

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes et modifiant certains règlements»

COM(2007) 17 final — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Le 14 février 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2007 (rapporteur: M. CAMPLI).

Lors de sa 436^e session plénière des 30 et 31 mai 2007 (séance du 30 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE est d'avis que, s'ils sont poursuivis dans leur intégralité, les objectifs de la réforme peuvent constituer une politique cohérente pour le développement de ce secteur important de l'économie agricole, industrielle et alimentaire de l'Union européenne.

1.2 Le CESE se félicite du fait que l'on confirme que l'organisation de producteurs occupe une place centrale au sein de l'organisation commune des marchés du secteur des fruits et légumes.

1.3 Le CESE considère que l'enveloppe financière est une composante essentielle d'une politique cohérente en mesure de garantir la compétitivité du secteur européen des fruits et légumes; par conséquent, il invite la Commission à mener une réflexion plus approfondie sur les conséquences financières entraînées par les innovations qui ont été introduites, aussi défendables qu'elles soient.

1.4 Le CESE, en effet, note que l'introduction dans les programmes opérationnels de mesures nouvelles et importantes, conduit à une diminution réelle des ressources disponibles pour les investissements et l'emploi.

1.5 Le CESE est favorable à la stratégie de la Commission qui vise à restructurer d'ici 2013 l'ensemble du premier pilier en un ensemble homogène et équilibré; dans ce but, il invite la Commission à mettre également en place dans le secteur des fruits et légumes un parcours de transition adapté pour accompagner l'ensemble des opérateurs de la filière vers l'introduction du nouveau système et, parallèlement, pour offrir aux consommateurs européens la sécurité d'une offre adaptée du point de vue qualitatif et quantitatif.

1.6 Le CESE se félicite de la politique de la Commission qui tend à protéger activement l'environnement; il recommande à cette fin des mesures flexibles, qui récompensent les pratiques et les options prises par les différents opérateurs. En ce qui concerne la promotion de la consommation de fruits et légumes auprès de catégories spécifiques de consommateurs, il recommande d'adopter une stratégie plus incisive dans les politiques horizontales de promotion.

1.7 Le CESE préconise de conserver les normes de commercialisation afin de protéger les consommateurs, notamment en matière de sécurité sanitaire et d'origine des produits.

2. Réflexions et propositions de la Commission

2.1 La Commission formule les objectifs suivants:

- améliorer la compétitivité et l'orientation vers le marché du secteur communautaire des fruits et légumes ou, en d'autres termes, contribuer à la réalisation d'une production durable, qui soit compétitive tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur;
- réduire les variations de revenus provoquées par les crises pour les producteurs de fruits et légumes;
- augmenter la consommation de fruits et légumes dans l'UE;
- poursuivre les efforts déjà engagés dans le secteur pour la préservation et la protection de l'environnement;
- simplifier et, dans la mesure du possible, réduire la charge administrative pour tous les acteurs concernés.

2.2 La structure de la réforme s'articule autour de trois options fondamentales:

- la neutralité budgétaire;
- l'adaptation de l'organisation commune des marchés (OCM) à la réforme de la PAC de 2003 et aux règlements ultérieurs;
- la consolidation de l'OCM grâce au développement des organisations de producteurs (OP).

2.2.1 La Commission déclare que les objectifs formulés ci-dessus ont été définis en tenant compte des exigences de compatibilité avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la cohérence avec la PAC réformée et de la conformité avec les perspectives financières en vigueur.

2.2.2 La Commission rappelle que la production de fruits et légumes de l'UE-27 représente 3,1 % du budget communautaire et 17 % de la production agricole totale de l'UE.

2.2.3 Les ressources que la proposition de réforme consacre aux fruits et légumes frais demeurent à un niveau équivalent à 4,1 % de la valeur de la production commercialisée (VPC) par les OP, alors que les plafonds nationaux pour les produits transformés sont transférés au régime de paiement unique par exploitation (RPU), en fonction des valeurs historiques de chaque pays et, pour les nouveaux États membres, de celles qui ont été définies conformément aux traités d'adhésion.

2.2.4 Dans les régions où l'organisation de la production est faible, il est permis d'octroyer des aides financières complémentaires, à caractère national.

2.2.5 Le taux de cofinancement du programme opérationnel est maintenu à 50 %, à l'exception de certains cas spécifiques pour lesquels il atteint 60 % (actions transnationales, actions menées par une filière interprofessionnelle, production biologique, producteurs des nouveaux États membres, fusions d'OP, régions ultrapériphériques, régions dont moins de 20 % de la production de fruits et légumes est commercialisée par des organisations de producteurs).

2.2.6 5 % de la production pourra bénéficier de retraits du marché qui seront pris en charge par la Commission à 100 %, pour autant que les produits retirés soient destinés aux bénéficiaires suivants: œuvres de bienfaisance, fondations de charité, institutions pénitentiaires, écoles, colonies de vacances, ainsi qu'hôpitaux et hospices pour vieillards.

2.2.7 L'on prévoit d'abroger l'article 51 du règlement 1782/2003 et par conséquent de rendre le secteur des fruits et légumes éligible au régime de paiement unique par exploitation (RPU).

2.2.8 Les États membres fixent les montants de référence et les hectares admissibles au bénéfice de l'aide dans le cadre du régime de paiement unique (RPU), sur la base d'une période représentative appropriée pour le marché de chacun des fruits et légumes et en fonction de critères appropriés qui doivent être objectifs et non discriminatoires.

2.2.9 La Commission prévoit qu'au minimum 20 % du coût total de chaque programme opérationnel doit être destiné à des actions vouées aux mesures agro-environnementales.

2.2.10 La proposition ne modifie pas la réglementation en vigueur en matière de commerce extérieur; il est néanmoins proposé de supprimer les restitutions à l'exportation.

2.2.11 Une partie de la réglementation du secteur des fruits et légumes prévue par la proposition à l'examen figurait déjà dans la proposition de règlement sur l'«OCM unique» (actuellement soumise à l'examen du Conseil).

2.2.12 Dans sa proposition de réforme, la Commission prévoit également une révision ultérieure des normes de commercialisation, notamment en ce qui concerne la qualité, le classement, le poids, la taille, le conditionnement, l'emballage, le stockage, le transport, la présentation, la commercialisation et l'étiquetage. La proposition de la Commission confirme le rôle

essentiel des organisations de producteurs pour le secteur des fruits et légumes:

- en modifiant la liste des produits pour lesquelles l'on peut constituer une OP;
- en attribuant aux OP également la responsabilité de la gestion des crises, à concurrence d'un tiers du programme opérationnel;
- en prévoyant un niveau de vente directe établi par l'État membre, à partir d'un minimum de 10 %.

2.2.13 La proposition reconnaît les organisations interprofessionnelles et prévoit l'extension aux producteurs non membres des règles destinées aux adhérents à une OP, à la condition que l'OP couvre au moins 60 % de l'offre de la circonscription économique concernée.

2.2.14 La Commission prévoit que les États membres définissent une stratégie nationale afin de permettre une évaluation des programmes opérationnels par les OP.

2.2.15 Au sein de chaque programme opérationnel, l'on propose des actions obligatoires de promotion, qui sont destinées aux jeunes de moins de 18 ans.

3. Observations générales

3.1 Le CESE estime que, s'ils sont poursuivis dans leur totalité, les objectifs de la réforme peuvent constituer une politique cohérente pour le développement de ce secteur important de l'économie agricole, industrielle et alimentaire de l'Union européenne. La Commission elle-même souligne en effet, dans l'exposé des motifs de la réforme, que «sur les 9,7 millions d'exploitations agricoles dans l'Union européenne à 25, 1,4 million produisent des fruits et légumes. Le secteur exploite 3 % des surfaces cultivées et produit 17 % de la valeur de la production agricole de l'UE. Il subit les pressions exercées par les chaînes de vente au détail, à forte concentration, et par la concurrence accrue des produits provenant de pays tiers. (...) Le secteur des fruits et légumes reçoit environ 3,1 % du budget de la politique agricole commune»⁽¹⁾. De son côté, le CESE souligne que le secteur des fruits et légumes — à superficie utile égale — constitue le secteur productif agricole à plus fort taux d'emploi. Par ailleurs, ce secteur s'inscrit dans un contexte de concurrence internationale (négociations dans le cadre de l'OMC, zone de libre-échange euro-méditerranéenne en 2010) qui exercera une influence de plus en plus forte sur l'évolution de la production européenne des fruits et légumes.

3.2 D'autre part, la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 8/2006 intitulé «Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes», en faisant une analyse critique de l'action des organisations de producteurs et parallèlement en observant des «progrès notables par rapport à la situation de départ», a invité à améliorer le suivi de l'efficacité des aides et a demandé de «mieux cibler la politique» afin de renforcer les OP.

(1) Document de travail des services de la Commission SEC(2007) 75 «Vers une réforme des organisations communes des marchés dans les secteurs des fruits et légumes frais et transformés; Synthèse de l'analyse d'impact».

3.3 Le CESE note l'écart qui sépare les objectifs formulés et l'enveloppe budgétaire — qui constitue une composante essentielle d'une politique cohérente — disponible pour la mise en œuvre de ces objectifs, et qui confirme un déséquilibre de la PAC vis-à-vis des productions méditerranéennes.

Le CESE constate que la Commission a formulé ses propositions dans le cadre d'une limite budgétaire qui n'a pas été dépassée. Il note également que du fait de la suppression des retraits du marché et des restitutions aux exportations, la Commission entraîne une augmentation des ressources potentielles disponibles pour les programmes opérationnels à venir, lesquelles risquent néanmoins de rester inutilisées et ne pourront pas faire l'objet d'investissements de la part des OP les plus efficaces.

3.4 Le CESE note par ailleurs que la proposition introduit d'une part dans les programmes opérationnels de nouvelles mesures de grande importance politique et économique (gestion des crises du marché, politique environnementale, promotion de la consommation) et de l'autre, qu'elle augmente le taux de cofinancement (jusqu'à 60 %) de certaines mesures, considérées comme stratégiques.

Cette politique innovante, combinée au maintien du plafond pour l'aide financière communautaire octroyée aux programmes opérationnels, à concurrence de 4,1 % de la valeur de la production commercialisée (VPC) par chaque OP, signifie en réalité une diminution des ressources disponibles pour les investissements.

3.5 Le CESE observe par ailleurs que l'introduction du découplage total des aides destinées au produit transformé pourrait très vraisemblablement entraîner une réduction de la valeur de la production commercialisée et, par conséquent, une réduction des ressources financières au niveau agrégé, par rapport à la situation actuelle.

3.6 Pour toutes ces raisons, le CESE considère qu'il est donc nécessaire d'introduire au moins trois corrections, tout en respectant le principe d'une «véritable» neutralité budgétaire:

- ne pas comptabiliser la gestion des crises du marché dans le programme opérationnel de l'OP;
- déroger au plafond de 4,1 % lorsque les actions bénéficient d'un taux de cofinancement de 60 % afin de permettre également à une OP déjà consolidée de poursuivre son engagement de rééquilibrage «de la puissance d'achat dont jouissent les grandes enseignes»⁽²⁾.
- inclure les actions conjointes entre deux ou plusieurs OP, parmi celles éligibles à un cofinancement communautaire de 60 %, de manière à encourager la collaboration entre ces organisations ainsi que la concentration de l'offre.

3.7 Par ailleurs, le CESE prend acte de la proposition de la Commission visant à confier la gestion des crises aux OP et invite la Commission à prévoir des critères transparents pour la gestion des crises et à faire en sorte que les instruments prévus à cette fin puissent être utilisés par l'ensemble des producteurs afin qu'une intervention éventuelle en situation de crise soit efficace et permette de rétablir réellement les marchés.

3.8 Le CESE est informé du fait que la Commission, à plusieurs reprises, a fait part de sa stratégie à long terme visant à intégrer d'ici 2013 toutes les OCM dans le régime de paiement unique par exploitation (RPU). Dans un esprit de cohérence avec les réformes qui ont été adoptées jusqu'à présent, le CESE estime qu'il est possible d'envisager une période de transition adaptée, en prenant en considération les particularités de chaque État membre et des différents produits. Le CESE, en effet, a tout à fait conscience des conséquences entraînées par une approche trop rapide, qui déstabiliserait l'emploi et l'industrie de transformation, laquelle doit faire face à une stratégie complexe de restructuration — pouvant aller jusqu'à la fermeture d'établissements — et pour laquelle la proposition de réforme ne prévoit aucune mesure d'accompagnement spécifique.

3.9 Le CESE, par ailleurs, prend acte du fait que la Commission, au vu des exigences de compatibilité avec l'OMC, estime qu'il est nécessaire de dépasser les dispositions prévues par l'article 51 du règlement 1782/2003. Cette possibilité représente une concurrence supplémentaire, à l'intérieur du secteur, entre les producteurs «historiques» de fruits et légumes et de nouveaux producteurs potentiels. Afin d'éviter des distorsions artificielles de la dynamique des revenus du secteur, le CESE considère qu'il serait indispensable de donner aux États membres la possibilité, pour une période transitoire, de maintenir en vigueur l'article 51 de manière sélective pour certains produits sensibles, ou de prévoir de nouveaux droits pour les producteurs de fruits et légumes qui n'en n'ont pas créé dans le cadre de leurs précédentes productions.

3.10 Le CESE prend acte du fait que la Commission, dans le cadre des échanges avec les pays tiers, propose de supprimer les restitutions à l'exportation pour ce secteur et note que cette proposition s'inscrit dans le contexte d'une politique générale de l'Union européenne qui n'est ni homogène ni entièrement cohérente entre les différents secteurs de l'agriculture. Il demande par ailleurs à la Commission d'éviter toute concession commerciale qui porte atteinte au principe de préférence communautaire et lui recommande de garantir une gestion rigoureuse des contingents tarifaires et de maintenir la clause de sauvegarde spéciale: compte tenu également du fait que l'UE est le plus grand importateur mondial de fruits et légumes, que plus de 70 % de ses importations proviennent de pays bénéficiant d'accords commerciaux préférentiels et que dans ce secteur sont présents des produits dits «sensibles».

3.11 Le CESE, tout en partageant l'objectif d'une simplification tendancielle, estime que le maintien des normes de commercialisation représente un instrument essentiel, tant pour les garanties qu'elles offrent aux consommateurs, en matière de sécurité et d'origine du produit, que pour le rôle important que ces normes jouent dans la régulation du marché. Le CESE souligne à cet égard l'importance qu'il attache à ce que l'UE arrive à introduire, parmi les normes qui régissent les échanges internationaux, le concept de traçabilité, en tant que mesure fondamentale pour la gestion du risque sanitaire et phytosanitaire.

⁽²⁾ JO C 255 du 14.10.2005, p. 44 — Avis du CESE 381/2005 «La grande distribution — tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs».

3.12 Le CESE note par ailleurs qu'il est nécessaire que l'Union européenne s'emploie à promouvoir, au niveau international, l'introduction et la reconnaissance de normes environnementales et sociales appliquées aux travailleurs engagés dans la production.

3.13 Le CESE se félicite de la politique menée par la Commission visant à la protection active de l'environnement. À ce sujet, le CESE estime qu'il est plus efficace d'appliquer une méthodologie de cofinancement progressif, en partant d'une base minimale obligatoire, qui vise à récompenser les programmes opérationnels orientés vers ces objectifs, plutôt que de définir des limites et des pourcentages fixes.

3.14 En ce qui concerne la promotion de la consommation de fruits et légumes auprès de catégories spécifiques de consommateurs, le CESE approuve l'importance que la Commission accorde à cet objectif, et appelle par conséquent la Commission à programmer une stratégie promotionnelle spécifique dans le cadre de la politique de promotion horizontale, mais il fait part de ses doutes quant à l'efficacité du caractère obligatoire des actions promotionnelles, qui auront inévitablement une envergure limitée au sein des programmes opérationnels.

4. Observations spécifiques

4.1 Le Comité souligne que la proposition de la Commission n'apporte pas de solution au problème des producteurs de fruits rouges destinés à la transformation. Le CESE considère qu'il est essentiel de mettre en place un système d'aides directes au secteur des fruits rouges destinés à la transformation, comme c'est le cas pour d'autres fruits et légumes cultivés pour le même usage (fruits secs, par exemple).

4.2 Le CESE se félicite de l'inclusion des herbes culinaires au sein des produits pour lesquels il est possible de constituer une OP et invite par ailleurs la Commission à vérifier si la liste établie dans sa proposition répond aux exigences de l'ensemble des territoires de l'UE.

4.3 Sur la base des expériences similaires qui ont déjà été développées dans les réseaux de distributions bénévoles, le CESE

attire l'attention de la Commission sur la nécessité de prévoir des modalités de mise en œuvre souples et efficaces.

4.4 Le CESE invite la Commission à prendre également en considération les emplois non alimentaires, parmi les emplois prévus par les mesures relatives à la distribution gratuite.

4.5 Le CESE invite la Commission à prendre en compte les difficultés spécifiques que rencontrent les producteurs des nouveaux États membres dans le cofinancement de la gestion des crises.

4.6 Le CESE considère que, compte tenu des objectifs de la réforme, il est contradictoire de prévoir une limite minimale de commercialisation directe par le producteur et suggère de conserver l'énoncé du règlement précédent.

4.7 Le CESE n'est pas opposé à ce que les États membres puissent définir une stratégie nationale en matière de programmes opérationnels, y compris pour l'utilisation et la valorisation de structures publiques déjà existantes; mais il estime que ces stratégies nationales devraient être facultatives pour l'État membre concerné, et ne devraient pas conduire à la réédition de listes d'actions positives au niveau national.

4.8 Le CESE observe par ailleurs que, dans certains cas, un désaccord peut intervenir entre la politique communautaire visant à renforcer la concentration de l'offre, y compris par la fusion entre OP, et l'action de l'organisme communautaire ou national de défense de la concurrence. Il demande par conséquent que l'application des règles de concurrence tienne compte de la dimension européenne du marché des fruits et légumes.

4.9 Le Comité propose à la Commission de créer un Observatoire communautaire des prix et des pratiques commerciales qui pourra améliorer la transparence du marché, dans l'intérêt de tous les opérateurs.

4.10 Le CESE, compte tenu du fait que la réforme proposée confirme une organisation commune des marchés autonome pour le secteur concerné, invite la Commission à ne pas introduire dans le règlement relatif à l'OCM unique, des règles spécifiques additionnelles concernant les fruits et légumes.

Bruxelles, le 30 mai 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS