovation nécessaire au secteur, notamment sur les variétés, et que le secteur privé ne peut pas générer de manière satisfaisante. En revanche en ce qui concerne les règles étendues, elles ont pour certaines permis d'assainir les pratiques commerciales (définition des emballages, des calibres etc.) mais elles ont peu évolué et correspondent aujourd'hui à des standards du marché, leur efficacité est donc discutable.

Enfin l'organisation économique en France connaît une réforme qui pourrait remettre en cause la pérennité du mécanisme d'extension dans ce pays²⁵⁵ ..

En ce qui concerne l'efficacité, dans les deux cas ce dispositif est relativement coûteux à mettre en œuvre car il impose de contrôler les actions des producteurs « indépendants », qui en général n'adhèrent pas au principe de l'extension des règles. Il s'en suit que le respect des règles dépend soit d'un investissement lourd dans le contrôle ; soit, en cas d'un investissement dans le contrôle plus léger, d'un consensus autour des règles. L'existence du consensus signifie soit que les règles sont peu contraignantes (on peut alors questionner leur efficacité), soit qu'elles sont reconnues comme nécessaires par l'interprofession et donc acceptées, dans une certaine mesure, par les producteurs « indépendants ».

Les risques de distorsion qui dans les faits sont très limités

En ce qui concerne les risques de distorsion de concurrence, la réflexion du paragraphe précédent indique qu'ils sont peu élevés du fait de la nécessité d'un consensus qui permet de limiter les coûts des systèmes de contrôle du respect des règles.

²⁵⁵ La France est en train de réformer l'organisation économique du secteur fruits et légumes. Les comités économiques de fruits et légumes, devront se tourner vers les aides de l'OCM FL pour obtenir des financements extérieurs. Une solution serait notamment qu'ils soient reconnus comme AOP sachant que leurs fonctions sont proches d'une association d'OP, mais cela réduira probablement le nombre d'OP adhérentes (l'adhésion aux bassins étant jusqu'à présent obligatoire pour les OP, mais ne peut l'être dans le cadre d'une AOP). Cette baisse du nombre d'adhérents pourrait réduire la représentativité des comités économiques et donc réduire l'application des extensions de règle dans ce pays.

8.2. Recommandations

Etant donné le caractère récent de la réforme, ces propositions sont orientées sur l'analyse des choix faits dans la réforme de 2007 par rapport aux résultats mis en évidence dans l'évaluation.

- *En ce qui concerne l'amélioration du taux d'organisation*, la réforme introduit plusieurs nouveautés censées pallier la faible progression du taux d'organisation et de l'émergence de structures de second niveau. On peut citer l'augmentation de la part du cofinancement à 60% dans le cadre de la création des AOP, des fusions et des interprofessions d'une part et le dispositif d'aides aux GP dans les régions faiblement organisées. Ces améliorations vont dans le sens des analyses de ce rapport qui indiquent un déficit d'incitations pour les actions de coordination entre les OP et d'émergence d'OP dans les régions peu organisées.

Cependant on peut douter qu'elles permettent d'atteindre l'objectif d'un taux d'organisation de 60% au regard des facteurs qui ont été cités comme des freins à l'organisation dans certaines régions. En effet, les principaux facteurs qui favorisent l'organisation sont la croissance de la GD dans les achats d'une part, et d'autre part l'évolution des structures des exploitations et l'existence de facteurs sociologiques, historiques et culturels ne freinant pas l'organisation. Ces facteurs sont extérieurs à l'OCM FL. On peut ainsi attendre une progression du taux d'organisation mais nettement plus lente que celle prévue.

- *En ce qui concerne le renforcement de la position des producteurs et la compétitivité* : l'analyse a mis en évidence que le taux d'organisation ne permet pas, seul, de garantir l'amélioration de la compétitivité et le renforcement de la position des producteurs dans la filière, car ces résultats dépendent (entre autres) de la position des OP dans la filière et donc du nombre de fonctions que ces dernières ont pu intégrer. Par ailleurs, l'analyse a montré que la dimension des OP (masse critique de produits) est un facteur-clé pour la mise en œuvre d'activités et de stratégies aptes à leur permettre de se positionner sur des filières plus courtes.

Des actions à une échelle supérieure des OP sont nécessaires (meilleure coordination via des AOP à fonction commerciale, des interprofessions courtes ou autres structures commerciales non reconnues). L'accroissement du cofinancement à 60% pour soutenir ces actions est donc positive bien que la non-augmentation du plafond de l'aide (qui reste limité à 4,1% de la VPC) restreindra son attrait pour les OP. En effet, nous avons montré que les programmes opérationnels étaient peu efficaces pour inciter les OP à réaliser ces types d'actions, étant donné que les OP devaient renoncer à une partie du financement de leur programme pour les mettre en œuvre, sans pouvoir estimer les bénéfices futurs qu'elles retireront de ces actions collectives. Suite à la réforme de 2007, le montant d'aide restant plafonné à 4,1%, les OP devront toujours renoncer à une part tout aussi importante de leurs programmes pour financer ces actions. La perception de risque pourrait être cependant diminuée grâce à l'augmentation de la part cofinancée par la Commission.

Les interprofessions semblent une approche particulièrement intéressante dans les bassins où les taux d'organisation sont moyens, dans la mesure où elles permettent une coordination entre opérateurs reconnus sous l'OCM FL et opérateurs non reconnus.

D'autre part, sur la base des résultats de l'analyse, des recommandations peuvent être adressées aux Etats membres qui sont en train de définir les stratégies afin de définir une hiérarchie de ces priorités : dans les Etats membres où la plupart des OP ont une petite dimension et l'activité des OP est limitée à la première mise en marché, il semble nécessaire qu'une priorité soit accordée aux actions visant l'augmentation de la taille économique des OP. En particulier, en fonction de la situation de départ, une priorité devrait être accordée aux actions encourageant :

- la fusion d'OP de petite taille déjà existantes
- la création de filiales commerciales de plusieurs OP, ce qui permet (sans procéder à une fusion) de diversifier la gamme des filiales, d'accroître les volumes etc.

- *En ce qui concerne les programmes opérationnels* : les résultats des programmes opérationnels semblent prouver que le maintien de l'instrument est pertinent d'autant plus qu'il répond à des problèmes et besoin du secteur dans les bassins étudiés.

. Une faiblesse de ce dispositif est sa complexité, qui décourage certaines OP de mobiliser le dispositif et empêche les OP de réaliser des actions ambitieuses (potentiellement plus efficaces) dans leur contexte. Cette complexité est essentiellement liée à l'interprétation sur l'éligibilité des actions d'une part et la justification du montant des aides (surcoûts environnementaux, pertes de revenus). 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 potentiels, ainsi que des surcoûts d'amélioration de la compétitivité restent présents dans le dispositif. Une piste de simplification pourrait être la systématisation des approches de type « forfaits » sur base de justifications pertinentes pour éviter des effets d'aubaine. Une autre solution serait d'inclure dans la définition des stratégies nationales une réflexion plus poussée sur les actions éligibles en impliquant les OP ou leurs représentants, ce qui permettrait alors de limiter les risques de non éligibilité. L'échelon régional pourrait alors être plus pertinent que l'échelon national pour mener cette réflexion.

. Une seconde faiblesse est la liaison linéaire du montant de l'aide des PO à la VPC qui favorise les OP de plus grande dimension et pourrait creuser les écarts existants entre les OP, il est cependant difficile de se départir de ce mode de calcul de l'aide. En effet, l'analyse montre que l'objectif d'inciter les OP à atteindre une taille critique est essentiel et que pour l'atteindre le lien de l'aide à la VPC a tout son sens. Cependant dans les pays où la structuration de l'offre est encore faible ce mécanisme ne permet pas aux OP d'atteindre cette taille critique (d'autant plus que le dispositif à un coût de gestion élevé et fixe qui décourage certaines OP de le mettre en œuvre). On peut cependant considérer que les dispositions prises par la réforme de 2007 dans les régions où le taux d'organisation est faible vont dans ce sens et qu'elles doivent donc être maintenues.

. En ce qui concerne le soutien des services joints : il est évident que soutenir ces services est nécessaire dans la mesure où le secteur FL est au cœur d'enjeux de santé publique et de protection de l'environnement. Ces instruments, vus comme une forme de conditionnalité des aides (au respect de l'environnement), ont toute leur pertinence, en revanche vus comme des instruments généraux de protection de l'environnement et de la santé publique, ils posent question dans la mesure où d'une part seuls certains producteurs les appliquent et d'autre part les incitations générées poussent les producteurs à s'orienter essentiellement vers les services exigés (peut être à l'avenir rémunérés) par le marché et à négliger les autres.

Considérer comme un mécanisme de conditionnalité des aides au respect de pratiques respectueuses de l'environnement, ce dispositif peut être considéré comme efficace d'autant plus que la réforme de 2007 a renforcé les exigences dans ce domaine. En revanche considéré comme un mécanisme de protection de l'environnement, il serait plus efficace de mettre en place un dispositif accessible à tous les producteurs FL (dans et hors des organisations de producteurs).

- *Enfin, on peut se poser la question de savoir si d'autres instruments permettraient d'atteindre des résultats équivalents à moindre coût.* On peut notamment se poser la question de l'intérêt d'adopter une approche découplée ou à l'inverse une approche qui consisterait à intégrer les aides dans les fonds de développement rural.

En ce qui concerne la première, elle ne permettrait pas de soutenir les actions commerciales des OP, or nous avons montré que les résultats des programmes opérationnels sur ces points sont les plus probants et permettent une adaptation à la demande du marché. Un découplage des aides ne permettrait pas d'atteindre des résultats similaires, les aides étant alors probablement essentiellement investies au niveau des exploitations, à tout de moins une part significative.

En ce qui concerne la seconde approche, le dispositif des fonds opérationnels et celui du RDR ont des objectifs communs comme nous l'avons montré, mais ils ont également une approche similaire du

moins dans l'idée d'avoir une approche par programmation. Le RDR se distingue avec une programmation des actions à une échelle régionale et le dispositif de l'OCM FL à l'échelle des opérateurs économiques que sont les (A)OP. Il est évident que le RDR semble permettre d'obtenir des objectifs similaires sur certains points : financement d'investissement au sein des OP permettant d'améliorer la qualité et de réduire les coûts de production, parfois au niveau de certaines exploitations et enfin financements d'actions de protection de l'environnement /santé publique. Il est, aussi, évident que l'intégration au sein du RDR des mesures permettrait probablement de réduire les dépenses budgétaires de gestion (puisque aujourd'hui les dispositifs sont gérés par des instances différentes). En revanche il serait probablement difficile de conserver les fonds spécifiques alloués au secteur fruits et légumes, les budgets des mesures de soutien aux OP de l'OCM FL étant fondus dans le budget général des régions pour le développement rural, ces dernières faisant leur propre arbitrage. On pourrait donc considérer que les budgets attribués au secteur FL 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'intégration au RDR aurait probablement moins de résultats sur la concentration de l'offre, c'est-à-dire sur l'émergence d'OP d'une taille critique, étant donné qu'il ne comporte pas de mécanismes incitatifs à la croissance des OP contrairement aux mesures étudiées et qu'il est appliqué au niveau régional. Les possibilités de soutien de la coordination/ croissance des OP à une échelle supérieure (nationale voire internationale) risqueraient d'en être diminuées. Or ces deux aspects (taille critique et meilleure coordination des premiers metteurs en marché) sont apparus dans l'analyse comme des objectifs qui doivent être visés à la fois pour l'amélioration de la compétitivité, l'adaptation à la demande et le renforcement de la position du producteur dans un contexte où la grande distribution prend une place croissante sur le marché des FL.

Références bibliographiques

- Agra Ceas Consulting. Integrated crop management systems in the EU. Rapport, 2002, 141 p.
- Agrosynergie. *Evaluation de l'activation des paiements directs sur les cultures de fruits et légumes dans le modèle régional*, pour le compte de la Commission européenne, 2008.
- Agrosynergie. *Evaluation des mesures de l'organisation commune de marché de fruits et légumes relatives aux tomates de transformation*, pour le compte de la Commission européenne, 2006.
- Ahlers W. *Attentes et exigences des distributeurs, inquiétudes des consommateurs en Allemagne et en Europe*. Working Paper, 2008, 42 p.
- Amiot-Carlin M.J., Dallongeville J., Barberger P., Dauchet L., Delcourt C., Demigné C., Dupont C., Latino-Martel P., Roy C., Verger P. *Consommation de fruits et légumes et santé*. In : *Les fruits et légumes dans l'alimentation*. Paris : s.n., 2007. 151 p.
- Aubertot J.N., Barbier J.M., Carpentier A., Gril J.J., Guichard L., Lucas P., Savary S., Savini I., Voltz M. (éditeurs). *Pesticides, agriculture et environnement - Réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*. Rapport, 2005, 64 p.
- Bellon S., Codron J.-M., Habib R., de Sainte Marie C., Sauphanor B., Sterns J. *La production fruitière intégrée en Italie : regards critiques sur une conversion réussie*. Working Paper, 2001, 34 p.
- Bellon S., de Sainte Marie C., Fauriel J., Lauri P.E., Navarrete M., Nesme T., Plénet D., Pluvinage J. *La production fruitière intégrée en France: innovation ou rénovation?*. Rapport, 2005, 12 p.
- Catricalà A. ; Barucci P.; Guazzaloca G; Pilati A.; Rabitti Bedogni C. *Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare*. Rome : s.n., 2007. 96 p.
- Cestaro M. Prima. *Valutazione sulla applicazione della produzione integrata nelle regioni socie di AREFLH*. Rapport, 2008, 19 p.
- Codron J.M., Habib R., Jacquet F., Sauphanor B. *Bilan et perspectives environnementales de la filière arboriculture fruitière*. Dossier de l'environnement de l'INRA, 2002, (23), pp. 31-68.
- Commission Européenne, DG SANCO. *Monitoring of Pesticide Residues in Products of Plant Origin in the European Union, Norway, Iceland and Liechtenstein*. Rapport, 2005, 46 p.
- Commission Européenne. *Livre blanc : Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*. Rapport, 2007, 13 p.
- Commission Européenne. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Working Paper, 1994, 28 p.
- Commission Européenne. *Reports of the scientific committee for food*. Rapport, 1997, 63 p.
- Commission Européenne. *Vers une réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés*. Working Paper, 2007, 130 p.
- Cour des Comptes. *Growing success? The effectiveness of the European Union support for fruit and vegetable producers' operational programmes*. Rapport, 27 p.
- Cravedi P., Giovannini D., Molinari F., Ponti I. *Comparison between conventional and integrated peach pest management in Emilia-Romagna (Italy)*. Bulletin OILB / srop, 2001, 24 (5), pp. 99-103.
- Eurepgap. *Standards Eurepgap*, 2004, 59 p.
- Eurepgap. *Eurepgap: points de contrôle et critères de conformité*. Rapport, 2007, 14 p.
- FAO/OMS. *Fruit and vegetable for Health: Report of a Joint FAO/WHO Workshop*. Japon : s.n., 2004. 46 p.
- Galassi T. *La difesa integrata delle colture in Italia e in particolare in Emilia-Romagna*. Rapport, 2002, 6 p.

- Galizzi Pieri. *La tecnologia dell'informazione come fattore di sviluppo del sistema agro-alimentare e di tutela del consumatore.*- Rivista di Politica Agraria, 1998.
- GlobalGAP (ex EurepGAP). *Global GAP Points de contrôle et critères de conformité - Système raisonné de culture et d'élevage.* Rapport, 2007, 31 p.
- GlobalGAP (ex EurepGAP). *Global GAP: Points de contrôle et critères de conformité - Système raisonné de culture et d'élevage.* Rapport, 2007, 13 p.
- GlobalGAP (ex EurepGAP). *Global GAP: Points de contrôle et critères de conformité - Système raisonné de culture et d'élevage.* Rapport, 2007, 24 p.
- Guarino F., Tocci A. *Integrated fruit production of peach tree un the Plane of Sibari (Calabria, South Italy). Analysis of organisation.* Bulletin OILB / srop, 2001, 24 (5), pp. 105-107.
- Jeannequin B., Dosba F., Amiot-Carlin M.J., Lescourret F., Montigaud J.C., Hassan D., Blancard D., Pitrat M., Couteaudier Y. *Quelques caractéristiques des filières fruits et légumes.* Rapport, 2004, 31 p.
- Jeannequin B., Dosba F., Amiot-Carlin M-J. (coord.). *Fruits et légumes: caractéristiques et principaux enjeux.* Paris : INRA, 2005. 106 p.
- Kafatos A. (coord). *Nutrition & Diet for Healthy Lifestyles in Europe; Science & Policy Implications.* Rapport, 21 p.
- Knowler et Bradshaw. Farmers' adoption of conservation agriculture : a review and synthesis of recent research, *Food policy*, 32 (1), 2007, pp. 25 – 48
- Paché, G. *La logistique : enjeux stratégiques.* Vuibert Entreprise : Paris (2^{nde} édition), 1999
- Lairon D. et al. AFSSA (2003). *Evaluation nutritionnelle et sanitaire des aliments issus de l'agriculture biologique.* Rapport, 2003, 233 p.
- Long L.E. *Supermarkets Changing the Face of IFP in Europe.* Rapport, 2 p.
- MacDonald N., Dwyer J., Groves S., Dinsdale K., Kirwan J., Ingram J. *The influence of produce protocols on water use and land management.* Rapport, 2006, 6 p.
- Malavolta C. *IFP – the state of the art.* Rapport, 2004, 6 p.
- Malavolta C, non daté. *The stimulation of sustainable agriculture in Emilia-Romagna (Italy).*
- Ministère de l'alimentation et de l'espace rural du Land Baden-Württemberg. Pressemitteilung 26/2007 - Minister Peter Hauk MdL: "Die Warnung vor Paprika aus Spanien bleibt bestehen". Rapport, 2007, 1 p.
- OCDE. *Coordination verticale dans le secteur des fruits et légumes : conséquences pour les institutions de marché et les politiques existantes.* Paris : OCDE ,1997
- Oréade-Brèche. *Évaluation de l'impact environnemental des organisations communes de marché (OCM) des cultures permanentes.* Rapport, 2005, 300 p.
- Oréade-Brèche. *Evaluation des mesures agro-environnementales en Europe.* Rapport, 2005, 233 p.
- Périquet, A. *Argumentaire concernant certains risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires.* Working Paper, 2005, 32 p.
- Pervanchon F., Blouet A. "Agriculture raisonnée" and "integrated farming": how are they linked? Cahiers d'études et de recherches francophones / Agricultures, 2002, 11 (2), pp. 151-157.
- Pichon L. *Les incitations publiques au changement de pratiques des arboriculteurs en production fruitière intégrée.* Rapport, 2001, 77 p.
- QS Fachgesellschaft Obst- Gemüse-Kartoffeln GmbH. Leitfaden QS-GAP. Rapport, 2006, 48 p.
- Sansavini S. *Integrated fruit production in Europe: research and strategies for a sustainable industry.* Scientia Horticulturae, 1997, (68), pp. 25-36.

Sauphanor B., Bouvier J-C., Boisneau C., Rieux R., Simon S., Capowiez Y., Toubon J-F. *Impacts biologiques des systèmes de protection en vergers de pommiers*. *Phytoma - La Défense des végétaux*, 2005, (581), pp. 32-36.

Section nationale Tomate et CTIFL. *Charte nationale de qualité Tomate de France - Synthèse des exigences et recommandations pour un rapprochement avec le référentiel EUREP-GAP*. Rapport, 2008, 11 p.

Section nationale Tomate. *Charte nationale de qualité Tomate de France - Règlement intérieur*. Rapport, 2008, 20 p.

Sections nationales Pomme et Poire. *Charte nationale de production fruitière intégrée des producteurs de pommes et de poires*. Rapport, 2006, 17 p.

Soler L.G.; Chevassus-Lozza E. ; Codron J.M. ; Requillart V. *Les filières des fruits et légumes entre enjeux économiques et de santé publique*. In : *Les fruits et légumes dans l'alimentation*. Paris : s.n., 2007. 57 p.

Tesco. *Tesco Nature's choice v. Oct 03 Issue 2*. Rapport, 2003, 18 p.

Tresnik S., Parente S. *State of the art of Integrated crop management and organic systems in Europe, with particular reference to pest management*. Rapport, 2007, 20 p.

Tron I., Piquet O., Cohuet S. *effets chroniques des pesticides sur la sante : état actuel des connaissances*. Rapport, 2001, 90 p.

Van Lierde, D., Van den Bossche, A. *Economical and environmental aspects of integrated fruit production in Belgium*. Working Paper, 2002, 8 p.

Wiegand, G., Sessler, B., and Becker, T. *Controlled integrated production of fruit and vegetables: a comparison of production guidelines and checking procedures in Europe*. *EuroChoices*, 2005, 1 (4), pp. 38-45.

Sites Internet cités :

Pesticide action network (North America) : <http://pesticideinfo.org>

OILB : <http://www.iobc-wprs.org>

Projet PFI, INRA Avignon : <http://www.avignon.inra.fr/PFI/>

Projet interreg adria – food quality : <http://ww.adriafood.eu>

Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>