

**Avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen —
Évolution et avenir de la politique communautaire dans le secteur des fruits et légumes**

(95/C 102/10)

Le 13 septembre 1994, la Commission a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 1^{er} décembre 1994 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Lors de sa 322^e session plénière des 25 et 26 janvier 1995 (séance du 26 janvier 1995), le Comité économique et social a adopté, avec 73 voix pour, 39 voix contre et 11 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le document à l'examen constitue une réflexion qui met en perspective la réforme de l'organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes, en vue d'aider les producteurs de l'Union à optimiser les avantages éventuels qui pourront être à leur portée.

1.2. Le Comité estime que le contenu des réflexions présentées est acceptable et qu'il convient de se féliciter de l'initiative de la Commission, quoiqu'il se réserve la possibilité de formuler un avis plus détaillé lorsqu'il connaîtra le contenu des propositions concrètes, eu égard au fait que certaines questions essentielles pour la réforme de l'OCM du secteur sont énoncées de manière vague.

2. Observations générales

2.1. De l'avis du Comité, le diagnostic établi semble correct, car il reflète, quoique tardivement, les observations formulées par les organisations représentatives des producteurs des différents États membres.

2.2. Le Comité est d'accord avec l'appréciation globale faite par la Commission en ce qui concerne l'OCM actuelle, et le fait que la Commission se soit à nouveau déclarée prête à respecter les engagements pris conjointement avec le Conseil lors de la réunion de septembre 1993: la Commission et le Conseil « s'engagent pour les secteurs dont les organisations communes de marché n'ont pas été modifiées ... à prendre les dispositions nécessaires pour assurer les revenus agricoles et la préférence communautaire. Seront pris en compte dans ces secteurs les conditions et les principes agricoles et financiers qui ont été appliqués pour l'ensemble du secteur agricole » (page 3 du document à l'examen).

2.3. Il conviendra également de rappeler qu'il faut tenir compte du fait que les engagements pris dans le cadre du GATT prévoient la nécessité de respecter pour l'ensemble de la PAC le cadre financier établi pour les années à venir.

2.4. Le secteur des fruits et légumes englobe, avec les secteurs de la vigne, de l'huile et des produits de l'élevage, des activités agricoles de grande tradition et, partant,

génératrices de tensions sociales passionnées. Ces secteurs constituent également le support économique, voire le moyen de survie même, de la plus grande partie des populations des zones rurales de l'Union. Les États membres ont besoin de ces populations pour la construction et le développement de l'Europe, pour les actions de conservation des ressources naturelles et de l'environnement, et surtout pour contrecarrer le dépeuplement et la désertification de vastes zones de l'Union et éviter ainsi l'accroissement des problèmes sociaux et de marginalité qui se multiplient de façon inquiétante dans les grandes villes.

2.4.1. La dimension humaine, le fait que des solutions de rechange font défaut, le type de personnes concernées ainsi que l'emploi que ces secteurs créent localement, en plus de l'emploi indirect qu'ils créent dans les zones de transformation et de distribution des matières premières qu'ils produisent, expliquent le caractère délicat des choix qu'il convient de faire dans le cadre de la modification de cette OCM, choix qui dépassent une logique simplement économique.

2.4.2. Il convient également de souligner le poids peu important de l'OCM des fruits et légumes dans le budget communautaire du FEOGA (environ 3,9 %, pour une valeur de production finale s'élevant à 16 % du total de la production communautaire et une superficie agricole utile (SAU) de 4,3 %).

2.4.2.1. L'OCM pourra englober 1,8 million d'exploitations agricoles, dont 1,35 million ont une dimension moyenne de 1,3 ha, tandis que 450 000 sont des exploitations « professionnelles » et ont une dimension moyenne comprise entre 4,2 ha et 7,9 ha.

2.4.2.2. Pour toutes ces raisons, à l'heure où ce secteur est en crise et doit s'adapter, il semble nécessaire de le doter de moyens budgétaires appropriés pour que les mesures à mettre en œuvre soient efficaces et permettent à la production européenne d'être compétitive.

2.4.2.3. Les légumes sont une composante importante et essentielle d'une alimentation saine et équilibrée.

Le Comité préconise par conséquent d'en consommer de plus en plus, comme le suggèrent les nutritionnistes.

2.4.3. Le maintien d'un tissu humain vaste et compact justifie pleinement la poursuite des objectifs qui président à l'OCM, ainsi que les mécanismes de soutien et de gestion du secteur, notamment dans le cadre des engagements pris récemment par l'UE avec la signature du nouvel accord du GATT, qui n'ont certainement pas dérogé aux trois principes sur lesquels se fonde la PAC, aux termes de l'article 39 du Traité de Rome.

2.5. La production communautaire de fruits et légumes ne représente globalement que 40 % en moyenne de la consommation de l'Union.

Ce pourcentage devra être considéré comme une quantité stratégique en deçà de laquelle il ne serait pas acceptable de descendre, ce pourquoi les modifications qui seront apportées à l'OCM devront garantir pour le moins le maintien du niveau actuel de production du secteur.

2.6. Étant donné la pression de l'offre de fruits et légumes sur le marché européen, il faudra respecter le principe de préférence communautaire dans l'importation de tous les produits du secteur.

Pour ce qui est des retraits du marché, le financement au titre du FEOGA-Garantie devra être maintenu pour tous les produits auxquels ce régime s'applique déjà.

Quant aux autres produits du secteur, on pourrait accepter, au terme d'une période transitoire, un régime de financement par le FEOGA-Garantie, incluant éventuellement la participation des organisations de producteurs.

2.7. En outre, il conviendra d'améliorer la constitution et le fonctionnement des OP (organisations de producteurs) et de leurs unions, conformément au règlement communautaire 1035/72⁽¹⁾, dans une optique de concentration de l'offre, pour faire face à une demande toujours plus concentrée, tout en tenant compte de la situation spécifique de chaque région, et en particulier de la dimension moyenne des exploitations agricoles du secteur.

2.7.1. La coopérative agricole, surtout dans les zones où les exploitations sont de petite taille, peut également et utilement jouer le rôle d'OP, en tirant parti de la grande expérience et de la longue tradition dont elle jouit en ce qui concerne les activités techniques et commerciales qu'elle mène à bien au nom de ses associés/producteurs. En effet, la coopérative agricole regroupe aujourd'hui déjà leur production, en offrant une assistance technique aux producteurs tout au long du processus de production, stocke, calibre et contrôle la qualité de la production qu'elle offre en distribution en vue de sa consommation. Ces organisations associatives sont en mesure de garantir aux consommateurs le mode de production utilisé. Il convient de souligner, par exemple, que dans les zones où l'OCM actuelle a donné

les résultats les plus satisfaisants (Hollande, Belgique, Bretagne, ...), les OP sont des coopératives. La législation à modifier dans ce domaine devra tenir compte de ce fait.

2.8. Le Comité s'interroge quant aux conséquences qu'auront pour le secteur des fruits et légumes les accords conclus avec des pays du bassin méditerranéen et d'Europe orientale. Il n'ignore pas les questions de géopolitique et de solidarité qui doivent être prises en considération, mais estime que le secteur agricole de l'UE ne doit pas supporter seul le poids des concessions accordées à ces pays.

2.8.1. Le déséquilibre des balances commerciales de ces pays en faveur de l'UE bénéficie à d'autres secteurs; il convient que l'UE compense l'injustice sociale provoquée par ce phénomène.

2.9. L'analyse à laquelle il est procédé dans le document à l'examen en ce qui concerne la situation du secteur, tant au niveau communautaire qu'au niveau mondial, mérite d'être soutenue par le Comité, ainsi que l'intention déclarée de réorienter les dépenses budgétaires en vue:

- d'améliorer le regroupement de l'offre face à une distribution de plus en plus concentrée;
- de trouver un nouveau mode de gestion des excédents conjoncturels et d'éliminer progressivement les excédents structurels;
- de parvenir à une relation plus équilibrée entre produits frais et produits transformés;
- de redéfinir la normalisation, compte tenu des intérêts des consommateurs;
- de concevoir une approche appropriée pour résoudre les problèmes spécifiques qui se posent pour certains «petits» produits à l'échelle communautaire mais importants à l'échelle régionale et locale;
- de renforcer les contrôles en tenant compte à cette fin des caractéristiques des produits (qualité et taille des produits importés et, si possible, leur mode de production).

3. Observations particulières

3.1. Organisations de producteurs (OP)

3.1.1. Le Comité convient avec la Commission que les organisations de producteurs sont peut-être la structure la plus efficace pour regrouper l'offre et gérer le marché, car elles permettent d'établir avec la demande une relation plus étroite et plus équilibrée qui leur est très utile pour orienter la production en fonction des choix du consommateur.

3.1.2. Pour assurer la réussite de la nouvelle réglementation, il faut avant tout faire en sorte que les producteurs s'associent volontairement au sein d'organisations de producteurs et y participent activement en leur confiant

⁽¹⁾ JO n° L 118 du 20. 5. 1972.

toute leur production, une exception pouvant être prévue pour les produits vendus directement aux consommateurs; de même, il faut que les OP se montrent réellement efficaces dans la gestion des campagnes, en disposant pour ce faire d'un filet de sécurité qui permette d'obtenir des revenus adéquats sur le marché.

3.1.3. Le but recherché est de garantir, de manière viable et durable, que l'offre réponde à la demande, grâce à la participation active des producteurs. Le Comité estime que la Commission doit exposer en détail les exigences minimales auxquelles doit satisfaire une OP pour être reconnue, et les assouplir en fonction, entre autres, des éléments suivants:

- réalité locale et régionale;
- dimension moyenne des exploitations;
- situation socioéconomique;
- simplicité, professionnalisme et transparence de la gestion;
- création de mécanismes de contrôle indépendants et professionnels;
- approfondir la dimension « commercialisation »;
- faciliter l'association entre OP pour mieux regrouper l'offre;
- tirer parti de l'existence dans de nombreuses régions où les exploitations sont de petite taille, des coopératives agricoles et de leur expérience, en contribuant à leur reconnaissance en tant qu'organisations de producteurs dès lors qu'elles satisfont aux exigences légales nécessaires à cet effet.

3.1.3.1. Dans ce secteur, il faudra encore tenir compte du niveau de développement de chaque OP en déterminant une période de transition adéquate pour ces adaptations, et prévoir un soutien financier pour les transformations à effectuer et pour la création de mécanismes de contrôle.

3.1.3.2. Il convient encore d'observer qu'en vue de la réussite des nouvelles orientations, il sera nécessaire de revoir les mécanismes financiers afin que les interventions soient réalisées en temps utile, compte tenu de la fragilité économique de nombreux producteurs.

3.2. Cofinancement

3.2.1. Le Comité souligne l'incohérence qu'introduirait au sein de la PAC, en ce qui concerne ses principales lignes de crédit au secteur des fruits et légumes, l'adoption du système du cofinancement par les producteurs et les États membres, dans la mesure où d'autres producteurs, dont les OCM ont déjà fait l'objet d'une réforme, continuent à bénéficier d'un financement exclusif du FEOGA-Garantie (céréales, oléagineux, produits de l'élevage).

3.2.2. En outre, il faut observer que les lignes cofinancées, comme l'ont démontré diverses actions antérieures, risquent d'avoir des effets inégaux lors de leur mise en œuvre, compte tenu des différences qui existent entre les économies des États membres, et d'accentuer ainsi les déséquilibres entre les producteurs des différentes régions de l'Union européenne au lieu de contribuer à leur rapprochement.

3.2.3. Les actions de promotion et de commercialisation, d'amélioration de la qualité des produits et de protection de l'environnement, pour lesquelles est envisagé un cofinancement, correspondent à des objectifs que la majorité des citoyens de l'Union réclament; cependant, ces objectifs ne seront réalisables que lorsque les produits importés de pays tiers seront soumis aux mêmes exigences, y compris pour l'étiquetage; dans le cas contraire, ces mesures pourraient avoir des effets néfastes sur les coûts que devront supporter les producteurs européens.

3.2.4. La mise en œuvre éventuelle de ce cofinancement exige une période de transition importante financée à 100 % par l'Union, mais c'est seulement à la fin de cette période et après une analyse rigoureuse de l'évolution enregistrée par les OP et sur le marché que son application pourra être étudiée.

3.3. Fonds de roulement

3.3.1. Le Comité accueille avec intérêt la proposition de création de ce fonds pour les OP, qui devrait consister en un vrai fonds d'intervention et de gestion du marché, et considère qu'il s'agit là d'un instrument utile aux programmes qu'elles seront amenées à mettre en œuvre dans le but principalement de parvenir à la compétitivité nécessaire.

3.3.2. S'agissant de l'utilisation éventuelle de ce fonds pour financer les retraits et les ventes à l'industrie, le Comité estime que le secteur des fruits et légumes ne peut faire l'objet d'une discrimination par rapport aux autres OCM qui ont déjà été soumises à une réforme et, pour cela, il ne doit pas constituer une exception et doit participer financièrement à ce type d'actions.

3.3.3. De même, en ce qui concerne l'apport public à ce fonds, il convient de tenir compte:

- de la situation des produits commercialisés;
- du niveau d'organisation de la région;
- du type de producteurs associés;
- d'une éventuelle perturbation des relations de concurrence dans le marché intérieur, que pourrait entraîner la diversité des politiques pratiquées par les États membres.

3.3.4. Le Comité recommande également de faciliter, dans le cadre de la réforme de l'OCM des fruits et légumes, la protection des producteurs contre les catastrophes naturelles, en particulier à travers l'octroi d'aides financières aux producteurs, ainsi qu'à leurs entreprises et aux coopératives; pour la souscription de contrats d'assurance ⁽¹⁾ contre les dommages causés par la grêle et les gelées et de favoriser la mise en place de dispositifs (filets) de protection contre la grêle et d'un système de défense antigelées.

3.4. *Fonctionnement du système des retraits*

3.4.1. Les retraits doivent constituer exclusivement un système de régularisation du marché destiné à faire face aux excédents conjoncturels. Ils ne peuvent en aucun cas devenir un objectif de la production; pour empêcher cela, la mise en place de mesures s'impose.

La réforme du système des retraits devra se faire en fonction de critères objectifs, étant donné qu'il n'y a eu de comportement incorrect qu'en ce qui concerne six seulement des quatorze produits couverts par l'OCM. Aussi ne pourra-t-on accepter des critères de pénalisation globale.

Toutes restrictions des prix de retrait, ainsi que le pourcentage d'intervention, pour les produits qui connaissent des excédents structurels, devraient être accompagnés de mesures d'arrachage financées à 100 % par des fonds communautaires.

3.4.2. Le Comité juge utile de fixer à l'avance les pourcentages maximaux des produits à retirer du marché, en fonction des quantités effectivement commercialisées par chacune des organisations de producteurs.

Il est d'avis que cette limitation doit également être prévue pour les produits auxquels les prix de retrait ne s'appliquent pas mais qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une intervention.

3.4.3. Le Comité estime que, concernant les produits retirés, il faut étudier et mettre en œuvre des solutions de rechange autres que la destruction, qui suscite généralement des réactions défavorables dans l'opinion publique. Peut-être conviendrait-il d'envisager des solutions telles que la distribution gratuite aux plus démunis, des actions de promotion institutionnelle et éducative, l'alimentation du bétail, etc., en veillant néanmoins à ce que ces actions ne provoquent pas de distorsions sur le marché.

3.5. *Contrôle des importations dans le cadre du GATT*

3.5.1. Conformément aux termes des accords conclus dans le cadre du GATT, il convient de concevoir un modèle pour l'application pratique du régime des prix d'entrée ainsi qu'une clause de sauvegarde spéciale. Pour cela, il faudra tenir compte des caractéristiques commerciales des fruits et légumes. Ainsi, pour déterminer le prix à la frontière, il faudra prendre en considération le prix d'importation, les droits additionnels et la moyenne des prix pratiqués pour les produits européens et pour les produits importés, sur les marchés de gros de l'Union.

La méthode de calcul du prix d'entrée devra être clarifiée afin d'éviter de graves distorsions de concurrence.

3.5.2. La Commission doit étudier les mesures appropriées pour parvenir à un contrôle adéquat de la quantité, du prix et de la qualité de l'ensemble des produits importés, afin de surveiller les marchés et de garantir aux consommateurs des marchandises saines et de qualité, ainsi qu'une information sur le produit présenté moyennant un étiquetage approprié.

3.5.3. Le Comité souligne que le marché des fruits et légumes ne connaît pas suffisamment les règles d'application dérivées des accords du GATT ainsi que les modalités d'application de la préférence communautaire.

3.5.4. Toujours dans le cadre des accords du GATT, il ne faudra pas permettre la création de barrières artificielles à la circulation des marchandises telles que, par exemple, les barrières phytosanitaires. Si de telles barrières devaient néanmoins exister, les règles à respecter devront être claires et égales pour tous les pays signataires des accords.

3.6. *Normes de qualité*

3.6.1. Les normes de qualité devraient être conservées, car elles contribuent grandement à la transparence du marché et facilitent les relations commerciales en proposant un ensemble d'indications utiles au choix du consommateur.

3.6.2. Néanmoins, le Comité invite la Commission et les différents agents concernés à les revoir afin de répondre aux besoins du consommateur, surtout en ce qui concerne la qualité sanitaire et les valeurs nutritives des produits ainsi que certaines données organoleptiques.

3.6.3. La normalisation devra être utilisée comme un instrument de gestion du marché en cas de crise.

3.7. *Interprofession*

3.7.1. L'organisation verticale du secteur aurait tout à gagner du développement de l'interprofession, comme l'attestent les résultats obtenus dans certains États où elle est pratiquée avec efficacité; par conséquent, le Comité considère que, sur la base des principes que sont le caractère volontaire et la représentativité, les interprofessions devraient disposer d'un cadre juridique communautaire approprié.

3.8. *Délocalisation*

3.8.1. Bien que le document de la Commission minimise ce phénomène, le Comité estime que les conditions existent pour qu'il survienne dans de nombreuses régions, ce qui pourrait constituer un problème sérieux

⁽¹⁾ Rapport d'information doc. CES 455/94 final — Avis d'initiative JO n° C 313 du 30. 11. 1992.

dans les prochaines années; pour cette raison, le Comité invite à surveiller les symptômes de ce phénomène et leur évolution, afin de les traiter à temps.

3.9. Période transitoire

3.9.1. Les transformations du marché vont se poursuivre et seront difficilement quantifiables, surtout en ce qui concerne l'augmentation des importations. Il sera ainsi nécessaire de prévoir dans chaque région des plans d'adaptation qui permettent d'orienter la production. Les mesures devront avoir un effet de choc pour parvenir à préserver la compétitivité de la production européenne; il faudra disposer à cet effet de plans de contrôle et d'évaluation de l'efficacité des mesures applicables.

3.9.2. Les mesures de reconversion et de restructuration qu'il conviendra de prendre devront viser la satisfaction de la demande, tout en maintenant un degré d'auto-provisionnement identique ou tout au moins équivalent au taux actuel (40 % de la consommation) et en orientant les investissements vers des zones appropriées en vue de préserver l'emploi local et d'éviter un exode vers les grandes agglomérations.

3.9.3. La durée de la période transitoire doit être établie en fonction des résultats de l'évaluation réalisée et du volume des moyens financiers à engager.

3.10. Information statistique

3.10.1. Le Comité prend acte de la préoccupation de la Commission concernant les lacunes statistiques et considère qu'il faut travailler activement à l'amélioration

de l'information statistique, notamment en y associant les responsables du secteur: la production, le commerce et l'industrie et la consommation, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives.

3.11. Produits transformés

3.11.1. La transformation doit constituer une destination stable pour une partie de la production communautaire de fruits et légumes, et non, comme c'est aujourd'hui le cas pour divers produits, une simple destination marginale et accessoire par rapport au marché des produits frais; il faut pour cela créer des conditions de transparence et de stabilité dans les relations entre producteurs et transformateurs.

3.11.2. La réglementation du marché des produits frais ne pourra en aucun cas faire obstacle à ce que ces produits soient dirigés vers la transformation, ce pourquoi le Comité pourra soutenir le maintien d'une OCM autonome pour ces produits, dans l'esprit du règlement (CEE) n° 426/86, qui est adapté à la réalité du marché intérieur et à une plus grande souplesse de la production, principes qui sont d'ailleurs inscrits dans le document de la Commission.

3.11.3. Il faut également que les transformateurs puissent être en mesure d'acquérir les matières premières à des prix plus compétitifs, ou plus accessibles, ce que permettrait un système contractuel garantissant aux producteurs agricoles des prix minima et aux industriels de la transformation la différence de prix entre la matière première communautaire et celle provenant de pays tiers concurrents.

Fait à Bruxelles, le 26 janvier 1995.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

1. Amendements repoussés (article 47, 3^e alinéa du Règlement intérieur)

Les amendements suivants ont été repoussés au cours des débats :

Point 2.9 (dernier tiret)

Supprimer «... les contrôles;» et remplacer par :

«... l'information auprès des consommateurs; celle-ci devrait couvrir la qualité et la taille des produits importés et, si possible, leur mode de production ».

Exposé des motifs

Les consommateurs se sont montrés opposés à des contrôles de qualité qui conduisent, par exemple, au retrait du marché des pommes de petite taille appréciées des enfants. Ils souhaitent en revanche être informés quant à la taille et aux méthodes de production.

Résultat du vote

Voix pour : 41, voix contre : 56, abstentions : 10.

Paragraphe 3.2 — Cofinancement

Supprimer 3.2.1, 3.2.2 et 3.2.3 et remplacer par :

«3.2.1. Le Comité accueille favorablement l'introduction d'un cofinancement dans ce secteur. Cela permettra une utilisation plus responsable et plus prudente des fonds de l'UE et indiquera la voie à suivre pour une poursuite de la réforme dans d'autres secteurs ».

Renommer 3.2.4 en 3.2.2 et remplacer « any » à la première ligne par « the » (ne concerne pas la version française).

Biffer à partir de « UE » à la 4^e ligne jusqu'à la fin du paragraphe 3.2.2.

Exposé des motifs

Le cofinancement signifie qu'il y a une contribution des États membres aux dépenses. Cette contribution des budgets nationaux est susceptible d'inciter les États membres à faire preuve de prudence et à les responsabiliser pour déterminer les montants qui doivent réellement être dépensés.

Résultat du vote

Voix pour : 40, voix contre : 64, abstentions : 8.

Paragraphe 3.6.3

Supprimer.

Exposé des motifs

Les consommateurs se sont montrés opposés à des contrôles de qualité qui conduisent, par exemple, au retrait du marché des pommes de petite taille appréciées des enfants. Ils souhaitent en revanche être informés quant à la taille et aux méthodes de production.

Résultat du vote

Voix pour : 40, voix contre : 59, abstentions : 7.

2. Texte de l'avis de section rejeté au profit d'un amendement adopté (article 47, 4^e alinéa du Règlement intérieur)

Point 3.1.3 (première phrase)

« Le but recherché est de sauvegarder, de manière viable et durable, les principes du contrôle objectif de l'offre grâce à la participation active des producteurs ».

Résultat du vote

Voix pour : 67, voix contre : 28, abstentions : 9.
