



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B**  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

**Agriculture et développement rural**

Culture et éducation

Pêche

Développement régional

Transport et tourisme

**VERS DE NOUVELLES  
RÈGLES POUR LE SECTEUR  
EUROPÉEN DES FRUITS ET  
LÉGUMES**

ÉTUDE







DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

# VERS DE NOUVELLES RÈGLES POUR LE SECTEUR EUROPÉEN DES FRUITS ET LÉGUMES

ANALYSE APPROFONDIE DANS LES PAYS DU SUD  
DE L'EUROPE

ÉTUDE

Ce document a été demandé par la Commission de l'Agriculture et du Développement rural du Parlement européen.

## AUTEURS

AREFLH, Assemblée des Régions Européennes Fruitières Légumières et Horticoles:  
Luciano Trentini et Jacques Dasque

## ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Guillaume Ragonnaud  
Parlement européen  
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## ASSISTANCE ÉDITORIALE

Catherine Morvan

## VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: FR

## À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Rédaction achevée en janvier 2015.  
© Union européenne, 2015.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B :  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

# VERS DE NOUVELLES RÈGLES POUR LE SECTEUR EUROPÉEN DES FRUITS ET LÉGUMES

ANALYSE APPROFONDIE DANS LES PAYS DU SUD  
DE L'EUROPE

ÉTUDE

## Contenu

Cette étude fournit une analyse du secteur des fruits et légumes dans les pays du sud de l'Europe, ainsi que des pistes d'amélioration du régime européen applicable au secteur. Elle a été présentée à la Commission de l'Agriculture et du Développement Rural le 22 janvier 2015.



## SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	7
LISTE DES GRAPHIQUES	7
LISTE DES CARTES	9
LISTE DES SCHEMAS	9
1. CHAPITRE 1: CONTEXTE, INTRODUCTION	11
1.1. Le contexte économique	11
1.2. Le contexte politique	16
1.3. Le contexte réglementaire	19
1.4. Le contexte environnemental	19
1.5. Le contexte professionnel	21
2. CHAPITRE 2 : APERÇU DANS QUELQUES PAYS DU SUD DE L'UE	25
2.1. L'organisation du secteur	25
2.2. Les caractéristiques des productions du sud de l'Europe	26
2.3. Les échanges	27
2.4. Etudes de cas: Catalogne et Italie	29
3. CHAPITRE 3: PROPOSITIONS D'AMELIORATION	33
3.1. Maintien de l'OCM fruits et légumes	33
3.2. Les programmes opérationnels	33
3.3. Regroupement de l'offre	35
3.4. Gestion de crise	36
3.5. Mesures environnementales (Art. 60 règlement No 543/2011)	39
3.6. L'innovation au service du secteur	40
3.7. Promotion	41
3.8. Transparence et moralisation du marché	42
3.9. Défense des productions européennes par rapport aux pays tiers	44
3.10. Stimuler le renouvellement des générations	46
3.11. Limiter les pertes	47
4. CHAPITRE 4: CONCLUSIONS	49
5. REFERENCES	51
ANNEXES	53



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AOP	Association d'Organisations de Producteurs
CBPC	Code de Bonnes Pratiques Commerciales
CE	Commission Européenne
EFSA	European Food Safety Agency
FTA	Foreign Trade Association
GES	Gaz à Effet de Serre
GP	Groupement de Producteurs
IGP	Indication Géographique Protégée
LMR	Limite Maximale de Résidus
MAE	Mesures Agro-Environnementales
OCM	Organisation Commune de Marché
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OP	Organisation de Producteurs
PAC	Politique Agricole Commune
PGC	Prévention et Gestion des Crises
PO	Programme Opérationnel
UE	Union Européenne
VPC	Valeur de la Production Commercialisée



## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Pourcentage de jeunes agriculteurs par pays	22
Tableau 2: Pourcentage des surfaces cultivées en F&L par les OP, AOP et groupements de producteurs	25
Tableau 3: Principaux fournisseurs des autres Etats membres en 2013 (en tonnes)	28
Tableau 4: Valeur des Programmes opérationnels (en millions d'euros)	33
Tableau 5: Exemple de fonds de mutualisation	37

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Production totale de fruits et légumes de l'UE (en millions d'euros)	12
Graphique 2: Surface totale de la production de fruits et légumes des États Membres (x1000 ha)	12
Graphique 3: Nombre d'exploitations productrices de fruits et légumes en Europe	13
Graphique 4: Consommation de fruits et légumes (en g par habitant européen) par jour de 2003 à 2012	15
Graphique 5: La disponibilité de fruits et légumes (en g par habitant) en Europe et la recommandation de l'Organisation Mondiale de la Santé (400 gr/jour)	16
Graphique 6: Espagne, exportation vers les principaux pays de destination	17
Graphique 7: Chine: importations de pommes, poires et agrumes	18
Graphique 8: Etats-Unis: importations de pommes et poires	18
Graphique 9: Variation du revenu agricole par actif	23
Graphique 10: Valeur des fruits et légumes vendus par les OP, AOP, GP (en millions d'euros)	25
Graphique 11: OP et AOP : Surface totale des fruits et légumes (x 1000 ha) en Europe	26
Graphique 12: Nombre d'OP (au 31/12 de l'année considérée) en Europe	26
Graphique 13: Commerce intra-UE de 2009 à 2012	28

Graphique 14:  
Programmes Opérationnels des OP – Dépense totale (en millions d'euros)

34

## LISTE DES CARTES

Carte 1: Les impacts prévus du changement climatique dans les régions de l'UE	20
--	----

## LISTE DES SCHEMAS

Schéma 1: Nouvel instrument pour la stabilité du secteur	31
---	----



## 1. CHAPITRE 1: CONTEXTE, INTRODUCTION

### 1.1. Le contexte économique

#### 1.1.1. La situation économique actuelle

La crise économique qu'a engendrée la crise financière mondiale de ces dernières années a démontré l'interdépendance entre le système agricole et le système économique et celui de la société en général. Elle a généré de fortes tensions et incertitudes pour affronter l'avenir.

Il est important de prendre en compte les problèmes spécifiques du secteur des fruits et légumes:

- L'atomisation de l'offre, avec des entreprises qui n'ont pas une taille économique suffisante pour peser sur le marché et la faible capacité de mobilisation des capitaux nécessaires à la modernisation du secteur.
- La volatilité des prix du marché qui ne permettent pas, trop souvent, de couvrir les coûts de production.
- Un manque de programmation de la production et la difficulté de prévoir les dynamiques de consommation pour définir les investissements nécessaires pour une production économiquement durable.
- Le difficile rapport à la distribution, en particulier la grande distribution organisée et la quasi absence de relations contractuelles stables et durables dans le temps.
- La difficulté de concilier productivité et pérennité économique avec la préservation de l'environnement et la santé des consommateurs.

Dans un marché toujours plus globalisé, avec l'entrée sur le marché mondial de nouveaux pays producteurs, la compétition est de plus en plus dure.

Les opportunités commerciales évoluent très rapidement et la production doit constamment s'adapter avec comme priorité de répondre aux attentes des distributeurs et des consommateurs et à leurs exigences en termes de sécurité alimentaire et de santé.

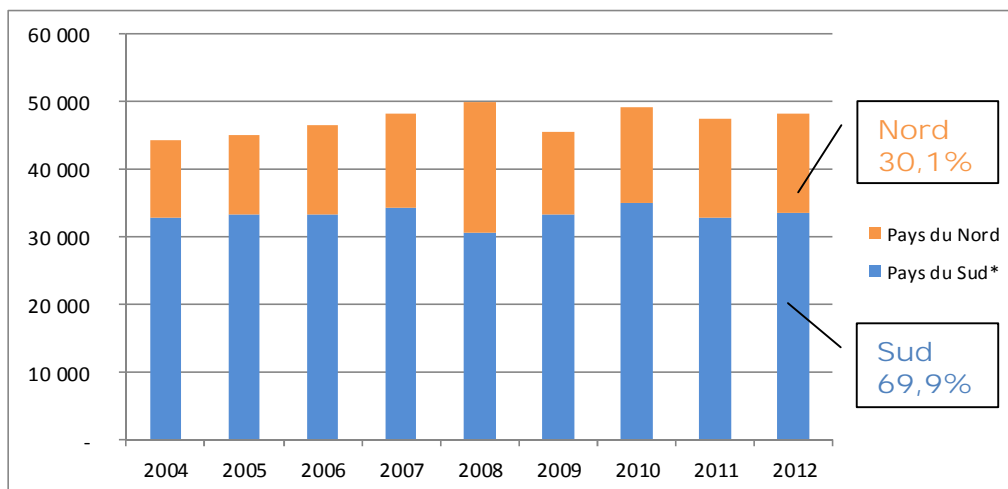
#### 1.1.2. La production de fruits et légumes en Europe

Les productions de fruits et légumes sont majoritairement concentrées dans les pays du sud de l'Europe (Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie). Selon les graphiques ci-dessous, elles représentent plus de 74% des surfaces consacrées à ces productions. Mais elles ne représentent que 70% de la valeur de la production de fruits et légumes des États Membres.

Dans de nombreuses régions du pourtour méditerranéen les productions de fruits et légumes peuvent représenter jusqu'à 60% de la valeur de la production agricole finale.

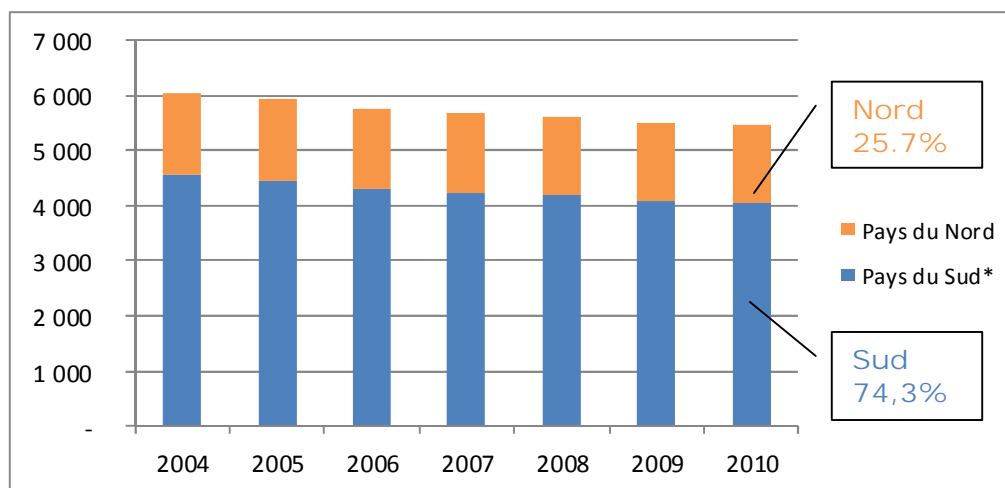
Mais les surfaces plantées baissent régulièrement de 2004 à 2010 et de manière plus marquée dans les pays du sud. Cela est le signe d'un vieillissement et d'un renouvellement insuffisant des exploitants spécialisés dans ces productions. En revanche, en valeur, on observe une certaine stabilité, aux variations saisonnières près.

Graphique 1: Production totale de fruits et légumes de l'UE (en millions d'euros)



Source: AREFLH d'après Commission européenne<sup>1</sup>.

Graphique 2: Surface totale de la production de fruits et légumes des États Membres (x1 000 ha)



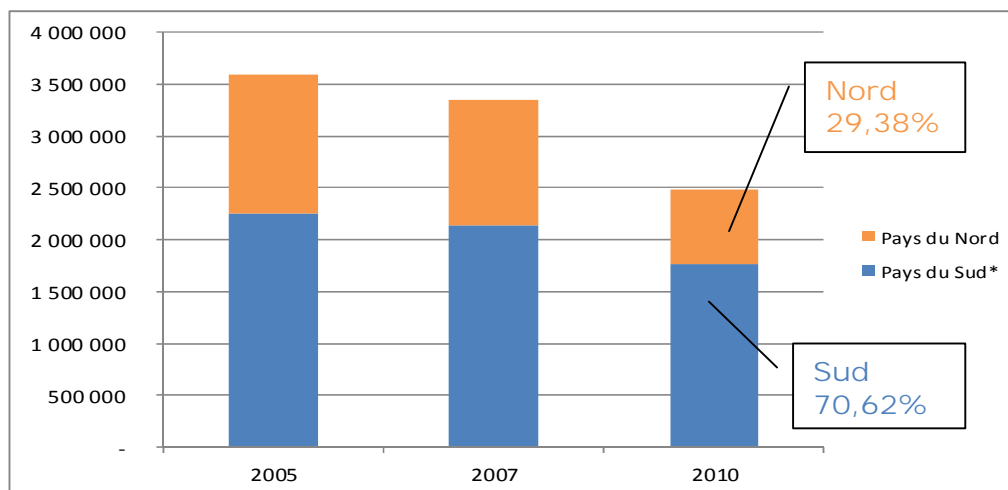
Source: AREFLH d'après Commission européenne.

Les proportions précédentes sont respectées s'agissant du nombre de producteurs avec 71% pour les pays du sud et 29% pour les pays du nord. Mais là aussi on constate une nette baisse du nombre de producteurs, comme le démontre le graphique suivant.

Jusqu'à ce jour, la diminution du nombre d'exploitations a été compensée par l'agrandissement des structures.

<sup>1</sup> Liste des pays du Sud: Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie. Source: Commission Européenne, DG Agriculture et Développement rural, (2014), Draft Working document, Fruit and vegetables sector : Producer organisations, associations of producer organisations, producer groups, operational funds, operational programmes and recognition plans - Standard results 2004-2012

Graphique 3: Nombre d'exploitations productrices de fruits et légumes en Europe



Source: AREFLH d'après Commission européenne.

### 1.1.3. La compétitivité des entreprises de production européennes dans un marché mondial

La production mondiale de fruits et légumes s'élève à 900 millions de tonnes (source CSO), dont 50% de légumes, 30% de fruits et 20% d'agrumes.

Près de 10% de cette production fait l'objet d'échanges au niveau mondial, cette part étant en constante augmentation du fait de la globalisation de l'économie.

Dans ce contexte, la production européenne ne suffit pas à approvisionner son marché intérieur. Ces importations restent globalement limitées à 3% de la production européenne.

Même si l'on constate de fortes disparités entre les pays du sud de l'Europe, les coûts de production, en particulier de main-d'œuvre, sont très sensiblement supérieurs à ceux de nombreux pays tiers. Il peut y avoir un écart de 1 à 10 par rapport à ceux de l'Italie et de la France (exemple: coût horaire d'un ouvrier marocain: 1 € ; coût horaire d'un ouvrier agricole français et italien 11/12 €). Or, les coûts de main-d'œuvre représentent entre 40 et 60% du coût de production.

On doit constater également que les pays tiers ne sont toujours pas soumis, pour la plupart d'entre eux, aux règles environnementales et sanitaires auxquelles sont assujettis les producteurs de fruits et légumes européens.

S'agissant des normes sanitaires (hygiène, résidus), on constate un plus grand nombre de non conformités pour les pays tiers que pour les produits issus de la production européenne (rapport RASFF<sup>1</sup>).

Enfin, comme on le dira plus tard, alors que l'Union Européenne (UE) est largement ouverte aux importations des pays tiers, les exportateurs européens se heurtent à des barrières tarifaires et non tarifaires qui limitent fortement le développement de leurs exportations sur des marchés en plein développement.

<sup>1</sup> Commission Européenne, RASFF The Rapid Alert System for Food and Feed, 2013 Annual report, [http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/docs/rasff\\_annual\\_report\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/docs/rasff_annual_report_2013.pdf)

La parité euro/dollar constitue également une distorsion de concurrence souvent décisive sur les marchés extérieurs. Or les restitutions sur les pays tiers ont été supprimées il y a quelques années, alors qu'elles étaient stratégiques pour certains pays où la concurrence avec les Etats-Unis est frontale.

Le fort développement des exportations européennes vers certains pays démontre cependant la capacité des exportateurs de l'UE à conquérir de nouveaux marchés, si les conditions d'accès ne sont pas trop restrictives.

#### 1.1.4. Relation entre les acteurs du secteur (distributeurs)

Le secteur productif européen des fruits et légumes est confronté sur son propre marché à une distribution très concentrée qui représente 70% de la distribution totale. Dix chaînes de distribution contrôlent plus de 60% du marché européen.

Le rapport de forces entre production et distribution est donc nettement déséquilibré en défaveur des producteurs et une forte pression sur les prix à la production s'exerce de manière constante.

En période de crise les prix à la production peuvent chuter jusqu'à -50% par rapport à une année "normale" sans pour autant que les prix au détail baissent de manière significative.

Dans les pays du sud de l'Europe où l'organisation de la production est encore minoritaire, le rapport de force avec la grande distribution organisée est encore plus défavorable.

A l'exception de la France, il n'existe pas d'organisation interprofessionnelle nationale qui ait apporté de résultats probants.

Afin de garantir un revenu aux producteurs, la filière a besoin de connaître, a priori, le prix de vente de ses produits. Or, il n'existe pas, au niveau européen, de règles publiques pour la gestion des transactions commerciales (ventes basées sur le prix net départ production, respect des délais de paiement, règlement des litiges commerciaux etc.) permettant l'établissement de codes de bonnes pratiques commerciales et des contrats standards. Ce manque de transparence est souvent aggravé par l'imposition de nombreux protocoles de qualité et phytosanitaires exigés par les chaînes de distribution.

#### 1.1.5. Des crises conjoncturelles et structurelles fréquentes

Le secteur des fruits et légumes européen subit trop régulièrement des crises structurelles et conjoncturelles. Elles sont souvent difficilement prévisibles car elles sont dues à de multiples facteurs (météorologie au niveau de la production et de la consommation, importations spéculatives, interférences politiques: cf. embargo russe, questions sanitaires: exemple d'E. Coli etc.).

Ces crises, que l'Organisation Commune de Marché (OCM) ne permet pas d'endiguer, réduisent fortement la capacité financière des producteurs à investir dans la modernisation de leur outil de production, dans l'amélioration de la qualité et du service et dans la logistique, et le marketing.

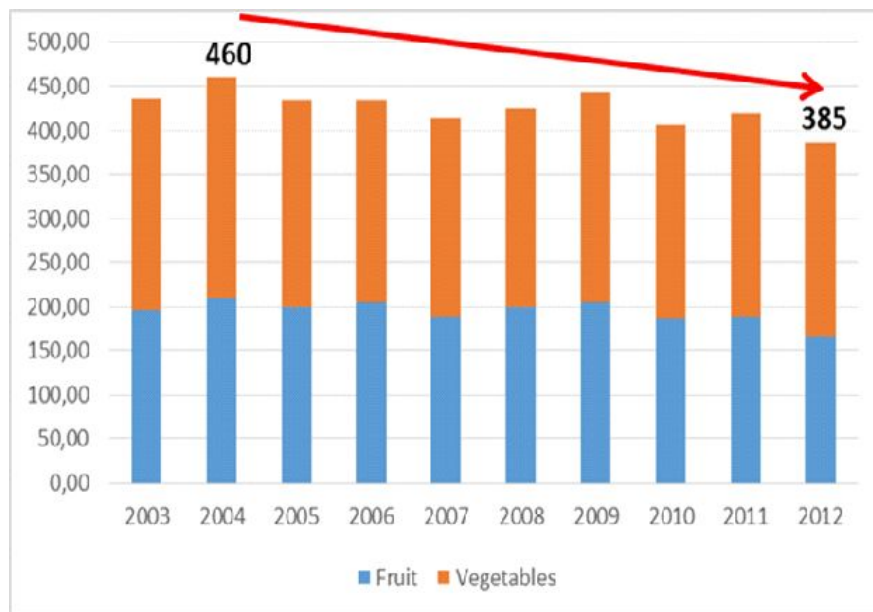
Ainsi par exemple, lors de la crise de la campagne pêche et nectarine 2014, l'ensemble des producteurs européens a perdu en 2014 entre 0,15 et 0,30 € du kilogramme produit et ceci pour la deuxième fois en 3 ans (AREFLH, bilan de campagne). Les raisons de cette baisse sont la conjonction de divers facteurs: une récolte importante, un chevauchement des calendriers de production, une basse consommation liée aux mauvaises conditions climatiques et aux revenus des ménages plus restreints.

Le niveau élevé de la production européenne en 2013 (3,5 millions de tonnes) a encore été dépassé en 2014 avec 3,8 millions de tonnes. 80% de cette production est concentrée en Italie, Espagne et France. La production de pêches et nectarines est arrivée sur le marché avec 3 semaines d'avance par rapport à 2013, alors que la consommation dans les pays du nord de l'Europe n'était pas prête à la recevoir.

### 1.1.6. La baisse de la consommation

La consommation de fruits et légumes en Europe est en forte baisse depuis plusieurs années, comme le révèle le graphique ci-dessous:

Graphique 4: Consommation de fruits et légumes (en g par habitant européen) par jour de 2003 à 2012.



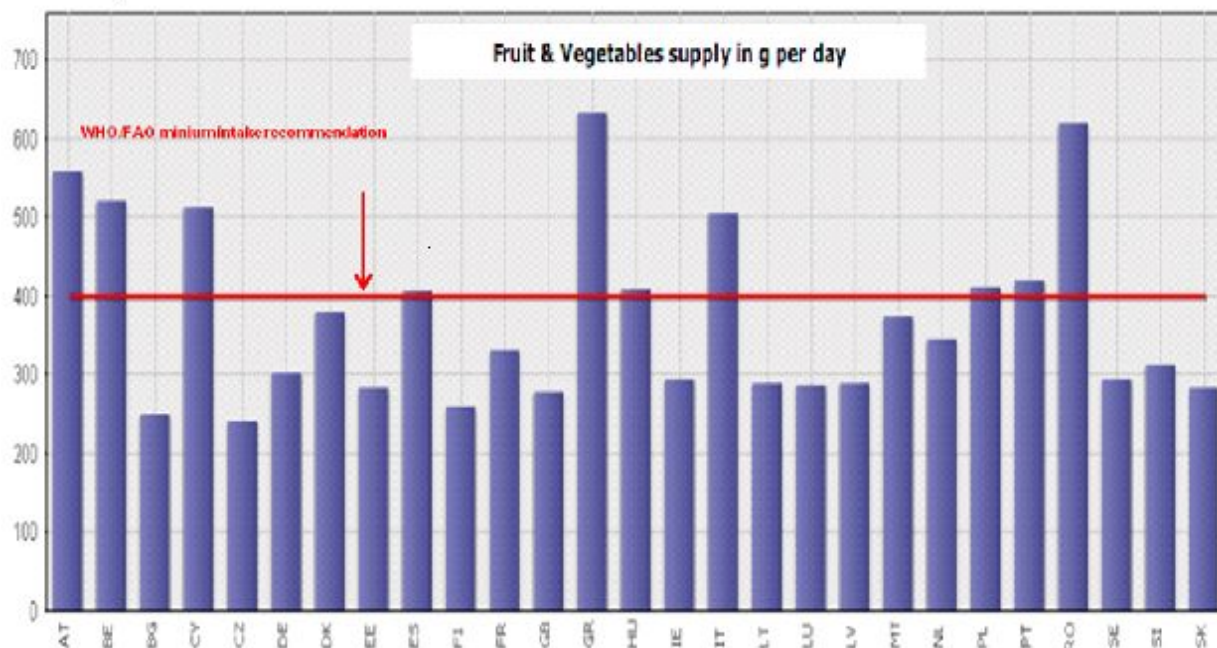
Source: Freshfel, Fruit And Vegetable Production, Trade, Supply & Consumption Monitor In The EU-28 (covering 2007-2012). Copyright ©2014 Freshfel Europe.

De 2004 à 2012, c'est-à-dire en 8 ans, les Européens ont consommé 85 g (par jour) en moins, ce qui est l'équivalent, d'un fruit ou d'un légume.

Ce résultat alarmant est démontré par le graphique 5. Les 17 pays européens ont des niveaux de consommation inférieurs à 400g de fruits et légumes frais à consommer chaque jour (recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé). Or, on comprend toute la valeur d'une alimentation riche en fruits et légumes lorsque l'on sait que leur faible consommation fait partie du top 10 des risques globaux de mortalité<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Fruit and vegetable promotion initiative / a meeting report / 25-27/08/03 (WHO/NMH/NPH/NNP/0308), World Health Organization

Graphique 5: La disponibilité de fruits et légumes (en g par habitant) en Europe et la recommandation de l'Organisation Mondiale de la Santé (400 gr/jour)



Source: Freshfel, Fruit and Vegetable Production, Trade, Supply & Consumption Monitor in the EU-28 (covering 2007-2012). Copyright ©2014 Freshfel Europe.

Malgré les nombreuses initiatives éducationnelles et informationnelles pour l'insertion de plus de fruits et légumes dans l'alimentation quotidienne, les résultats sont décevants. Il est donc essentiel que les efforts de la politique européenne soient encore renforcés, surtout auprès des enfants. Il s'agit d'agir à long-terme et de les mettre en contact très tôt avec les produits frais, et ainsi d'inverser la tendance une fois qu'ils seront plus grands.

La Commission Européenne a pour cela créé le Programme Fruits à l'école. Le but est d'améliorer la connaissance des fruits et légumes et d'augmenter leur consommation en particulier chez les jeunes consommateurs en milieu scolaire. En 2014-2015, l'UE met à la disposition du programme 150 millions d'euros, qui se répartissent comme suit: 63,7 millions d'euros pour les pays du sud et 86,3 millions d'euros pour les pays du nord (source Freshfel). Toutefois des améliorations sur ce programme restent à mettre en place.

## 1.2. Le contexte politique

### 1.2.1. Conséquences de l'embargo russe

Au-delà des crises conjoncturelles, le secteur européen a été confronté au cours de ces dernières années à deux crises majeures d'ordre sanitaire (E. Coli) et politique (embargo russe).

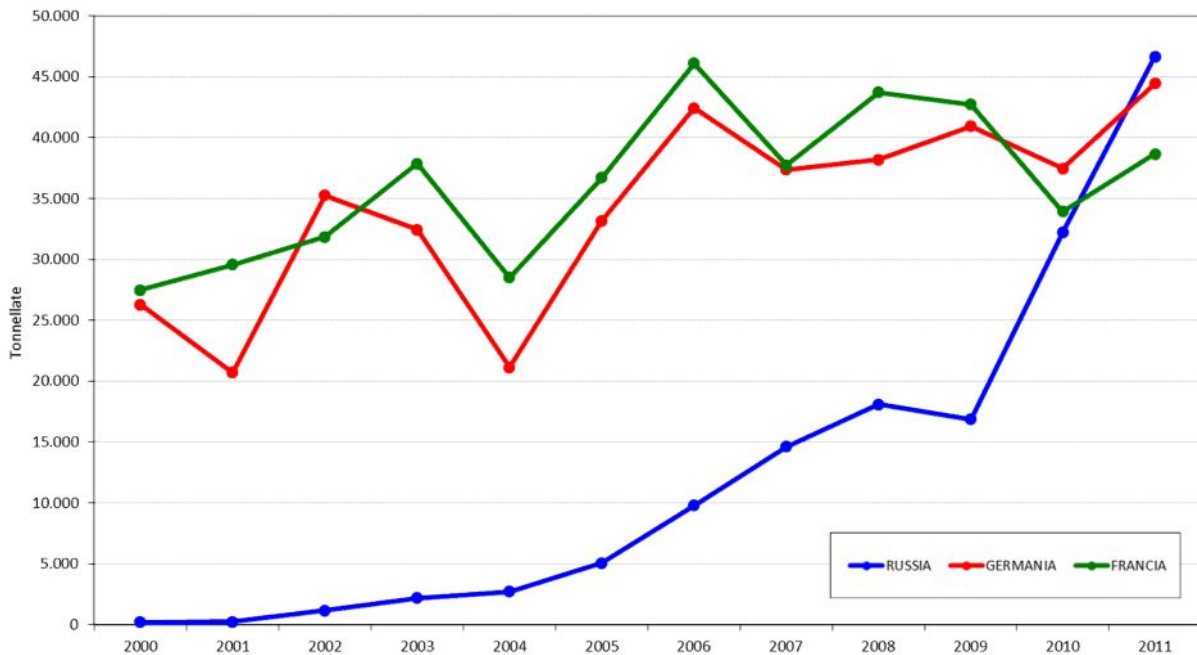
Dans les deux cas le marché a été fortement perturbé et les prix payés aux producteurs ont chuté dans des proportions très importantes (de 30 à 60%). Les producteurs n'ont pas pu couvrir les frais de production.

Ce sont les pays du Sud (Espagne et Grèce), producteurs et exportateurs, avec la Belgique, les Pays-Bas et la Pologne qui ont subi les plus grandes pertes. 50% des exportations UE de fruits et légumes avaient la Russie comme destination. L'embargo russe a démontré l'exigence de diversifier les marchés à niveau mondial.

Les pertes subies par les pays du sud de l'Europe, du fait de l'embargo, sont très importantes et touchent toute une série de productions comme la pêche, le kiwi, la poire, etc.

Un exemple ci-dessous, l'Espagne: en quelques années le marché russe est devenu la première destination pour les pêches et les nectarines.

Graphique 6: Espagne, exportation vers les principaux pays de destination



Source: CSO.

L'UE est intervenue mais avec des délais trop longs pour un marché qui demande des prises de décisions extrêmement rapides. En effet, on sait que lorsqu'un marché est entré en crise il est presque impossible de le redresser.

Ces situations peuvent se reproduire à tout moment. Elles ont mobilisé des ressources budgétaires importantes telles que celles prévues dans le règlement de l'OCM unique (articles 219 à 221). (cf. Annexe 1 p.43)

### 1.2.2. Accords bilatéraux

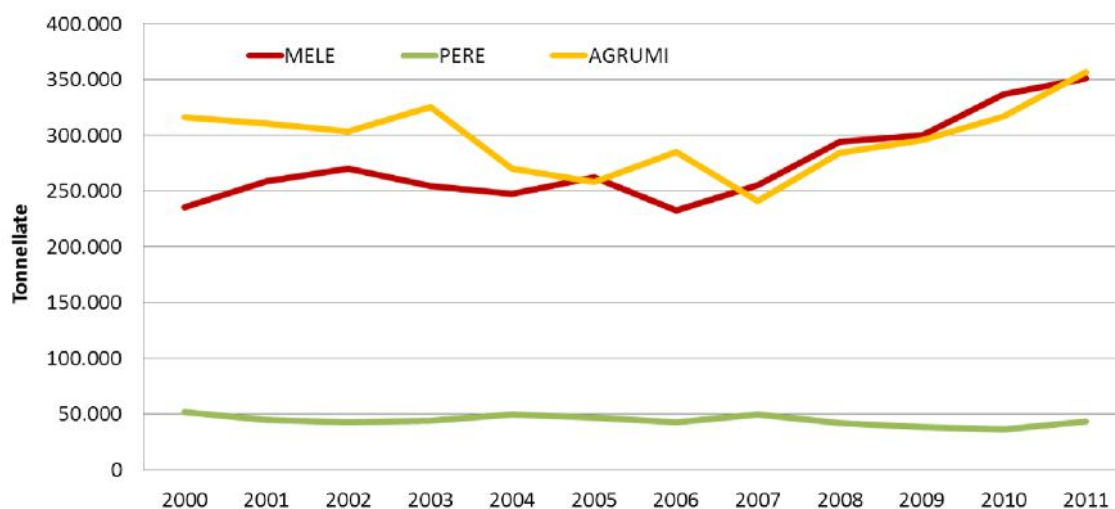
L'UE négocie des accords bilatéraux et multilatéraux avec des pays tiers ou des groupes de pays tiers.

Ces accords ont été essentiellement tarifaires et presque toujours asymétriques (exemple droits de douane vers la Turquie à 50% alors que les droits sont nuls pour l'importation vers l'UE).

Mais s'ils peuvent constituer des ouvertures commerciales intéressantes, ils sont rendus, de ce fait, inopérants.

En effet un certain nombre de pays avec lesquels l'UE a signé un accord de libre échange continuent d'opposer des barrières sanitaires (Turquie, Israël, Tunisie, Corée, Afrique du sud, Mexique, Chili, Pérou etc.).

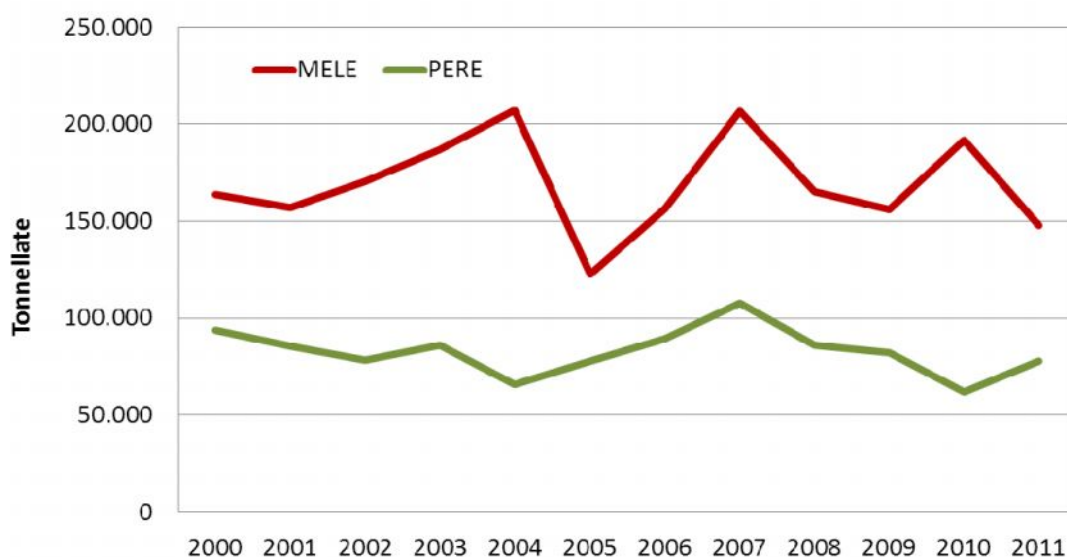
Graphique 7: Chine: importations de pommes (mele), poires (pere) et agrumes (agrumi)



Source: CSO.

Les Etats-Unis et la Chine sont à la fois des pays producteurs et des importateurs importants, mais les exportations européennes sont fortement limitées par les contraintes sanitaires.

Graphique 8: Etats-Unis : importations de pommes (mele) et poires (pere)



Source: CSO.

Si l'Europe a compétence pour les négociations d'importations, ce sont les Etats membres qui détiennent celle des exportations. De ce fait chaque pays négocie séparément, avec une capacité de négociation affaiblie du fait de la division par rapport à celle que nous devrions avoir au niveau de l'UE.

Il semble utile d'insister sur le besoin d'avoir une coordination au niveau de l'UE pour la négociation des conditions d'accès de type phytosanitaire – sur base de l'exemple de la négociation pommes/poires avec les Etats-Unis ou le soutien apporté par l'UE pour

l'ouverture pour les poires belges au Canada, ou les poires polonaises également au Canada.

De toute évidence le principe de réciprocité n'est pas appliqué.

La réciprocité pourra mieux s'obtenir si celui qui négocie l'import est aussi celui qui négocie l'export.

### 1.3. Le contexte réglementaire

#### 1.3.1. Compatibilité 1er et 2ème pilier de la Politique Agricole commune

La mise en œuvre des mesures des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers de la PAC pose des problèmes d'application au niveau notamment de la définition des mesures éligibles et des seuils d'éligibilité.

La réforme de 2007 est allée de pair avec un alignement sur certaines aides du Développement Rural, notamment la transposition des plafonds par exploitation. Ces plafonds sont souvent éloignés des réalités de la filière fruits et légumes.

Or il est impératif pour le secteur d'optimiser ces deux dispositifs pour conduire à bien l'effort nécessaire de modernisation et d'adaptation permanente de l'outil de production.

#### 1.3.2. Usages mineurs: un défi pour les producteurs

Les matières actives dont disposaient les producteurs de fruits et légumes pour la protection de leurs cultures ont vu leur nombre drastiquement diminuer de plus de 1000 à moins de 350.

Dans le même temps, du fait du dérèglement climatique et de la libre circulation des hommes et des biens, on assiste à une recrudescence des maladies et parasites invasifs, ainsi que l'apparition de résistances difficiles à maîtriser.

De nombreuses impasses phytosanitaires ont été créées, en particulier pour les espèces mineures. Celles-ci n'intéressent pas les sociétés chimiques car elles ne représentent pas un marché commercial suffisamment rémunérateur.

Or très souvent les alternatives biologiques n'existent pas encore ou sont inefficaces techniquement et économiquement.

La préservation de ces productions dites "mineures" est indispensable au maintien de la biodiversité et de la diversité des aliments proposés aux consommateurs pour une alimentation saine et variée.

### 1.4. Le contexte environnemental

Il existe un lien étroit entre agriculture et changement climatique. L'agriculture est à la fois affectée par le changement climatique, et dans le même temps y participe.

D'une part, l'agriculture contribue au changement climatique en émettant une part des gaz à effet de serre (GES) (en particulier l'élevage).

Dans l'UE-27, en 2005, la part de l'agriculture dans le total des émissions de GES était de 9,2%<sup>1</sup>.

Elle exerce une pression sur les ressources naturelles, aussi bien sur l'eau, les sols, la biodiversité.

---

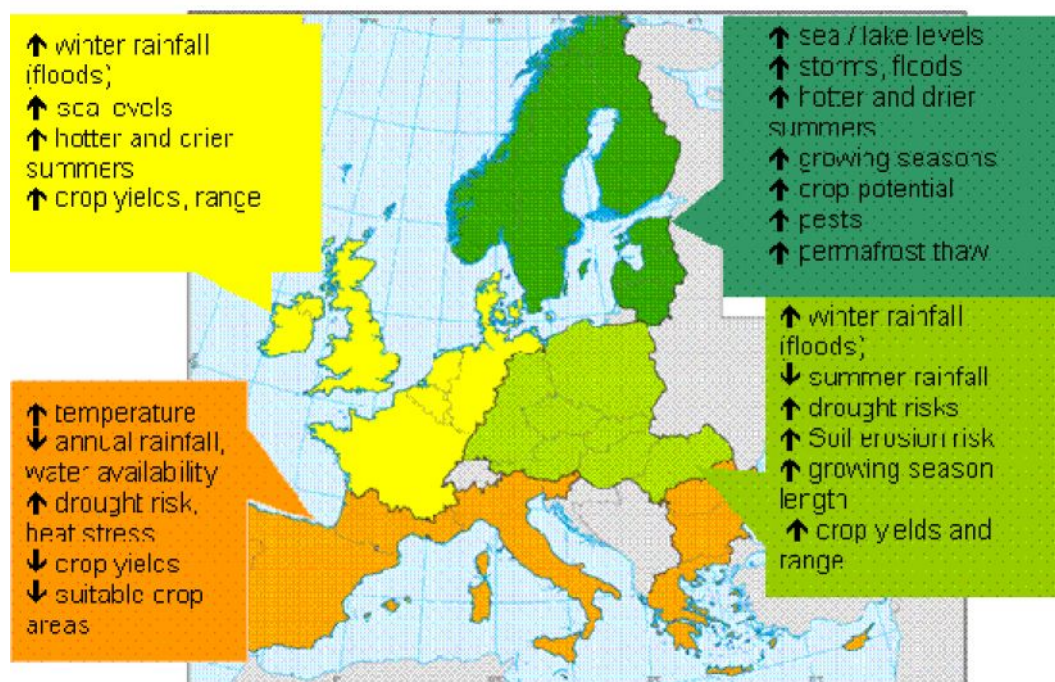
<sup>1</sup> Source CE.

Un point favorable, le bilan carbone pour de nombreuses productions de fruits et légumes est positif (Source: IMIDA).

D'autre part, l'agriculture est affectée par les effets du changement climatique. Il a des effets multiples: augmentation des températures, multiplication des épisodes extrêmes de sécheresse ou au contraire de pluies diluviennes, nouvelle répartition de la ressource en eau, etc.

Les effets du changement climatique se font déjà ressentir dans certaines régions du sud de l'Europe. En Espagne par exemple, ¼ de la surface du pays est déjà menacée par la désertification<sup>1</sup>.

Carte 1: Les impacts prévus du changement climatique dans les régions de l'UE



Source: Commission européenne, DG Agriculture et Développement rural.

D'après la carte 1, dans les pays du sud de l'Europe, le changement climatique aura pour conséquence, entre autres, une hausse des températures et une baisse des précipitations.

Déjà touchées par des pénuries d'eau, les régions les plus méridionales doivent déjà faire face à la diminution de la disponibilité de cette ressource, ce qui impactera sensiblement le rendement de production.

On estime que si aucune mesure d'adaptation n'est mise en place, à long terme le rendement des cultures dans les régions du sud de l'Europe diminuera de 10 à 30%<sup>2</sup>.

L'agriculture doit donc répondre au double défi de réduire ses émissions de GES et autres polluants, tout en s'adaptant aux impacts du changement climatique.

Elle peut être un levier pour retrouver un environnement de qualité et pour parvenir à atténuer et s'adapter aux impacts du changement climatique, en adoptant des modes de production plus respectueux de l'environnement.

<sup>1</sup> [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/fichepays2013-ESPAGNE\\_cle49fbb2.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/fichepays2013-ESPAGNE_cle49fbb2.pdf)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/climate\\_change/2008\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/climate_change/2008_fr.pdf)

Pour cela, plusieurs voies sont possibles:

- Une utilisation réduite des intrants chimiques (grâce à la production intégrée notamment).
- L'accroissement de la fonction puits de carbone des terres agricoles.
- La préservation de la biodiversité et la protection des sols.

## 1.5. Le contexte professionnel

### 1.5.1. Situation économique des agriculteurs

Les producteurs de fruits et légumes sont de plus en plus spécialisés sur quelques cultures. En effet ces productions demandent une compétence très pointue tant technique qu'économique.

Les marges se sont réduites au cours des 15 dernières années sous la pression du marché alors que les investissements à la production et en centrale de stockage et d'emballage sont très lourds et ne peuvent s'amortir que sur une longue période.

Les exploitations productrices de fruits et légumes sont des entreprises à part entière qui emploient une main-d'œuvre nombreuse (entre 40 et 60 jours /ha de travail pour les fruits et les légumes en plein champ, beaucoup plus pour les productions protégées) et de plus en plus qualifiée.

Néanmoins, contrairement aux entreprises industrielles et commerciales elles sont soumises aux aléas climatiques qui rendent les prévisions d'investissement à moyen et long terme difficiles et incertaines.

### 1.5.2. Renouvellement des générations

A peine 8% des exploitants agricoles des 28 pays de l'UE ont moins de 35 ans. Cette situation est comparable pour le secteur des fruits et légumes où l'on estime que moins d'une exploitation sur 8 a un successeur.

Ces chiffres montrent à eux seuls l'ampleur du défi générationnel de l'agriculture européenne.

Jusqu'à présent, pris globalement, sauf pour quelques produits, les chiffres de production ne reflètent pas cette évolution. Cela est dû au fait que les exploitations se sont agrandies pour faire face au défi de la productivité et de la globalisation des marchés.

Les conditions d'accès au métier des fruits et légumes sont très liées à des critères de rentabilité économique. Or l'incertitude des marchés et la très grande volatilité des prix dissuadent beaucoup de jeunes à s'engager alors que l'objectif de stabiliser les prix de la PAC n'est pas garanti.

De plus, la lourdeur de l'investissement (achat des terrains, création de vergers et de serres, achats de machines, etc.), face à l'incertitude du revenu est un facteur très limitant.

Enfin, la difficulté de trouver et de fidéliser le personnel d'exploitation constitue un frein supplémentaire non négligeable.

Tableau 1: Pourcentage de jeunes agriculteurs par pays

Pays	Pourcentage de jeunes agriculteurs (moins de 35 ans)
Espagne	5,3%
France	8,7%
Grèce	6,9%
Italie	5,1%
Portugal	2,6%
Total UE	6,5%

Source: Site internet CEJA.

En Europe le faible pourcentage de jeunes agriculteurs pose le problème de renouvellement des générations.

Quelques exemples illustrent le vieillissement de la population agricole dans les pays du Sud de l'Europe :

- La moyenne d'âge des agriculteurs au Portugal est de 63 ans;
- En Grèce, 33% des agriculteurs ont plus de 65 ans, 17% de 35 à 44 ans et 7% moins de 35 ans;
- En Italie, seulement 10% des agriculteurs ont moins de 40 ans<sup>1</sup>.

### 1.5.3. Emploi et main-d'œuvre

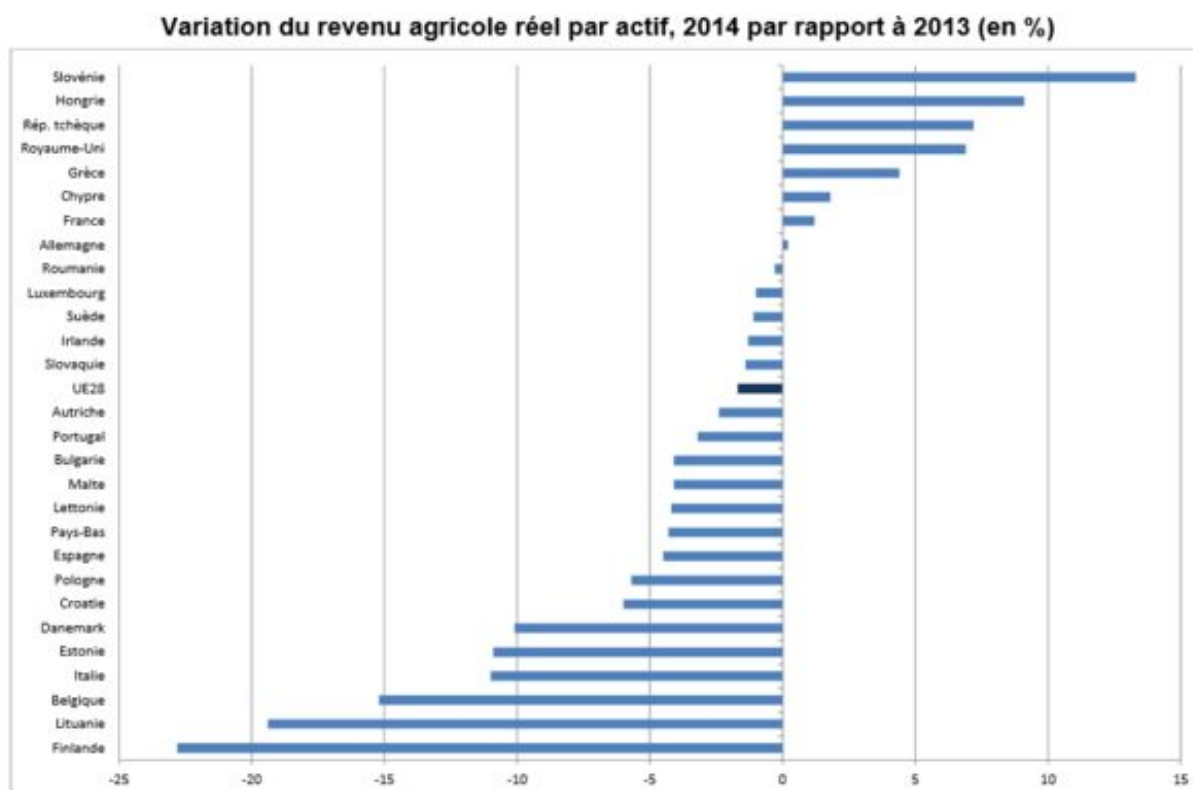
Entre 2000 et 2009, l'emploi agricole dans l'UE-27 a diminué de 25 %, correspondant à la perte de 3,7 millions d'emplois à temps plein. La baisse s'échelonne entre 3 % en Grèce et 55 % en Estonie<sup>2</sup>.

Cette tendance générale continue ces dernières années (-1,7% en 2014 et -1,3 % en 2013) et est généralisée à toute l'Europe puisque vingt pays membres enregistrent une baisse du revenu agricole par actif.

<sup>1</sup> Source: «Les politiques agricoles dans le monde: quelques exemples», site internet du Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

<sup>2</sup> <http://www.touteurope.eu/actualite/l-emploi-dans-le-secteur-agricole.html>

Graphique 9: Variation du revenu agricole par actif



Source: AFP / Eurostat.

Le secteur des fruits et légumes avec ses 550 000 employés, s'inscrit aussi dans cette tendance à la précarité des revenus. Par exemple, pour la France, en 2014 les arboriculteurs ont vu leur revenu baisser de 56%<sup>1</sup> (chutant à 13 400 euros annuels). Dans le cas des pêches et des abricots, les causes sont une récolte plus abondante, des prix en baisse et la concurrence entre les pays européens.

De plus, il n'est pas exclu que la baisse s'aggrave encore une fois quand les effets de l'embargo russe sur les produits agroalimentaires européens pourront être pleinement analysés.

D'une manière générale, le monde de l'emploi agricole européen se distingue par une main-d'œuvre plutôt familiale et par des emplois plus nombreux dans le sud de l'Europe.

La particularité du secteur des fruits et légumes est l'importance de la main-d'œuvre nécessaire aux récoltes. Les travaux dans les champs étant pénibles (travail extérieur à la chaleur ou au froid, efforts physiques extrêmes pour les récoltes de produits au sol) et souvent peu payés, les agriculteurs rencontrent de grandes difficultés à trouver une main-d'œuvre fiable. De plus, la courte saisonnalité de ces récoltes augmente la difficulté du recrutement de main-d'œuvre.

Ces faits sont moins marqués pour les autres secteurs de l'agriculture où la mécanisation des récoltes est plus aisée car les produits sont moins fragiles que les fruits et légumes.

Il serait donc judicieux que les Etats Membres mettent en place des systèmes efficaces qui garantiraient aux producteurs un accès plus fluide à cette main-d'œuvre essentielle dans certaines périodes clés de l'année.

<sup>1</sup> Estimations pour les exploitants agricoles par le gouvernement français (Décembre 2014).



## 2. CHAPITRE 2: APERÇU DANS QUELQUES PAYS DU SUD DE L'UE

### 2.1. L'organisation du secteur

La production organisée dans les organisations de producteurs (OP) est encore minoritaire et insuffisante dans les pays du sud de l'Europe ; de plus elle évolue peu jusqu'à 2010. Seules la France et Malte dépassent le seuil de 50%.

Tableau 2: Pourcentage des surfaces cultivées en F&L PAR LES OP, AOP et groupements de producteurs

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bulgarie				0,8	1,1	0,3	1,2
Grèce	31,8	36,6	34,1	35,1	37,5	36,2	31,5
Espagne	14,6	20,9	9,1	32,3	16,4	52,1	48,8
France	53,1	56,7	47	55,5	54,3	54,7	56,5
Italie	29,1	28,7	27,4	20	41,5	29,9	30,7
Chypre	11,1	11,6	11,7	8,8	12,3	21,7	26,5
Malte	0	6,4	64,1	64,1			57,4
Portugal	13,5	18	15	21,6	20,2	30	39,6
Roumanie				0,4	0,5	0,8	0,9
Slovénie		7	0	0			
Total de tous pays de l'UE	20,8	23,5	18,8	25,3	35,8	35,1	34,2

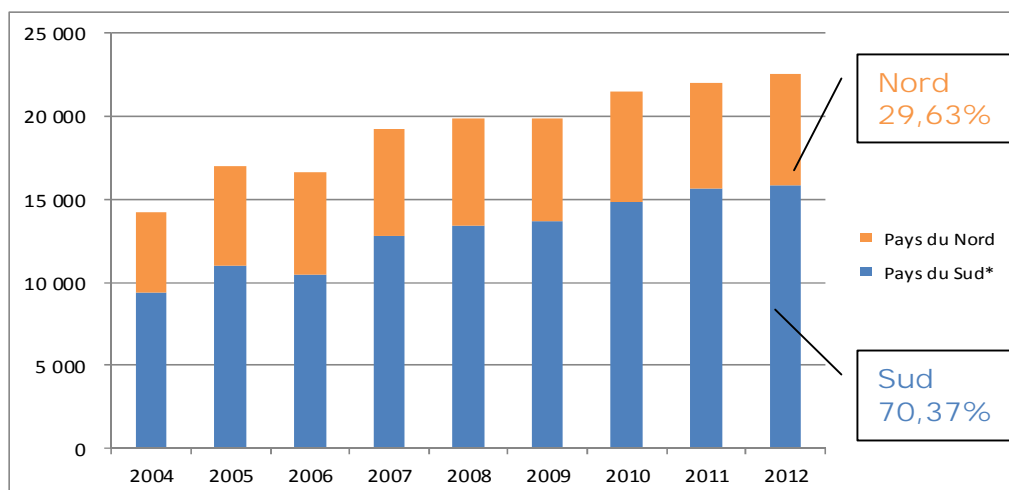
Source: Commission européenne.

Néanmoins les OP des pays du Sud représentent 70,37% du total des OP européennes en valeur et 81,6% en surface.

Cela dénote une sous-valorisation des productions en OP par rapport au nord de l'Europe.

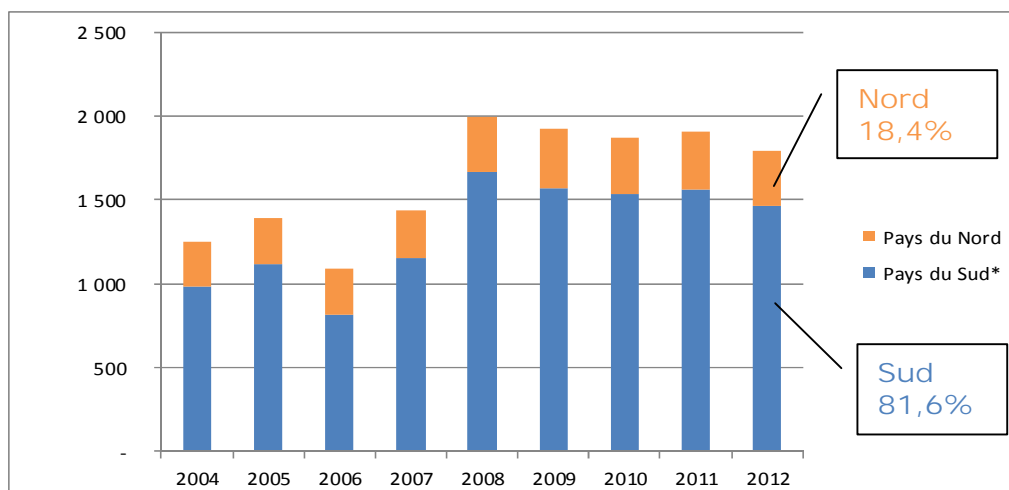
Cela tient pour une large part à un encore trop grande atomisation de l'offre, à la quasi-absence de marques fortes et reconnues et à un déséquilibre trop marqué du pouvoir économique des producteurs par rapport à la distribution.

Graphique 10 : Valeur des fruits et légumes vendus par les OP, AOP, GP (en millions d'euros)



Source: AREFLH d'après Commission européenne.

Graphique 11: OP et AOP - Surface totale des fruits et légumes (x 1000 ha) en Europe



Source: AREFLH d'après Commission européenne.

Du point de vue du nombre d'OP, les pays du sud accueillent 83,40% des OP européennes et 72,5% des AOP. Cela est surtout le fait de l'Espagne, de la France et de l'Italie. Et c'est, encore une fois, le signe d'une trop grande atomisation de l'offre.

Graphique 12: Nombre d'OP (au 31/12 de l'année considérée) en Europe



Source: AREFLH d'après Commission européenne.

## 2.2. Les caractéristiques des productions du sud de l'Europe

La production européenne de fruits et légumes est estimée à 115 millions de tonnes, à laquelle nous devons ajouter 55 millions de tonnes de pommes de terre (source CSO et UE).

Les pays du Sud représentent 74% de ce total.

L'Italie est le premier pays producteur avec 26% de la production européenne, suivie de l'Espagne (25%), de la France (10%) de la Grèce (6%) et de la Roumanie (4%).

Les productions les plus importantes sont, pour les fruits: la pêche et nectarine, le kiwi, l'abricot, les prunes, le raisin de table, les cerises; pour les légumes: les carottes, les tomates, les concombres, les melons, les asperges.

Dans les pays du sud de l'Europe, les fruits et légumes ont toujours occupé une place majeure dans le paysage agricole, la production agricole, la consommation locale et les échanges interrégionaux.

Les productions du sud de l'Europe sont:

- Majoritairement composées d'exploitations familiales sur de petites surfaces.
- Ancrées dans leur terroir et dans leur histoire.
- De haut niveau qualitatif, souvent «labellisées» par des signes de qualité européens (IGP, AOP).
- Produites dans des contextes climatiques difficiles et contrastés (avec des périodes de sécheresse et de pluies de plus en plus violentes). Elles subissent fortement l'impact du changement climatique.
- Soumises à des contraintes de plus en plus fortes vis-à-vis de la ressource en eau (stress hydrique) et de la qualité de cette eau (salinisation).
- Fortement contributives à l'occupation des territoires ruraux, à la préservation de l'environnement et à l'activité économique de ces territoires. Elles apportent une valeur ajoutée importante sur de petites surfaces.
- Une composante majeure d'une alimentation saine et équilibrée, grâce à la diète méditerranéenne.

Mais ces productions, depuis dix ans, ont perdu des parts de marché dans une production et un commerce mondial qui ne cessent de se développer.

### 2.3. Les échanges

De 2000 à 2010, les importations et exportations européennes de fruits et légumes sont en constante augmentation (cf. Annexe 2 p.44).

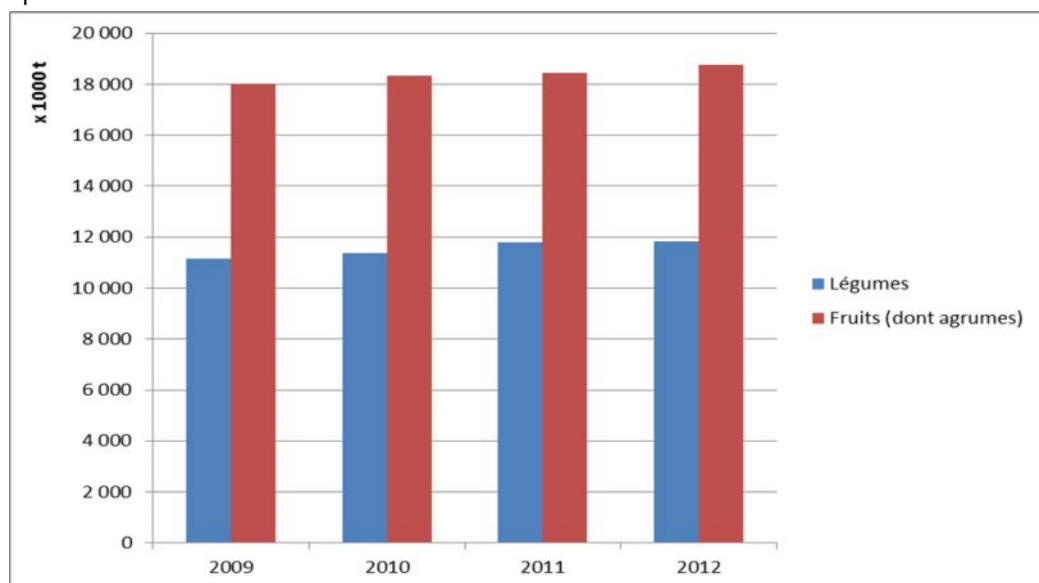
L'intérêt croissant pour les produits de type européen provenant des pays tiers est d'abord lié à un problème de prix.

Les atouts stratégiques des productions européennes (tels que la qualité sanitaire, notamment déterminée par la réglementation européenne, qui protège la santé des consommateurs, leur qualité intrinsèque, leur traçabilité depuis l'exploitation, etc.) ne sont pas suffisamment pris en considération.

Si l'on excepte le marché russe qui s'est fortement développé jusqu'à 2013, les échanges avec les pays tiers sont largement déséquilibrés du fait des barrières tarifaires et phytosanitaires qui sont autant d'obstacles au développement des exportations européennes.

### 2.3.1. Commerce intra-UE

Graphique 13: Commerce intra-UE de 2009 à 2012



Source: Freshfel.

Tableau 3: Principaux fournisseurs des autres Etats membres en 2013 (en tonnes)

Pays	Fruits	Légumes	TOTAL
Espagne	5.678.413	3.716.269	9.394.681
Pays-Bas	2.153.019	4.215.128	6.368.147
Italie	2.037.191	645.874	2.683.065
Belgique	1.834.831	692.804	2.527.635
France	972.745	934.747	1.907.492
Allemagne	609.065	397.961	1.007.026
Grèce	668.786	83.988	752.774
Pologne	320.152	385.715	705.867
Portugal	221.200	201.707	422.906
Autriche	196.948	137.950	334.898
Hongrie	165.539	76.789	242.328
République Tchèque	149.754	78.205	227.959
Royaume-Uni	148.210	73.330	221.540
Slovénie	65.650	44.347	109.997
Autres	293.864	211.193	505.056
<b>TOTAL</b>	<b>15.515.365</b>	<b>11.896.007</b>	<b>27.411.371</b>

Source: Freshfel<sup>1</sup>.

En 2013, environ 27 millions de tonnes de fruits et légumes sont échangées entre les pays de l'UE. Elles correspondent à 26,7 milliards d'euros.

Les pays du Sud de l'Europe, ici mis en évidence, font partie des principaux fournisseurs de autres Etats membres de l'UE.

<sup>1</sup> Freshfel Activity Report 2014 [http://www.freshfel.org/docs/2014/Freshfel\\_Activity\\_Report\\_2014.pdf](http://www.freshfel.org/docs/2014/Freshfel_Activity_Report_2014.pdf)

### 2.3.2. Commerce extra-UE

L'UE est le premier importateur mondial de fruits et légumes.

En 2013, 13 millions de tonnes de fruits et légumes ont été importées (dont 87% de fruits) pour une valeur de 12,3 milliards d'euros.

Les exportations hors-UE représentent en 2013 environ 5,9 millions de tonnes (dont 65% de fruits) pour une valeur de 5,16 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Mais le marché européen n'est plus considéré par certains pays tiers comme attractif. Ils se repositionnent vers les pays d'Asie, du Moyen-Orient, et même d'Amérique latine et d'Afrique.

## 2.4. Etudes de cas: Catalogne et Italie

### 2.4.1. Le Code de Bonnes Pratiques Commerciales (CBPC) Catalan

Au niveau national, la loi espagnole 12/2013, entrée en vigueur en janvier 2014, part du constat qu'il existe des asymétries dans le pouvoir de négociation des opérateurs. Il existe des déséquilibres dans les relations commerciales entre producteurs, transformateurs, distributeurs, etc.

Elle a pour objectifs d'améliorer le fonctionnement de la chaîne de valeur alimentaire, de réduire les déséquilibres entre opérateurs.

Parallèlement à cette loi, il existe en Catalogne un CBPC tout au long de la chaîne de valeur (mis en place par la Generalitat de Catalunya).

C'est un accord entre tous les acteurs de la chaîne: de la production à la distribution.

Les principaux objectifs du CPBC:

- Améliorer les pratiques commerciales (plus transparentes, plus efficaces, etc.).
- Améliorer l'information et la perception des consommateurs sur les produits agroalimentaires et le fonctionnement du secteur.
- Donner de la valeur aux produits agroalimentaires de qualité, plus sûrs, plus durables et respectueux du bien-être animal.
- Améliorer la commercialisation et l'orientation du marché.
- Améliorer l'efficacité et le développement technologique.
- Favoriser les canaux de commercialisation de la production locale.
- Mettre en place des instruments pour communiquer et résoudre les conflits entre les entreprises et les autres opérateurs.

Au total en Catalogne, 22 entités prennent part au CBPC. Elles se répartissent tout au long de la chaîne:

- Production/commercialisation (Unio de Pagesos, JARC, Mercabarna, AGEM, Foro Interalimentario, Afrucat).
- Transformation (PIMEC agroalimentaria, Federacion Avicola Catalana, ANAFRIC-GREMSA, ANICOC, OVICEBO).

---

<sup>1</sup> Freshfel Activity Report 2014.

- Distribution (PIMEC Comercio, ANGED, ASEDAS, ACES, CEDAC, Confederacion de Comercio de Catalunya, FEGRAM, AMMC, Cat-Dis).
- L'administration est aussi représentée (Autoridad Catalana de la Competencia, Agencia Catalana del Consumo, Direccion General de Comercio del Departamento de Empresas y Ocupacion, DAAM).

#### 2.4.2. Apofruit et son dispositif de gestion de crise

Apofruit est une coopérative reconnue Organisation de Producteurs. Elle regroupe plus de 4000 producteurs de fruits et légumes sur l'ensemble du territoire italien.

La production est livrée à 12 stations de collecte et 6 centres de stockage.

Les principales productions sont la pêche, la pomme, les oranges, la fraise et le kiwi.

L'analyse de la campagne 2011, faite par Apofruit montre clairement que les productions de fruits et légumes européennes connaissent une crise structurelle.

Cette crise est due principalement à:

- Une organisation de la production encore insuffisamment forte parce que trop atomisée.
- De ce fait un rapport de forces déséquilibré entre la production et la distribution.
- Une très forte dépendance aux conditions climatiques tant pour la production que pour la consommation.
- La crise financière qui affecte particulièrement les produits frais tels que les fruits et légumes.

A la base la possibilité pour les producteurs de couvrir leurs coûts de production dépend des conditions climatiques, de l'état sanitaire de leurs cultures et de la situation du marché.

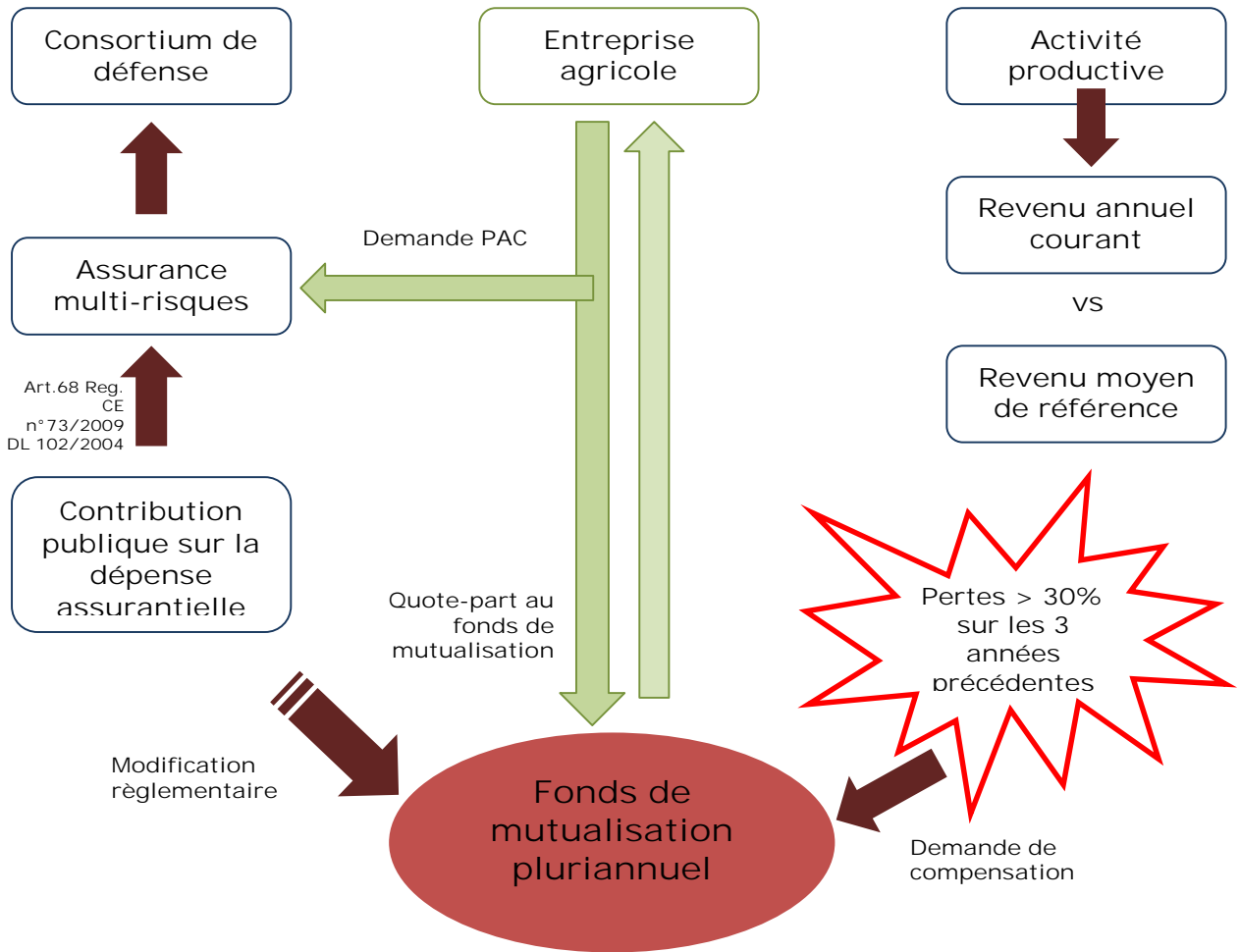
L'objectif du dispositif mis en place par Apofruit/Pempacorcer est de sécuriser le revenu des producteurs par un transfert partiel du risque au travers d'un fonds de mutualisation appelé ORION.

L'indemnisation des producteurs, dans le cas de risques économiques ayant un impact important sur leur revenu (plus de 30% de baisse par rapport à la moyenne des 5 dernières années en enlevant la meilleure et la plus mauvaise), sera calculée sur la base de la liquidation des résultats des ventes par l'OP au producteur sur l'ensemble des quantités livrées pour une production déterminée et une année donnée.

L'indemnisation des producteurs sera faite au travers de l'intervention d'une assurance multirisque contractée par l'OP.

Depuis 2009, alors que l'intervention du fonds d'assurance revenu n'a été activée que pour une seule espèce et une seule variété, c'est plus de 30 millions d'euros qui ont été mobilisés.

Schéma1: Nouvel instrument pour la stabilité du secteur



Source: Apofruit.



### 3. CHAPITRE 3: PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

#### 3.1. Maintien de l'OCM fruits et légumes

Les régions productrices de fruits et légumes renouvellent leur attachement à une politique spécifique pour le secteur, et le maintien des moyens actuels de l'OCM fruits et légumes.

Pour un budget réduit elle constitue un formidable levier pour la filière des fruits et légumes de par les actions qu'elle permet de conduire.

La politique mise en œuvre jusqu'à maintenant dans ce secteur depuis le Règlement du Conseil No 2200/96, renforcé par la réforme de 2007, a permis des avancées très positives. Même si elle n'a pas répondu à toutes les attentes, elle a permis d'encourager une politique de qualité, de promouvoir une production respectueuse de l'environnement, de développer l'innovation, et de renforcer le pouvoir économique des producteurs par une meilleure concentration de l'offre.

Cependant le taux d'organisation des producteurs, en particulier dans les pays du sud de l'Europe, demeure insuffisant.

C'est pourquoi une réforme partielle doit être mise en œuvre sans attendre 2016 pour certains aspects (gestion de crise, simplification et sécurisation, etc.).

#### 3.2. Les programmes opérationnels

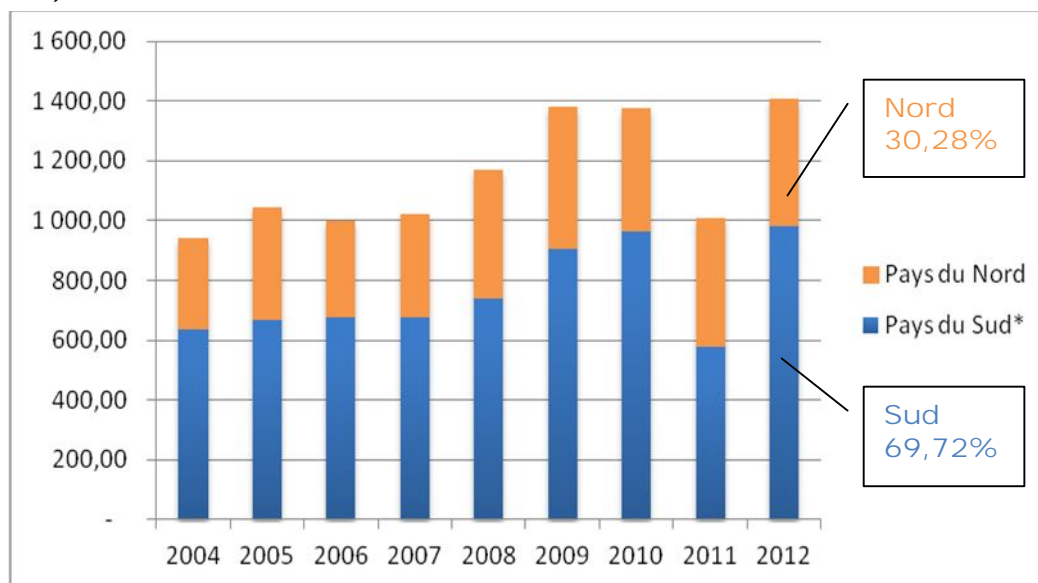
La valeur des programmes opérationnels (PO) des pays du Sud représente près de 70% du total européen. Le niveau des PO est très variable d'un pays à l'autre : élevé pour l'Italie, l'Espagne et la France, faible pour les autres pays.

Tableau 4: Valeur des Programmes Opérationnels (en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bulgarie	-	-	-	0	0	0	0	0	0
Grèce	11	12,2	15,3	15,6	17,7	20,1	23,2	17,5	16,6
Espagne	278,7	285,1	324,6	300,5	344,2	337,7	354,6	0	373,5
France	192,5	198,6	170,2	183,2	180,4	153,4	189,1	193,1	181,0
Italie	243,9	281,5	278,5	292,2	375,5	569,8	406,4	391,6	423,5
Chypre	0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,5	1,6	1,4	1,5
Malte	0	0,1	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	-
Portugal	9,2	11	10,5	14,5	10,9	14,4	16,1	0	16,3
Roumanie	-	-	-	0	0,1	0,4	0,9	1,3	1
Slovénie	-	0	0	0	-	-	-	-	-

Source: Commission européenne.

Graphique 14: Programmes Opérationnels des OP – Dépense Totale (en millions d'euros)



Source: AREFLH d'après Commission européenne.

Remarque: L'année 2011 ne doit pas être considérée car l'Espagne apparaît à zéro pour sa dépense de PO.

### 3.2.1. Compétitivité de l'exploitation

Le premier facteur de compétitivité et de distorsion de concurrence avec les pays tiers est le coût de la main-d'œuvre dans les charges totales de l'exploitation (entre 40 et 60% des coûts de production selon les productions).

Il est donc nécessaire d'optimiser l'organisation du travail sur l'exploitation et de minimiser les coûts.

Les coûts de personnel liés aux actions des programmes opérationnels ne sont pas éligibles.

Pour améliorer la compétitivité des exploitations doivent être rendus éligibles:

- Les matériels améliorant le confort de travail du personnel et la réduction de la pénibilité.
- Les frais de personnel, y compris les coûts liés aux salaires et traitements, si ceux-ci sont supportés directement par l'OP, l'AOP ou les filiales résultant de mesures visant à atteindre ou à maintenir un niveau élevé de qualité, de protection de l'environnement, de performance technique en production, et à améliorer le niveau et l'efficacité de la commercialisation.

### 3.2.2. Investissements à la production

Dans un marché en rapide et constante évolution, les producteurs doivent adapter leur outil de production en permanence (nouvelles variétés adaptées à la demande des marchés, modernisation des outils de production, protection des cultures, mécanisation des plantations, de la récolte, irrigation localisée, etc.).

C'est un élément clé pour le présent et le futur de la production, car ne pouvant se battre sur les productions de masse à bas prix, les producteurs européens doivent jouer la carte de la fraîcheur, de la qualité et du service tout en maîtrisant leurs charges de production.

Il est nécessaire de conserver un volet important pour le financement de ces investissements car la rémunération par le marché n'est pas toujours à la hauteur de l'enjeu.

### 3.2.3. Mesures éligibles

Une liste fermée de mesures éligibles inscrites dans les dispositions d'applications, que cette liste soit positive ou négative est à exclure. Elle fermerait la porte à toute évolution dans la durée.

En revanche, une disposition prévoyant la possibilité, pour les Etats membres, de soumettre certaines mesures à la Commission Européenne, de manière facultative doit être proposée. Ainsi les États Membres choisiraient les mesures qu'ils souhaiteraient voir validées par la CE. Il convient dans ce cas d'assortir cette disposition d'un délai de réponse pour la CE.

### 3.2.4. Sécurisation de l'éligibilité aux programmes opérationnels pour les OP ayant une activité de transformation

Afin de conforter la sécurité juridique des dispositions prévues dans l'OCM unique (Règlement (UE) No 1308/2013), il est essentiel de donner la possibilité de bénéficier des aides aux programmes opérationnels aux OP commercialisant des produits transformés à base de fruits et légumes (partie X de l'annexe I du règlement du Conseil UE 1234/2007). Cela doit être explicitement mentionné.

Cette aide devrait être équivalente à celle touchée par les OP commercialisant des fruits et légumes frais (c'est à dire un soutien communautaire à hauteur de 4,1% de la valeur de la production commercialisée (VPC)). Dans ce cas le chiffre d'affaires correspondant à la transformation devrait être intégré à la VPC.

Cette mesure est importante pour certaines productions telles que les pêches pour les pays du Sud et constitue un élément d'équilibre pour l'ensemble du marché.

## 3.3. Regroupement de l'offre

### 3.3.1. Renforcer les OP et leurs associations

Le débat sur le futur du secteur des fruits et légumes européen semble clair. Il passe par les OP et leurs associations qui mettent en œuvre une politique dynamique de marché et non une politique de conservation.

Il est nécessaire de penser à un instrument de l'OCM qui permette d'encourager plus fortement le regroupement des producteurs.

Pour accélérer la nécessaire concentration de l'offre il faut développer et encourager la constitution d'OP et leur regroupement en AOP. Mais dans le même temps il ne faut pas susciter la dispersion avec un trop grand nombre d'OP.

L'instrument privilégié pour résoudre ce problème est l'AOP qui doit jouer un rôle opérationnel et administratif. Or aujourd'hui, de par le règlement d'exécution No 543/2011 de la Commission, les AOP jouent un rôle marginal, l'activité restant au niveau des OP.

Le regroupement des OP à un niveau régional, interrégional, national ou transnational est indispensable à la mise en œuvre de mesures de gestion préventive du marché ou des

actions de recherche et d'innovation, de promotion et de publicité de moyenne ou grande envergure.

Afin d'inciter à plus de regroupement au sein d'AOP, il est important que les PO des AOP soient cofinancés à un taux de 60% plutôt que 50%, pour tous les PO et pas uniquement le premier et aient un droit de tirage de 4,6% au lieu de 4,1%.

### 3.3.2. Reconnaissance des OP

L'adoption d'un cadre unique de reconnaissance pour l'ensemble des filières ne doit pas conduire à réduire le niveau d'exigence dans les filières déjà organisées, en particulier celle des fruits et légumes.

Ainsi la concentration de l'offre et la mise sur le marché doivent constituer un critère central et cumulatif aux fins de reconnaissance des OP du secteur des fruits et légumes et transformés comme dans l'article 26 du règlement d'exécution No 543/2011 de la Commission.

Les PO doivent être des outils au service des stratégies d'entreprises que sont les OP. Pour cela elles ont besoin d'une certaine marge de liberté, dans le respect des textes fondateurs. Il est donc nécessaire de réduire les contraintes administratives.

Afin de pouvoir prendre en compte les filiales d'OP ou d'AOP qui sont sous des formes juridiques ne nécessitant pas systématiquement la constitution d'un capital social, la définition suivante doit être intégrée dans les dispositions d'application:

Par «filiale», il faut comprendre une entreprise dans laquelle une ou plusieurs OP ou leurs associations détiennent du capital ou des droits de vote lorsque la filiale est sous une forme juridique sans capital, et qui contribue aux objectifs de l'OP ou de l'AOP.

### 3.3.3. Dispositif particulier pour les pays et les régions à bas taux d'organisation

Il est nécessaire d'accompagner la progression des OP dans ces régions vers une réelle concentration de l'offre, pour peser efficacement sur le marché du produit ou de la zone considérée.

Pour cela, pour les pays et les régions à faible niveau d'organisation (inférieur à 20%) il serait judicieux de prévoir une OCM graduelle dont le taux d'aide augmenterait en fonction du niveau des fonctions assurées par l'OP, de l'organisation de la production à celle de la concentration commerciale de l'offre (de 2% jusqu'à 5% de la VPC selon l'activité de l'OP).

Il faut également encourager les actions de parrainage entre OP structurées et celles en voie d'organisation.

## 3.4. Gestion de crise

### 3.4.1. Gestion des crises conjoncturelles et structurelles: fonds de mutualisation

Le dispositif de prévention et de gestion de crise (PGC) disponible actuellement dans le cadre de l'OCM, n'a pas permis le traitement des crises conjoncturelles dont souffre régulièrement la filière.

Un instrument efficace pourrait être la mise en place d'un fonds de mutualisation cofinancé par l'Europe et par les producteurs dans les programmes opérationnels.

Pour sa prise en charge dans les PO le mécanisme proposé est le suivant:

L'abondement du fonds est réalisé annuellement par l'OP et permet de définir un droit de tirage (c'est-à-dire une quote-part d'utilisation de ce fonds) sur lequel les différents plafonds s'appliquent. Aucune aide communautaire n'est versée.

Lorsque que le fonds est utilisé, l'aide communautaire est alors déclenchée et vient cofinancer les dépenses dans la limite du droit de tirage de l'OP (sans plafonnement de l'aide pour l'année considérée).

Cette proposition permet de s'assurer que le financement européen reste bien dans les limites fixées par la réglementation l'année de l'abondement du fonds (plafonnement à 4,6% de la VPC, et mesures de PGC dans la limite de 1/3 du PO, équilibre annuel des mesures, etc.) tout en permettant l'efficacité du système en année de crise (où le droit de tirage peut pleinement utilisé).

Les dépenses qui pourraient être prises en charge dans ce fonds sont les suivantes:

- Les mesures de PGC existantes afin d'augmenter leur utilisation en année de crise avec un mécanisme de déclenchement automatique sur base d'une définition claire des prix réels sur les marchés représentatifs de l'UE;
- L'indemnisation des producteurs dans le cadre d'un système d'assurance revenu (par exemple, extension du système espagnol en place: en plus de couvrir les risques climatiques, cette assurance prendrait en charge la perte de revenu);
- La baisse de la VPC pour un ou plusieurs produits en crise. Cette proposition consiste à ouvrir la possibilité d'indemniser les producteurs dans le cas de la baisse de la VPC de l'OP pour un produit donné. Cette baisse serait évaluée par produit et serait au minimum de 30% à surface ou à unité de production constante par rapport à la moyenne des 5 dernières années en enlevant la meilleure et la plus mauvaise.

Tableau 5: Exemple

Année	2012	2013	2014	2015 (année de crise)
Abondement du fonds par l'OP	100	100	100	0
Droit de tirage	100	200	250 (seul 50 d'abondement pris en compte dans l'hypothèse d'un plafonnement)	250 (passe à 50 en fin d'année)
Dépenses financées par l'OP avec le fonds	0	0	0	400
Montant aide communautaire (si 50%)	0	0	0	200
Montant du fonds de mutualisation en fin d'année	100	200	300	100

Source: France Agrimer.

Lorsque les conditions seraient réunies, l'OP aurait la possibilité de déclencher ou non l'indemnisation des producteurs pour le produit considéré.

Les outils pourraient être gérés, par délégation, par les OP dans le cadre de leurs associations.

Rappelons aussi qu'en période de crise, il est d'autant plus nécessaire de sécuriser les exportations hors Europe par une assurance commerciale.

### 3.4.2. Crises graves d'origine sanitaire et politique

La gestion de ces crises graves ne doit pas être prise en charge dans le cadre de l'OCM fruits et légumes.

Elle doit s'appuyer sur les articles 219, 220 et 2210 de l'OCM unique:

- Article 219: mesures dans le cadre de perturbations graves du marché (baisse significative des prix, sur décision de la CE par acte délégué).
- Article 220: mesures en cas de perte de confiance du consommateur (à la demande des Etats membres; 50% co-financement UE / Etat membre).
- Article 221: mesures pour résoudre des problèmes spécifiques graves (mesures d'urgence n'excédant pas 12 mois).

Ces dispositifs existent. Mais ils doivent contenir des mécanismes de déclenchement rapides et automatiques afin d'intervenir dès l'apparition du problème et être mis en œuvre par les Etats membres (exemple: lorsque l'organisme officiel de l'Etat Membre constate que les prix à la production baissent de 30% par rapport à la moyenne triennale, les mesures sont immédiatement déclenchées).

### 3.4.3. Règles d'application de la PGC pour le retrait et la distribution gratuite

Les règles concernant les retraits, la non-récolte, la récolte en vert et la distribution gratuite doivent être de nouveau revues pour augmenter leur efficacité et leur portée.

Les niveaux des prix de retraits pourraient être relevés à hauteur de 70% du coût de production. Chaque État membre établirait le coût de production pour chaque espèce. Cela permettrait de fixer des seuils sur lesquels l'ensemble de la production se baserait pour mieux se défendre sur le marché.

En effet les indemnités de retrait, récolte en vert et non récolte ne devraient plus être proposées à un niveau communautaire pour certains produits, car l'expérience montre que les prix à la production sont très différents d'un État membre à l'autre. Etablir un prix unique communautaire revient à créer une distorsion importante pour les producteurs de l'UE pourtant tous situés sur un même marché.

En complément, la CE devrait expliciter les formules de calcul à appliquer par les Etats membres permettant de chiffrer les indemnités auxquelles chaque produit a droit. Cela aurait comme intérêt d'harmoniser la mise en œuvre des mesures de gestion de crise dans tous les Etats membres en s'assurant que chacun soit indemnisé en proportion identique en fonction de ses coûts de production.

Autre proposition: augmentation du seuil maximum de retraits en valeur de 5 à 10% de la VPC en année de crise.

Ces dispositions seront neutres sur le plan budgétaire car elles entrent dans le cadre des plafonds des PO.

Par ailleurs le règlement d'exécution No 701/2012 de la Commission a introduit une majoration du montant de l'indemnité pour les distributions gratuites aux œuvres caritatives. Cette majoration varie de façon significative d'un produit à l'autre. Par exemple pour les pêches et les nectarines il n'existe pas de majoration alors qu'elle est de 13,65% pour les clémentines et de 50% pour les tomates retirées entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mai.

De la même façon, au lieu d'un chiffrage unique au niveau communautaire, il serait souhaitable de proposer un calcul unique en cas de distribution gratuite lors des opérations de retrait.

En outre la prise en compte de la transformation des produits pour les distributions gratuites constituerait une vraie valeur ajoutée et permettrait de servir les œuvres caritatives toute l'année avec une gamme plus large de produits.

Enfin, il faudrait envisager la possibilité d'ouvrir la distribution gratuite aux pays tiers confrontés à la crise alimentaire, sur fonds européens.

### 3.5. Mesures environnementales (article 60 du règlement d'exécution No 543/2011 de la Commission)

La définition des mesures environnementales devrait être assouplie, par exemple celles exigeant 25% d'économies d'intrants (eau, énergie). Le but est d'élargir le champ des actions éligibles qui sont bénéfiques pour l'environnement.

Il faudrait notamment prévoir que les impacts environnementaux indirects, dans le cadre d'actions de recherche ou d'expérimentation environnementales, puissent être pris en compte.

De la même manière il serait souhaitable que lorsqu'une action poursuit plusieurs objectifs, dont un objectif environnemental, celle-ci soit considérée comme une action en faveur de l'environnement.

De plus, les mesures environnementales pourraient être éligibles lorsqu'elles touchent plusieurs cultures et pas seulement des productions de fruits et légumes (inter-cultures, rotations, etc.).

Enfin, il serait souhaitable que les OP dont au moins 51% des surfaces respectent le règlement agriculture biologique soient considérées comme ayant validé les exigences en matière environnementale au titre du PO.

Afin de rendre le financement des mesures environnementales plus facilement applicable et plus incitatif, sans que pour autant il y ait de risque de dérapage budgétaire, il faudrait que l'intégralité des coûts d'une mesure environnementale soit financée et pas uniquement les coûts additionnels (plafond de 4,1%).

Il serait également nécessaire de développer et d'homogénéiser à l'échelle européenne les réglementations visant à encourager et à promouvoir les productions respectueuses de l'environnement (production intégrée).

#### 3.5.1. Gestion des pertes et des déchets

L'accès au financement des mesures spécifiques permettant d'optimiser la logistique et les outils de production est importante.

Ainsi les mesures permettant la diminution des pertes à toutes les étapes de la production pourraient être prises en compte:

- Des actions spécifiques d'étude et de recherche pour optimiser et rationaliser la logistique et valoriser les écarts de triage à la production et en station ainsi que les frais de prospection commerciale et d'accès à des débouchés pour les produits non commercialisables sur le marché du frais.
- La réalisation ou l'adaptation d'investissements permettant, par exemple, d'améliorer le tri, le conditionnement, la conservation, de favoriser la conversion d'outils en vue de permettre la distribution gratuite (chaîne du froid, produits transformés par exemple).
- Les frais de personnel pour le tri ou le conditionnement en amont aux fins d'alimenter l'offre pour les débouchés autres que le frais.

### 3.5.2. Les indicateurs d'impact environnementaux des PO

Le principe des indicateurs de résultats pour mesurer l'impact des actions des PO est à conserver. Toutefois, de nombreux indicateurs demandés aujourd'hui ne peuvent pas être renseignés par les OP:

- Soit parce que ceux-ci correspondent à des données non mesurables ou de façon extrêmement compliquée.
- Soit parce qu'ils additionnent des données non homogènes (les écarts de produits et les déchets d'emballage).
- Soit parce qu'ils font abstraction des facteurs externes qui interviennent sur l'activité des entreprises en voulant systématiquement conclure à un lien unique entre un objectif, une action mise en œuvre et un bilan de l'action qui serait immédiatement mesurable.

Par conséquent, des indicateurs pertinents devraient être redéfinis et aucun lien ne devrait être établi entre un indicateur particulier et un objectif spécifique du PO. Il serait souhaitable de ne conserver que des indicateurs simples définis au niveau national (tonnages, VPC, Valeur/kg, nombre d'hectares engagés pour des mesures environnementales, etc.). Les autres indicateurs seraient à définir par les OP elles-mêmes.

### 3.6. L'innovation au service du secteur

Face à des concurrents économiquement toujours plus performants, la filière européenne peut se prévaloir de la qualité et de la sécurité de ses produits et peut donc contribuer à l'approvisionnement des marchés européens et mondiaux.

Cependant, pour satisfaire aux exigences des marchés et aux attentes des consommateurs en termes de qualité, de service et de praticité, un effort important d'innovation technique et technologique est indispensable afin de mieux adapter l'offre à la demande, de mieux la valoriser et d'améliorer la compétitivité de la production européenne.

Cet effort d'innovation devrait principalement prendre en compte la sécurité sanitaire, les techniques respectueuses de l'environnement comme la production biologique et la production intégrée, ainsi que la transformation et la commercialisation de produits présentant un intérêt commercial par leur caractère innovant et valorisant. L'innovation devrait également prendre en compte les exigences de productivité et d'abaissement des coûts de production.

Une Task Force européenne a été mise en place pour définir les priorités de recherche et d'innovation pour le secteur (cf. Annexe 3 p.45).

### 3.7. Promotion

Il est nécessaire pour la pérennité du secteur, à la fois d'élargir les segments de consommation, particulièrement au niveau des jeunes et de renforcer l'image santé et plaisir des productions de fruits et légumes en constituant un réseau d'information et de promotion au niveau européen.

S'il n'est pas envisageable de bloquer les importations, il serait hautement souhaitable de mieux valoriser les productions européennes auprès des consommateurs par une mise en exergue de leurs avantages.

Les moyens consacrés à la promotion de la consommation et à l'amélioration de l'image et de l'attractivité des productions sont insuffisants. Les différents programmes mériteraient une meilleure coordination.

#### 3.7.1. Réviser le règlement UE sur les allégations nutritionnelles et de santé

La législation actuelle empêche le secteur des fruits et légumes d'annoncer certaines allégations santé pourtant bien définies et prouvées. Il serait donc pertinent d'autoriser des recommandations consensuelles issues de la recherche scientifique sur les fruits et légumes.

L'objectif est que les fruits et légumes ne soient pas pénalisés par la complexité de la nouvelle législation en ne pouvant pas présenter des dossiers permettant de faire des allégations santé (par manque d'études malgré les positions prises par l'Organisation Mondiale de la Santé sur les atouts des fruits et légumes).

#### 3.7.2. Le programme « Fruits à l'école » (School Fruit Scheme)

Ce programme constitue une excellente base à l'éducation nutritionnelle, il doit être poursuivi, mais il doit rester séparé du «School Milk Scheme». En effet une fusion entre les deux programmes ne devrait pas être mise en place en l'absence de preuves scientifiques qui en montreraient l'intérêt.

Ces programmes correspondent à des objectifs différents et à des logistiques différentes.

Il ne faut pas délivrer des messages troublés aux jeunes. De plus il faut se garder de transformer l'école en un grand supermarché pour tout type de produits (miel, huile d'olive, lait, fruits et légumes etc.).

Le programme fruits à l'école a été mis en place pour des raisons bien spécifiques dûment argumentées et justifiées. Ces éléments, mis en évidence, restent totalement applicables aujourd'hui.

#### 3.7.3. Faciliter l'accès aux fruits et légumes frais

- A travers les marchés, supermarchés, épiceries, vente directe de producteurs et autres points de vente, avec des actions sur points de vente par exemple.
- Mais aussi en accroissant l'effort d'action envers les populations à faible revenu, dont la consommation de fruits et légumes est beaucoup plus faible (exemple: distributions gratuites). La prévention contre certaines maladies chez

ces populations est donc plus faible, entraînant de fortes dépenses publiques qui pourraient être évitées au long-terme.

- Utiliser des leviers économiques et fiscaux pour inciter à des choix d'alimentation plus saine. Ce domaine est généralement de la compétence des Etats membres. Mais l'UE pourrait encourager les Etats membres à mettre en place certaines dispositions (TVA à taux zéro, vouchers pour produits sains, etc.).
- Viser les très jeunes populations et faciliter leur accès aux fruits et légumes frais par un effort constant de sensibilisation à cette alimentation saine. Un des moyens serait de réguler le marketing des fruits et légumes et de leurs concurrents non-sains, c'est-à-dire les produits trop gras, trop sucrés trop salés, dans les médias de masse, dans les campagnes publiques et communautaires où les fruits et légumes sont encore trop absents faute de moyens suffisants de la part du secteur.

#### 3.7.4. Accentuer la présence visuelle des fruits et légumes dans la publicité

D'une manière générale, la promotion des fruits et légumes auprès de toutes les générations est essentielle, pour des raisons de santé publique. La consommation des fruits et légumes peut être stimulée grâce à des aides à la communication, à l'information et aux activités de marketing. La présence de la filière à la télévision, sur internet et sur les communications papier est encore trop faible par rapport aux produits qui ne favorisent pas la santé.

Des campagnes publicitaires pluriannuelles devraient donc être engagées par l'UE.

### 3.8. Transparence et moralisation du marché

#### 3.8.1. Observatoire de la production et du marché et cadastre européen

La connaissance des productions, de leurs calendriers, de leur mise sur le marché, des stocks et des prix constatés à chaque stade de la commercialisation est l'une des clefs de l'amélioration des rapports au sein de la chaîne de distribution.

La qualité et la fiabilité de ces informations s'appuient sur une définition précise des produits, reconnue par l'ensemble des acteurs de la filière au travers des normes de qualité. Les 10 normes de commercialisation existantes doivent être maintenues (pommes, poires, pêches et nectarines, agrumes, fraises, kiwis, raisins de table, poivrons doux, tomates, salades, chicorées frisées et scaroles) (cf. dernière mise à jour du Règlement d'exécution No 543/2011 de la Commission).

La réponse aux difficultés commerciales rencontrées ces dernières années par de nombreuses productions demande une connaissance et une compréhension de plus en plus fines des mécanismes des marchés et des importations. La concentration de la demande et la fragmentation de la production européenne sont autant d'éléments qui compliquent l'analyse et les possibilités d'action.

Un observatoire des productions et des marchés doit, par conséquent, être mis en place rapidement.

Il devra être composé:

- D'informations sur les potentiels de production (cadastre des vergers actualisé régulièrement, recensement des surfaces de légumes).

- D'informations sur les récoltes prévisionnelles à l'échelle d'une campagne de commercialisation.
- D'informations quotidiennes, hebdomadaires et mensuelles sur l'évolution de la production et du marché (y compris les imports/exports).

Il doit s'appuyer sur les informations dont disposent ou que peuvent développer:

- La CE dans le cadre des groupes d'experts pour certaines productions (pommes, poires, pêches, agrumes, tomates et pommes de terre) et sur EUROSTAT et TAXUD.
- Les organisations professionnelles européennes qui disposent d'un niveau de collecte et d'une expertise reconnues dans ce domaine.
- Les services statistiques des Etats membres.
- La CE assurerait la coordination du réseau.

### 3.8.2. Relations commerciales - rééquilibrage dans la chaîne de valeur

Il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures permettant d'obtenir une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution pour défendre le revenu des producteurs.

Il est fondamental de mettre en place:

- Un code de bonnes pratiques européen qui définisse des règles équitables et transparentes des relations entre producteurs et distributeurs (délais de paiement, prix définis à priori, interdiction des remises, rabais et ristournes, règlement des litiges, etc.).

Il faut citer à ce stade l'initiative positive prise par 6 Associations européennes dans le cadre de l'«European Supply Chain Initiative». Elle a permis de jeter les bases d'une relation plus claire entre les fournisseurs et leurs acheteurs.

- Un contrat déterminant les conditions de vente entre opérateurs.
- Le rôle des interprofessions doit être renforcé au niveau de la première mise en marché ou de l'ensemble de la filière de manière à ce que les accords interprofessionnels puissent se conclure de manière efficace, sans contrevenir aux règles de la concurrence.

### 3.8.3. Politique agricole et droit de la concurrence

Pour faire face au pouvoir économique dominant de la grande distribution organisée, les OP reconnues et leurs associations doivent pouvoir conclure des accords en vue d'une meilleure gestion de l'offre, d'une mise en marché plus organisée et ainsi mieux prévenir les crises.

Ceci est dans l'intérêt de l'ensemble de la filière.

Le règlement (CE) No 1184/2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles fait de l'application de certaines règles de concurrence au secteur agricole un principe général.

Sont exonérés les accords et pratiques émanant d'une OCM ou les accords et les pratiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC.

Le règlement (UE) No 1308/2013 du 20/12/2013 article 201 à 206 de l'OCM Unique prévoit que les OP et AOP fruits et légumes peuvent déroger à l'article 101 du Traité de l'UE (accords entre opérateurs) pour renforcer le pouvoir de négociation collective. Pour autant

les OP et AOP ne peuvent conclure des accords qui comporteraient une obligation de pratiquer un prix déterminé ou qui auraient pour effet d'exclure la concurrence ou de mettre en péril les objectifs de la PAC.

Or la CE et la Cour de Justice tendent le plus souvent à donner la priorité aux règles de concurrence sur les objectifs de la PAC. La prohibition des ententes reste la règle en matière agricole.

La tendance est donc d'aligner l'agriculture sur les règles de droit commun de la concurrence.

Une clarification de la position de la CE est indispensable sur l'ensemble de ces points, de façon à ce que les OP et AOP puissent mieux se défendre dans un marché qui lui n'obéit à aucune règle.

### 3.9. Défense des productions européennes par rapport aux pays tiers

#### 3.9.1. Réciprocité dans les négociations internationales

Après la Chine, l'UE est le plus grand marché de consommation au monde, ce qui explique qu'au cours de ces dernières années le flux des importations ait dépassé celui des exportations.

Les négociations d'accords de libre-échange, notamment avec la zone méditerranéenne, le Chili, le Mercosur, les Etats-Unis préoccupe fortement les producteurs européens en particulier ceux des pays du sud de l'Europe qui présentent les productions les plus vulnérables.

Une ouverture non-maîtrisée des importations peut entraîner des chutes de prix très importantes à la production dans un marché européen déjà saturé.

Pour de nombreuses productions, la réglementation dans l'UE et dans les pays voisins et concurrents montre des différences considérables sur les produits phytosanitaires (exemple, en production de pommes, utilisation du carbaryl pour l'éclaircissage du pommier dans beaucoup de pays producteurs hors UE ; utilisation de la cire, notamment au Chili) et sur la question de la gestion de la ressource en eau (exemple, pour la tomate, absence ou non-respect de la réglementation sur la restriction de l'eau). Le développement des productions consommatrices en eau et en intrants fait actuellement courir des risques environnementaux majeurs dans certains pays hors de l'UE.

Il est indispensable d'établir une réciprocité dans les négociations internationales tant en termes de contenu que de calendrier.

Il est nécessaire de défendre une liste de produits sensibles afin que les agriculteurs européens puissent maintenir un prix de marché suffisant grâce à des mécanismes de défense, utilisables même sur de courtes périodes, notamment des prix d'entrée et contingents dont le respect devrait être garanti par les autorités nationales et communautaires.

Il convient cependant de réaliser le suivi de la situation d'autres productions de fruits et légumes qui ne sont pas considérées comme sensibles mais qui pourraient le devenir.

En outre, il convient d'établir, au niveau communautaire, des mécanismes qui garantissent l'effectivité du respect de ces accords.

Avant toute ratification, il est nécessaire de réaliser les études d'impacts et de mettre en œuvre les accompagnements financiers et les mesures compensatoires pour les produits concernés.

Enfin, une meilleure attention et un meilleur contrôle sont nécessaires pour assurer un respect des réglementations en vigueur en Europe en vue de garantir la santé des consommateurs.

### 3.9.2. Protection des cultures

Les producteurs européens sont résolument engagés dans des cahiers des charges de Production Intégrée et de production biologique et se conforment à une réglementation européenne contraignante.

Les moyens de la recherche doivent être mobilisés pour offrir aux producteurs, le plus rapidement possible, des alternatives durables aux produits phytosanitaires.

Mais d'ici là la réglementation européenne doit entrer en application de toute urgence (Directive N° 2009/128/CE du 21/10/09 sur les usages durables des pesticides : reconnaissance mutuelle, harmonisation entre Etats membres de l'agrément des matières actives, etc.).

### 3.9.3. Favoriser les exportations européennes

Il est indispensable, pour développer les exportations européennes, de favoriser, dans le cadre des échanges commerciaux entre l'UE et les pays tiers, une réciprocité administrative, tarifaire et phytosanitaire.

La politique actuelle se heurte trop souvent aux barrières douanières et phytosanitaires utilisées par de nombreux pays du monde comme prétexte pour protéger leur territoire.

Il est d'une importance stratégique majeure que la CE s'investisse de plus en plus sur ce problème et qu'elle en traite directement les aspects administratifs, commerciaux et phytosanitaires comme c'est le cas pour les importations.

A l'heure actuelle le modèle européen agricole encouragé et soutenu par la CE ne peut perdurer que si les produits importés par l'UE sont soumis au respect des mêmes contraintes auxquelles sont soumis les fruits et légumes européens.

Dans le cas contraire, cela se traduit par un net désavantage compétitif et un affaiblissement certain des exportations européennes.

Mise en place d'un dispositif de gouvernance des urgences phytosanitaires:

- Appliquer le règlement (CE) No 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et donner aux producteurs les outils dont ils ont besoin pour protéger leurs cultures (mécaniques, biologiques et chimiques).
- Fournir les lignes guide pour accélérer l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle et mettre en valeur les expériences réussies pour des solutions écologiquement durables.
- Donner aux producteurs des solutions alternatives pour les usages mineurs et les productions orphelines.
- S'assurer que le règlement (CE) No 396/2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides soit mis en œuvre de manière harmonisée dans les différents États Membres.
- Eliminer les distorsions de concurrence avec les pays tiers en matière de réglementation sur les pesticides.

Avec la mondialisation des échanges des biens et des personnes apparaissent de plus en plus fréquemment de nouvelles maladies invasives contre lesquelles il est difficile de lutter.

De ce fait, il est nécessaire de disposer d'un système coordonné et partagé de gestion et de prévention du risque d'introduction de nouveaux parasites et maladies, au travers d'une structure de coordination des contrôles au niveau européen et de la mise en œuvre de mesures concrètes par un fonds financier de lutte et d'indemnisation des producteurs victimes de ces maladies.

Les exportations de l'UE sont majoritairement orientées vers les pays qui n'ont pas de protocole phytosanitaire ou d'autorisation préalable à l'origine.

Des marchés très importants tels que la Chine ou l'Inde ont des réglementations très strictes. La majorité des pays d'Amérique latine se protègent de manière hermétique aux exportations européennes.

Ces protocoles ont des effets négatifs sur l'augmentation de nos exportations, handicapent la compétitivité des produits européens et sapent la confiance.

De plus l'application de ces protocoles est coûteuse (entre 25 000€ et 50 000€ par dossier et entre 0,9 et 0,12 € par Kg).

Or une inspection professionnelle stricte au départ est plus sûre pour garantir la conformité sanitaire du produit.

Les solutions suivantes peuvent être proposées :

- Etre plus proactif et agressif pour dénoncer ces protocoles.
- Mettre en place une meilleure coordination entre les politiques d'importation et d'exportation.
- Avoir une plus grande coordination entre les États membres pour l'accès au marché (exemple: pommes et poires avec les Etats-Unis).
- Meilleure implication de l'EFSA pour aider les exportateurs.
- Sécuriser au niveau international les opérations, par exemple de traitement par le froid.

### 3.10. Stimuler le renouvellement des générations

C'est une des conditions indispensables pour assurer l'avenir du secteur.

Un des problèmes dont souffre l'agriculture européenne est le renouvellement insuffisant des générations. Le vieillissement des agriculteurs est encore plus grave dans la filière des fruits et légumes, particulièrement exposée aux lois du marché et à l'incertitude d'un revenu couvrant au moins les charges de production.

L'attractivité de cette activité pour les jeunes générations passe par la capacité du secteur à créer un revenu suffisant et par un système de formation et de financement offrant les outils nécessaires au démarrage et au maintien de leur activité dans le secteur des fruits et légumes.

Il est donc nécessaire d'agir afin que le rééquilibrage des soutiens directs voulu par la CE profite pleinement au secteur des fruits et légumes, dont la contribution en termes de santé publique et d'emploi est prépondérante. Pour atteindre cet objectif, des propositions issues des travaux du Conseil européen des jeunes Agriculteurs, peuvent être faites concernant les différents niveaux de soutiens proposés par la CE:

- Dispositions d'accompagnement financier des exploitations, assurant l'équité avec les autres filières, et protégeant la filière fruits et légumes de transferts massifs de production:

- Diminution des limitations et des barrières qui entravent l'installation.
- Création d'une banque européenne de garantie pour l'installation (difficultés d'accès au crédit.)
- Assouplissement de l'accès au foncier.
- Appui en termes d'installation et d'emploi, de modernisation des exploitations, d'adaptation et de lutte contre le changement climatique ainsi que d'innovation (second pilier).
- Le maintien d'une filière structurée, grâce à des mesures de planification, de suivi, de prévention, de gestion de crise, de qualité et de promotion (dispositions de l'OCM).

### 3.11. Limiter les pertes

Selon une étude<sup>1</sup> du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt français entre 25 et 30% de la production de fruits et légumes européenne est perdue. Par exemple, en France, selon une étude des banques alimentaires en 2010, le gaspillage de l'ultra frais et des fruits et légumes dans les grandes et moyennes surfaces atteindrait 600 000 tonnes par an; environ un tiers de ces pertes pourrait être récupéré.

Les pertes à la production et dans la chaîne de distribution du fait de la fragmentation de l'offre et de l'organisation des producteurs, de la discontinuité de la chaîne du froid et de l'éloignement des centres de consommation, est sans doute plus importante dans les pays du Sud.

Les leviers pour réduire ce gaspillage sont de nature:

- Technique, en termes de logistique et de conservation (équipements de tri en station, gestion des stocks, chaîne du froid, taille des conditionnements et des portions, étanchéité, systèmes de re-fermeture pour empêcher que les produits ne sèchent ou se renversent, etc.).
- Fiscale (allègement de l'impôt société).
- Réglementaire ou normatif.

Des innovations sont à attendre dans ce domaine et les programmes de recherche et d'innovation doivent jouer un rôle important.

Le secteur met tout en œuvre pour limiter les pertes au niveau de la production et pour réduire le gaspillage dans les filières en assurant des usages alternatifs si le destinataire final ne peut utiliser le produit.

Les PO sont aussi des outils efficaces car ils sont orientés vers la filière et vers le marché:

- Investissements à la production (protection des cultures contre les aléas climatiques – filets anti grêle et abris légumes, Stockage tampon en bout de champ, etc.)
- Equipements de tri sélectif non destructif, stockage optimisé ULO (Ultra Low Oxygen), chaînes d'emballages diversifiées, logistique en flux tendu, etc.

Enfin des campagnes d'information et de sensibilisation doivent être développées auprès du grand public afin de modifier les comportements de consommation.

---

<sup>1</sup> Les gaspillages et les pertes de la fourche à la fourchette, en ligne [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CEP\\_Document\\_de\\_travail\\_no7\\_Gaspillages\\_alimentaires\\_cle0a419d.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CEP_Document_de_travail_no7_Gaspillages_alimentaires_cle0a419d.pdf)



## 4. CHAPITRE 4: CONCLUSIONS

L'analyse du secteur, confronté à une baisse significative de consommation, à la constante réduction des superficies cultivées en raison de la chute des marges des producteurs qui doivent faire face à des crises fréquentes, conduit sans hésitation à conclure à la nécessité d'un instrument spécifique, l'OCM fruits et légumes.

Il a, en effet, besoin d'un cadre réglementaire et financier qui lui permette de se développer, d'améliorer sa compétitivité tant sur les marchés extérieurs que sur son propre marché intérieur.

Trois domaines doivent être retenus en priorité:

- La stimulation de la consommation en Europe pour regagner les presque 20% de consommation de fruits et légumes perdus en moins de 10 ans. Cela est fondamental pour le secteur, sa dynamique, l'équilibre de son marché et pour la santé des consommateurs.
- Le développement des exportations en mettant tout en œuvre pour lever les barrières tarifaires et phytosanitaires qu'opposent les pays tiers, car c'est un puissant levier pour la dynamique du secteur et un facteur d'équilibre fondamental.
- La simplification et la sécurisation de l'OCM fruits et légumes et sa capacité à prévenir les crises de marché, pour assurer un revenu minimum aux producteurs.



## 5. REFERENCES

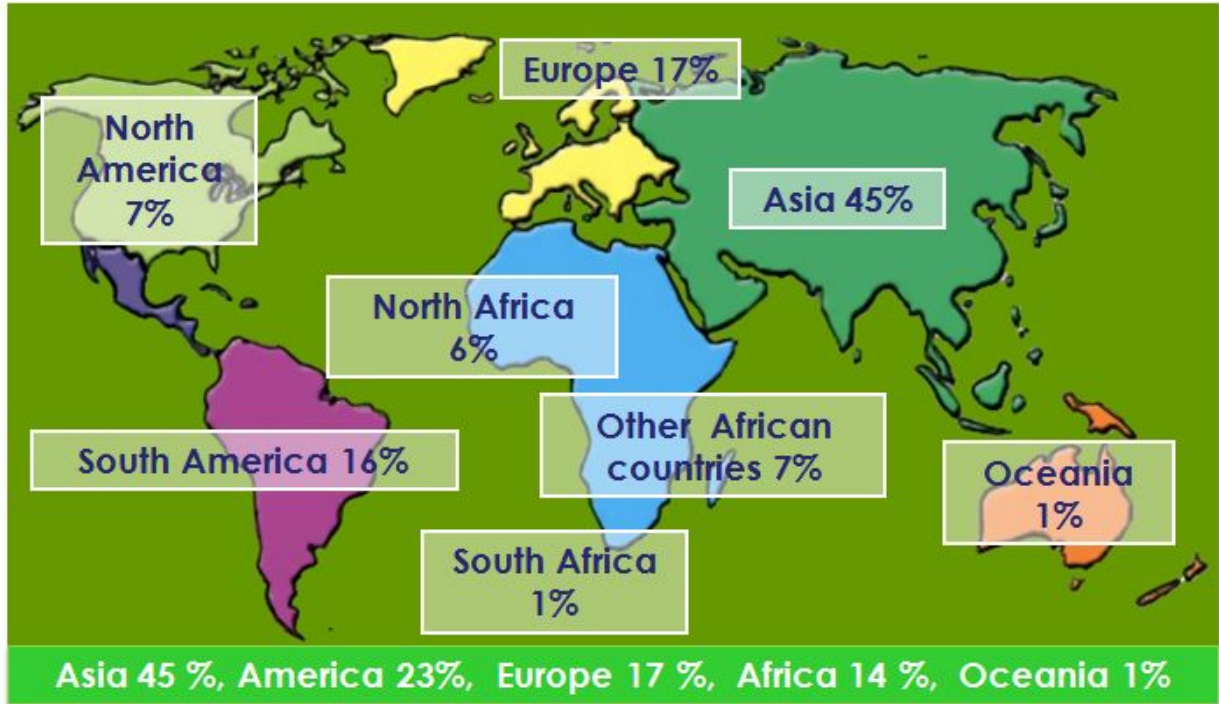
- Alba Martin, Mercadé Lluç, Maria Gil José, (2013), El codi de bones pràctiques comercials al llarg de la cadena alimentària a Catalunya, comparació amb mecanismes de regulació de la UE, d'Espanya i d'altres països.
- CEJA – Conseil européen des jeunes Agriculteurs, Young farmers in the EU, <http://www.ceja.eu/young-farmers-eu/>
- Commission européenne, DG Agriculture et Développement rural, (2008), Changement climatique: les défis pour l'agriculture. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/climate\\_change/2008\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/climate_change/2008_fr.pdf)
- Commission européenne, DG Agriculture et Développement rural, (2014), Draft Working document, Fruit and vegetables sector: Producer organisations, associations of producer organisations, producer groups, operational funds, operational programmes and recognition plans - Standard results 2004-2012.
- Freshfel, (2014), Freshfel Europe Activity Report 2014. [http://www.freshfel.org/docs/2014/Freshfel\\_Activity\\_Report\\_2014.pdf](http://www.freshfel.org/docs/2014/Freshfel_Activity_Report_2014.pdf)
- Freshfel, (2013), Fruit And Vegetable Production, Trade, Supply & Consumption Monitor In The Eu-28 (covering 2007-2012).
- Gomar Jimenez Isabel, (2014), El código de buenas prácticas comerciales a lo largo de la cadena alimentaria en Catalunya.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, (2013), Les politiques agricoles dans le monde: quelques exemples <http://agriculture.gouv.fr/politiques-agricoles-fiches-pays>



## ANNEXES

### Annexe 1

Distribution de la production mondiale par zone géographique

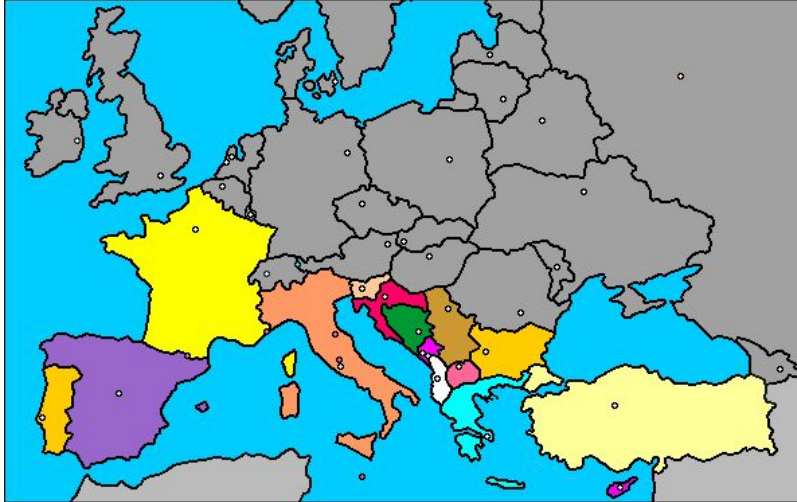




## Annexe 2

Chiffres de la population du sud de l'UE 28

Europe (total): 508 million - Sud de l'Europe 228 million = 45 % de l'Europe à 28



- France 65,3 millions
- Espagne 46,8 millions
- Portugal 10,5 millions
- Italie 59,4 millions
- Grèce 11,2 millions
- Roumanie 20,1 millions
- Bulgarie 7,3 millions
- Croatie 4,4 millions
- Slovénie 2,1 millions
- Chypre 0,9 millions
- Malte 0,4 millions



## Annexe 3

Nombre d'OP/AOP et groupements de producteurs (PG) en Europe

	EU 28 (dec 2012)	South Europe	% in relation to EU 28	<b>Number producers POs, APOs, PGs :</b>  EU 28 = 367.850 Southern EU = 323.089 → 88 %
<b>OP</b>	1.643	1370	83%	
<b>AOP</b>	62	44	71%	
<b>PG</b>	344	57	10,50%	

	<b>POs</b>	<b>APOs</b>	<b>PGs</b>		<b>POs</b>	<b>APOs</b>	<b>PGs</b>
Romania	1	0	32	Spain	595	5	1
Bulgaria	3	0	2	Italy	280	11	1
Croatia	0	0	0	Greece	146	0	11
Slovenia	0	0	0	France	251	25	6
Cyprus	11	0	3	Portugal	83	0	1
Malta	0	0	0				

Source: CSO.



## Annexe 4

Nombres d'OP et évolution

Nombre d'OP EU 27 (au 31 dec. 2012): 1.643

<b>Année</b>	<b>Nbre d'OP en Europe</b>
2004	1.562
2005	1.578
2006	1.555
2007	1.544
2008	1.549
2009	1.638
2010	1.634
2011	1.608
2012	1.643

Total des OP du Sud de l'Europe: en 2004 = 1.294 et en 2012 = 1.370 (83% du total d'OP en Europe)

- France = 251
- Espagne = 595
- Portugal = 83
- Italie = 280
- Grèce = 146
- Roumanie = 1
- Bulgarie = 3
- Croatie = 0
- Slovénie = 0
- Chypre = 11
- Malte = 0

Source : CSO



## Annexe 5

Production de F&L dans l'UE 27

2010/2012, en % (> 120 millions de tonnes)



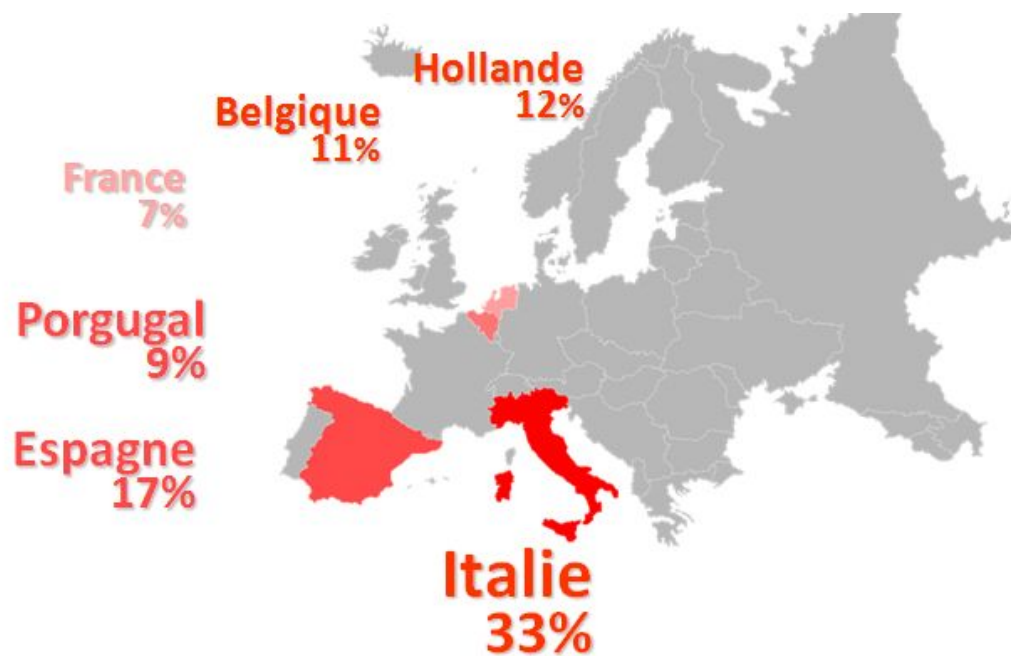
Source: CSO.



## Annexe 6

Les principaux pays producteurs de poire

Production totale : 2.2 millions de T en 2013 -



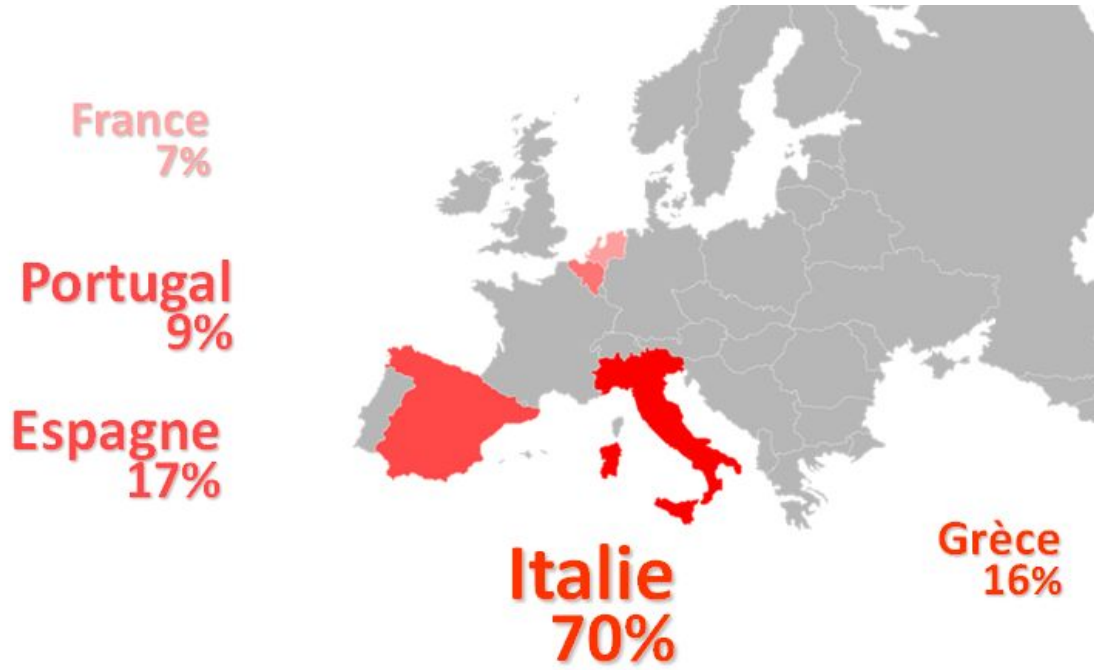
Source: CSO.



## Annexe 7

Les principaux pays producteurs de kiwi

Production de l'hémisphère nord : 5.8 millions de tonnes en 2013



Source: CSO.



## Annexe 8

Principaux pays producteurs de pomme

Production en 2013 : 10,8 millions de tonnes



Source: CSO



## Annexe 9

Importance des labels de qualité dans l'Europe du Sud (IGP, AOP, STG)



1137 produits labellisés AOP, IGP ou STG dans toute l'Europe.

Avec 248 en Italie, 192 en France et 161 en Espagne



## Annexe 10

Eléments positifs du secteur fruits & légumes du sud de l'Europe:

- Application de techniques de production qui contribuent, de manière déterminante à la sauvegarde de l'environnement rural et à garantir une alimentation saine et équilibrée (exemple de la diète méditerranéenne)
- Position stratégique de la zone de production du sud de l'Europe vers les grands marchés du nord de l'Europe et des marchés émergents du Moyen Orient et de l'Afrique.



## Annexe 11

## (1.2.1. Conséquences de l'embargo russe)

## Utilisation des retraits embargo russe/BEFHI

(tons)	Apples/Pears	Fruits	Citrus fruits	Vegetables	Others (*)
<b>Belgium</b>	43,4%	0,0%		7,8%	11,8%
	18.801,00	-		1.148,00	353,00
<b>Spain</b>	100,0%	97,8%	28,4%	20,4%	
	8.700,00	6.745,00	16.666,00	4.166,00	-
<b>France</b>	25,0%	18,2%		100,0%	38,2%
	7.249,00	91,00		1.600,00	1.146,00
<b>Italy</b>	28,0%	27,2%	59,1%		
	10.018,11	10.553,82	1.548,63	-	-
<b>Holland</b>	54,1%			100,0%	
	12.000,00			6.800,00	-
<b>TOT BEFHI</b>	<b>40,9%</b>	<b>36,5%</b>	<b>29,8%</b>	<b>31,5%</b>	<b>25,0%</b>
<b>Withdrawal</b>	56.768,11	17.389,82	18.214,63	13.714,00	1.499,00
<b>TOT UE</b>	<b>31,2%</b>	<b>22,6%</b>	<b>19,0%</b>	<b>28,4%</b>	<b>25,0%</b>
<b>Quota</b>	181.800,00	76.895,00	96.090,00	48.300,00	6.000,00
(*) quota 3.000 tons					

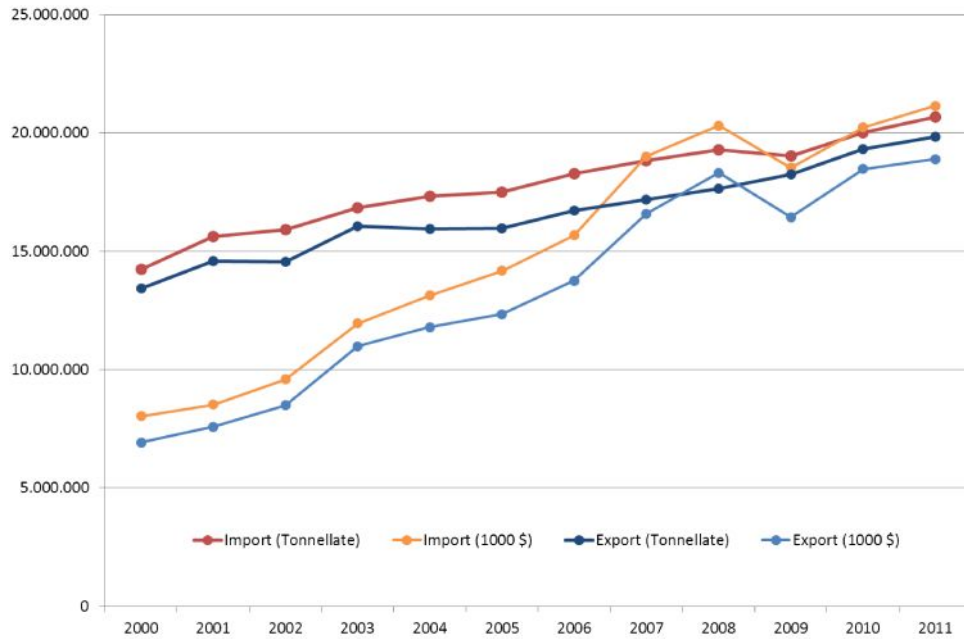
Source: Commission européenne.



## Annexe 12

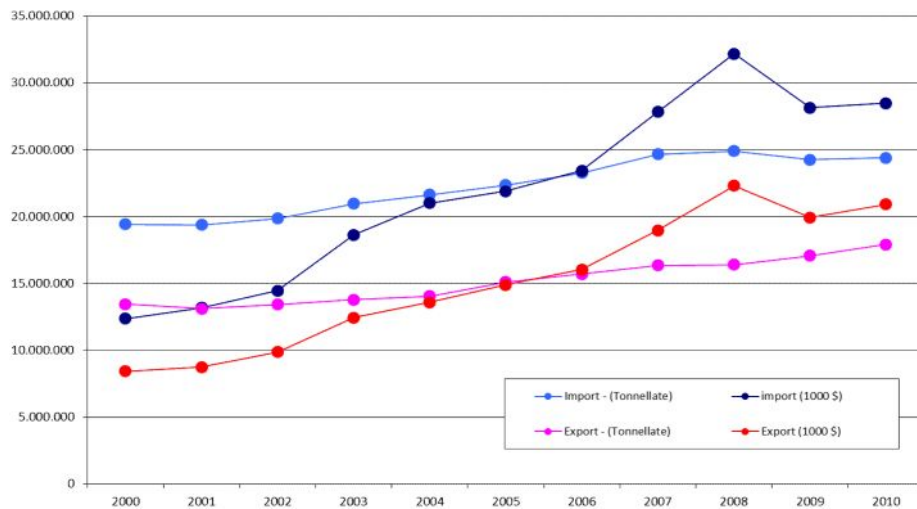
### (2.3. Les échanges)

Légumes frais européens: import/export en quantité (tonnes) et valeur



Source: CSO d'après FAO.

Fruits frais Europe: import/export en quantité et valeur



Fonte: Elaborazioni CSO su dati FAO

Source: CSO d'après FAO.



## Annexe 13

### (3.6. L'innovation au service du secteur)

Task force recherche et innovation.

A l'initiative de l'AREFLH, Freshfel et Eufrin, une plateforme européenne sur la Recherche et l'Innovation dans le secteur des fruits et légumes a été créée en janvier 2014. Ses membres, issus entre autres d'organisations de producteurs et de centres expérimentaux, sont représentatifs de l'ensemble du secteur européen.

Ils considèrent que la recherche, l'expérimentation et l'innovation sont les facteurs clés d'une production plus respectueuse de l'environnement, préservant l'emploi dans les territoires et productrice d'une alimentation saine et suffisante.

L'objectif de la Task Force est de recenser les besoins prioritaires du secteur des fruits et légumes dans le but de prendre part aux travaux d'écriture des appels à projets dans le cadre d'Horizon 2020.

Ces priorités seront contenues dans un document de travail, l'Agenda stratégique pour la Recherche et l'Innovation pour le secteur européen des fruits et légumes.

Au total pour la période 2014-2020, plus de 25 priorités ont été recensées.

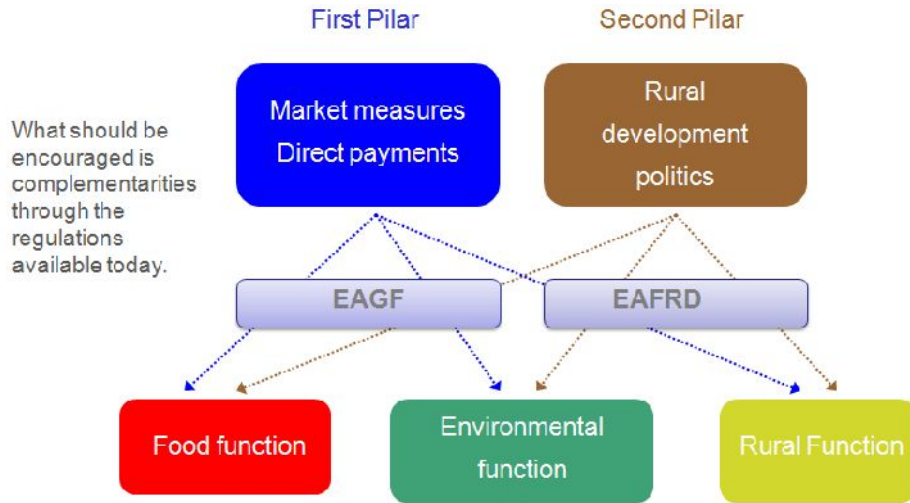
A ce jour, six priorités ont été rédigées sur la forme des appels à projets de la Commission européenne, et lui ont été transmises au dernier trimestre 2014:

- L'amélioration du contrôle des ravageurs et des maladies et la réduction de l'usage des pesticides: un défi pour une production durable de fruits et légumes.
- Le maintien du rendement et de la qualité de la production sous des contraintes de stress hydrique et de chaleur liés au changement climatique.
- Le développement de techniques de mécanisation et de robotique comme aides à la récolte de fruits pour un travail plus sûr et plus efficient.
- Des outils innovants pour maintenir la qualité des fruits et améliorer la durée de conservation.
- Les technologies "-Omiques" (génomique, entre autres) pour des processus clés de haute qualité dans la production de fruits.
- Inscire les allégations nutritionnelles et de santé au niveau de la vente des fruits et légumes.



## Annexe 14

La nouvelle PA, les outils financiers





DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

### Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

### Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO:  
iStock International Inc., Image Source, Photodisk, Phovoir, Shutterstock



ISBN 978-92-823-6582-3 (paper) - 978-92-823-6581-6  
doi: 10.2861/396259 (paper) - 10.2861/215282