



Bruxelles, le 4.3.2014
COM(2014) 112 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**relatif à la mise en œuvre des dispositions concernant les organisations de producteurs,
les fonds opérationnels et les programmes opérationnels dans le secteur des fruits et
légumes, en vigueur depuis la réforme de 2007**

**(«Rapport sur le régime des fruits et légumes»)
{SWD(2014) 54 final}**

TABLE DES MATIÈRES

1.	La réforme de 2007	3
2.	Stratégies nationales pour les programmes opérationnels à caractère durable	4
3.	Questions relatives au développement du secteur.....	5
4.	Organisations de producteurs	5
5.	Fonds opérationnels et aide financière de l'Union en faveur des programmes opérationnels	7
5.1.	Total des dépenses dans le cadre des programmes opérationnels et aide financière de l'Union	7
5.2.	Aide financière nationale et remboursement par l'Union.....	9
6.	Programmes opérationnels: mesures et types d'actions mises en œuvre	9
7.	Évaluation à mi-parcours par les États membres de leurs stratégies nationales	11
7.1.	Progrès accomplis en vue de réaliser les objectifs fixés pour les programmes opérationnels	11
7.2.	Lacunes dans la gestion des stratégies nationales	12
7.2.1.	Lacunes dans la mise en place des stratégies nationales.....	12
7.2.2.	Lacunes dans le suivi et l'évaluation des stratégies nationales	13
8.	Conclusion et recommandations	13

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

relatif à la mise en œuvre des dispositions concernant les organisations de producteurs, les fonds opérationnels et les programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes, en vigueur depuis la réforme de 2007

(«Rapport sur le régime des fruits et légumes»)

1. LA REFORME DE 2007

La réforme de 1996 a fait des organisations de producteurs (OP) la pierre angulaire du régime de l'Union applicable au secteur des fruits et légumes. L'objectif était de renforcer la position des producteurs face à l'intensification de la concentration de la demande et d'intégrer les préoccupations environnementales dans la production et la commercialisation de fruits et légumes. Pour la première fois, les OP pouvaient recevoir un soutien de l'Union européenne sous la forme d'une contribution aux fonds opérationnels nécessaires à la mise en œuvre des programmes opérationnels.

La réforme de 2007 avait pour objectif de renforcer encore davantage les OP. Une plus large palette d'instruments a été mise à leur disposition pour leur permettre de prévenir et de gérer les crises de marché. Des mesures incitatives ont été adoptées afin d'encourager, d'une part, les fusions d'OP, ainsi que la création d'associations d'OP (AOP) et, d'autre part, la coopération transnationale. Une attention particulière a été accordée à la protection de l'environnement, les OP étant désormais tenues de consacrer un niveau minimal de dépenses à l'environnement dans leurs programmes opérationnels.

Pour la première fois, les États membres ont dû établir une stratégie nationale en matière de programmes opérationnels à caractère durable intégrant un cadre environnemental spécifique.

La réforme de 2007 a également supprimé les restitutions à l'exportation dans le secteur et introduit l'aide découplée pour les fruits destinés à la transformation. Les aides destinées à encourager les groupements de producteurs à s'établir et à investir de manière à devenir des OP à part entière en l'espace de cinq ans ont été limitées aux États membres qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004 ou ultérieurement, ainsi qu'aux régions ultrapériphériques et aux îles mineures de la mer Égée.

Le présent rapport est établi conformément à l'article 184, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil¹. Il s'appuie principalement sur les informations fournies par les États membres sur la mise en œuvre du régime de l'Union pour les fruits et légumes sur leur territoire et, en particulier, sur les renseignements présentés dans les rapports annuels et les rapports d'évaluation transmis à la Commission.² Celles-ci se fondent essentiellement sur les données pour la période 2008-2010.³

¹ Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (JO L 299 du 16.11.2007, p. 1).

² Rapports envoyés à la Commission conformément à l'article 97, point b), et à l'article 127 du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 portant modalités d'application du

La réforme de la PAC à l'horizon 2020 n'introduit aucune modification d'importance au régime de l'Union pour le secteur des fruits et légumes, dans la mesure où les OP ne peuvent toujours bénéficier du soutien de l'Union que dans le cadre des programmes opérationnels. On note cependant deux exceptions majeures: a) les associations d'OP peuvent désormais mettre en place un fonds opérationnel, alimenté par les contributions des OP affiliées et l'aide financière de l'Union, et b) la palette des instruments de prévention et de gestion des crises⁴ a été étendue. Autre modification importante, il convient de mentionner que l'aide de l'Union a été redirigée des groupements de producteurs du premier pilier vers ceux du second pilier, et mis à la disposition de tous les États membres.⁵

2. STRATEGIES NATIONALES POUR LES PROGRAMMES OPERATIONNELS A CARACTERE DURABLE

À la suite de la réforme de 2007, 23 États membres ont mis en place des stratégies nationales pour les programmes opérationnels à caractère durable (SN), qui comprennent un cadre national pour les actions en faveur de l'environnement (CNE).⁶ Les CNE ont tous été modifiés conformément aux instructions de la Commission.⁷ Toutefois, la procédure d'évaluation, par la Commission, des CNE proposés par les États membres, ainsi que la révision des propositions à la suite des demandes de modification formulées par la Commission, ont constitué une importante charge administrative – à la fois pour les services de la Commission et pour les autorités nationales compétentes.

Le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission⁸ instaure des exigences précises en matière de suivi et d'évaluation des programmes opérationnels par les organisations de producteurs et des stratégies nationales par les États membres, notamment en imposant l'utilisation d'indicateurs communs de performance⁹ et la présentation de rapports annuels par les États membres. Ces exigences tiennent compte des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne peu avant la réforme de 2007.¹⁰

règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés (JO L 157 du 15.6.2011, p. 1).

³ Dans le cas de certains États membres, les rapports annuels pour 2010 sont encore considérés comme provisoires. À la suite des contrôles de qualité des données réalisés par la Commission, quelques modifications seront susceptibles d'intervenir.

⁴ Deux nouveaux instruments de prévention et de gestion des crises ont été mis en place: a) des investissements destinés à renforcer l'efficacité de la gestion des volumes mis sur le marché et b) la replantation des vergers, lorsqu'il y a lieu, à la suite de mesures d'arrachage obligatoire imposées pour des raisons sanitaires ou phytosanitaires par l'autorité compétente de l'État membre. En outre, l'échange de bonnes pratiques a été ajouté aux domaines couverts par les actions de formation.

⁵ La politique agricole commune repose sur deux piliers: d'une part les mesures de marché et les paiements directs (premier pilier) et, d'autre part, la politique de développement rural (second pilier).

⁶ Article 103 *septies* du règlement (CE) n° 1234/2007. L'Estonie, la Lituanie, le Luxembourg et la Slovaquie sont dispensés de l'obligation d'établir une stratégie nationale car ils n'ont pas d'OP reconnues.

⁷ Article 103 *septies*⁽¹⁾, deuxième alinéa du règlement (CE) n° 1234/2007.

⁸ JO L 157 du 15.6.2011, p. 1.

⁹ Les États membres peuvent inclure dans leurs stratégies nationales d'autres indicateurs reflétant des besoins nationaux ou régionaux, ainsi que des conditions et objectifs spécifiques aux programmes opérationnels.

¹⁰ Rapport spécial de la Cour des comptes n° 8/2006 (JO C 282 du 20.11.2006, p. 32).

Les exigences qui s'appliquent aux États membres en matière d'évaluation comprennent la réalisation, en 2012, d'une évaluation à mi-parcours de leurs stratégies nationales.

Pour assurer la cohérence du système de suivi et d'évaluation, la Commission a élaboré une approche commune des exigences en matière de suivi et d'évaluation applicables aux programmes opérationnels et aux stratégies nationales.¹¹ Ces mesures ont été accompagnées d'outils informatiques, parmi lesquels un système permettant de soumettre les rapports annuels des États membres à des contrôles de qualité des données automatiques, et une base de données des rapports annuels présentés depuis 2004, qui permettent d'effectuer des analyses ad hoc. Par ailleurs, le site web Europa de la Commission a été enrichi de nouvelles pages relatives au régime sur les fruits et légumes qui permettent au grand public de prendre connaissance des stratégies nationales, des actions en faveur de l'environnement et des rapports liés aux évaluations de 2012¹².

3. QUESTIONS RELATIVES AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR

Au cours de la période 2003-2010, on a constaté une diminution légère et progressive de la surface totale cultivée en fruits et légumes dans l'Union (-6 %) et un tassement plus net du nombre d'exploitations cultivant des fruits et légumes (-39,1 %). Ces diminutions ont été plus fortes que celles de la surface agricole totale utilisée et du nombre total d'exploitations agricoles (-0,7 % et -20,0 %, respectivement).

On a aussi constaté une tendance similaire dans l'UE-15 (-6,3 % pour la surface cultivée en fruits et légumes et -26,3 % pour les exploitations cultivant des fruits et légumes), ainsi que dans l'UE-12 (-5,1 % et -47,7 %). D'une manière générale, il y a eu une augmentation de la moyenne des superficies cultivées en fruits et légumes par exploitation (jusqu'à 1,9, 3,0 et 0,8 hectares, respectivement, dans l'UE-27, l'UE-15 et l'UE-12), en raison de la concentration de la production dans un plus petit nombre d'exploitations.¹³

La période de 2004 à 2010 a également été marquée par une légère diminution du volume de la production de fruits et légumes dans l'Union (recul de 3 % de la production moyenne de fruits et légumes durant la période 2008-2010, par rapport à 2004-2006). Au cours de la même période, la valeur de la production de fruits et légumes, aux prix courants, a légèrement augmenté (+6.5 % en moyenne durant la période 2008-2010, par rapport à 2004-2006).¹⁴

¹¹ Les documents correspondants, disponibles dans toutes les langues de l'Union, comprennent des lignes directrices sur les indicateurs communs de performance, un nouveau modèle de rapport annuel à présenter par les États membres et des lignes directrices sur l'évaluation des stratégies nationales à réaliser en 2012 par les États membres.

¹² Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_fr.htm.

¹³ Source: EC-DGAGRI-C.2 — calculs à partir des résultats des enquêtes d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles de 2003 à 2010. Nota bene: la réduction du nombre des exploitations est partiellement imputable à une évolution méthodologique, étant donné que dans six États membres (CZ, DE, LU, PL, SK et UK), le seuil de prise en compte dans l'enquête sur la structure des exploitations agricoles a été relevé entre 2007 et 2010, entraînant l'exclusion des exploitations à faible SAU.

¹⁴ Source: CE-DGAGRI-C.2 — calculs à partir des résultats des enquêtes d'Eurostat sur les statistiques de récolte annuelle et les comptes économiques de l'agriculture pour la période de 2004 à 2010. Nota bene: la tendance à la baisse, calculée pour le volume production de fruits et légumes entre les deux périodes (2004-2006 et 2008-2010) a pu être influencée par la très bonne récolte enregistrée en 2004.

Autre évolution notable depuis la réforme de 2007, on constate une persistance des incertitudes sur les marchés de certains produits. Des crises de marché se sont déclarées en 2009 (par exemple en ce qui concerne les pêches et les nectarines, ainsi que les tomates) et à nouveau en 2011 (crise E. coli, suivie d'une nouvelle crise du marché des pêches et des nectarines).

Enfin, dans plusieurs États membres, la crise économique et financière de 2008 a pu avoir une incidence sur la consommation intérieure de fruits et légumes (entraînant une baisse de la demande), sur l'accès aux marchés d'exportation et au crédit, sur les coûts liés aux intrants et sur d'autres facteurs qui peuvent avoir pesé sur les performances des organisations de producteurs et de leurs programmes opérationnels.¹⁵

4. ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

On comptait en 2010 1 599 organisations de producteurs reconnues, réparties dans 23 États membres¹⁶. On peut tirer certaines conclusions préliminaires concernant l'incidence possible de la réforme de 2007¹⁷:

Accroissement du taux d'organisation Au cours de la période 2008-2010, la part de la valeur totale de la production de fruits et légumes de l'Union commercialisée par les OP/AOP reconnues a poursuivi sa progression. En 2010, le taux d'organisation s'établissait à environ 43,0 % (43,9 % si l'on y inclut les groupements de producteurs).

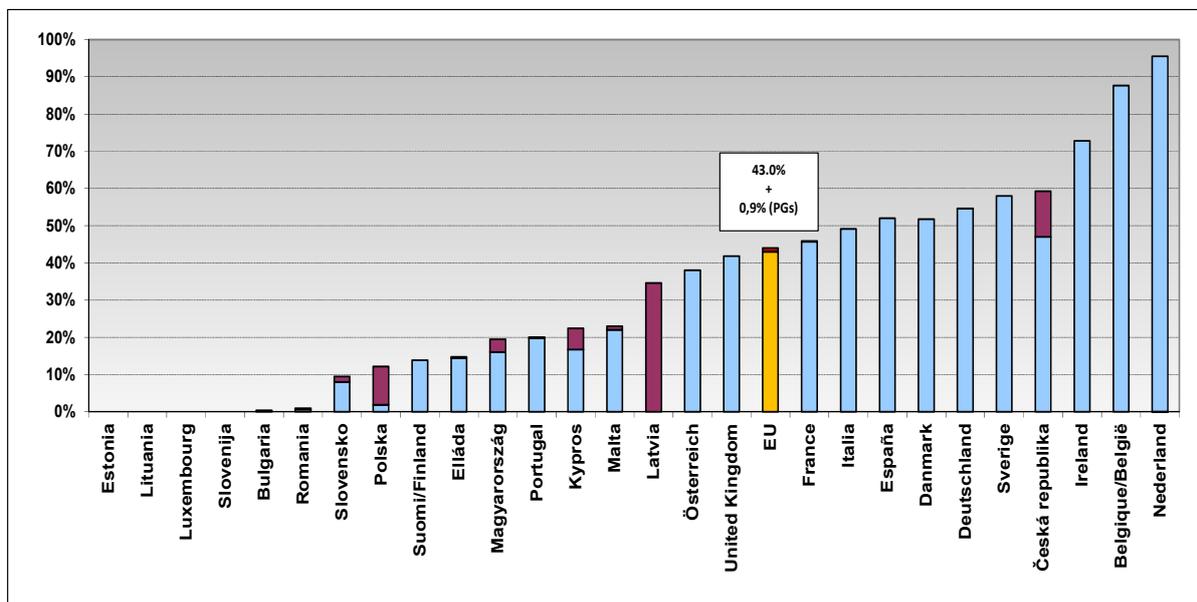
¹⁵ Il s'agit d'incidences/risques qui ont été mentionnés, par exemple, par les rapports d'évaluation de 2012 de la stratégie nationale pour les programmes opérationnels à caractère durable notifiés par la HU, l'IT et le PT.

¹⁶ L'Estonie, le Luxembourg, la Lituanie et la Slovénie n'ont pas d'organisations de producteurs reconnues.

¹⁷ Pour de plus amples précisions, voir le tableau 1 figurant dans le document de travail des services de la Commission.

Tableau 1: Secteur des fruits et légumes — taux d'organisation par État membre (2010)

Légende: ■ Groupements de producteurs ■ Organisations de producteurs



Source: CE-DGAGRI-C.2 — calculs à partir des données transmises par les États membres (rapports annuels 2010)

- (a) Amélioration de l'attractivité des OP La proportion du nombre total de producteurs qui sont désormais membres d'OP a continué d'augmenter (de 10,4 % en 2004 à 16,5 % en 2010).
- (b) Accroissement de l'attractivité des AOP Par rapport à la situation d'avant la réforme, on a constaté, sur la période 2008–2010, non seulement une rapide augmentation du nombre d'AOP (55 en 2010), mais également une augmentation substantielle du nombre et de la part des OP membres d'AOP (459 et 28,7 %, respectivement, en 2010).

Toutefois, dans plusieurs États membres:

- le taux d'organisation reste faible (voir le graphique), avec des organisations de producteurs totalisant à la fois peu de membres et une faible valeur totale de la production du marché; et
- seul un nombre limité de producteurs de fruits et légumes sont membres d'une organisation de producteurs. Par voie de conséquence, la plupart des producteurs sont exclus des avantages directs du régime de l'Union applicable au secteur des fruits et légumes¹⁸.

¹⁸ Certains producteurs n'appartenant pas à une organisation bénéficient du régime de l'Union en vigueur. Ils peuvent commercialiser leurs produits par l'intermédiaire des OP sans en être membres et tirer parti, à titre onéreux, de certains services fournis par ces OP (comme l'accès à des installations de stockage et de commercialisation ou des mesures de gestion de crises).

En outre, en dépit des progrès réalisés au niveau national, il reste, dans certains États membres, d'importants déséquilibres régionaux quant au degré d'organisation des producteurs de fruits et légumes. On pourrait à cet égard citer l'exemple de l'Italie, dont le taux d'organisation national, relativement élevé (environ 47 %), cache d'importantes disparités entre le taux d'organisation élevé de certaines régions du nord et le faible taux de plusieurs autres régions¹⁹.

Différents facteurs peuvent limiter le développement d'organisations de producteurs dans certaines régions, voire l'intégralité du territoire de certains États membres²⁰. Il peut s'agir de réalités sociologiques historiquement liées telles que le manque de confiance mutuelle, un climat de suspicion systématique et la tentation de mettre à profit les efforts déployés par d'autres sans en payer le prix (comportement de «passager clandestin»). L'existence d'une économie grise peut également expliquer de façon convaincante les réticences à rejoindre une OP: en n'acquittant pas de taxes (et notamment la TVA), les exploitants non-membres d'une organisation réalisent des profits supérieurs (dans le cadre d'une économie grise) à ceux que peuvent engranger les OP, qui sont contraintes de se conformer au cadre légal. En outre, nombreux sont les producteurs qui écoulent leurs produits exclusivement sur les marchés locaux ou régionaux ou par le canal de la vente directe, et n'ont donc pas grand-chose à attendre des avantages que peuvent offrir les OP.

Parmi les autres obstacles potentiels au développement des organisations de producteurs, on pourrait mentionner la complexité des procédures à suivre pour obtenir la reconnaissance en tant qu'OP, pour obtenir l'approbation d'un programme opérationnel et, par la suite, pour avoir accès aux aides financières publiques²¹. Cette complexité peut décourager les petits producteurs qui n'ont pas les compétences nécessaires ou qui considèrent que les avantages de l'adhésion au régime sont inférieurs aux coûts administratifs qui y sont associés.

Un autre facteur susceptible de réduire l'attractivité des OP peut tenir au fait que les producteurs ont l'impression qu'il existe un risque très élevé de perdre les aides publiques, ce qui peut mettre en péril la survie d'une OP. Pour qu'une OP conserve sa reconnaissance, il est donc vital que les critères correspondants soient respectés, notamment en ce qui concerne le nombre minimal de membres, le contrôle démocratique, la mise sur le marché des produits et l'externalisation²².

¹⁹ Pour de plus amples précisions, voir le tableau 2 figurant dans le document de travail des services de la Commission.

²⁰ Une étude récente sur les coopératives dans l'Union (qui englobe également les OP et les AOP), financée par la Commission européenne, met en évidence certains des liens historiques, culturels et économiques qui entravent le développement des initiatives conjointes entre agriculteurs (voir Bijmans, J. et al.[2013]: «Support for farmers' cooperatives: final report», Commission européenne, consultable à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Il s'agit notamment du dépôt d'une demande d'aide et de la rédaction d'un rapport annuel détaillé – outil essentiel pour le suivi de la mise en œuvre du régime en faveur des fruits et légumes qui n'en constitue pas moins une charge administrative.

²² Au cours de la période 2004–2010, la majorité des retraits de reconnaissance ont eu lieu en ES (148), en FR (94) et en IT (43). En pourcentage du nombre total d'OP, les retraits de reconnaissance ont été particulièrement élevés en SI, IE, FI et BG.

5. FONDS OPERATIONNELS ET AIDE FINANCIERE DE L'UNION EN FAVEUR DES PROGRAMMES OPERATIONNELS

5.1. Total des dépenses dans le cadre des programmes opérationnels et aide financière de l'Union

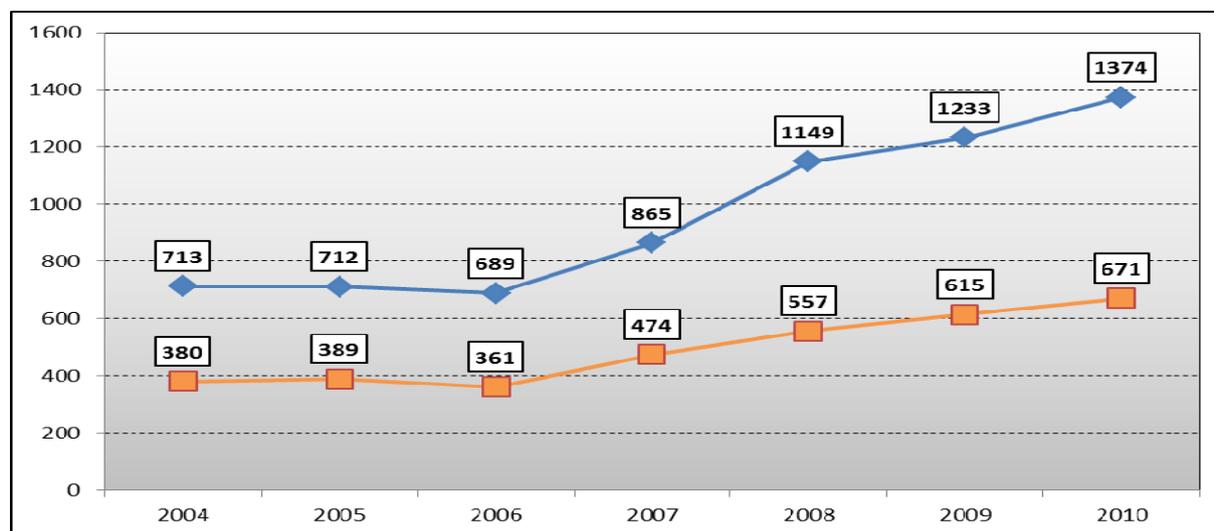
Les OP du secteur des fruits et légumes peuvent constituer un fonds opérationnel, qui doit être utilisé aux seules fins du financement des programmes opérationnels approuvés par les États membres. Ce fonds est alimenté par la contribution financière des membres de l'OP ou de l'organisation de producteurs elle-même, ainsi que par l'aide financière de l'Union.²³

Un double plafond s'applique à l'aide financière de l'Union:²⁴

- (1) elle est plafonnée à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée de chaque organisation de producteurs (ce pourcentage peut toutefois être porté à 4,6 % si le montant qui excède 4,1 % de la valeur de la production commercialisée est uniquement destiné à des mesures de prévention et de gestion des crises);
- (2) elle ne peut excéder 50 % du montant des dépenses réelles effectuées – plafond qui peut être porté à 60 % dans certains cas, comme celui des programmes opérationnels présentés par les organisations de producteurs dans les États membres qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004 ou après cette date (pour des mesures dont l'exécution s'étend jusqu'à la fin de 2013), dans les États membres où les OP commercialisent moins de 20 % de la production de fruits et légumes ou dans les régions ultrapériphériques.

Tableau 2: total des dépenses dans le cadre des programmes opérationnels et aide financière de l'Union (2004–2010)

Légende: ◆ Total des dépenses (en millions d'euros) ■ Aide financière de l'Union (en millions d'euros)



Source: CE-DGAGRI-C.2 — calculs à partir des données transmises par les États membres (rapports annuels 2004–2010)

²³ Article 103 *ter* du règlement (CE) n° 1234/2007.

²⁴ Article 103 *quinquies* du règlement (CE) n° 1234/2007.

Le graphique 2 montre qu'à la suite de la réforme de 2007, il y a eu une augmentation importante des dépenses totales consacrées aux programmes opérationnels et de l'aide financière correspondante de l'Union.

On peut tirer certaines conclusions préliminaires concernant l'incidence possible de la réforme de 2007²⁵:

- on constate, avec la réforme, une augmentation tant du nombre que de la proportion d'OP ayant mis en œuvre un programme opérationnel (environ 3/4 du nombre total d'OP reconnues pour la période 2008–2010);
- l'augmentation des dépenses destinées aux programmes opérationnels, y compris l'aide financière de l'Union européenne, va de pair avec une augmentation à la fois du nombre et de la dimension économique moyenne (en valeur des produits commercialisés) des OP dotées d'un programme opérationnel;
- même après la réforme de 2007, l'aide financière globale de l'Union reste en deçà du plafond des 4.1 % de la valeur de la production commercialisée des OP concernées et représente encore un très faible pourcentage (1,1 à 1,3 %) de la valeur totale de la production de fruits et légumes dans l'Union;
- les plus grandes OP (à savoir les quelque 18 % d'OP dont le chiffre d'affaires dépasse 20 Mio EUR) reçoivent environ 70 % de l'aide financière de l'Union. Une telle asymétrie dans la répartition de l'aide de l'Union est inhérente au mécanisme de ce soutien, qui augmente avec la valeur de la production commercialisée.

5.2. Aide financière nationale et remboursement par l'Union

Sur la base de l'article 103 *sexies* du règlement (CE) n° 1234/2007, la Commission a autorisé certains États membres à verser une aide financière nationale aux organisations de producteurs opérant dans les régions où le degré d'organisation²⁶ des producteurs dans le secteur des fruits et légumes est particulièrement faible. À la demande des États membres concernés, l'aide financière nationale octroyée a été partiellement remboursée par l'Union²⁷.

Au cours de la période 2008–2010, seuls six États membres (ES, HU, IT, PT, RO et SK) ont eu recours à cet instrument et le montant total moyen de l'aide annuelle, partiellement remboursée par l'Union, s'est élevé à 12,2 Mio EUR. Bien que d'autres États membres comptent des régions susceptibles de répondre aux exigences d'admissibilité aux aides financières nationales (faible degré d'organisation), ils ont choisi de ne pas y recourir. Cela

²⁵ Pour de plus amples précisions, voir les tableaux 3 et 4 figurant dans le document de travail des services de la Commission.

²⁶ Le degré d'organisation des producteurs est défini comme le ratio entre, d'une part, la valeur de la production de fruits et légumes obtenue dans la région et commercialisée par les OP, A'OP et GP et, d'autre part, la valeur totale de la production de fruits et légumes obtenue dans la région. L'aide financière nationale s'ajoute aux fonds opérationnels des OP et représente au maximum 80 % de la contribution financière des membres de l'OP ou de l'OP elle-même à son fonds opérationnel.

²⁷ Cette possibilité n'est offerte que dans les régions où les OP commercialisent moins de 15 % de la valeur de la production de fruits et légumes et dont la production de fruits et légumes représente au moins 15 % de leur production agricole totale.

peut s'expliquer entre autres par le fait que les États membres doivent financer tout ou partie de l'aide octroyée.

Avant que la Commission n'autorise l'octroi d'une aide financière nationale ou son remboursement partiel, des contrôles croisés sont effectués avec les données figurant dans les demandes précédentes et dans les rapports annuels. Si des incohérences sont constatées, la procédure est suspendue jusqu'à ce que les erreurs soient corrigées (dans les rapports annuels et/ou dans la demande relative à l'aide financière nationale). La rapidité de la décision de la Commission dépend de la rapidité avec laquelle les autorités nationales corrigent les incohérences constatées. En l'état actuel, il s'agit d'une procédure très lourde pour les autorités nationales. Dans certains cas, les États membres accusent un retard considérable dans l'envoi des informations correctes. Par conséquent, bien qu'un délai soit imposé à la Commission pour l'approbation des décisions relatives aux autorisations d'aides financières nationales, ce délai est toujours prolongé en raison de la nécessité d'obtenir des clarifications, des corrections et des explications. Il en va de même pour les demandes de remboursement des aides financières nationales.

6. PROGRAMMES OPERATIONNELS: MESURES ET TYPES D' ACTIONS MIS EN ŒUVRE

Le tableau 4 montre que, durant la période 2008–2010, les dépenses annuelles destinées aux programmes opérationnels (1 252,1 Mio EUR en moyenne) ont porté principalement sur des actions visant à améliorer la commercialisation (24,0 % du total) et sur des actions en faveur de l'environnement (23,8 %), devant les actions relatives à la planification de la production (22,2 %) et à l'amélioration ou au maintien de la qualité des produits (20,3 %).

L'utilisation des instruments de prévention et de gestion des crises a été très modeste (35,6 Mio EUR, soit 2,8 % des dépenses totales annuelles en moyenne). Quant au recours aux services de formation et de conseil ou en faveur de la recherche et de la production expérimentale, il se situe à des niveaux encore plus bas.

En ce qui concerne les types d'actions mises en œuvre dans le cadre des programmes opérationnels (PO) en 2008–2009:

- les dépenses pour les **investissements matériels** (dans les locaux des OP ou sur les exploitations des membres des OP) ont atteint, en moyenne, 517,5 Mio EUR (soit 41,3 % des dépenses totales pour les OP). Il s'agissait essentiellement d'actions visant à améliorer la commercialisation des produits (15,9 % des dépenses totales, pour 64,1 % des OP), ainsi que la planification de la production (15,4 %, pour 56,6 % des OP), puis d'actions visant à améliorer ou à maintenir la qualité des produits (5,6 %, pour 29,6 % des OP). En moyenne, les investissements matériels à des fins environnementales²⁸ ont représenté 3,0 % des dépenses totales (et ont été prévues par 34,5 % des OP).

²⁸

Les investissements matériels à des fins environnementales sont des investissements en actifs fixes qui devraient se traduire par des avantages substantiels en matière de réduction de l'utilisation d'intrants et/ou des émissions de polluants.

Tableau 4: dépenses des programmes opérationnels consacrées à différentes mesures et nombre d'OP ayant prévu différentes mesures dans leurs programmes opérationnels (moyennes pour 2008–2010)

	Dépenses		OP concernées	
	Mio €	Pourcentage des dépenses totales	Nombre	% du total
Actions relatives à planification de la production	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Actions relatives à l'amélioration ou au maintien de la qualité des produits	254,7	20,3 %	1097	92,4 %
Actions relatives à l'amélioration de la commercialisation	300,9	24,0 %	1009	85,0 %
Recherche et production expérimentale	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Services de formation et de conseil	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instruments de prévention et de gestion des crises	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Actions en faveur de l'environnement	298,3	23,8 %	1103	92,9 %
Autres actions	51,0	4,1 %	1063	89,6 %
Ensemble des programmes opérationnels	1252,1	100,0 %	1187	100,0 %

Source: CE-DGAGRI-C.2 — calculs à partir des données fournies par les États membres (rapports annuels 2008–2010)

- Des **actions en faveur de l'environnement** ont été mises en œuvre par 92,9 % des OP et la moyenne des dépenses totales annuelles correspondantes s'est élevée à 298,3 Mio EUR, ce qui représente 23,8 % de la moyenne des dépenses annuelles totales pour les OP. Les principaux types d'actions mises en œuvre ont porté sur la réduction et la gestion des déchets (78,0 Mio EUR, pour 34,2 % des OP) et la production intégrée (72 Mio EUR, pour 25,4 % des OP). À eux seuls, ces deux domaines ont représenté environ les deux tiers du montant total des dépenses consacrées aux actions environnementales. Viennent ensuite les investissements matériels à des fins environnementales (38,1 Mio EUR, pour 34,5 % des OP).

En août 2012, le soutien aux actions en faveur de l'environnement dans le domaine de la gestion des emballages a été abandonné, sur la base de l'expérience acquise dans l'application de ces mesures. Il s'agit par-là de favoriser la mise en œuvre d'actions plus rentables en faveur de l'environnement et de réduire les coûts liés à la gestion du régime de l'Union²⁹.

- La (très modeste) utilisation des **instruments de prévention et de gestion des crises** a porté essentiellement sur l'assurance des récoltes (dépense annuelle moyenne de 13,9 Mio EUR, pour 67 OP), sur des actions de promotion et de communication (11,9 Mio EUR, pour 60 OP) et sur le retrait de produits (8,3 Mio EUR, pour 73 OP). Pour ce qui est de la récolte en vert, de la non-récolte, de la formation et de la constitution de fonds de mutualisation, on n'enregistre quasiment aucune

²⁹ Voir le règlement d'exécution (UE) n° 755/2012 de la Commission du 16 août 2012 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 en ce qui concerne l'admissibilité des coûts spécifiques des actions en faveur de l'environnement dans le cadre des programmes opérationnels des organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes (JO L 223 du 21.8.2012, p. 6).

utilisation des instruments. Outre la complexité des procédures, on peut imaginer que la très modeste utilisation des instruments de prévention et de gestion des crises s'explique aussi par la petite taille de nombreuses OP, qui, en raison des faibles volumes de produits couverts, du montant peu élevé de l'aide aux retraits du marché et/ou des moyens financiers limités à leur disposition, considèrent les instruments actuels de prévention et de gestion des crises comme inefficaces ou tout simplement peu attrayants.

7. ÉVALUATION A MI-PARCOURS PAR LES ÉTATS MEMBRES DE LEURS STRATEGIES NATIONALES

Dix-neuf États membres ont transmis à la Commission un rapport sur l'évaluation 2012 de leur stratégie nationale.

Ces rapports fournissent une première évaluation à mi-parcours des effets des programmes opérationnels mis en œuvre après la réforme de 2007 et recensent les points faibles décelés dans la gestion de certaines stratégies nationales.

7.1. Progrès accomplis en vue de réaliser les objectifs fixés pour les programmes opérationnels

L'analyse des rapports d'évaluation 2012 transmis par BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT et UK permet de dégager les conclusions suivantes³⁰:

- (1) Dans la plupart des États membres, les programmes opérationnels apportent une contribution appréciable à des objectifs clés tels que la promotion de la mise sur le marché des produits des membres de l'OP, l'adoption de mesures visant à faire en sorte que la production soit alignée sur la demande (à la fois sur le plan de la qualité et de la quantité), et l'amélioration de la compétitivité des OP.
- (2) Dans certains États membres, les programmes opérationnels contribuent en outre à renforcer la valeur commerciale des produits commercialisés par les OP (c'est le cas, par exemple pour CY, CZ, DE, HU, IT, UK), et à favoriser la concentration de l'offre (comme c'est le cas pour CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Les raisons pour lesquelles, dans d'autres États membres, les programmes opérationnels ne contribuent pas, ou si peu, à renforcer la valeur commerciale des produits commercialisés par les OP, ni à favoriser la concentration de l'offre, tiennent peut-être à la réalité persistante du faible pouvoir de négociation dont disposent les OP existantes dans la chaîne de distribution, du fait, dans certains des États membres concernés (comme le Portugal), de leur faible nombre et de leur petite

³⁰ Le chapitre 5 du document de travail des services de la Commission donne un aperçu des effets des programmes opérationnels dans les 13 États membres concernés. Les rapports envoyés par d'autres États membres (la Bulgarie, la Finlande, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède) ne répondent pas clairement à l'ensemble des questions d'évaluation concernant l'efficacité des programmes opérationnels. Les raisons en sont que très peu de programmes opérationnels ont été approuvés dans le cadre du nouveau régime (à titre d'exemple, la Bulgarie et la Roumanie ne comptent qu'une unique OP dotée d'un programme opérationnel) et qu'il n'existe qu'un très petit nombre de données fiables sur les effets de ces programmes.

taille, ainsi que du taux d'organisation déjà élevé constaté pour le secteur dans d'autres États membres concernés (comme les Pays-Bas).

- (4) Dans la plupart des États membres, on note que les programmes opérationnels ne semblent pas contribuer, ou bien alors si peu, aux objectifs énumérés ci-après.
- **Optimisation des coûts de production** Si l'on se fonde sur les rapports d'évaluation, le problème tient plutôt à des facteurs externes, tels que la hausse des prix des intrants (BE-VL, FR), ou à la difficulté d'évaluer et de rendre compte des modifications touchant les coûts, en raison notamment d'une méconnaissance du référentiel de base, qu'à un défaut de perception des OP et/ou de leurs membres, qui n'en feraient pas une priorité.
 - **Stabilisation des prix à la production** Certains rapports (tels que ES, FR, IT) indiquent que le problème est principalement dû à la faible efficacité de certains instruments de gestion et de prévention des crises et/ou au fait que les organisations de producteurs sont trop peu nombreuses à en faire usage.
 - **Amélioration de l'attractivité des OP** Les rapports citent différentes raisons expliquant la faible croissance, voire le tassement, du nombre de membres affiliés. Il s'agit notamment du très haut niveau d'organisation déjà atteint dans le secteur (BE-VL, par exemple), des exigences très strictes qui conditionnent l'adhésion à une OP (NL) et même du manque de clarté de certaines règles édictées par le législateur de l'Union (UK, par exemple).
 - **Contribution nulle ou quasi nulle à la réalisation de certains objectifs environnementaux**: il s'agit par exemple de la préservation des paysages, de l'atténuation du changement climatique, de la préservation de la qualité de l'air et de la réduction de la production de déchets. Si, dans certains cas, les causes tiennent au fait que les OP ou leurs membres ne manifestent aucun, ou presque aucun intérêt, pour des actions ciblées (exemple du DK), dans d'autres cas, c'est plutôt que certains des objectifs en question ne figuraient pas parmi les priorités des cadres nationaux pour les actions en faveur de l'environnement (CY, CZ, PT, par exemple). Par ailleurs, en ce qui concerne certains États membres (BE, ES, FR, NL, par exemple), le rapport relatif à l'exercice d'évaluation 2012 indique qu'il n'existe aucune preuve bien établie que les programmes opérationnels apportent une quelconque contribution à ces objectifs environnementaux.

7.2. Lacunes dans la gestion des stratégies nationales

7.2.1. *Lacunes dans la mise en place des stratégies nationales*

Les rapports ont pointé deux importantes lacunes dans les stratégies nationales de certains États membres:

- **L'éventail des objectifs était trop vaste**, alors qu'il y aurait eu lieu de se concentrer sur un petit nombre de priorités. Cela a eu pour conséquence qu'un grand nombre de mesures et de types d'actions ont été retenues comme étant admissibles au bénéfice d'une aide. L'une des raisons en est que les parties prenantes n'ont pas été

suffisamment associées à l'élaboration des stratégies nationales. En conséquence, les OP n'ont effectivement mis en œuvre qu'un petit nombre de mesures et de types d'actions, ne contribuant qu'à certains objectifs ou, inversement, l'aide publique a été dispersée au profit d'un trop grand nombre d'actions visant des objectifs différents, avec en corollaire des résultats et des effets bien difficiles à percevoir.

- **Il n'a pas été fixé de cibles prédéfinies** pour les différents objectifs. Il s'agit là d'une des principales difficultés liées à l'exercice d'évaluation de 2012, en raison de l'absence de critères de référence qui auraient permis d'évaluer les performances des actions soutenues en évitant toute considération arbitraire.

7.2.2. *Lacunes dans le suivi et l'évaluation des stratégies nationales*

Les rapports de plusieurs États membres indiquent également que le grand nombre de données incorrectes enregistrées pour les indicateurs de performances dans les rapports annuels des OP a constitué une difficulté majeure dans le cadre de l'exercice d'évaluation de 2012. C'est un problème qui a non seulement empêché le bon déroulement de certaines analyses, mais aussi risqué de saper la validité des conclusions de l'évaluation.

Les causes semblent tenir à deux graves insuffisances des systèmes de suivi et d'évaluation des stratégies nationales mises en place par les États membres concernés, à savoir: a) **l'absence de mesures préventives** de nature à aider les OP à comprendre, ainsi qu'à calculer et utiliser correctement certains indicateurs de performances prédéfinis et b) **l'absence de vérifications** de la part de l'administration nationale en ce qui concerne les données consignées par les OP dans leurs rapports annuels, notamment pour ce qui est des indicateurs de performances.

Cela semble indiquer que, dans certains États membres, on a mis l'accent essentiellement ou exclusivement sur les indicateurs d'exécution financière (dépenses), en accordant peu ou pas d'attention aux indicateurs susceptibles d'aider à mesurer les progrès accomplis en vue de réaliser les objectifs fixés dans la stratégie nationale.

8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2008-2010, au niveau de l'Union, on a constaté une évolution positive en ce qui concerne le taux d'organisation du secteur des fruits et légumes, la part du nombre total de producteurs de fruits et légumes membres d'organisations de producteurs et le nombre d'OP membres d'AOP.

Les rapports annuels et les rapports d'évaluation établis en 2012 présentent cependant une image plus contrastée.

La persistance d'une absence d'organisation ou d'un faible degré d'organisation dans certains États membres reste un problème de premier plan. Cela appelle une analyse approfondie, en vue de concevoir, le cas échéant, des mesures supplémentaires de nature à favoriser non seulement un nouveau départ à la hausse du degré d'organisation des producteurs dans l'ensemble de l'Union, mais aussi une réduction du déséquilibre constaté dans l'Union sur la question des organisations de producteurs de fruits et légumes.

Un faible niveau d'organisation ou l'absence d'organisation signifie aussi que la plupart des producteurs de fruits et légumes ne sont pas affiliés à une OP et ne bénéficient donc pas directement des aides spécifiques de l'Union en faveur du secteur. Cette proportion est la plus élevée dans certains États membres du sud et certains États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et ultérieurement. Les producteurs en question, qui sont souvent les plus petits, ne peuvent même pas bénéficier des services que pourraient leur apporter les OP, ont un très faible pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement et sont plus exposés aux risques liés à la mondialisation des marchés et au changement climatique. L'augmentation du taux d'organisation du secteur des fruits et légumes reste un élément fondamental, particulièrement dans les États membres où le degré d'organisation est encore très faible. À cet égard, il est également nécessaire d'étudier des mesures visant à encourager des formes de coopération de nature à aider les OP et les producteurs non organisés à mieux faire face à ces défis.

Les programmes opérationnels pourraient contribuer davantage à des objectifs clés tels que l'amélioration de l'attractivité des organisations de producteurs, le développement de la valeur commerciale des produits, l'optimisation des coûts de production et la stabilisation des prix à la production.

La (très faible) utilisation des instruments de prévention et de gestion des crises a montré les limites de certains instruments existants. Il y a donc lieu d'envisager d'améliorer les instruments de prévention et de gestion des crises.

Dans la plupart des États membres, les dépenses consacrées aux mesures «stratégiques», telles que la recherche et la production expérimentale, restent négligeables. Il pourrait donc être utile de renforcer la mobilisation des ressources disponibles en faveur de certaines actions prioritaires, celles dont l'incidence est comparativement forte sur la compétitivité, la stabilité des revenus et la demande du marché.

La complexité des règles et le manque de sécurité juridique ont également été signalés comme des faiblesses du régime actuel. La simplification et la consolidation du cadre juridique doivent donc être des objectifs prioritaires de toute future révision, de manière également à réduire les formalités administratives à accomplir par les agriculteurs et les autorités de gestion.

Enfin, l'introduction de nouvelles mesures en faveur du secteur pourrait nécessiter la réaffectation de certaines ressources financières sans augmentation des montants totaux disponibles pour le secteur, afin de garantir la neutralité budgétaire dans le cadre des mesures de marché relevant du premier pilier.

Pour remédier aux lacunes susmentionnées, il y a lieu de revoir l'actuel régime de l'Union relatif aux fruits et légumes en vue de faire en sorte que le soutien aux organisations de producteurs soit mieux ciblé et puisse ainsi atteindre les objectifs globaux fixés pour la réforme de 2007³¹ et la réforme de la PAC à l'horizon 2020 dans tous les États membres.

³¹ Voir à cet égard le considérant 2 du règlement (CE) n° 1182/2007 du Conseil (JO L 273 du 17.10.2007, p. 1), dont le contenu a été intégré dans le règlement (CE) n° 1234/2007.

La Commission pourrait s'appuyer sur les conclusions de ce rapport et du débat qui lui fera suite en vue de présenter, à un stade ultérieur, des propositions législatives visant à modifier le régime d'aide de l'Union en faveur du secteur des fruits et légumes.