



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE, ET DE LA
FORÊT

Direction générale des politiques agricole,
agroalimentaire et des territoires



FranceAgriMer

Évaluation à mi parcours de la stratégie nationale en matière de Programmes opérationnels à caractère durable

Note de synthèse

Novembre 2012

AVANT-PROPOS

Le principal outil mis en œuvre dans le cadre de la Politique agricole commune en faveur du secteur des fruits et légumes est le soutien des organisations de producteurs reconnues (OP), à travers le cofinancement de leurs projets dits Programmes Opérationnels (PO) à hauteur de 50% sur une durée de 3 à 5 ans, par l'Union européenne dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM). Les projets des OP doivent poursuivre les objectifs décidés au niveau communautaire, et déclinés par chaque État membre dans le cadre d'une stratégie nationale en matière de programmes opérationnels. Les actions mises en œuvre et financées s'articulent autour de sept axes :

- planification de la production ;
- amélioration ou maintien d'une production de qualité ;
- environnement ;
- amélioration de la commercialisation ;
- recherche et production expérimentale ;
- prévention - gestion de crises (mesures prévues par la réforme de l'OCM en 2008) ;
- formation et actions visant à la promotion de l'accès au conseil.

En 2011, le ministère en charge de l'agriculture a engagé, conformément au Règlement d'Exécution (UE) n°543/2011 du 7 juin 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés, une évaluation de la stratégie nationale française adoptée en 2008. Cette évaluation vise à mesurer les progrès accomplis en France dans la réalisation des objectifs généraux de la stratégie nationale en matière de programmes opérationnels à caractère durables dans les filières fruits et légumes. Elle doit tirer les enseignements utiles pour l'amélioration de la stratégie nationale future et établir la nécessité éventuelle de modifications ou d'adaptations de la stratégie.

Dans ce but, l'administration a confié le pilotage de l'évaluation à une instance d'évaluation, constituée de façon à garantir l'indépendance du jugement et composée d'une quinzaine de chercheurs, d'économistes et de membres de l'administration (administrations centrales des Ministères en charge de l'agriculture et de la concurrence et directions régionales de l'agriculture, FranceAgriMer).

L'instance d'évaluation s'est elle-même appuyée, dans le cadre de l'exercice d'évaluation, sur des analyses de données et un rapport réalisés par le Cabinet d'études indépendant spécialisé dans l'évaluation de politiques publiques, AND international. Ce Cabinet a été sélectionné à l'issue d'un appel à candidatures sur la base d'un cahier des charges dont le contenu a été défini par l'instance d'évaluation. Les travaux et le rapport réalisé par AND international ont été financés conjointement par le Ministère de l'Agriculture de l'Agroalimentaire et de la Forêt et FranceAgriMer.

La présente note de synthèse retrace le contexte de l'exercice d'évaluation et met en évidence les principaux résultats. En particulier, elle présente les conclusions et propose les recommandations de l'instance d'évaluation et constitue, à ce titre, le rapport d'évaluation annexé au rapport national pour l'année 2011, selon la procédure prévue à l'article 127 du Règlement d'Exécution (UE) n°543/2011 du 7 juin 2011 s'agissant des procédures de suivi et d'évaluation relatives à la stratégie nationale.

Egizio VALCESCHINI
Président de l'instance d'évaluation
Directeur de recherche à l'INRA

Sommaire

1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS, QUESTIONS ÉVALUATIVES ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS.....	1
1.1 CONTEXTE, OBJECTIFS ET QUESTIONS ÉVALUATIVES.....	1
1.2 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	1
2 CHAMP DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE.....	2
3 UNE ÉVALUATION À L'AUNE DES OBJECTIFS DE L'OCM ET DE LA STRATÉGIE NATIONALE.....	2
4 L'IMPACT DE LA STRATÉGIE NATIONALE ET SES EFFETS SUR L'ÉCONOMIE DU SECTEUR (HORS EFFETS DES MESURES ENVIRONNEMENTALES).....	3
5 EFFETS DE LA STRATÉGIE NATIONALE SUR LA DIFFUSION DE PRATIQUES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT.....	10
5.1 MESURES ENVIRONNEMENTALES : UNE MOBILISATION AU PROFIT DE LA LUTTE INTÉGRÉE ET DE LA LUTTE BIOLOGIQUE.....	10
LA BATTERIE DE MESURES ENVIRONNEMENTALES ÉLABORÉE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE A PEU MODIFIÉ LES CHOIX DES OP SUR LA PREMIÈRE PARTIE DU PROGRAMME 2007-2013 (VOIR FIGURE 3).	10
POUR 7 DES 11 FILIÈRES ÉTUDIÉES, LA PART DU VOLET ENVIRONNEMENTAL DANS LE MONTANT TOTAL DES PO A ÉTÉ RÉDUITE DE MOITIÉ AVEC LA RÉFORME, NOTAMMENT EN RAISON DE LA RECLASSIFICATION D'UN CERTAIN NOMBRE DE MESURES DANS D'AUTRES CATÉGORIES (PRODUCTION, QUALITÉ) VOIRE DE LA DISPARITION DE LA MESURE DE SOUTIEN DE LA PRODUCTION INTÉGRÉE POUR UN CERTAIN NOMBRE D'ESPÈCES.....	10
5.2 DES EFFETS POSITIFS ET SIGNIFICATIFS SUR LES PRATIQUES ENVIRONNEMENTALES MAIS DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DIFFICILES À MESURER.	12
6 EFFICIENCE DES AIDES ET COHÉRENCE AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU SECTEUR.....	13
6.1 UNE EFFICIENCE AVÉRÉE : UN SOUTIEN PEU COÛTEUX, DES EFFETS D'AUBAINE LIMITÉS ET DES EFFETS DE LEVIER IMPORTANTS.....	13
6.2 UNE BONNE COHÉRENCE AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN.....	15
7 UNE CHARGE ADMINISTRATIVE EN HAUSSE.....	16
8 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	17
8.1 1ÈRE RECOMMANDATION : PROLONGER LE RÉGIME DE SOUTIEN QUI CONTRIBUE À L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ORGANISATIONNELLE DES FILIÈRES.....	17
8.2 2ÈME RECOMMANDATION : AMÉLIORER LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX.....	18
8.3 3ÈME RECOMMANDATION : PRIVILÉGIER LES MESURES QUI FAVORISENT LE REGROUPEMENT DES OP ET LA CROISSANCE EXTERNE DANS LE BUT DE FAIRE ÉMERGER DES LEADERS DE FILIÈRE.	19
8.4 4ÈME RECOMMANDATION : DÉFINIR LES ÉTAPES D'UNE TRAJECTOIRE DE PROGRÈS DANS LES DÉMARCHE DE PRODUCTION INTÉGRÉE, AFIN DE MAXIMISER LES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS.....	20
ANNEXE 1 - LE SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES.....	21
ANNEXE 1 - LE SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES.....	21
1. FILIÈRE DU FRAIS	21
2. FILIÈRE DE LA TRANSFORMATION	22
3. TENDANCES GÉNÉRALES DU SECTEUR.....	22
ANNEXE 2 - MATRICE DE SYNTHÈSE DES QUESTIONS, ANALYSES ET RECOMMANDATIONS.....	25
ANNEXE 2 - MATRICE DE SYNTHÈSE DES QUESTIONS, ANALYSES ET RECOMMANDATIONS.....	25

1 Objectifs de l'évaluation à mi-parcours, questions évaluatives et principaux enseignements

1.1 Contexte, objectifs et questions évaluatives

Cette évaluation à mi-parcours porte sur la stratégie nationale en matière de programmes opérationnels (PO) à caractère durable, mis en œuvre dans le secteur des fruits et légumes par les Organisations de producteurs (OP) ou les Associations d'OP (AOP). Elle répond d'abord à une obligation communautaire de suivi et d'évaluation (Article 127, point 4, dernier paragraphe du Règlement CE n°543/2011 du 7 juin 2011). Elle vise aussi à formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité du programme, à court terme et à moyen/long terme.

Chargée de réaliser cette évaluation, l'instance d'évaluation a souhaité répondre à trois questions évaluatives :

sur l'économie du secteur : en quoi la stratégie nationale a-t-elle contribué à favoriser l'organisation économique de la filière et à équilibrer le pouvoir de marché des producteurs vis-à-vis de la distribution ?

sur l'évolution des pratiques environnementales et le lien entre ces pratiques et la stratégie commerciale des opérateurs : quel impact ont eu les mesures environnementales, tant au regard de leur objectif affiché qu'à celui de la compétitivité des organisations de producteurs ?

sur la cohérence avec les autres dispositifs de soutien au secteur : au regard de l'objectif général, la stratégie nationale a-t-elle bénéficié de synergies ou au contraire rencontré des problèmes de cohérence avec les autres mesures de l'OCM ainsi qu'avec les autres dispositifs encadrant ou bénéficiant au secteur (aides nationales, RDR, RPU, droit de la concurrence) ?

Enfin, l'instance d'évaluation s'est interrogée sur l'efficience de l'administration de l'aide.

1.2 Principaux enseignements

Les travaux confiés au cabinet AND montrent que le dispositif de soutien est pertinent par ses objectifs et efficace dans sa mise en œuvre. Globalement, il contribue de façon efficiente à la modernisation des entreprises, à une adaptation rapide des produits, et à l'innovation dans les méthodes de production. Il apporte des garanties aux attentes de l'aval et participe à la diffusion de pratiques plus respectueuses de l'environnement. Il participe ainsi à contrebalancer les handicaps de compétitivité structurels de certaines filières face à leurs concurrents européens (coût de la main d'œuvre) et à atténuer la vulnérabilité économique des producteurs. Ces résultats sont d'autant plus notables qu'en terme de dépense publique, le coût des PO est faible relativement aux dispositifs d'aide existants pour les autres productions agricoles.

Les effets des PO sont diffus et très variables d'une filière à l'autre, comme l'ont mis en évidence les analyses de données réalisées par le Cabinet AND international. Il existe cependant des effets de levier certains notamment dans les filières où des entreprises sont parvenues à se positionner comme leaders.

Ces actions ont permis au secteur, et en particulier aux filières les plus dynamiques, de résister à la dégradation du potentiel de production malgré des facteurs externes défavorables (coût élevé de la main-d'œuvre par rapport aux pays voisins, augmentation du coût des intrants, consommation stagnante, aléas climatiques fréquents, crise sanitaire de l'E. coli en 2011).

Un défaut du régime réside dans la difficulté de mesurer précisément ces effets malgré un dispositif de suivi et de contrôle dont le poids administratif a conduit certaines petites OP à ne pas renouveler leur PO. Le manque de données est enfin regrettable en ce qui concerne les coûts de production et l'utilisation de produits phytosanitaires.

2 Champ de l'évaluation et méthodologie

L'évaluation couvre l'ensemble des fruits et légumes frais (y compris certaines plantes aromatiques) et les fruits et légumes destinés à la transformation¹. L'évaluation concerne les réalisations de 2008 à 2010 en France métropolitaine, et prend également en compte les données provisoires ou prévisionnelles pour les années 2011 et 2012.

En 2010, il existe 266 OP en France métropolitaine auxquelles s'ajoutent les Associations d'OP (AOP). Sont évalués ici les PO des organisations de Producteurs bénéficiaires (que la base réglementaire des PO soit antérieure ou postérieure à la réforme de 2007). Cependant, afin d'identifier aussi bien les facteurs de réussite que les blocages, ont aussi été prises en compte les OP ne déposant pas de programme opérationnel et les producteurs non adhérents à une OP.

Pour analyser la cohérence avec les autres dispositifs d'intervention publique dans le secteur des Fruits et Légumes, ceux-ci font également partie du champ d'analyse.

L'évaluation s'appuie sur une étude réalisée par le cabinet AND International. Dans ce but, 11 filières de produits ont été sélectionnées spécifiquement, pour donner lieu aux analyses de données. Il s'agit de : carotte, chou-fleur, endive, haricot vert-pois, melon, noix-noisette, pêche-nectarine, pomme, pruneau, salade (laitues et chicorées), tomate. L'objectif méthodologique a été de prendre en considération la diversité des espèces (fruits, légumes), des modes de production (cultures pérennes et annuelles, sous serres ou de plein champ), des types de destination finale (frais et transformé), de l'importance des OP dans la valeur de la production (très dominante, dominante, minoritaire).

Des données statistiques provenant des sources disponibles les plus récentes et les plus fiables ont été analysées : données de suivi de FranceAgriMer, statistique agricole (Agreste, Service de la Statistique et de la Prospective) et notamment données du Recensement Agricole de 2010; données de l'Observatoire de la formation des prix et des marges (FranceAgriMer), données du commerce extérieur, et diverses sources professionnelles, notamment le CTIFL (Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes) et le CENALDI (Association d'Organisation de Producteur des Légumes à destination industrielle).

Une enquête postale a été conduite auprès de l'ensemble des OP (154 réponses sur 266 envois, soit un taux de retour de 58%). Elle a permis de réunir des informations quantitatives complétant les données de suivi (par exemple, le temps de travail consacré à la gestion des PO) et des informations qualitatives (expliquant les choix des OP et des AOP). De nombreux entretiens ont également été menés auprès des organisations professionnelles et auprès d'une soixantaine d'opérateurs économiques recouvrant les 11 filières de produits et incluant des organisations de producteurs (OP), des associations d'organisations de producteurs (AOP) et des expéditeurs privés.

3 Une évaluation à l'aune des objectifs de l'OCM et de la stratégie nationale

En 2007, l'OCM Fruits et Légumes a été réformée par le règlement (CE) 1182/2007 du Conseil, intégré en 2008 dans l'OCM unique (Reg. (CE) 1234/2007 du Conseil). Les principales évolutions par rapport à l'OCM de 1996 (Reg. 2200/96, 2201/96 et 2202/96) sont le découplage des aides à la transformation, le remplacement du régime d'intervention par des mesures de prévention et de gestion de crise dans le cadre des PO ainsi que la suppression des aides à l'exportation. Les autres instruments de l'OCM ont été maintenus mais sont simplifiés et prennent plus en compte les préoccupations environnementales. L'OCM poursuit quatre grands objectifs :

améliorer la compétitivité du secteur des fruits et légumes et son orientation vers le marché pour contribuer à la mise en place d'une production durable, qui soit compétitive tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur ;

¹ Les produits listés dans la partie IX de l'annexe I du règlement n°1234/2007

- réduire les variations de revenus des producteurs provoquées par les crises du marché ;
- augmenter la consommation des fruits et légumes dans l'Union Européenne ;
- poursuivre les efforts entrepris par le secteur pour préserver et protéger l'environnement.

L'article 26 du règlement 543/2011 précise notamment que "l'activité principale d'une organisation de producteurs concerne la concentration de l'offre et la mise sur le marché des produits de ses membres pour lesquels elle est reconnue."

La stratégie nationale² de la France, objet de la présente évaluation, a été élaborée en 2008 pour mettre en œuvre la réforme de l'OCM. La préoccupation était d'améliorer l'efficacité des programmes opérationnels et d'harmoniser les procédures et les règles d'admissibilité des dépenses dans le cadre des fonds opérationnels avec celles des programmes de développement rural. L'analyse de cette stratégie nationale met en évidence qu'elle est contrainte d'un côté par les objectifs communautaires et, d'un autre côté, par les mesures déjà mises en œuvre par les OP et par la nécessité d'assurer une continuité avec les PO existants. Elle fixe cinq objectifs généraux dans cinq grands domaines³ :

- le potentiel de production : avant tout, maintenir le poids relatif du secteur des fruits et légumes (pourcentage du nombre d'exploitations, poids dans la SAU) ou son poids absolu (volumes de production) ;
- l'économie de la production : prévenir et gérer les crises, sécuriser le revenu des producteurs ;
- la commercialisation : augmenter la consommation, améliorer l'efficacité des stratégies de commercialisation et de différenciation des opérateurs ;
- la compétitivité : soutenir l'innovation et améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre ;
- le respect de l'environnement : développer des méthodes de production et de commercialisation respectueuses de l'environnement.

4 L'impact de la stratégie nationale et ses effets sur l'économie du secteur (hors effets des mesures environnementales)

En 2010, le secteur compte un total de 266 OP reconnues en France métropolitaine pour une valeur de la production commercialisée (VPC) de 2,9 milliards d'euros. Parmi ces OP, 205 ont un PO, dont 7 via une AOP. Les OP⁴ qui bénéficient d'un PO comptabilisent 76% de la VPC totale. Le montant global de l'aide aux OP est relativement stable, il s'élève à 95 millions d'euros en 2010.

On n'observe pas, dans les programmes opérationnels agréés avant comme après la réforme de 2007, de changement majeur de l'utilisation des mesures par les OP. Parmi les mesures les plus fortement mobilisées (en dehors des mesures environnementales), dans les anciens et dans les nouveaux PO, se trouvent les mesures « stockage, conditionnement, transport et matériel de 1ère transformation », « obtention et/ou maintien de la certification », « publicité, promotion de marques commerciales OP ». Ces trois mesures à elles seules représentent près d'un quart du budget des PO sur la période 2007-2010, et un tiers de l'aide hors mesures environnementales.

²Voir : « Stratégie nationale pour des programmes opérationnels durables », version d'octobre 2008, amendée en novembre 2010, suivie de mises à jour annuelles de l'annexe W contenant le détail des mesures éligibles ; et « Cadre national pour l'élaboration de cahier des charges concernant les mesures environnementales », version définitive du 6 Août 2010.

³ Par ailleurs, la gouvernance de la filière française a été réformée en même temps que la mise en œuvre de l'OCM de 2007. En 2008, une charte nationale de la gouvernance a été établie en vue de faciliter l'insertion des AOP et des AOPn (nationales) au sein de l'organisation économique du secteur des fruits et légumes, dans le cadre de filières spécialisées par espèces. Cette réforme de la gouvernance a eu un impact sur l'organisation du secteur mais ne relève pas de la stratégie nationale évaluée ici.

⁴L'aide est plafonnée pour chaque OP à 4,1% de sa VPC ou 4,6% si les mesures de prévention et de gestion de crises (PGC) représentent au moins 0,5% du PO.

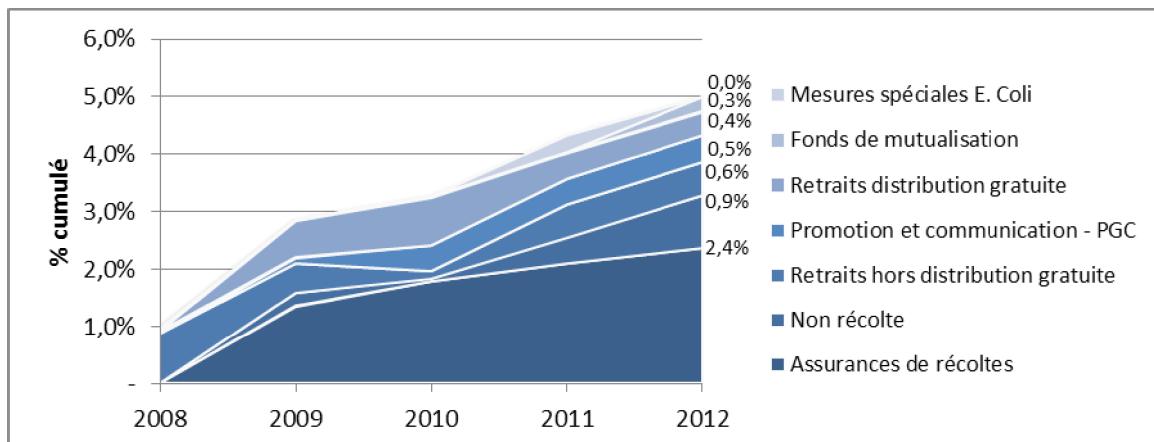
On ne constate pas de ruptures, mais des évolutions sensibles :

un glissement de l'aide destinée aux exploitations agricoles vers des mesures de suivi et de contrôle (traçabilité, certifications, contrôles qualité) ou vers des activités de préparation des produits en station (stockage/conditionnement, chaîne du froid, etc.) ;

une concentration des financements sur les principales mesures : la mesure la plus mobilisée « stockage, conditionnement, etc. » représente ainsi 18% de l'aide dans les nouveaux PO contre 13% dans les anciens ; les trois premières mesures représentent près de 40% des budgets dans les PO contre un quart dans les anciens ;

une croissance lente mais continue des mesures concernant la prévention et la gestion de crises (PGC), principalement en raison du développement de l'assurance récolte, en particulier pour les arboriculteurs (cf. Figure 1, ci-dessous) ; l'assurance récolte enregistre une croissance régulière, et la non récolte a pris un peu d'ampleur (0,9% du budget total des PO en 2012) ; en revanche, les montants consacrés aux retraits fluctuent (ils sont en 2012 moins importants qu'en 2008), la communication de crise est stable de 2010 à 2012 (0,5%), les retraits pour distribution gratuite (difficiles à gérer) sont en recul depuis 2010 ; les fonds de mutualisation et les mesures e-coli représentent des montants très marginaux.

Figure 1: Part des montants alloués dans les PO aux mesures de PGC, par mesure



Source : Elaboration AND-International d'après données de paiement (FranceAgriMer)

A mi-parcours, le dispositif de soutien a permis de progresser vers les objectifs généraux de la stratégie nationale. Il a en effet contribué à la modernisation des structures et à une organisation plus efficace des filières, et a eu un effet positif sur la compétitivité d'une partie significative des filières.

Cependant, l'ampleur des effets observés varie selon les filières considérées et dépend de plusieurs facteurs (dont la représentativité des OP au sein des filières), mais également de facteurs externes comme les évolutions de consommation propres à chaque produit, l'évolution de la concurrence internationale ou encore la part des coûts de main-d'œuvre dans les coûts de production.

4.1.1 Des effets positifs mais insuffisants sur l'organisation du secteur sans modification de la répartition de la valeur ajoutée

4.1.1.1 Une organisation économique qui se renforce de diverses manières mais une concentration insuffisante pour peser sur l'aval

Le taux de pénétration⁵ global de l'OCM est en moyenne de 51%. Mais ce résultat doit être relativisé car la représentativité des OP varie elle-même considérablement d'un produit à l'autre, comme le montre le Tableau 1. En incluant les légumes d'industrie (commercialisés à plus de 90% par les OP d'après le Cenaldi), en Valeur de la Production Commercialisée (VPC), les OP représentent ainsi plus de 60% de la Valeur de la Production Agricole (VPA) pour 11 produits, dont les principaux produits commercialisés en frais, ainsi que les principaux légumes d'industrie.

Le taux de pénétration des OP sur l'ensemble du secteur, stable autour de 50% depuis 2005, traduit globalement une stabilité de la pénétration par espèce (soulignée par les enquêtes). Par conséquent, les effets de la stratégie nationale sur la pénétration des outils de l'OCM au sein du secteur sont faibles sur la période considérée (2005-2010) et résultent principalement de la lente évolution du secteur. Plutôt que l'augmentation du nombre d'OP, on observe ainsi une tendance à la concentration des acteurs, sous deux formes : concentration des OP ou, de façon plus marginale, autour des AOP (pour les filières historiquement organisées dans le cadre de l'OCM, en particulier le chou-fleur, la tomate, le pruneau, les pommes, les endives).

Les coopératives, qui sont en grande majorité des OP, ont de meilleurs résultats sur les deux dernières années que les expéditeurs privés, qui exercent les mêmes fonctions⁶ (figure 2). Les coopératives progressent même beaucoup plus vite que la VPC, ce qui est lié à des activités hors VPC (négocie, transformation, autres produits) et surtout aux effets de la concentration interne (AOP et fusions) et à la croissance plus rapide de certaines grandes structures du secteur des légumes et de celui des pommes en particulier.

Si l'on compare la VPC (ensemble des OP, produits de l'OCM) et l'indice d'activité des expéditeurs, on constate aussi que le commerce de filière longue "non organisée" (au sens de l'OCM) recule quand la VPC progresse. Ainsi, la pénétration de l'organisation aurait tendance à progresser au niveau du commerce d'expédition pour le marché du frais. En revanche, les circuits courts (maraîchage, produits d'agriculture biologique, espèces marginales dans la production française) et certaines filières de transformation ne se prêtent pas à l'OCM, ce qui explique la stabilité d'ensemble des taux de pénétration.

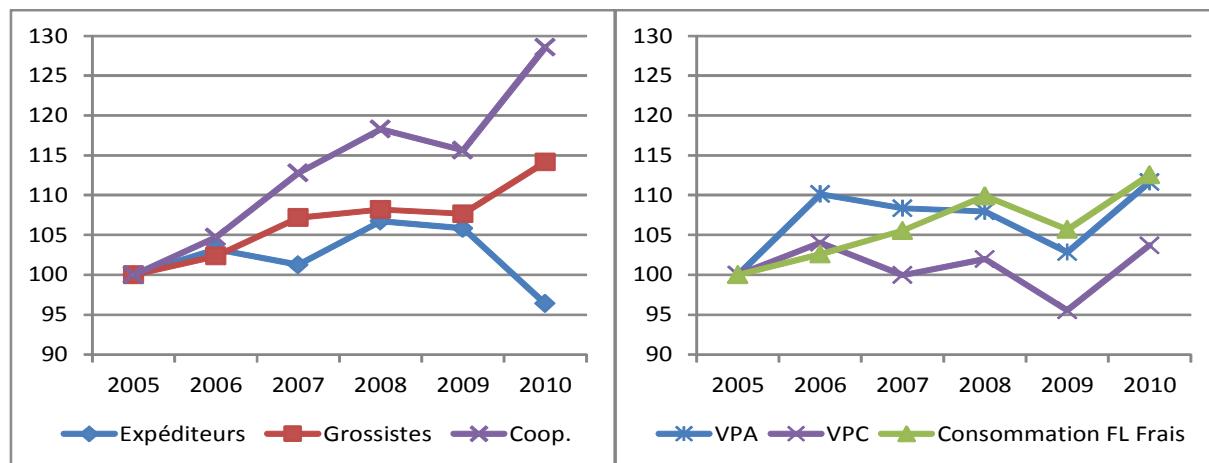
Les changements apportés par la réforme de 2007 (augmentation des contraintes environnementales et de la charge administrative, interdiction de position dominante) n'ont pas encouragé à la création de nouvelles OP. Cela peut également s'expliquer par la réforme de la gouvernance nationale de 2008 qui a supprimé une forme d'organisation économique par bassin de production (à travers la suppression des Comités économiques agricoles ou Comités de Bassin), ce qui a pu contribuer à conforter les producteurs les plus sceptiques à l'égard des outils de l'OCM.

⁵ Le taux de pénétration est égal au ratio VPC (Valeur de la Production Commercialisée par les OP) / VPA (Valeur de la Production Agricole). Ce calcul pose un certain nombre de limites compte tenu des modes de calcul différents des deux valeurs mais reste plus fiable qu'une estimation basée sur les volumes. Par ailleurs les enquêtes ont montré que, à l'exception de la filière haricot-vert/pois (es données disponibles n'ont pas permis d'établir le taux de pénétration pour cette filière), les taux obtenus étaient cohérents avec la vision des opérateurs économiques. .

⁶ Résultats obtenus de la comparaison entre une moyenne des comptes de résultats d'un échantillon représentatif de coopératives (Source : AND-CTIFL) et les moyennes d'échantillons représentatifs d'expéditeurs (même fonction, hors OP) et de grossistes (aval de la filière). La série Kantar mesure la valeur de la consommation des ménages. La série VPA (valeur de la production agricole) donne le repère le plus en amont et la VPC reflète l'ensemble de la production organisée.

Les deux graphiques de la Figure 2 résument les évolutions entre 2005 et 2010.

Figure 2 : Indices d'évolution comparés (CA des opérateurs, VPA, VPC, consommation)



Sources : AND d'après AND, CTIFL, KANTAR, SSP

Tableau 1 : Taux de pénétration de l'OCM par produit

Source : Elaboration AND-International, d'après données Agreste-Statistique Agricole Annuelle/Comptes de l'Agriculture et données de suivi (FranceAgriMer)

Produit ¹	Moy 2008-2010 (m€)			Produit	Moy 2008-2010 (m€)		
	VPA	VPC	VPC/VPA		VPA	VPC	VPC/VPA
Agrumes	18	20	<99%	Abricots	174	57	33%
Artichauts	26	28	<99%	Raisins	72	23	32%
CF, brocolis	108	119	<99%	Poires	131	39	30%
Mâches et autres sal.	86	88	<99%	Ail	57	16	29%
Champignons	103	102	98%	Salades (Laitues, chic.)	422	105	25%
Tomates	501	406	81%	Melons	176	44	25%
Noisettes	15	12	81%	Cerises	115	23	20%
Endives	145	116	80%	Oignons-Echalotes	224	44	20%
Pommes	813	539	66%	Asperges	63	12	20%
Noix	73	45	61%	Prunes	84	16	19%
Pruneaux	111	66	59%	Framboises, mûres, etc	34	6	19%
Pêches-Nectarines	284	147	52%	Autres ²	328	68	21%
Carottes-Navets	144	74	52%	Epinards	57	9	15%
Kiwis	71	35	50%	Aubergines-Poivrons	42	6	14%
Concombres	108	49	46%	Betteraves	37	1	2%
Poireaux	118	44	37%	Courgettes	83	2	2%
Fraises	227	75	33%	Radis	48	0	1%

¹ Les données sur les haricots verts et les pois sont exclues du tableau, les données de VPA disponibles ne correspondent pas à la valeur de la production transformée.

² Rubriques Autres légumes, autres fruits, blettes, céleris, autres choux, cornichons, persil.

A ce stade, on peut conclure que les récentes évolutions (retrait de reconnaissance des OP non conformes, créations de nouvelles OP, augmentation du nombre d'adhérents de certaines OP, créations d'AOP commerciales) ne sont pas assez marquées pour renforcer le positionnement des producteurs de fruits et légumes vis-à-vis de l'aval qui reste nettement plus concentré que l'amont.

Mais il faut aussi souligner que certaines productions s'organisent hors des OP et que les OP ne sont pas les seuls vecteurs d'organisation de l'offre.

Les produits les moins représentés au sein des OP relèvent de situations très différenciées :

des productions organisées en dehors du cadre de l'OCM, c'est-à-dire sans ou avec peu d'OP : c'est le cas du melon par exemple, dont la filière est majoritairement organisée autour d'une forte concentration des producteurs, devenus eux-mêmes expéditeurs (dans le centre-ouest et le sud-ouest) ou autour d'expéditeurs privés qui ont contribué au développement d'une production locale (dans le sud-est) ;

des productions pour lesquelles les enjeux d'organisation sont relativement faibles : les produits de maraîchage traditionnel, souvent au sein de petites exploitations, en périphérie urbaine ou non, et commercialisés en vente directe ou en circuit court (poireaux, gamme méditerranéenne, salades, fraises) ; les produits qui ne constituent pas la production principale des exploitations, par exemple les fruits ou légumes de contre-saison (cas de la salade) ou des ateliers complémentaires (petits fruits rouges) ;

les produits dont les cours sont très volatiles : oignons, aulx, qui ne sont pas nécessairement produits chaque année par les mêmes producteurs ;

les productions fruitières très dispersées (prune, cerise...) où le rôle des expéditeurs reste important pour regrouper les volumes de petits producteurs ;

certaines productions destinées essentiellement à l'industrie de transformation sont réalisées sous contrats individuels ou accords tacites avec les industriels : betteraves, choux à choucroute, céleris, épinards (produits peu visibles dans les statistiques des OP), cornichons (disparition de la principale OP⁷) ;

enfin, la majeure partie de la production issue de l'agriculture biologique est réalisée hors OP, en partie du fait de la croissance de ce mode de production sur la base du développement des circuits de vente directe.

Enfin, remarquons que les fonctions assurées par les OP sont très proches de celles assurées par les expéditeurs privés. Comme les OP, ces entreprises privées jouent un rôle d'encadrement technique. De leur côté, plus de 90% des OP assurent des fonctions d'expédition liées à la mise en marché des produits (agrément, traçabilité et contrôle qualité), et plus de 80% effectuent les encaissements, la réception des produits, le stockage, la préparation de commande (palettisation) et le conditionnement. Cependant, un faible nombre d'OP ont investi dans des outils de préparation élaborée des produits (4^{ème} gamme) avec des financements dans le cadre des PO, ce qui n'est pas le cas des expéditeurs rencontrés.

On note enfin une très large prédominance des OP avec transfert de propriété (90% des OP ayant répondu à l'enquête postale⁸).

4.1.1.2 La répartition de la valeur entre aval et amont ajoutée n'a pas été modifiée

Sur la base des évolutions de prix et de marges à différents stades de la filière, comparées entre produits, on ne constate pas de mouvement significatif et durable dans la répartition de la valeur ajoutée entre amont et aval de la filière. Les actions visant à augmenter la valeur des produits au stade agricole ne changent pas la répartition des marges au long de la filière, qui reste très dépendante de l'évolution de la conjoncture.

L'analyse des comptes de résultat moyens montre que les grossistes ont mieux maintenu leur marge et leur valeur ajoutée que les opérateurs situés plus en amont de la filière (les coopératives/OP et les expéditeurs). La répartition de la valeur ajoutée ne s'est donc pas améliorée en faveur de l'amont. Cette répartition fluctue en fonction de la conjoncture de chaque espèce et de chaque campagne : elle est à l'avantage de l'amont quand les prix sont élevés et de l'aval quand les prix sont bas.

Au sein des acteurs d'amont, les expéditeurs ont maintenu leur taux de marge mais leur activité s'est contractée, alors que les coopératives ont connu l'évolution inverse : une érosion du taux de marge brute mais une forte progression du chiffre d'affaires. Au final, la valeur absolue de la marge brute des coopératives progresse alors que celle des expéditeurs diminue⁹.

⁷ Disparition qui fait suite au choix de son client principal de s'approvisionner auprès de pays tiers puis de délocaliser ses usines dans une zone de l'UE à faibles coûts de main d'œuvre.

⁸ Les 151 OP ayant répondu à la question sur le transfert de propriété représentent 74% de la VPC totale des OP

⁹ Ce constat illustre les limites de l'analyse de la répartition de la valeur ajoutée. La compétitivité prix, donc le maintien des parts de marché, passe par une contraction des coûts, donc par une diminution du taux de valeur ajoutée. Si la baisse tarifaire est obtenue par des gains de productivité, la compétitivité progresse, la valeur ajoutée diminue, l'activité peut se développer tout en

4.1.2 Des effets significatifs sur la différenciation de l'offre et sur son adaptation aux normes du marché, mais des effets variables sur la compétitivité des producteurs et pas d'effet sur la consommation

Les PO ont contribué à la modernisation des exploitations et des stations de conditionnement/expédition et à une adaptation rapide aux demandes de l'aval. Mais pour les filières françaises dans leur ensemble, cette contribution ne s'est traduite ni par un gain de compétitivité significatif (surtout en termes de compétitivité-prix), ni par une relance de la consommation.

En grande partie, les mesures mises en œuvre dans le cadre des PO sur la qualité satisfont aux cahiers des charges de l'aval (expansion des certifications Global Gap). Ces démarches de contrôle et de garantie sont devenues des conditions d'accès à certains marchés, en particulier ceux de la grande distribution (notamment à l'exportation en ce qui concerne Global Gap). Leur mise en œuvre aurait certainement été inévitable à terme pour une partie importante de la production, y compris celle commercialisée par les expéditeurs privés. Cependant, les enquêtes montrent que les PO ont souvent permis d'accélérer le processus en anticipant les demandes de l'aval ou en diffusant ces innovations auprès d'un plus grand nombre de producteurs. On observe également la progression de mesures plus ciblées ayant un impact direct sur les qualités intrinsèques des produits, et qui n'auraient pas été mises en place sans PO, ou qui l'auraient été à plus longue échéance (notamment la pollinisation des serres, la plantation et le surgreffage pour les vergers).

Le plus souvent, l'utilisation de ces mesures par les OP n'a pas eu comme contrepartie une plus grande valorisation économique des produits. Cependant, certaines OP/AOP ont réussi à les utiliser pour développer des marques commerciales (Prince de Bretagne, Savéol, Rougeline). Ces stratégies de différenciation permettent de mieux conserver au niveau des producteurs la valeur ajoutée aux produits que les démarches de certification imposées par les donneurs d'ordre de l'aval, mais les investissements en image et en réputation (communication, etc...) sont importants et ne sont pas à la portée de toutes les OP/AOP. Le regroupement des entreprises est ici indispensable.

Les filières qui maintiennent le mieux leur compétitivité sont celles où des acteurs de taille importante (chou-fleur, tomate, noix-noisette, pommes dans une certaine mesure) ont entrepris des actions qui ont eu un effet d'entraînement sur les autres acteurs. Le niveau de concentration, qui se manifeste par l'existence de leaders au niveau de l'amont, semble ainsi plus déterminant sur la compétitivité des filières que le fait d'être organisé ou non en OP.

Dans les cas des filières qui enregistrent un taux de pénétration élevé de l'OCM, avec un niveau important de concentration des OP et avec des volumes en recul, la perte de compétitivité tient d'abord à des facteurs externes¹⁰. Dans ces contextes difficiles, les PO n'enrayent pas la perte de compétitivité. La question de savoir s'ils permettront ou faciliteront une restructuration efficace de ces filières reste donc posée aujourd'hui.

La part des produits français dans la consommation intérieure est globalement stable sur la période et reste largement dominante. En revanche, la part de marché des produits français sur les marchés extérieurs se dégrade rapidement. Parmi les produits étudiés, seule la filière tomate améliore son positionnement hors du marché français : amélioration apparente car largement obtenue grâce à la revente de produits espagnols. Les filières pommes, chou-fleur et légumes d'industrie se maintiennent.

Au final, la consommation de fruits et légumes frais reste stagnante sur le long terme, avec des effets de substitution entre les différents produits. Le niveau de consommation de 2010 est donc comparable à celui de 2002, mais la consommation annuelle est très fluctuante. On note sur la dernière décennie plusieurs points bas : 2004, pour le prix des légumes ; 2006, pour les volumes de fruits et légumes ; 2009, pour la baisse des prix ; 2011, pour une baisse générale des prix et des volumes, avec un impact négatif de la panique médiatique allemande de l'E. coli.

restant profitable. Si, au contraire, le maintien d'une marge élevée n'est que le reflet d'une mauvaise maîtrise des coûts unitaires (par exemple en l'absence d'économie d'échelle), alors le schéma débouche sur une contraction de l'activité, sans que pour autant le profit augmente.

¹⁰ Par exemple, dans la filière pruneau : le découplage de l'aide à la transformation a incité certains producteurs à réduire ou à cesser leur production ; dans la filière endive, « l'autoconcourse » par les prix entraîne une baisse de la qualité et une absence d'innovations, ce qui n'encourage pas davantage la demande.

Les tendances annuelles générales masquent les crises par espèce, ponctuelles ou récurrentes.

Tableau 2 – Positionnement extérieur, par filière

	Évolution des exportations	Évolution des parts de marché	Évolution du solde
Melon	Fléchissement	Maintien	Stabilité
Salade	Fléchissement	Réduction en Allemagne	Dégradation
Noix	Maintien	Réduction en Allemagne	Stabilité
Endive	Baisse Marquée	Réduction partout	Dégradation
Pêche-Nectarine	Baisse Marquée	Réduction partout	Dégradation
Carotte	Baisse Marquée	Maintien	Dégradation
Pruneau	Baisse Marquée	Réduction partout	Dégradation
Chou-fleur	Fléchissement	Réduction en Allemagne	Stabilité
Pomme	Maintien	Maintien	Progrès
Haricot vert-Pois	Fluctuation	Maintien	Fluctuation
Tomate	Développement	Développement	Progrès

Source : Elaboration AND

4.1.3 Les mesures de prévention et de gestion des crises (PGC) ont de faibles effets régulateurs

Les nouvelles mesures de PGC ont été mises en œuvre dans 43% des PO en 2012. Elles n'ont eu que des effets limités, à la hauteur des fonds engagés, de 1% des aides aux PO en 2008 à 5% en 2012, dont près de la moitié à destination de l'assurance récolte.

Les chiffres disponibles ne permettent pas de comparer de façon précise les surfaces assurées des producteurs en OP avec les producteurs hors OP, mais d'après les enquêtes réalisées, la mesure assurance-récolte des PO a permis une meilleure couverture des arboriculteurs, secteur dans lequel les primes des contrats d'assurance sont souvent très élevées, en leur offrant une aide à l'assurance-grêle uniquement, tandis que l'autre dispositif de soutien (application nationale de l'art. 68 de la PAC) ne subventionne que l'assurance multirisque. La prise en charge dans les PO a également contribué à une certaine homogénéisation des contrats au sein des OP.

Les autres mesures ont principalement été utilisées pour la gestion de crise et très peu pour la prévention. Elles ont permis dans certains cas de fluidifier les marchés lors d'excédents de production ponctuels, mais elles ne sont pas efficaces pour tous les produits, et lorsqu'elles le sont, elles sont difficiles à mettre en œuvre. Par exemple, la non-récolte (surtout utilisée pour la salade ou l'endive) est efficace mais elle est perçue négativement par les producteurs qui doivent détruire leur production, et surtout, selon les opérateurs, l'aide rembourse à peine le coût de la destruction. Dans le cas des retraits destinés à la distribution gratuite, les organisations caritatives n'ont pas la capacité de gérer des volumes importants de produits frais et périsposables ou encore ne sont pas toujours en mesure de fournir les documents administratifs exigés. Enfin, la mise en place d'un fonds de mutualisation requiert une capacité financière qui dépasse largement celle des OP.

Ces mesures ne permettent pas non plus de répondre aux crises structurelles récurrentes dont certaines filières font l'objet (pêche-nectarine). Il est vrai que ce n'est pas leur vocation. Quoi qu'il en soit, ces actions ne peuvent avoir d'effets significatifs sur l'offre et donc sur les prix que si elles sont conduites avec une ampleur suffisante. Dans le cas de secteurs où les OP sont peu concentrées, il paraîtrait plus rationnel de conduire des actions au niveau des filières nationales (AOPn ou sections interprofessionnelles de première mise en marché (SIPMM)), ce que n'autorise pas aujourd'hui le droit de la concurrence en dehors d'un transfert de propriété.

4.1.4 Des effets insuffisants sur le potentiel de production : des surfaces en diminution et une productivité physique en augmentation pour les légumes, mais des coûts de production qui peuvent être mieux maîtrisés

Malgré des effets plutôt positifs mais diffus sur l'économie du secteur, la stratégie nationale n'a pas enrayer la diminution du potentiel de production : les surfaces diminuent (13000 ha en moins, soit un recul de 3,1% de 2007 à 2010) à un rythme légèrement plus rapide que celui de la SAU totale (-2,1%). Dans le cas des cultures légumières, la réduction des surfaces de 17 044 ha a toutefois été compensée par une amélioration des rendements.

Les PO influent peu sur les coûts de production, qui dépendent en grande partie de facteurs externes : le coût de la main-d'œuvre, nettement plus élevé que dans les pays voisins¹¹, les aléas climatiques (qui impactent à la fois la production et la consommation), et les variations du coût des intrants.

Dans ce contexte de vulnérabilité économique, la connaissance partagée des coûts de production est cruciale pour tester la viabilité des stratégies, qu'elles soient de type « coût-volume » ou de différenciation. Les données disponibles ne permettent pas d'analyse fine de l'évolution du coût de production, cependant, la mobilisation de la mesure « observatoire des coûts de production » par une trentaine d'OP montre un intérêt certain pour une meilleure visibilité à ce sujet. Selon l'enquête de terrain cet outil n'aurait pas, dans de nombreux cas, été mis en place sans les PO. Il a permis, non seulement de mieux connaître les postes de coûts, mais aussi d'initier des échanges entre les producteurs participants qui ont favorisé la diffusion de bonnes pratiques. Lors des études de cas, l'observatoire des coûts a ainsi été plébiscité par les filières salade, carotte et chou-fleur comme un moyen d'aider les adhérents des OP à mieux maîtriser leurs coûts de production et à mieux cibler les conseils et les appuis aux producteurs. Il est en revanche regrettable que les résultats de ces observatoires ne soient pas valorisés de façon à contribuer plus largement au débat sur la compétitivité des filières.

Tableau 3 Comparaison des surfaces légumes, vergers et de la SAU totale en France métropolitaine

Surface fruits	168 597	166 625	166 001	173 040	266 561
Surface de légumes	237 261	240 045	231 150	220 217	nd
SAU Totale	27 541 223	27 460 171	27 402 246	26 963 252	27 001 060

Source : Agreste, Statistique Agricole Annuelle et Recensement Agricole 2010

5 Effets de la stratégie nationale sur la diffusion de pratiques respectueuses de l'environnement

5.1 Mesures environnementales : une mobilisation au profit de la lutte intégrée et de la lutte biologique

La batterie de mesures environnementales élaborée dans le cadre de la stratégie nationale a peu modifié les choix des OP sur la première partie du programme 2007-2013 (voir Figure 3).

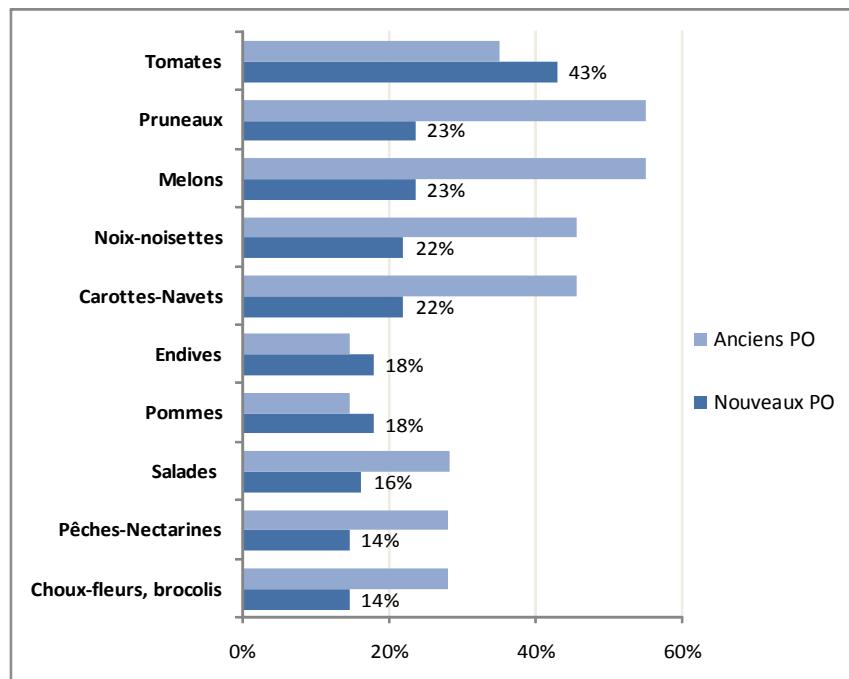
Pour 7 des 11 filières étudiées, la part du volet environnemental dans le montant total des PO a été réduite de moitié avec la réforme, notamment en raison de la reclassification d'un certain nombre de mesures dans d'autres catégories (production, qualité) voire de la disparition de la mesure de soutien de la production intégrée pour un certain nombre d'espèces.

Le soutien à la mise en place des techniques relevant de la lutte biologique ou de la production intégrée reste le principal axe d'intervention du volet environnemental des PO, devant les aides à l'achat d'emballages recyclables. C'est ainsi qu'elle progresse dans les filières tomates, pommes et endives.

¹¹ Le coût horaire est de 33% supérieur à la moyenne Pays-Bas / Italie / Espagne / Allemagne

En mettant à part les mesures en faveur de la lutte biologique et de l'achat de plants greffés qui relèvent de la protection-production intégrée, les mesures ciblant une problématique environnementale particulière (eau, sol, biodiversité...) et assorties d'obligation de résultat ne représentent à mi-parcours qu'une part anecdotique des dépenses environnementales des PO.

Figure 3 : Poids des dépenses pour des mesures environnementales au titre des anciens et nouveaux PO



Source : Elaboration AND-International d'après données de paiement (FranceAgriMer)

La stratégie des OP a généralement consisté à poursuivre et prolonger les actions engagées dans leurs PO précédents (Production Intégrée - PI, mesures emballages). Ce choix s'explique de différentes manières :

la mise en place de techniques culturales relevant de la production intégrée est complexe et nécessite des investissements importants et continus (du fait de l'innovation variétale), plus aisés à amortir et à diffuser à un niveau collectif ;

les volets environnementaux des cahiers des charges de client en aval (Global Gap, par exemple) imposent des pratiques agronomiques très proches de celles de la production raisonnée ou intégrée (dans son acception française). Les choix des OP sont ainsi cohérents avec leurs stratégies commerciales et garantissent la mise à niveau de la majorité ou de la totalité de leurs adhérents ;

les mesures ciblées, proches des mesures agro-environnementales du PDRH (y compris celles relevant du soutien à l'agriculture biologique), apparaissent moins pertinentes aux OP, dans la mesure où leurs adhérents sont éligibles individuellement à d'autres dispositifs nationaux ou régionaux. De plus, le fait que la charge de la preuve en matière de résultat revienne au bénéficiaire constitue un élément dissuasif important, la mesure des effets étant difficile dans le domaine de l'environnement ;

les OP et les producteurs préfèrent de loin les mesures rémunérées de façon forfaitaire¹² pour des actions ne présentant pas ou peu de risques de contestation et de reversement des montants alloués¹³ ;

¹² Pour un certain nombre de mesures, des compensations forfaitaires ont été validées par l'Autorité Nationale et par la Commission Européenne dans un but de simplification administrative. Pour les autres mesures, les compensations sont calculées sur la base des justificatifs fournis par les OP. Le risque de non-validation de l'action *a posteriori* (au moment du paiement de l'aide) est plus élevé dans le deuxième cas. Il l'est encore plus dans le cas des quelques mesures environnementales à obligation de résultat.

¹³ D'autant plus que la validation de l'ensemble du PO repose sur le fait d'avoir au moins 10% des dépenses ou deux mesures relevant de ce chapitre.

les coûts d'instruction et de gestion de mesures souscrites par quelques exploitations sont proportionnellement supérieurs à ceux des mesures d'application transversale collective.

5.2 Des effets positifs et significatifs sur les pratiques environnementales mais des impacts environnementaux difficiles à mesurer

5.2.1 Des impacts environnementaux tangibles mais difficiles à mesurer

La concentration des moyens des volets environnementaux des PO sur l'appui à la mise en place de pratiques relevant de la protection intégrée (essentiellement la lutte biologique et l'achat de matériel génétique résistant) a pour conséquence que les principaux bénéfices environnementaux du programme se situent dans une moindre utilisation de produits phytosanitaires.

Le dispositif réglementaire de suivi du programme ne comporte malheureusement aucun indicateur permettant de mesurer la réduction des consommations de produits phytosanitaires et le suivi des surfaces engagées dans des actions relevant de la PI apparaît peu fiable à mi-parcours. Il y a un enjeu majeur, notamment dans la perspective de l'évaluation finale du programme, à renforcer le suivi des surfaces concernées par les actions relevant de la protection intégrée. Il s'agit de mettre en place un outil de mesure ou d'estimation des consommations de produits phytosanitaires, même si ce type de mesure ne peut être le seul indicateur des progrès réalisés en la matière (les volumes de produits utilisés dépendent aussi localement des conditions sanitaires et climatiques annuelles).

Les aides à l'utilisation d'emballages recyclables se situent globalement au deuxième rang des mesures environnementales des PO (39% des dépenses environnementales). Elles constituent généralement le premier poste de dépenses environnementales dans les filières où les techniques de production intégrée ne sont pas maîtrisées. La majorité des OP s'accorde sur le fait qu'il s'agit de mesures « attractives » (en dépit des baisses des montants d'aide). Sans cette mesure, certaines filières atteindraient difficilement les exigences requises pour le volet environnemental de leur PO ; c'est en tout cas la crainte des professionnels.

Notons que les impacts environnementaux nets de la mesure sont toutefois difficilement mesurables étant donné qu'une large proportion des emballages est intrinsèquement recyclable et qu'il n'existe pas d'obligation s'agissant du recyclage effectif des emballages.

5.2.2 Des pratiques environnementales bien articulées aux stratégies commerciales

Les pratiques environnementales mises en œuvre dans les PO sont globalement cohérentes avec les stratégies commerciales des OP et en phase avec les standards requis pour accéder aux débouchés de la grande distribution et de l'export. Dans les filières les plus avancées du point de vue de la structuration et de la promotion des démarches qualité, y compris environnementale (dont la tomate, la pomme et la pêche nectarine), la vertu environnementale soutenue par les PO peut permettre une meilleure valorisation des produits par rapport aux concurrents.

Cependant, les OP s'accordent généralement pour affirmer que le développement de modes de production plus respectueux de l'environnement est davantage une condition d'accès aux marchés qu'un moyen d'obtenir un gain de valeur ajoutée.

La majorité des OP constate une augmentation des exigences des volets environnementaux dans les cahiers des charges des acheteurs (la tendance est à la généralisation progressive du recours au référentiel Global Gap) et considèrent que la mise en œuvre de pratiques environnementales constitue un atout commercial. Ce constat est quasi unanime dans les filières engagées dans des démarches collectives soutenant la généralisation de la production intégrée (fruits à noyaux, pommes-poires et tomates-concombres) et assurant une communication sur ces démarches via leurs AOPn.

Enfin, les trois-quarts des OP de la filière tomate-concombre, considérée comme étant la plus en pointe en matière de marketing, déclarent une meilleure valorisation des produits liée aux pratiques environnementales. Ce point de vue est partagé par la moitié des OP des filières pommes-poires et fruits à noyau.

6 Efficiency des aides et cohérence avec les autres dispositifs de soutien au secteur

6.1 Une efficiency avérée : un soutien peu coûteux, des effets d'aubaine limités et des effets de levier importants

En termes de dépense publique, la comparaison avec les autres dispositifs d'aide dans les autres secteurs agricoles met en évidence le faible coût des PO. Le financement des PO représente 1,6% de la VPA pour les fruits et légumes en 2010, alors que l'ensemble des aides du 1^{er} pilier atteint 13% de la valeur de la production. Les données RICA (Réseau d'information comptable agricole) par OTEX (orientation technico-économique des exploitations) montrent également que les subventions d'exploitation sont nettement plus faibles pour les producteurs spécialisés en fruits et légumes que pour l'ensemble des producteurs (3% pour les légumiers, 8% pour les producteurs de fruits contre 18% en moyenne générale et 27% aux céréaliers). Le coût du soutien au secteur des fruits et légumes reste donc exceptionnellement bas.

Compte tenu de la faiblesse du budget par rapport à l'économie du secteur, le dispositif de soutien des PO est clairement efficient, ce qui n'interdit pas une analyse fine pour identifier des points d'amélioration.

Il existe des effets d'aubaine¹⁴, qui varient d'une mesure à l'autre. La Tableau 4 l'illustre avec des données détaillées pour les 16 mesures mobilisant 80% des budgets de l'aide¹⁵. Par exemple, les actions relevant de la mesure agréage en station et/ou en production auraient été mises en place dans les mêmes délais dans 80% des cas. Soulignons que le calcul présenté dans la dernière colonne du tableau ne mesure pas l'effet d'aubaine réel, mais l'effet d'aubaine maximal potentiel, qui représente au maximum 36% du budget de l'aide en ce qui concerne les 16 mesures principales.

Parmi les trois premières mesures concernées, il convient de distinguer la mesure « stockage, conditionnement, transport, etc. », très fortement mobilisée (16% du budget total de l'aide), mais pour laquelle l'effet d'aubaine potentiel ne concerne que 37% des OP l'ayant souscrite. Dans ce cas, les effets d'aubaine potentiels sont proportionnels au niveau de mobilisation de la mesure. Pour les deux autres mesures en revanche, l'effet d'aubaine potentiel concerne la majorité des OP les ayant mobilisées (61% dans les deux cas). La part du remboursement sur la mesure « recyclage, réutilisation des emballages » a déjà été très fortement réduite en raison des effets d'aubaine suspectés et ne représente plus que 5% des dépenses engagées. La mesure est donc devenue assez peu incitative et les effets d'aubaine seront mécaniquement réduits sur la deuxième période du programme¹⁶.

En ce qui concerne la mesure « obtention et/ou maintien de la certification », au moins 70% des montants sont consacrés à la certification Global Gap. Cette mesure semble donc surtout bénéficier *de facto* à la grande distribution mais elle est cohérente avec la logique de l'OCM et avec les objectifs de la stratégie nationale, puisqu'elle contribue à l'élaboration de stratégies commerciales qui répondent aux demandes de l'aval et à la diffusion de pratiques respectueuses de l'environnement.

¹⁴ Effet d'aubaine (*deadweight*) : le bénéficiaire perçoit une aide pour mettre en œuvre une action qu'il aurait mise en œuvre à l'identique même sans soutien.

¹⁵ Ces données ne concernent que les PO conformes au règlement 1182/2007.

¹⁶ On pourra aussi souligner qu'en raison des craintes de ne pouvoir justifier les dépenses ou d'avoir choisi des actions susceptibles d'être finalement non agréées, les OP ont mobilisé le PO sur des actions bien balisées et telles que les justificatifs sont aisés à réunir.

Tableau 4: Réponses des OP à la question: Quelle aurait été la mise en œuvre des mesures suivantes même sans PO?

	Pas mise en œuvre sans PO	Mise en œuvre ultérieurement sans PO	Même mise en œuvre sans PO (1)	Part de la mesure dans le budget de l'aide (2)	Part maximum de l'effet d'aubaine (1x2)
2.21 Obtention et/ou maintien de la certification	26%	13%	61%	10%	6%
1.33 Stockage, conditionnement, transport, réception, matériel de 1ère transformation	28%	35%	37%	16%	6%
3.10.1 Recyclage réutilisation des emballages	32%	6%	61%	8%	5%
2.25 Contrôle qualité, et cahier des charges allant au-delà de la norme de commercialisation	33%	15%	52%	5%	3%
4.19 Publicité, promotion de marques commerciales OP	40%	26%	35%	7%	2%
2.23 Traçabilité des produits	18%	13%	70%	3%	2%
3.4.7. Utilisation de plants greffés	28%	31%	41%	4%	2%
1.26 Matériel spécifique d'assistance à la production	37%	36%	27%	6%	2%
2.24 Agréage en station et/ou en production	16%	4%	80%	2%	2%
3.2.1 Production intégrée	39%	12%	49%	3%	1%
3.4.6. Moyens techniques alternatifs aux phytos	32%	24%	44%	3%	1%
2.16 Chaîne du froid et préservation du produit	20%	38%	42%	3%	1%
2.28 Lutte contre la grêle, contre le gel	30%	38%	32%	3%	1%
2.17 Plantation, surgreffage de plantes pérennes	26%	49%	26%	3%	1%
6.7 Assurance récolte	52%	12%	36%	2%	1%
6.2 Retraits distribution gratuite	41%	12%	47%	1%	0%

Source : Elaboration And-International, d'après enquête postale et données de paiement

Des effets de levier¹⁷ sont également identifiés et souvent cités par une majorité des OP. D'après les OP, les PO ont permis d'entraîner un plus grand nombre de producteurs dans les démarches de certification, de garantir la réussite des mesures relatives à la production intégrée (en mettant les moyens nécessaires sur les achats d'auxiliaires dès le départ¹⁸), ou encore d'investir dans des équipements plus performants dans le cas des investissements de stockage, conditionnement, etc.

En conclusion, les effets d'aubaine sont limités et les effets de leviers sont certains, mais il n'est pas toujours aisé de les distinguer. Certaines mesures, comme la certification, sont des aubaines pour la fraction des producteurs qui l'aurait mise en œuvre sans soutien mais des leviers pour ceux qui ne l'auraient pas fait. A l'échelle d'un groupe de producteurs, c'est un levier qui permet une mise à niveau générale ou une montée en qualité, ce qui est décisif au plan commercial. De notre point de vue, mieux vaut une mesure fortement mobilisée qui génère des effets de leviers tangibles au prix d'un certain effet d'aubaine pour une partie des OP (ou une partie de leurs adhérents), plutôt qu'une mesure restrictive qui n'est pas mobilisée ou peu, qui donc ne génère qu'un faible effet (comme c'est le cas pour les mesures environnementales à obligation de résultat).

¹⁷ Effet de levier: l'intervention publique induit une dépense privée pour le destinataire direct.

¹⁸ A titre d'exemple, les techniques n'étant pas parfaitement maîtrisées en lutte intégrée, si des auxiliaires s'avèrent inefficaces, le producteur risque de se résoudre à revenir à l'utilisation intensive de produits phytosanitaires ou à perdre rendement ou récolte, donc à payer deux fois. Si les auxiliaires sont payés par le PO, l'apprentissage se fait sans frais directement à la charge du producteur, ce qui favorise le progrès de cette technique chez les producteurs.

6.2 Une bonne cohérence avec les autres dispositifs de soutien

La stratégie nationale est cohérente avec les autres dispositifs de soutien ou d'encadrement de la production de fruits et légumes. C'est notamment le cas de la normalisation, tant dans le cadre des normes spécifiques, que de la norme générale, dont la mise en œuvre a conduit les opérateurs à utiliser les normes spécifiques CEE-ONU, elles-mêmes cohérentes avec l'OCM et la stratégie nationale.

Concernant le système des prix d'entrée, nous retenons un double paradoxe, qui témoigne de l'absence de synergie avec la stratégie nationale :

ce dispositif est cohérent avec l'objectif de prévention des crises, lesquelles se manifestent par des prix non rémunérateurs ; mais on ne peut démontrer son rôle concret et quantifier son effet sur le marché ;

en limitant (en théorie) l'importation à bas prix (aucune donnée n'est disponible sur les effets réels du dispositif), il s'oppose à l'objectif de développement de la consommation, mais le système des prix d'entrée n'a pas limité les importations en provenance de pays tiers.

L'objectif du dispositif de promotion de la consommation de fruits et légumes est cohérent avec ceux de la stratégie nationale. Ce dispositif (« un fruit pour la récré ») n'a pas produit d'effets mesurables de grande ampleur mais s'inscrit néanmoins en synergie avec les actions de promotion des PO.

Enfin, les objectifs de la stratégie nationale sont également cohérents avec ceux des DPU, dont l'application au secteur des fruits et légumes est récente et ne concerne que la minorité de produits destinés à la transformation. Les DPU font partie du régime d'aide aux fruits et légumes depuis la réforme de 2007 avec la mise en place du découplage des aides aux légumes d'industrie et à la cerise de transformation. La mise en place des DPU est ensuite progressive en France avec, en 2011, le découplage de 25% des aides aux prunes d'ente, aux pêches et aux poires destinées à la transformation (découplage total prévu en 2013), la dotation spécifique de DPU aux légumes de plein champ en 2010, le découplage de l'aide à l'hectare pour les fruits à coque en 2012. Les PO visent en effet à améliorer et sécuriser le revenu des agriculteurs, à améliorer la commercialisation et la compétitivité afin de mieux répondre aux attentes du marché et à développer des méthodes de production respectueuses de l'environnement.

Les objectifs de la stratégie nationale sont en outre cohérents avec ceux du PDRH. Toutefois, en ce qui concerne leur mise en œuvre, les nombreux recouvrements des deux dispositifs (approche produit pour les PO et approche régionale pour le PDRH) et la méconnaissance réciproque des praticiens et bénéficiaires, comme des gestionnaires, amènent les OP à des stratégies d'évitement, soit en ne mobilisant pas les mesures qui présentent un risque de double financement, soit en imposant à leurs adhérents de ne souscrire à aucun dispositif d'aides en dehors des PO.

D'autres dispositifs sont par ailleurs complémentaires. Ainsi les PO ont permis une plus large diffusion de l'assurance récolte que « l'article 68 », en amenant plus de souplesse avec la possibilité de subvention des contrats mono-risque et la collectivisation éventuelle de la prise en charge de ce risque au niveau de l'OP.

De même, il existe une complémentarité entre les aides nationales (serres, vergers) et celles de l'OCM (différence de nature des investissements) mais il reste à vérifier que le soutien national, par son objectif de productivité, n'entre pas en contradiction avec l'objectif de développement de méthodes respectueuses de l'environnement (ce n'est certainement plus le cas pour les serres, au moins depuis la campagne 2011-2012). Dans le cas des vergers, l'aide nationale semble plus avantageuse pour les fruits à noyaux qui ont bénéficié de soutiens supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le virus de la *sharka*. Dans le cas des vergers de pommiers, c'est le PO qui a été privilégié (les pommeiculteurs ont perçu 83% des montants de cette mesure).

Le soutien à l'expérimentation est également conçu de manière complémentaire : les aides nationales appuient les structures professionnelles collectives et le PO soutient les opérateurs

(OP). Le principe est le même pour les programmes d'appui à la promotion : le national aide les actions professionnelles génériques, l'OCM appuie les structures commerciales.

Enfin, concernant le droit de la concurrence, les objectifs sont cohérents. Toutefois une limite survient vite en ce qui concerne la position dominante. L'OCM conditionne la reconnaissance des OP et AOP à l'absence de position dominante alors que le droit général sanctionne uniquement l'abus qui peut en être fait.

Certaines AOPn souhaiteraient pouvoir disposer de marges qui vont au-delà de ce que leur permet le droit de la concurrence pour coordonner les actions des membres en matière d'orientation des prix et de maîtrise des volumes de production (problème d'entente). Les règles de la concurrence fixent en effet les limites d'intervention de ces organisations dont l'intérêt est ainsi de plus en plus mis en question par les OP.

Dans trois domaines, la cohérence avec d'autres dispositifs d'intervention soulève des questions :

- la coordination avec le PDRH, qui amène les agents à ne pas chercher à optimiser totalement le recours à ces deux modes de soutien ;
- le droit de la concurrence et son interprétation qui, joints aux critères de reconnaissance des OP, peuvent limiter, plus que dans d'autres secteurs, la concentration commerciale qui constitue pourtant l'objectif prioritaire de l'OCM ;
- le soutien, dans le dispositif national, des investissements pouvant éventuellement déboucher sur des modes intensifs de production, qui doivent entrer dans l'objectif de pratiques respectueuses de l'environnement.

7 Une charge administrative en hausse

La charge administrative de mise en œuvre des PO est élevée¹⁹ et son impact relatif sur les structures est inégal : les OP de petite taille supportent des coûts relatifs d'administration élevés qui encouragent à renoncer au soutien, alors que les grandes OP ne sont pas dans ce cas de figure.

La redondance des contrôles, dont l'importance se justifie notamment, aux yeux de certains bénéficiaires, par le fait que le budget global ne soit pas plafonné²⁰ est un facteur déterminant dans la formation du coût administratif interne aux OP. De plus, les contrôles sont un facteur de frilosité de la part des bénéficiaires, d'autant plus qu'il existe, selon eux, des marges d'interprétation importantes d'une structure à l'autre ou d'un agent de contrôle à l'autre. Toutefois, les bénéficiaires ne mentionnent pas que certains contrôles sont réalisés *in itinere* et que d'autres le sont *a posteriori*.

La réforme a également augmenté la charge de travail pour l'administration, que la centralisation nationale de la fonction a compensé. Nous n'avons pas de données sur le coût du contrôle.

La charge de travail a augmenté pour les raisons suivantes :

- le programme étant « à budget ouvert » une « inflation réglementaire » a eu lieu, de manière à empêcher les abus ; la complexification réglementaire augmente le temps de travail ;
- l'interprétation des textes par les organismes de contrôles de l'UE et de la France évolue ;
- le verdissement est antinomique de l'objectif de simplification, les mesures environnementales augmentent les contraintes ;

¹⁹ Ce paragraphe se base sur les déclarations des bénéficiaires.

²⁰ Le budget est plafonné au niveau des OP à 4,1% de la VPC ou 4,6% si les 0,5% complémentaires sont destinés à des mesures de PGC, mais il n'existe pas de plafonds nationaux comme pour les DPU par exemple. Ainsi, le budget global augmente proportionnellement à la VPC totale des OP ayant un PO.

la superposition de l'ancien et du nouveau programme est un facteur de complexification (les PO en cours avant la réforme bénéficient encore des forfaits, supprimés depuis ; idem pour la prise en compte de la valeur ajoutée par la transformation) ;

pour ce qui est du nombre d'ETP (1 pour 12 dossiers), les gains de productivité liés à la centralisation (déplacement du suivi depuis les DDAF vers FranceAgriMer) ont été pour partie consommés par la complexification du règlement.

8 Conclusion et recommandations

Le dispositif de soutien est pertinent par ses objectifs et efficace dans sa mise en œuvre. Globalement, **il contribue de façon efficiente à la modernisation des entreprises, à une adaptation rapide des produits, et à l'innovation dans les méthodes de production. Il apporte des garanties aux attentes de l'aval et participe à la diffusion de pratiques plus respectueuses de l'environnement.** Il contribue ainsi à contrebalancer en partie les handicaps de compétitivité structurels de certaines filières face à leurs concurrents européens (notamment coût de la main d'œuvre) et atténuer la vulnérabilité économique des producteurs.

Les effets des PO sont diffus et variables d'une filière à l'autre. Il existe cependant des effets de levier certains (amélioration de la qualité, stratégies de différenciation, certification, production intégrée) notamment dans les filières où des entreprises sont parvenues à se positionner comme leaders.

Ces actions ont permis au secteur, et en particulier aux filières les plus dynamiques, de résister à la dégradation du potentiel de production malgré des facteurs externes défavorables (coût élevé de la main-d'œuvre par rapport aux pays voisins, augmentation du coût des intrants, consommation stagnante, aléas climatiques plus fréquents, crise sanitaire de l'E. coli en 2011).

Le principal défaut du régime réside dans la difficulté de mesurer précisément ces effets malgré un dispositif de suivi et de contrôle très lourd y compris sur le plan des indicateurs de performance parfois difficiles à interpréter et à renseigner. Le poids administratif a conduit un certain nombre de petites OP à ne pas renouveler leur PO. Le manque de données est enfin regrettable en ce qui concerne les coûts de production et l'utilisation de produits phytosanitaires.

Nous proposons enfin quatre séries de recommandations. Les deux premières concernent l'amélioration du dispositif d'ici la fin du programme en cours, tandis que les deux autres visent à accroître les impacts économiques et environnementaux du soutien à moyen et long termes.

8.1 1^{ère} recommandation : prolonger le régime de soutien qui contribue à l'amélioration de l'efficacité organisationnelle des filières

Aucun objectif quantitatif n'est assigné aux différentes actions et mesures de l'Annexe W, l'inégale mobilisation des mesures n'appelle donc pas de recommandation visant à rééquilibrer leur utilisation. La focalisation des OP sur les mesures les plus pertinentes de leur point de vue et cohérentes avec leur stratégie est conforme aux principes de hiérarchisation et de concentration des moyens considérés comme garants de l'efficacité des soutiens publics.

Nous recommandons de prolonger et de conforter le dispositif de soutien avec des améliorations sur trois points :

Sécuriser les bénéficiaires. Nous recommandons que les conditions d'éligibilité des mesures soient stabilisées, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. De manière à ce qu'un PO commencé puisse être mené à son terme sans que certaines mesures, agréées en début de période et abandonnées par la Commission

Européenne en cours de période, ne puissent être mises en cause et qu'elles soient payées sans que le PO ne doive être redéfini avant son terme.

Partager l'information sur les coûts de production. Nous recommandons que, chaque année, les principaux résultats des OP utilisant la mesure « observatoire des coûts de production », fassent l'objet d'une synthèse établie par l'administration centrale et que celle-ci fasse l'objet d'une journée de « mise en commun » entre OP et administration. Le but est de nourrir la réflexion sur le plan national, ce qui paraît crucial au moment où la compétitivité française est particulièrement vulnérable, notamment en raison du coût des facteurs de production. Cette réflexion doit à la fois permettre de mieux mesurer les effets de la stratégie nationale et favoriser la diffusion de bonnes pratiques.

- Réduire les coûts, la charge et les délais des contrôles. La charge de contrôle, pour les bénéficiaires, est, en moyenne, plus importante que celle d'administration proprement dite. Cela reste lié à la redondance des contrôles effectués par plusieurs organismes, dont les champs d'investigation et les temps (*in itineris* ou *a posteriori*) sont nuancés et les interprétations des textes parfois diverses, mais qui, pour chacun d'entre eux, mobilisent un temps considérable de personnel qualifié au sein des OP. Afin d'augmenter l'efficience et, dans certains cas, l'efficacité du dispositif, nous recommandons la mise en commun de la plus grande partie des actes de contrôle, de manière à ne pas faire plusieurs fois le même travail et à libérer du temps aux bénéficiaires et aux administrations concernées. Cela facilitera l'accès au soutien pour les petites OP, qui sont nombreuses à ne pas souscrire de PO ou à consacrer une large part du soutien à son administration. Enfin, les résultats des audits et contrôles gagneraient à être connus dans des délais plus rapides pour améliorer l'efficacité générale du dispositif.

8.2 2^{ème} recommandation : améliorer le suivi et l'évaluation des impacts environnementaux

Le suivi des impacts environnementaux du programme ne permet pas, dans son état actuel d'information, de produire un bilan en fin de programmation apte à évaluer l'efficacité de l'intervention. La batterie d'indicateurs apparaît excessivement large au regard du contexte des filières des fruits et légumes en France et souffre d'une déconnexion avec les mesures mises en œuvre (chaque mesure aurait dû être reliée à un ou deux indicateurs d'impacts prioritaires).

Par ailleurs, considérant que les impacts environnementaux sont pour partie proportionnels à l'intensité de l'intervention, l'amélioration du système de suivi devrait en priorité concerner les mesures représentant une part importante des dépenses du volet environnemental.

Les mesures les plus mobilisées dans les PO relevant de pratiques alternatives ou limitant l'usage de produits phytosanitaires, non caractérisées dans le référentiel d'indicateurs réglementaires, une adaptation du système de suivi des indicateurs environnementaux est recommandée sur les aspects suivants :

les OP ayant unanimement souligné l'inadaptation des indicateurs de suivi réglementaires et, en conséquence, leur faible motivation à consacrer du temps à une tâche jugée peu utile, un recentrage de la collecte de données sur les impacts des mesures les plus mobilisées semble nécessaire ;

les utilisations de produits phytosanitaires ne faisant pas partie des indicateurs de suivi réglementaires, l'indicateur de résultat le plus pertinent à suivre concerne les surfaces engagées dans les mesures de production intégrée, de lutte biologique et d'achats de matériel génétique résistant aux maladies. Il est recommandé de renforcer le travail de collecte de ces informations auprès des OP et de vérifier/valider les données pour la période 2008-2011 (non exhaustives et peu fiables d'après les premières analyses) ;

les réductions d'utilisation de produits phytosanitaires n'étant pas suivies dans ce cadre, il est recommandé de mettre en place sur la deuxième partie de la programmation, soit une collecte spécifique auprès des OP concernées en leur expliquant l'intérêt de pouvoir démontrer *in fine* les impacts positifs de leurs démarches, soit un travail de consolidation des références disponibles en matière

d'utilisation de produits phytosanitaires en protection-production intégrée, issues des travaux de recherche et d'expérimentation (INRA, CTIFL). Un groupe de travail *ad hoc* associant techniciens, chercheurs et opérateurs de la filière, pourrait être constitué à cette fin.

Sur les mesures environnementales autres que production intégrée et actions liées, il est recommandé de définir, pour chaque mesure, un ou deux indicateurs « obligatoires » à remplir par les OP. Cette recommandation pourrait s'appliquer aux mesures représentant au moins 1% des dépenses cumulées des PO. Les données relatives à ces indicateurs devraient être concrètement accessibles.

Enfin, lorsque les OP ont développé des batteries d'indicateurs en propre, adaptés à leur contexte de production et rendant compte des impacts les plus importants sur l'environnement, ces éléments pourraient alimenter un système de suivi complémentaire, au moins au titre de l'illustration de bonnes pratiques.

8.3 3^{ème} recommandation : privilégier les mesures qui favorisent le regroupement des OP et la croissance externe dans le but de faire émerger des leaders de filière.

L'objectif général de la stratégie nationale doit être le regroupement des potentiels productifs et commerciaux. Nous recommandons à ce niveau :

de promouvoir la création d'AOP commerciales ou la fusion d'OP ; le regroupement économique étant l'une des méthodes les plus efficaces pour créer des dynamiques au sein des filières ;

de favoriser la création d'AOP de services : pour la gestion des PO, notamment pour les petites OP ou pour la mise en œuvre de mesures telles que la certification, la promotion, certaines mesures de PGC ou environnementales ; là encore, le but est de trouver l'échelle adaptée et de réduire les coûts en augmentant l'impact ;

de délimiter des périmètres de marché pertinent cohérents avec les espaces de concurrence réels au sein de l'Union, en collaboration avec l'Autorité de la concurrence. Il n'est pas adapté de concevoir que le périmètre des « marchés pertinents » peut se borner à une espèce considérée dans le territoire livré par une entreprise : le champ de concurrence est bien plus vaste, la logique de l'Organisation Commune de Marché et de la libre concurrence à l'échelle de l'UE à 27 font qu'il n'existe, de fait, qu'un marché communautaire. Soulignons également que la filière n'est régulée par aucun quota ou droit à produire, le stade agricole est en moyenne moins soutenu que le reste de l'agriculture, les barrières à l'entrée sont très faibles. Les conditions sont donc très proches d'un marché libéralisé, et la concurrence y est très forte, notamment entre espèces.

Nous recommandons par conséquent de soutenir l'accélération des opérations de croissance externe afin d'aboutir à l'émergence d'un leader par espèce, contrôlant une part substantielle du marché national. Des mesures énergiques pourraient ainsi être envisagées :

conditionner l'utilisation de certaines mesures (promotion, publicité de marque) à une certaine taille absolue (seuil de chiffre d'affaires, 30 M€ par exemple) ou relative (part dans la production nationale, un tiers par exemple) ;

encourager la mise en œuvre de PO dans les OP dépassant un seuil de VPC à définir, de manière à accroître l'efficience mais aussi à inciter davantage de petites OP à collaborer entre elles. A cet égard une réflexion sur le relèvement des seuils de reconnaissance des OP contribuerait à l'atteinte d'un tel objectif ;

proposer une mesure « de concentration » prenant en charge les dépenses relatives aux fusions (audits, frais de gestions, formations des dirigeants, contributions aux fonds propres) ;

rappeler aux producteurs qu'ils peuvent s'appuyer, à travers leurs OP, sur les AOPn et/ou SIPMM pour adapter l'offre à la demande et qu'ils ont la possibilité d'encourager dans ce contexte des processus de concentration d'OP.

8.4 4^{ème} recommandation : définir les étapes d'une trajectoire de progrès dans les démarches de Production Intégrée, afin de maximiser les effets environnementaux des programmes opérationnels.

Nous recommandons de mesurer les niveaux de pénétration des démarches de protection et de production intégrées et de suivre l'évolution des niveaux d'exigence environnementale associés à ces démarches dans les différentes filières. L'objectif est que l'action publique vienne soutenir des trajectoires de progrès, avec franchissement d'étapes dans l'intégration durable de pratiques agro-environnementales (comme par exemple les pratiques identifiées dans le projet ECOPHYTO R&D²¹ sur la dimension phytosanitaire) et qu'elle évite de rémunérer dans la durée des pratiques devenues des normes sectorielles.

Cette recommandation s'inscrit dans une perspective de moyen terme. Elle suppose que l'on objective les « progrès » par une consolidation des connaissances sur les différents niveaux de rupture par rapport à la production conventionnelle, en fonction des variétés et des régions de production. Nous recommandons qu'un groupe de travail associant chercheurs et techniciens, à l'instar de celui constitué pour les travaux du projet ECOPHYTO R&D, se voit confier la mission d'approfondir ces questions.

²¹ Ecophyto R&D – Quelles voies pour réduire l'usage des pesticides – 2010 – INRA / MEEDDAT / MAP

ANNEXE 1 -

Le secteur des fruits et légumes

Au stade agricole, la production de fruits et légumes représente 10 % de la valeur totale de la production agricole²². Elle s'élève à 5,7 milliards d'euros en 2011, toutes productions et destinations confondues (Agreste, Comptes de l'Agriculture). La production de légumes représente 51% de la valeur totale et celle de fruits 49%. Cette valeur est cependant fluctuante. Ainsi, l'année 2009, perturbée par un mauvais temps persistant et par la crise économique générale, accuse une chute de la valeur de près de 5%. Le calcul de moyennes triennales montre cependant que la valeur de la production est assez stable depuis 2005.

De nombreux intervenants sont impliqués. On compte ainsi, en amont, 24 700 exploitations spécialisées en production de fruits et légumes²³ (dont 12 400 moyennes et grandes exploitations) pour un emploi total d'environ 60 000 Unités de Travail Annuel (UTA, travail familial et salarié ; Agreste, Recensement Agricole 2010, France métropolitaine). Ces exploitations spécialisées ne représentent par ailleurs qu'une partie de la production de fruits et légumes, puisque, toujours d'après les données du Recensement de l'Agriculture de 2010 pour la France Métropolitaine, on compte 66 000 exploitations « en ayant » pour les fruits et légumes, dont près de 45 000 moyennes ou grandes exploitations.

En aval, l'activité commerciale d'expédition est réalisée par plus de 200 OP, dont une majorité sont des coopératives agricoles. Ces entreprises vendent leurs produits à des grossistes (plusieurs centaines, de taille très diverses, sont encore recensés) ou aux centrales d'achat, intégrées du grand commerce alimentaire, nettement moins nombreuses. L'activité de transformation est assurée par quelques grandes entreprises pour ce qui concerne les légumes de plein champ, et moins de cent pour les fruits.

Entre 2000 et 2010, à l'instar des autres productions agricoles, la production de fruits et légumes s'est concentrée (Agreste, Recensements agricoles de 2000 et 2010) : le nombre d'exploitations de fruits et légumes a chuté de 23 %, le volume de travail s'est réduit de 20 % et la surface totale des OTEX prises en compte a diminué de 9 %. Toutefois, les évolutions sont contrastées pour les fruits et légumes : dans ce dernier cas (Otex légumes et champignons), la surface agricole a augmenté en 10 ans de 8 % et le volume de travail a diminué de 14 % ; alors qu'en production fruitière (OTEX fruits et autres cultures permanentes), les surfaces ont chuté de 12 % et le volume de travail de 23 %. Ainsi, à long terme, le potentiel de production de fruits connaît une baisse régulière et importante.

Si l'on compare les données Agreste de l'enquête Structures 2007 et du Recensement Agricole 2010, on note, sur la période couverte par la présente évaluation, entre 2007 et 2010, une relative stabilité du nombre d'exploitations spécialisées en production de fruits et légumes, et une baisse du volume de travail correspondant de 14 % (contre -5 % sur l'ensemble des exploitations). Les évolutions sont cependant contrastées pour les exploitations spécialisées en production légumière ou fruitière. Toutefois, ces données sont à interpréter avec précaution du fait de l'effet d'un changement de nomenclature OTEX entre 2007 et 2010 (et l'enquête structure est établie sur un échantillon). Par ailleurs, la part de la surface agricole utile correspondant aux cultures de légumes et de fruits est quant à elle restée stable dans la surface agricole utile totale sur 2007-2010 (Agreste, Statistique Agricole Annuelle).

1. Filière du frais

Les filières spécialisées par espèces présentent des points communs et des différences, non seulement entre celles des produits destinés à la transformation (légumes d'industrie, prunes d'Ente, bigarreaux, tomates d'industrie, pommes à cidre) et celles des produits frais, mais aussi au sein de l'univers des fruits et légumes frais. Ces différences reposent sur de nombreux critères : l'importance économique, les contraintes techniques, la répartition géographique de la production, l'évolution de la consommation, la durée du cycle de production, la périssabilité du produit, l'intensité de la concurrence européenne.

²²INSEE, Comptes de l'Agriculture 2011, données provisoires (*L'agriculture en 2011*)

²³ Exploitations spécialisées en culture de légumes et champignons ; exploitations spécialisées en culture fruitières et autres cultures permanentes.

La particularité de la filière du frais est la multiplicité des espèces. La concurrence entre celles-ci est importante, la substitution étant aisée, tant pour le distributeur que pour le consommateur. L'assortiment des magasins est en évolution permanente, tenant compte de la succession des calendriers de production.

Dans toutes les filières, le produit final est – comparativement aux autres filières alimentaires (hors produit de la mer), proche ou identique au produit agricole. Les opérations techniques se bornent au lavage, au parage, au triage, au calibrage, au conditionnement. Les produits frais ne subissent ni cuisson ni congélation.

En ce qui concerne les circuits de commercialisation, il n'y a pas ou peu de goulet d'étranglement comparable à ce qui existe dans les filières industrielles. Le nombre d'opérateurs assurant les fonctions liées à la commercialisation (collecte, conditionnement, stockage, communication, commercialisation, livraison) est très variable et toutes les combinaisons sont possibles. Ainsi, les mécanismes de formation de la rémunération des produits aux producteurs sont complexes et multiples.

De même, l'offre au stade de détail est multiforme, depuis la vente directe et autres formes de circuits de proximité, jusqu'à la vente en grandes et moyennes surfaces (GMS), en passant par un secteur de commerce de détail spécialisé, en magasin de petite dimension (primeurs et cours des halles), sur les marchés ou encore selon des formules récentes de « supermarchés de produits frais » conciliant le savoir-faire traditionnel et la dimension de la grande distribution.

2. Filière de la transformation

Au sein de l'industrie de transformation de fruits et légumes, certaines filières ont favorisé le développement d'organisations de producteurs (légumes d'industrie, bigarreaux, pruneaux, champignons de couche) tandis que d'autres se sont organisées avec des contrats directs entre les entreprises de transformation et les différents producteurs (soit des contrats liant individuellement ces derniers aux transformateurs). Selon l'Anifelt²⁴ et l'Unilet²⁵, la production en volume de fruits et légumes destinés à la transformation représente plus d'un million de tonnes par an.

Le secteur de la transformation des légumes et des fruits est par ailleurs très concentré. Selon les spécialités : la conserverie de légumes est réalisée à plus de 90% par les deux groupes leaders (Bonduelle et Cecab-D'aucy), la transformation de tomates par plusieurs sociétés (Provence Tomate, Martin, Conserve France, Tomate d'Aquitaine, Sud Légumes et Le Cabanon sont les plus importantes). La transformation de champignon est assurée, pour l'essentiel par France-Champignon. La confiserie de Bigarreau est le fait essentiel de Aptunion (Groupe Kerry). La coopérative France Prune (marque Maître Prunille) réalise avec le site de Casseneuil environ 70% de la production totale de pruneaux.

3. Tendances générales du secteur

1. Commerce extérieur – Chiffres Clés

Le commerce extérieur des fruits et légumes frais et transformés est déficitaire en valeur (-2,1 milliards d'euros pour les fruits et légumes transformés ; -1,4 milliards d'euros sur les fruits frais et - 100 millions d'euros sur les légumes frais en 2011²⁶). Le solde est cependant variable selon la conjoncture et les espèces considérées (-195 millions d'euros en 2010 pour la tomate, frais et transformé, +382 millions d'euros pour la pomme la même année).

2. Consommation

La consommation des fruits et légumes frais se caractérise par sa stabilité, sur le long terme, en volume et, dans une moindre mesure, en valeur, en raison de la volatilité des prix. A l'inverse la

²⁴ Anifelt. Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés. Cette organisation regroupe plusieurs associations interprofessionnelles spécialisées par produit (tomate, chou à choucroute, pruneau, bigarreau, champignons de couche, légumes).

²⁵ Unilet. Union nationale interprofessionnelle des légumes transformés. Membre de l'Anifelt.

²⁶ Agreste Conjoncture, février 2012, n°2/12 « En 2011, l'excédent agroalimentaire s'élève à 11,6 milliards d'euros »

consommation de fruits et légumes transformés est en hausse constante depuis plusieurs décennies.

Marché du frais

D'une manière générale, la consommation de chaque espèce est fluctuante, au gré des combinaisons des saisons et des conditions climatiques. Les produits sont, dans une large mesure, substituables entre eux, le manque de disponibilité et/ou la météorologie et/ou le prix élevé freinant les achats et inversement une offre abondante entraînant en général des prix plus bas et davantage de ventes.

Sur une longue période, la consommation de certaines espèces s'est développée (tomate) alors que les achats ont reculé pour d'autres produits (endive). Le prix n'est pas le facteur explicatif des évolutions à long terme. L'attractivité des produits est liée à un ensemble de facteurs : la praticité, le goût, la régularité, la diversité de l'offre, les innovations. Le prix intervient sur le court terme et influence les choix des fournisseurs par les revendeurs.

La séquence 2009-2010-2011 est caractérisée par deux crises de consommation (en 2009 et 2011) à peine compensées (en termes de volumes) par la reprise intermédiaire de 2010.

Par ailleurs, la consommation des produits frais est marquée par l'essor des produits prêts à l'emploi (notamment salades, mais de plus en plus d'autres espèces de légumes - betterave, carottes, choux, céleris, poireaux, radis - et de fruits – pommes et exotiques). L'effet est à la fois l'élargissement du champ concurrentiel (produits élaborés frais et produits non transformés permettant la même utilisation culinaire). Simultanément, en amont, la transformation modifie l'organisation de la production, en imposant les méthodes industrielles (planification de la production, goulet d'étranglement, marketing) dans l'univers du frais.

Produits transformés

Sur les dernières années, le marché des légumes de conserves est stable. Il présente de légères fluctuations (entre 800 et 815 milliers de tonnes ½ brut²⁷) sans tendance d'augmentation ou de réduction. Le marché des légumes surgelés connaît une tendance au développement (+6% entre 2006 et 2010) et subit des fluctuations de marché parfois fortes.

3. Problèmes et défis de la production de fruits et légumes en France

Nous rappelons ici brièvement les défis que doivent relever les filières françaises dans le contexte du marché unique européen. La France est un pays charnière entre nord et sud de l'Europe, structurellement importateur de certains espèces et régulièrement excédentaire pour d'autres.

Au stade de la production, les deux principales sources d'adversité sont la maîtrise des coûts de production d'une part et celle de la qualité d'autre part.

Les prix européens sont dans une large mesure déterminés par le positionnement des bassins qui disposent des coûts de revient les plus bas. Ceux-ci sont favorisés par les conditions climatiques, le coût de la main d'œuvre agricole et par l'organisation de la production (taille des exploitations, coordination entre producteurs).

La qualité est multidimensionnelle. Elle se définit par la nature des produits (variété), leur présentation (calibre, aspect), le goût, le conditionnement, les conditions de stockage et de transport, l'absence de résidus de produits phytosanitaires, ou encore le mode de production (raisonné, bio, ...).

Les filières françaises souffrent d'un différentiel de coût de main d'œuvre défavorable, en comparaison des Etats Membres concurrents (Italie, Espagne, Allemagne, notamment). En outre, les conditions climatiques ne sont pas sur l'ensemble du territoire aussi favorables que celles qui prévalent dans le sud de l'Europe. La production hexagonale est également handicapée par des restrictions plus strictes en ce qui concerne les produits phytosanitaires autorisés ; le grand nombre de producteurs, et la multiplicité de bassins de production n'a pas favorisé la concentration, y compris au stade agricole.

²⁷ 1 tonne demi-brute : 1000 boîtes 4/4 (soit 1 kg avec le jus et 850 g en poids net égoutté).

Au stade de l'expédition, les opérateurs français souffrent de leur atomisation et de la pression de la distribution française (exigences en matière de produits et de services, manque de fidélité dans les relations, très forte pression sur les prix). La position géographique centrale du pays l'ouvre à toutes les concurrences. Cependant, l'attachement des distributeurs français à la production nationale, recherchée par une partie des consommateurs, est un avantage qui contrebalance partiellement ces handicaps.

Le regroupement de l'offre est un enjeu de premier plan pour les filières. Les organisations de plus grande taille peuvent mettre en œuvre des actions techniques et commerciales plus ambitieuses et disposent d'un rapport de force moins défavorable face à la grande distribution.

ANNEXE 2 -

Matrice de synthèse des questions, analyses et recommandations

Question évaluative	Objectif correspondant de la SN	Réponses	Illustrations (à partir des analyses)	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> - En quoi la stratégie nationale a-t-elle contribué à améliorer l'organisation économique et la compétitivité du secteur ? - Quel a été l'effet de la stratégie nationale dans la répartition de la valeur ajoutée entre les différents maillons de la filière ? 	<p>Maintenir le poids relatif du secteur des fruits et légumes (pourcentage du nombre d'exploitation, poids dans la SAU) ou son poids absolu (volume de production).</p> <p>- Prévenir et gérer les crises et sécuriser le revenu des producteurs.</p> <p>- Augmenter la consommation de fruits et légumes.</p> <p>- Permettre aux entreprises de mettre en oeuvre des stratégies de différenciation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le potentiel de production pour l'ensemble du secteur des fruits et légumes ainsi que son poids relatif ont faiblement reculé, en dépit des handicaps compétitifs majeurs du pays (coûts de main d'œuvre) - Le recours aux mesures de prévention et gestion des crises est en hausse mais reste marginal. Ces mesures permettent au mieux d'en limiter les effets négatifs. - La consommation de FL a fluctué jusqu'en 2010, a reculé en 2011 (Crise E. Coli). Elle se maintient mieux que celle de viande fraîche. - Des stratégies de différenciation ont été mises en œuvre avec succès par les OP. - La répartition verticale de la valeur ajoutée ne s'est pas modifiée. - Les PO ont contribué à la modernisation des exploitations et des stations d'expédition et à une adaptation plus rapide aux attentes de l'aval. - Les grandes filières du frais, notamment celles pour lesquelles il existe des opérateurs "leaders" (OP ou non) ont des résultats plutôt positifs. - Le taux global d'organisation de la production en OP est légèrement supérieur à 50% (VPC/VPA). - La concentration des OP tend à augmenter dans les filières étudiées. - Le régime de soutien est peu couteux comparé à la moyenne de la PAC (ratio : aide/valeur de la production). 	<ul style="list-style-type: none"> - Le volume de production tend à augmenter dans les filières melon et tomate, il augmente très nettement dans la filière noix-noisette. Il baisse dans les autres filières étudiées. - La mobilisation des mesures de gestion de crise est significative pour le chou-fleur, la salade, l'endive, la tomate, la pomme et la pêche-nectarine. Dans les 4 premiers cas les mesures ont permis d'atténuer les effets des pics de production. Pour les arboriculteurs, c'est la couverture assurantielle qui a été améliorée. La mobilisation de ces mesures est très faible, voire nulle pour les autres filières étudiées. - La consommation a augmenté pour le brocoli, la tomate, le melon et la carotte. Elle a diminué dans les autres cas. - Les filières melon, tomate, noix-noisette, en particulier, ont mis en place des stratégies de différenciation réussies (hors OP, dans le cas du melon). - La compétitivité des filières françaises se maintient ou s'améliore dans les filières chou-fleur, tomate, noisette et melon. - Le taux d'organisation atteint ou dépasse 80% pour les productions de chou-fleur, tomate, noisette, endive. Il dépasse les 60% pour les pommes et les noix. - La concentration des OP a augmenté pour les filières chou-fleur, endives, HV-pois, noix, pêches-nectarines, pommes et pruneaux. 	<p>Prolonger un régime de soutien pertinent, efficient, et relativement efficace.</p> <p>Viser à en augmenter l'efficacité par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un encouragement à la concentration des OP et au développement des AOP commerciales et de service, de façon à faire émerger des "leaders" notamment dans les filières pour lequel le poids des OP est significatif ; - favoriser l'évolution des mesures pour s'adapter aux nouveaux besoins des OP tout en réduisant le sentiment d'instabilité perçu par les OP ; <p>Mieux mesurer l'efficacité grâce à un système de suivi des résultats et impacts plus ciblé et plus opérationnel ;</p> <p>Mieux coordonner les contrôles pour augmenter encore l'efficience ; S'assurer que le droit de la concurrence ne soit pas un obstacle à la concentration. (cf ligne "cohérence").</p>

Question évaluative	Objectif correspondant de la SN	Réponses	Illustrations (à partir des analyses)	Recommendations
<ul style="list-style-type: none"> - Quel effet a eu la stratégie nationale sur l'évolution des pratiques culturelles au regard de leur impact environnemental ? - Quels sont les liens entre pratiques environnementales et stratégies commerciales de valorisation des produits ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Aspects environnementaux : développer des méthodes de production et de commercialisation respectueuses de l'environnement. 	<p>Une focalisation des OP sur les démarches globales (PI) et peu de mobilisation des mesures ciblées sur un compartiment environnemental et assorties d'obligation de résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avance significative des producteurs en OP pour l'adoption de pratiques de production et/ou protection intégrées; - Développement très important, dans les OP et sur la période, de certifications incluant un volet environnemental (principalement Global Gap) ; - Grande cohérence entre ces stratégies et les attentes du marché, qui se traduit par un renforcement des positions commerciales, voire par un meilleur prix ; - Donc, large diffusion de méthodes permettant, théoriquement, de limiter le recours aux produits phytosanitaires polluants ; - Cependant, les impacts environnementaux des pratiques restent incertains, compte tenu de la définition française de la PI (proche de Global Gap) et de l'absence de suivi des quantités de produits phytosanitaires de synthèse économisées ; - Forte mobilisation de la mesure "emballages recyclables" dans certaines filières sans "solutions agro-environnementales" acceptables, dont les effets nets sont difficiles à mesurer et porteurs d'effets d'aubaine (quasi norme du marché). 	<p>Grande hétérogénéité des démarches agro-environnementales selon les filières.</p> <p>Forte implication des OP pomme et Pêche nectarine dans la production intégrée, qui constituent des références pour le développement de ces démarches dans d'autres filières.</p> <p>Généralisation des techniques de protection intégrée dans les productions sous serres, relayées sur la période récente par le recours aux plants greffés.</p> <p>Des marges de progrès dans les productions maraîchères et les légumes de plein champs où les itinéraires techniques économies en intrants sont plus complexes à caler.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mesurer les niveaux de pénétration et d'évolution technique des démarches de protection-production intégrée dans les différentes filières de façon à soutenir une dynamique de progrès continue et limiter les effets d'aubaine. - Revoir le système de suivi des mesures environnementales : <ul style="list-style-type: none"> * recentrer la collecte de données sur les impacts (ou de façon plus réaliste sur les pressions environnementales) des mesures les plus mobilisées ; * suivre en priorité (a minima) l'évolution des surfaces engagées en PI, en lutte biologique, avec matériel génétique résistant ; * mettre en place un groupe de travail ad hoc (professionnels - scientifiques) visant à améliorer le suivi de la réduction des volumes produits phytosanitaires mis en œuvre de façon à pouvoir évaluer les impacts du volet agro-environnemental en fin de programme.

Question évaluative	Objectif correspondant de la SN	Réponses	Illustrations (à partir des analyses)	Recommendations
- La stratégie nationale a-t-elle bénéficié de synergies ou au contraire rencontré des problèmes de cohérence avec les autres mesures de l'OCM, avec d'autres dispositifs d'aide, avec certaines dispositions réglementaires ou avec d'autres dispositifs non réglementaires ?	Pas d'objectif spécifique	<ul style="list-style-type: none"> - Cohérence de la SN avec les dispositifs suivants <ul style="list-style-type: none"> * Normalisation * Prix d'entrée dans l'UE * Promotion nationale des FL * Paiement unique et conditionnalités. * Article 68 (volet assurance) * Aides nationales à l'expérimentation - Cohérence d'objectifs avec le PDRH (RDR) : <ul style="list-style-type: none"> * mais recouvrement partiel (mesures voisines) * stratégie prudente et responsable des OP (éviter des mesures risquant de créer des doublons) <p>Les limites à la cohérence sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la coordination avec le PDRH, qui amène les agents à ne pas chercher à optimiser totalement le recours à ces deux modes de soutien ; - le droit de la concurrence, notamment au niveau national, et son interprétation qui, joint aux critères de reconnaissance des OP, peut limiter plus que dans d'autres secteurs, la concentration commerciale, pourtant objectif prioritaire de l'OCM ; - Le soutien, dans le dispositif national, d'aides à des investissements pouvant, éventuellement déboucher sur des modes intensifs de production, dont il reste à vérifier s'ils entrent dans l'objectif de pratiques respectueuses de l'environnement. 		<p>Faire reconnaître à l'Autorité de la concurrence que le périmètre des « marchés pertinents » ne peut se borner à une espèce considérée dans le territoire livré par une entreprise.</p> <p>Le champ de concurrence pertinent est beaucoup plus vaste : il se définit en un marché de l'UE 27 pour les fruits frais, un pour les légumes frais, idem pour les produits transformés.</p>