

# Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contrat n° 30-CE-0159637/00-04

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

---

---

### Résumé synthétique

Novembre 2008

L'objet de l'évaluation est d'analyser, de 1996 à aujourd'hui, les effets des mesures de l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes concernant les organisations de producteurs (OP) dans l'UE-27, définies par le règlement (CE) 2200/96 du Conseil et remplacé par le règlement (CE) 1234/2007 du Conseil (version consolidée). L'évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience et la pertinence, les effets non-intentionnels et les effets d'aubaine de ces mesures. Ils sont analysés au travers : des données de suivi du dispositif ; d'une enquête auprès des OP de neuf Etats membres (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays Bas, Portugal, Royaume Uni) ; des études de cas dans huit régions et Etats membres (Andalousie, Calabre, Emilie Romagne, Languedoc-Roussillon, Dytiki Ellada, les Pays Bas, la Pologne et la Hongrie) ; des études nationales dans 27 Etats membres.

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

En 2006, l'UE-25 compte 266 groupements de producteurs, 1 594 OP et 20 associations d'OP.

Le taux d'organisation<sup>1</sup> est à un niveau assez faible de 34% dans l'UE-25 et 35% dans l'UE-15 en 2006, avec un recul de 1,2% depuis 2000.

Les taux d'organisation des Etats membres sont très inégaux : trois pays ont un taux supérieur à 80% (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 les autres pays ont un taux de 35% environ.

Ces résultats s'expliquent par des facteurs propres au dispositif : les décisions de mise en œuvre de certains pays, l'abaissement en 2003 au niveau communautaire des critères minimums de reconnaissance des OP (valeur de la production commercialisée et nombre de membres). Ce dernier point s'est traduit par une baisse de ces critères dans sept anciens Etats membres<sup>2</sup> et tous les nouveaux Etats membres sauf trois. Dans les nouveaux Etats membres et les régions peu organisées, cela a pu faciliter la création d'OP, mais dans les anciens Etats membres cela a parfois favorisé une division et/ou l'émergence d'OP de petite taille peu compétitives.

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

- des facteurs structurels, l'organisation paraît plus difficile lorsque les exploitations sont nombreuses ou de petite taille ;
- des facteurs liés à l'attractivité des organisations pour les producteurs : selon les données du RICA<sup>3</sup>, les producteurs des régions très organisées sont en moyenne mieux rémunérés que ceux des régions très peu organisées. Les résultats sont moins nets pour les régions moyennement organisées. Ainsi, dans les régions très organisées les producteurs auraient un avantage économique à adhérer aux OP. De plus, l'enquête indique que les producteurs adhèrent pour des raisons de fiabilité de paiement, de garantie d'achat de la production alors que le niveau du prix producteur, les services d'appui de l'OP seraient secondaires.
- Les études de cas identifient d'autres facteurs favorables à l'organisation : des facteurs historiques et culturels, des facteurs liés au produit ; l'importance de la grande distribution; le manque de marchés de proximité ; la transparence fiscale.

L'objectif communautaire d'une concentration de l'offre organisée de 60% en 2013 sera donc probablement très difficile à atteindre.

L'émergence des associations d'OP est timide, sauf en Italie et en Belgique. Elle paraît dépendre de la perception par les OP, de la nécessité d'améliorer leur compétitivité et de réduire leurs coûts de transaction. De plus, les programmes opérationnels incitaient peu (jusqu'à la réforme 2007) leur création.

En ce qui concerne l'efficience du système, l'enquête montre que les frais engagés (hors salaires) et le temps de travail nécessaires pour obtenir la reconnaissance sont acceptables.

---

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

<sup>2</sup> Irlande, Suède, Portugal, Belgique, Pays Bas, Italie, Grèce

<sup>3</sup> Réseau d'Information Comptable Agricole

### **Efficacité des mesures en termes d'amélioration de la compétitivité**

La compétitivité est définie comme la capacité du système des OP à produire et à vendre durablement des fruits et légumes et des services sur un marché donné.

Le développement de la grande distribution génère une restructuration de l'organisation traditionnelle des filières fruits et légumes et modifie la formation des prix. La capacité d'écoulement de fruits et légumes sur le marché du frais dépend alors de la capacité des OP à s'adapter aux critères de la grande distribution, que sont la disponibilité d'une masse critique de produit, l'organisation de la logistique, la gestion de la qualité, la capacité financière. Etablir des rapports directs avec la grande distribution permet également aux OP d'accroître leurs marges, en intégrant des fonctions autrefois réalisées par des intermédiaires, mais exige une taille minimum que peu d'OP ont, selon les études de cas et les rapports de suivi.

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

L'analyse de l'enquête et des études de cas montrent que, concernant :

- la compétitivité « prix » : le pouvoir qu'ont les OP d'influencer le prix du produit livré à la grande distribution est quasi-nul ;
- la compétitivité « coût » (phase agricole) : les OP montrent généralement un défaut d'attention pour les actions collectives jouant sur les coûts de production, à l'exception du conseil technique. Les entretiens et les analyses RICA montrent que les coûts unitaires de production sont en général en augmentation du fait de l'augmentation des prix de l'énergie, des intrants, de la main-d'œuvre et parfois dans les bassins très organisés, de l'adoption de la production intégrée exigée par la grande distribution ;
- la compétitivité « coût » (phase interne aux organisations) : les OP sont généralement attentives aux actions réduisant les coûts internes (amélioration des infrastructures de stockage, du matériel et de leur taux d'utilisation, informatisation, meilleure gestion du personnel, etc.) ;
- la compétitivité de produit : la plupart des OP ont mis en œuvre des actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité du produit (cahiers des charges pour les producteurs, des systèmes de traçabilité, des certifications demandées par les chaînes de la grande distribution) ;
- la compétitivité de service : dans les pays où les OP travaillent avec la grande distribution, elles sont un pourcentage très élevé à proposer des services à leurs clients. Leur comportement serait sur ce point déterminé par la structure de la distribution finale ;
- la compétitivité de positionnement (stratégie de développement des parts de marché et fidélisation des consommateurs) : cette stratégie est peu répandue car elle concerne uniquement les (associations d') OP de deuxième mise en marché (seules ces organisations sont en contact avec les consommateurs et font face à la question de leur fidélisation).

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

Une part limitée d'OP établit des contrats. Par ces contrats, une négociation est mise en place, mais elle ne concerne en général pas le prix. Le système organisé, via la concentration de l'offre, ne semble pas avoir changé la condition de *price takers* des producteurs. De plus, bien que les producteurs des régions très organisées aient des revenus supérieurs à ceux des régions très peu organisées, les résultats ne permettent pas d'établir le rôle de la concentration de l'offre et des OP.

### **Cohérence du dispositif**

La cohérence des mesures de l'OCM fruits et légumes avec le règlement de développement rural (RDR) s'est améliorée par rapport au passé et peut être définie aujourd'hui comme étant satisfaisante.

## **Efficacité et efficence des programmes opérationnels**

### *L'efficacité*

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

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

L'analyse montre que les actions couramment mises en œuvre dans les programmes opérationnels devraient répondre à l'ensemble des objectifs de la politique mais peu aux objectifs de renforcement de la position des producteurs dans la filière, de concentration de l'offre, de sa programmation et de la stabilisation des prix.

L'analyse des études de cas permet de juger de l'efficacité, mais reste qualitative. Elle montre que les programmes sont efficaces vis-à-vis :

- des objectifs d'amélioration de la compétitivité : ils ont des effets sur les coûts de production, en particulier sur la réduction des coûts de la phase interne à l'OP et sur une maîtrise de l'augmentation des coûts des exploitations ;
- des objectifs d'amélioration de la qualité de la production, la sécurité, l'homogénéité des produits et le respect des cahiers des charges des clients. Les programmes permettent également aux OP de diversifier leurs produits, mais ces dernières restent assez conservatrices en matière d'innovation (en dehors du cas particulier néerlandais).

En revanche, les programmes sont peu efficaces sur la promotion et la publicité.

De ce fait, 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 permet d'améliorer les marges commerciales (en finançant les investissements voire le personnel nécessaires).

L'efficacité sur la protection de l'environnement est inégale. Dans les pays qui utilisent lourdement les fonds opérationnels, les OP privilégient : des actions de promotion de la production intégrée qui ont contribué au développement de ce mode production ; et des actions de gestion des déchets. Ces deux types d'actions correspondent à des exigences de la grande distribution. Cependant, en termes d'effet du développement de la production intégrée sur la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement, les résultats sont inégaux du fait de l'hétérogénéité des pratiques relevant de la production intégrée et du faible niveau d'exigence de certains cahiers des charges.

### *Les effets d'aubaine*

Le dispositif semble comporter des effets d'aubaine : selon l'enquête, 16% des OP considèrent qu'elles mettraient en œuvre une majorité d'actions des programmes à court terme sans le cofinancement communautaire et 17% une minorité d'actions, ce qui indique que les résultats de ces actions pourraient être atteints sans aide.

### *Efficence*

Le dispositif est complexe et relativement coûteux à mettre en œuvre pour les opérateurs et les gestionnaires de l'aide. La complexité est liée à l'approche décentralisée, à des difficultés liées à l'interprétation de l'éligibilité des actions des programmes opérationnels et la justification du montant des aides par les bénéficiaires.

Le coût de la décentralisation devrait être compensé par le cofinancement qui doit responsabiliser l'OP et accroître les ressources financières. Ce mécanisme, plébiscité par les opérateurs, garantit la pertinence des actions par rapport aux besoins de l'OP mais pas de résultats vis-à-vis de l'OCM fruits et légumes. Il est peu efficient pour les objectifs dits « publics », puisqu'il incite les OP à s'orienter vers des actions qui génèrent un retour tangible ou direct pour les producteurs. Dans la sphère privée, ce mécanisme est globalement efficient mais il est peu efficient sur certains points, comme la concentration de l'offre et les actions de type promotion, dont les retours sont difficiles à estimer pour les producteurs.

Le cofinancement, combiné au plafonnement de l'aide en fonction de la valeur de la production commercialisée, a aussi l'effet de démobiliser les petites structures, étant donné les coûts fixes de mise en place des programmes.

Ainsi, ce sont surtout les pays qui ont des OP de grande taille qui mobilisent le mieux les programmes opérationnels.

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

Les objectifs de la politique répondent à des enjeux communs aux différents bassins de production étudiés et reconnus par les opérateurs. En revanche plusieurs faiblesses ressortent :

- la concentration de l'offre contribue au renforcement de la position des producteurs mais de manière insuffisante, étant donné la rapidité et l'ampleur de la concentration de l'aval de la filière ;
- le fait que les aides ne soutiennent que les OP pose question : il existe des opérateurs qui ont des fonctions équivalentes à celles des OP mais ne sont pas reconnues en tant que telles (elles ne sont pas la propriété des producteurs, ou les producteurs ne désirent pas qu'elles soient reconnues). Or, les enjeux de renforcement de la position des producteurs et de stabilité des prix nécessitent un effort de coordination entre ces opérateurs et les OP. Le renforcement des interprofessions, proposé dans la réforme de 2007, pourrait en partie répondre à cet enjeu.

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

L'extension des règles permet, dans certaines conditions, de contraindre les producteurs n'adhérant pas aux OP, à suivre des règles mises en place par des (associations d') OP et à contribuer financièrement à des actions bénéficiant à l'ensemble des producteurs. Au niveau de l'UE, la mobilisation de ce dispositif est très faible et son efficacité également. L'extension des règles a cependant, été utilisée de manière ponctuelle dans une région espagnole et de manière continue dans l'ensemble des régions françaises.

Dans les deux cas, l'extension des règles a montré des résultats avec respectivement, dans un cas une meilleure maîtrise de la stabilité du marché, dans l'autre le financement de programmes d'expérimentations et une coordination supérieure à l'échelon des OP.

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

### **Recommandations**

En ce qui concerne l'amélioration du taux d'organisation, la réforme de 2007 introduit plusieurs nouveautés qui vont dans le sens des analyses de l'évaluation, car elles devraient favoriser les actions de coordination entre les OP et l'émergence d'organisations dans les régions peu organisées. On peut citer l'augmentation de la part du cofinancement à 60% dans le cadre de la création des associations d'OP, et des interprofessions d'une part et le dispositif d'aides aux groupements de producteurs dans les régions faiblement organisées d'autre part. L'accroissement du cofinancement (interprofessions, associations d'organisations de producteurs) est donc un progrès, bien que la non-augmentation du

plafond de l'aide (qui reste limité à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée) restreindra son attrait. Cette réforme abaisse le coût de ces actions mais les producteurs devront toujours renoncer à une partie de leur programme opérationnel pour les financer.

En ce qui concerne les programmes opérationnels : au vu des résultats, le maintien de cet instrument est pertinent. La faiblesse de ce dispositif réside dans sa complexité. Or, il ne semble pas que la réforme ait apporté un progrès. Les problèmes d'estimation des surcoûts liés aux pratiques environnementales et des pertes de revenus potentielles, ainsi que des surcoûts d'amélioration de la compétitivité restent présents dans le dispositif. Une piste de simplification pourrait être la systématisation des approches type « forfaits » sur base de justifications pertinentes. Une autre solution serait d'inclure dans la définition des stratégies nationales une réflexion plus poussée sur les actions éligibles, en impliquant les OP ou leurs représentants, permettant alors de limiter les risques de non-éligibilité. L'échelon régional pourrait être plus pertinent que l'échelon national pour cette réflexion.

En ce qui concerne la promotion de pratiques environnementales : considéré comme un mécanisme de conditionnalité des aides au respect de pratiques respectueuses de l'environnement, il est efficace. 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 fruits et légumes (dans et hors des OP).