

N° 437

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la filière arboricole,

Par Mme Adeline GOUSSEAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Arboriculture.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE FILIÈRE ARBORICOLE BÉNÉFICIAIRE DE NOMBREUX ATOUTS	7
A. UN POIDS SUBSTANTIEL EN TERMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX	7
B. UN RÔLE IMPORTANT EN TERMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'ENVIRONNEMENT	7
C. DES PRODUITS D'UNE GRANDE VARIÉTÉ ET D'UNE REMARQUABLE QUALITÉ	8
D. UN CAPITAL CONFIANCE RARE AUPRÈS DU CORPS MÉDICAL ET DES CONSOMMATEURS	9
II. DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES AGGRAVÉES PAR UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE	9
A. UNE CONJONCTURE DIFFICILE	9
1. Des crises récurrentes depuis le début des années 90	9
2. Des résultats inquiétants au cours des derniers exercices	10
3. Des éléments de conjoncture économique défavorables	11
B. UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE	12
1. Une vulnérabilité particulière aux aléas climatiques	12
2. Une très grande périssabilité des produits	12
3. Un verger en constante diminution	13
4. Un déficit extérieur ne cessant de croître	14
5. Des pertes de marché continues	15
6. Une consommation en perte de vitesse	15
7. Un manque de compétitivité dû à des coûts sociaux élevés	16
8. Une faible attractivité pour les salariés et les exploitants	17
9. Une organisation commune de marché peu efficace	18
10. Un rapport de force déséquilibré avec la filière aval	18
III. DES MESURES DE SOUTIEN INITIÉES PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS	19
A. LES INITIATIVES PROVENANT DES PROFESSIONNELS	19
1. La semaine « fraîche attitude »	19
2. La charte « fruits, légumes et société »	20
3. Les opérations ponctuelles de promotion	21
B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PUBLIQUES	21
1. Les plans de soutien gouvernementaux	21
a) L'action du ministère de la santé à travers le Plan national nutrition santé (PNNS)	21
b) Les plans de soutien à la filière du ministère de l'agriculture et de la pêche	23
c) Le plan de modernisation du commerce des fruits et légumes du ministère des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	25
2. Les mesures législatives issues de textes en matière rurale ou agricole	26
a) La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	26
b) La loi du 2 août 2005 relative aux PME	27
c) La loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole	28

IV. LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER LA FILIÈRE VERS SA MODERNISATION	29
A. MIEUX ORGANISER L'OFFRE	29
1. <i>Renforcer le rôle de l'interprofession</i>	29
a) Une architecture complexe dans le secteur des fruits	29
b) Des prérogatives substantielles pour orienter la filière.....	30
c) La nécessité d'une meilleure utilisation des instruments législatifs.....	31
2. <i>Restructurer l'amont au niveau de la première mise en marché</i>	32
a) Une dissémination de l'offre préjudiciable	32
b) Une restructuration aujourd'hui indispensable.....	32
3. <i>Faire évoluer le droit de la concurrence</i>	33
a) Un cadre réglementaire extrêmement contraignant	33
b) Des marges de manœuvre à restaurer.....	34
4. <i>Améliorer la productivité et la compétitivité</i>	35
a) Alléger les coûts de main d'œuvre et simplifier le recrutement.....	35
b) Poursuivre les efforts d'amélioration de la qualité et d'innovation	36
5. <i>Mieux anticiper les crises pour mieux réagir</i>	37
B. CONFORTER LE CADRE COMMUNAUTAIRE	38
1. <i>Rééquilibrer la réglementation du contrôle sanitaire à l'import et à l'export</i>	38
2. <i>Obtenir une réforme satisfaisante de l'OCM « fruits et légumes »</i>	39
a) Une priorité reconnue de longue date.....	39
b) Des avancées probables à court terme.....	39
3. <i>Mettre en place un véritable système de gestion des crises</i>	41
C. PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE RÉCOLTE	42
1. <i>Une volonté récente de la part des pouvoirs publics de renforcer les dispositifs existants</i>	42
2. <i>Un mécanisme a priori justifié pour le secteur arboricole</i>	42
3. <i>Des écueils importants restant à écarter</i>	43
D. STIMULER LA DEMANDE	44
1. <i>Diversifier les formes de commercialisation et de consommation</i>	44
2. <i>Adapter les débouchés et les modes de distribution</i>	45
3. <i>Mieux informer le consommateur et mieux communiquer</i>	46
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

Mesdames, Messieurs,

La situation générale de la filière arboricole, c'est presque un euphémisme, est difficile. De crise en crise, de rapport en rapport, de plan de soutien en plan de soutien, le secteur, encore florissant il y a quelques années, peine à maintenir une compétitivité et une attractivité satisfaisantes face à une concurrence européenne, et à présent mondiale, qui ne cesse de s'exacerber.

Et pourtant, comme le rappelait lui-même le ministre de l'agriculture le 27 janvier de cette année à l'occasion du 60^{ème} congrès de la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF), la filière reste d'une grande importance stratégique, et ce pour au moins trois motifs :

– économique : sa contribution à la richesse nationale est déterminante puisqu'elle génère un chiffre d'affaires de plus de 11 milliards d'euros, dont une partie substantielle à l'exportation, représentant pas moins de 105.000 emplois à temps plein ;

– territorial : les entreprises arboricoles sont présentes partout en France et participent de façon décisive au développement équilibré de nos territoires, dans les zones rurales comme dans des espaces semi urbanisés ;

– de santé publique, enfin : le rôle positif des fruits et légumes sur la santé et leur place prépondérante dans une alimentation variée et équilibrée sont aujourd'hui largement connus.

C'est donc à un véritable paradoxe que se trouve confrontée la filière : reconnue unanimement pour son poids économique et social, son lien avec le tissu rural et sa plus-value en termes sanitaires, elle fait aujourd'hui face à une crise globale remettant en cause jusqu'à son avenir même.

Le Sénat suit avec une grande attention les problématiques du secteur arboricole à travers l'intérêt porté à celui, plus large, des fruits et légumes. En son sein, la commission des affaires économiques s'est investie plus particulièrement sur le sujet. Ainsi, le groupe d'études « économie agricole et alimentaire », présidé par M. Gérard César, a créé en son sein une section consacrée spécifiquement à la filière « fruits et légumes ». Son président, M. Daniel Soulage, est à l'origine de plusieurs colloques et manifestations organisés au Sénat relatifs à la filière, ainsi que d'initiatives législatives visant à la soutenir.

C'est dans la continuité de ces travaux qu'il a paru opportun à la commission des affaires économiques de charger votre rapporteur d'un rapport d'information présentant un constat sur la situation du secteur, un rappel des principales mesures et actions déjà entreprises, mais aussi des pistes prospectives en vue d'un redressement de la filière.

Après une quinzaine d'auditions, tant de producteurs que de coopérateurs, de représentants de l'interprofession, de distributeurs ou encore de responsables administratifs, il est apparu à votre rapporteur que la situation, certes difficile pour le secteur tout entier, n'était pour autant pas définitivement compromise, loin s'en faut. Au-delà du message sur l'urgence d'une reprise en main globale du secteur, tous se sont en effet retrouvés sur la foi en un avenir positif pour la filière.

C'est à une telle préservation, mais aussi à une modernisation et à un développement de nos vergers, que ce rapport se propose d'apporter sa contribution.

I. UNE FILIÈRE ARBORICOLE BÉNÉFICIAIRE DE NOMBREUX ATOUTS

A. UN POIDS SUBSTANTIEL EN TERMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

La filière arboricole représente un marché de première importance pour l'agriculture française et, plus largement, pour l'économie nationale. En 2004, la production de fruits s'est élevée à 3.500.000 tonnes en volume et 2,9 milliards d'euros en valeur, faisant de notre pays le troisième producteur du secteur dans l'Europe communautaire, après l'Italie et l'Espagne. Les espèces les plus cultivées sont, dans l'ordre décroissant, la pomme, la pêche, le melon, la poire, l'abricot, la prune et le raisin de table.

Une partie importante de la production arboricole est destinée à l'export. De fait, on ignore par exemple qu'une pomme sur deux des 1.600.000 tonnes du marché du frais est vendue à l'étranger, dont 80 % à l'Union européenne et 20 % à des pays tiers.

Le secteur est fortement employeur de main d'œuvre. En 2004, il regroupait en effet environ 42.000 exploitations, soit 6,5 % du total des exploitations agricoles françaises, dont 17.000 spécialisées. Il occupe environ 305.000 personnes, dont 226.000 salariés, soit le cinquième du nombre total de salariés agricoles.

B. UN RÔLE IMPORTANT EN TERMES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'ENVIRONNEMENT

Au plan de l'aménagement du territoire, l'importance des exploitations arboricoles est loin d'être négligeable. Le verger national s'étend en effet sur 194.000 hectares, soit 0,8 % de l'ensemble de la surface agricole utile (SAU) totale. Si sa répartition géographique est très diversifiée, la production fruitière se concentre toutefois dans trois grandes régions : la vallée du Rhône, la vallée de la Garonne et la vallée de la Loire.

En outre, l'arboriculture est une activité de proximité : une majorité d'exploitations est de petite taille -couramment inférieure à 2 hectares- et monofruits, seules 10 % s'étendant sur plus de 20 hectares et produisant plusieurs espèces. L'activité arboricole, par ailleurs, maintient la densité du tissu rural : on estime qu'un hectare de pommiers emploie en moyenne une personne à l'année, pour les activités de production, calibrage et conditionnement ; tandis qu'un arboriculteur fait travailler environ 34 corps de métiers différents.

Le maintien de la multitude de vergers que comporte la France est un enjeu autant environnemental que sanitaire. Outre leurs qualités esthétiques et

la valorisation touristique qui peut en découler, les vergers constituent en effet des biotopes où flore et faune coexistent de façon équilibrée sur le long terme. Conscients de cette particularité, les exploitants prennent un soin spécifique de leur environnement : la culture arboricole est *leader* en matière de produits et traitements intégrés. Mais l'abandon des vergers, s'il ne s'accompagne pas de l'arrachage des arbres, provoque rapidement l'apparition de problèmes sanitaires tels que le développement de maladies végétales comme la sharka.

C. DES PRODUITS D'UNE GRANDE VARIÉTÉ ET D'UNE REMARQUABLE QUALITÉ

Par ses traditions et la diversité de son climat, la France est un terrain d'élection pour la culture de nombreuses espèces et variétés de fruits, à toute époque de l'année. A cet égard, l'apport des territoires d'outre-mer est très important, permettant à notre pays de produire et d'exporter également des fruits exotiques, absents du territoire métropolitain.

La qualité de la production arboricole nationale n'a, quant à elle, cessé de croître ces dernières années, que ce soit en termes d'aspect extérieur des fruits, de saveur gustative ou de constance qualitative. Un produit comme le melon, par exemple, possède un degré de qualité quasi garanti pour le consommateur, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années. Les investissements réalisés en recherche et production ont été à cet égard capitaux : sait-on que l'intensité capitaliste d'une tonne de pommes est supérieure à celui d'une tonne d'acier ?

Au-delà de l'investissement des exploitants eux-mêmes, la grande diversité et qualité des produits tiennent également aux structures professionnelles et publiques qui les entourent et leur apportent une précieuse assistance technique. A cet égard, on citera bien sûr Viniflor, l'Interfel, l'Adar, l'Inra, le Cirad, les services de la protection des végétaux ou encore l'Ademe, en faisant une place particulière au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CITFL).

Organisme d'utilité publique sans but lucratif créé dans l'après-guerre, le Citfl mène, sous l'égide des pouvoirs publics, des missions d'expertise et d'animation contribuant à la maîtrise de la qualité, à la garantie de la sécurité alimentaire et de la traçabilité, au respect de l'environnement et à la recherche du développement durable en matière de fruits et légumes. Représentant toutes les familles professionnelles de la filière, du producteur au détaillant, son département « fruits et technologie » propose études et expérimentations, veille technique, conception et réalisation d'outils divers, services et prestations techniques diverses.

D. UN CAPITAL CONFIANCE RARE AUPRÈS DU CORPS MÉDICAL ET DES CONSOMMATEURS

Dans un environnement marqué par l'augmentation des produits alimentaires industriels et le développement des maladies liées à une mauvaise alimentation, les vertus des fruits ne sont plus à souligner. Grâce à leur forte teneur en vitamines, sels minéraux et oligo-éléments, ainsi qu'à leurs vertus antioxydantes, les fruits -ainsi que les légumes- constituent un moyen simple et efficace de prévention de nombreuses pathologies cardio-vasculaires et dégénératives, telles que le cancer. Ils apportent en effet certains éléments indispensables à la santé humaine : vitamine C, vitamine E, vitamine B9, caroténoïdes, mais aussi potassium, magnésium, calcium et de nombreux polyphénols.

Au-delà de la richesse nutritionnelle des fruits, leur faible densité énergétique doit être soulignée. Ainsi, ils apportent peu de calories pour des volumes importants et les sucres naturels qu'ils contiennent –fructose- procurent un effet durable de satiété par rapport à des produits allégés. En tant que tels, ils sont appelés à constituer l'une des familles d'aliments de base de toute alimentation équilibrée. En recommandant de consommer 5 à 10 portions de fruits et légumes par jour, c'est 200 à 400 grammes de fruit qu'il est officiellement conseillé de consommer quotidiennement.

L'aspect qualitatif et gustatif est également fondamental. Résultant de techniques de production performantes, innovantes et de plus en plus respectueuses de l'environnement, les fruits donnent lieu à un acte de consommation directement lié au plaisir des sens. Déclinable sous de multiples formes (frais, appertisé, surgelé, en jus, en sorbet, en glace, mélangé à des produits laitiers ...), consommable à tout moment de la journée et flatteur aux papilles du fait des sucres qu'il contient, le fruit est l'aliment plaisir par excellence. A titre anecdotique, mais révélateur, on relèvera que c'est essentiellement de fruits qu'était composée la corne d'abondance nourrissant Zeus, le plus important des dieux païens, dans son enfance.

II. DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES AGGRAVÉES PAR UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE

A. UNE CONJONCTURE DIFFICILE

1. Des crises récurrentes depuis le début des années 90

Le secteur des fruits, se caractérisant par un difficile équilibre entre offre et demande, est marqué de façon récurrente par d'importantes variations des cours aboutissant souvent à des crises : d'offre lorsque toutes les régions produisent en même temps ou que le climat est particulièrement favorable ; de demande dans les cas inverses. La relative substituabilité d'un produit à l'autre

renforce les effets de ces crises, la baisse du prix d'un produit entraînant avec elle celle des autres.

Des crises de nature **climatique** (gels de 1991, 1998 ou 2003) et **sanitaire** (apparition de maladies dites « émergentes », telles que sharka, xanthomonas, monilia...) sont apparues au cours de la dernière décennie et ont aggravé l'effet des crises de nature purement économique.

Ces crises **économiques**, dont les dernières ont eu lieu en 1999, 2000 et 2002¹, ont profondément fragilisé les exploitations et réduit de façon drastique des capacités d'investissement, faisant perdre à notre pays son avance en termes d'innovation variétale et de qualité des produits.

2. Des résultats inquiétants au cours des derniers exercices

- Selon les statistiques fournies par le Conseil national des centres d'économie rurale (CNCER)², les résultats comptables de l'**année 2004** révèlent une dégradation de la situation économique et financière des exploitations par rapport à l'année précédente.

Le résultat d'exploitation est ainsi passé de près de 50.000 euros à moins de 1.000 euros, du fait à la fois d'une baisse du prix des produits³ et d'une augmentation des charges. Si les producteurs de pommes sont parvenus à maintenir leur rentabilité, celle des producteurs de pêches s'est en revanche très sérieusement dégradée.

Plusieurs éléments expliquent les résultats particulièrement médiocres de l'année 2004 : de grosses difficultés d'écoulement dues à une faiblesse notable de la demande intérieure, du fait notamment du climat atypique de l'été ; une concurrence extérieure particulièrement dure, qu'il s'agisse des produits espagnols, grecs ou italiens, mais aussi marocains ou hollandais, pesant à la fois sur les prix internes et sur le niveau des exportations ; enfin, la mise en place par la grande distribution d'opérations promotionnelles ciblées pour une durée limitée, qui ont certes permis d'assainir le marché, mais ont sans doute également contribué à conserver des cours peu élevés.

- C'est une véritable situation de crise n'épargnant aucun produit à laquelle a été confrontée la filière durant l'**année 2005**. Faibles dès le début de l'année, les prix de vente à la production n'ont cessé de diminuer tout au long de l'été, passant rapidement au-dessous des coûts de production.

¹ Hormis les deux derniers exercices, traités dans le paragraphe suivant.

² Etude réalisée par le CNCER pour le compte de la FNPF, du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) et de l'Office national interprofessionnel des fruits, légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) pour l'année 2004, sur des exploitations dont 50 % du chiffre d'affaires au moins est issu de l'activité fruitière.

³ Le niveau moyen de prix des fruits a ainsi chuté de 32 % entre juillet 2003 et juillet 2004.

Ainsi, l'indicateur de marché du service de nouvelles des marchés (SNM), mis en place en 2005 en application de la loi du 23 février de la même année relative au développement des territoires ruraux, a d'ailleurs permis de notifier une situation de crise pour la quasi-totalité des fruits français.

Les pertes ont été très élevées pour les producteurs, la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF) les ayant chiffrées à 8 à 9.000 euros à l'hectare en pommes, 8.000 euros à l'hectare en cerises et 5.000 euros à l'hectare en pêches-nectarines.

● S'il est bien évidemment trop tôt pour avoir des données significatives sur l'ensemble de l'**année 2006**, certains éléments tendent à nourrir les inquiétudes des professionnels du secteur. Ils s'expliquent sans doute en grande partie par la météo médiocre du mois de mai, qui n'a pas incité les consommateurs à acheter en quantité importante les premiers fruits d'été.

Ainsi, selon les chiffres communiqués par Interfel, les prix de la cerise au stade du détail au mois de mai sont inférieurs à ceux des années précédentes, de 6 % par rapport à 2005 et de 30 % par rapport à la moyenne des quatre dernières années, et ceci alors que le volume de récolte est d'un niveau similaire.

3. Des éléments de conjoncture économique défavorables

Deux éléments économiques conjoncturels pèsent de façon importante sur la compétitivité de la filière : le coût de l'énergie et la parité euro/dollar.

Facteur aggravant ces dernières années, l'**augmentation spectaculaire des cours du pétrole** a provoqué un renchérissement du fuel à usage agricole, accroissant substantiellement les coûts de production d'un secteur où le machinisme est largement développé, même si le recours à des techniques de plantation ou de récolte manuelles reste encore important.

Parallèlement, les **niveaux élevés de parité euro/dollar** observés depuis l'introduction de la monnaie européenne en janvier 2002 pèsent sur les exportations. La mise en place d'une union monétaire, en rendant désormais impossible toute dévaluation compétitive, a par ailleurs incité des pays comme l'Espagne et l'Italie à recourir à une dévaluation sociale¹.

¹ Voir *supra*.

B. UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE

1. Une vulnérabilité particulière aux aléas climatiques

Le secteur des fruits et légumes se caractérise tout spécialement par sa très grande fragilité et sa sensibilité très importante à l'environnement et au climat. Hormis en ce qui concerne les productions sous abri, les conditions météorologiques ont en effet des incidences immédiates à un triple niveau :

– sur le **volume de production**. Il se trouve directement affecté par des événements climatiques un tant soit peu exceptionnels tels que gels tardifs, précipitations excessives, orages, canicule, sécheresse... L'année 2003, marquée par une succession d'accidents climatiques, a ainsi vu les filières fruitière et viticole enregistrer de très grosses pertes. Mais l'incidence du climat peut également jouer dans un sens inverse : des conditions extrêmement favorables conduiront à une production très fournie qui, si elle ne s'accompagne pas d'une hausse de la demande intérieure ou des exportations, provoquera une baisse des prix ;

– sur la **qualité de la production**. Si différentes techniques agricoles permettent aujourd'hui de « lisser » la qualité des productions d'une année à l'autre, les conditions climatiques n'en continuent pas moins de jouer un rôle éminent en la matière, qu'il soit positif ou négatif. A cet égard, les incidences de la météo sur la qualité des produits sont souvent indépendantes de celles sur leur volume de production, voire inverse : ainsi, la canicule de l'été 2003 s'est traduite, pour la filière viticole, par une récolte très limitée mais d'une excellente qualité ;

– sur le **niveau de consommation**. La variation de la demande en fruits est pour partie liée aux conditions climatiques, qui peuvent inciter les consommateurs à effectuer un arbitrage en faveur ou en défaveur de ces produits par rapport à d'autres productions agricoles et alimentaires. Ainsi, la demande a été soutenue durant l'été 2003 du fait de la canicule, qui incitait les consommateurs à manger plus léger et équilibré, tandis qu'elle a été plus atone en 2004 du fait de conditions climatiques incertaines.

2. Une très grande périssabilité des produits

A l'exception de certains produits tels que la pomme, les fruits ne peuvent être stockés en longue période, sous peine de voir leur qualité, leur fraîcheur et leur richesse nutritionnelle se dégrader. Ils doivent donc être commercialisés immédiatement, ce qui accroît largement la vulnérabilité de la production aux variations erratiques (volumes, prix) de la demande.

Ce paramètre a d'importantes incidences en matière de logistique. Il impose des délais de livraison très rapides, ainsi qu'une gestion parfaitement

coordonnée de la chaîne d'approvisionnement et il entraîne des complications dans l'exécution des contrats, tant au niveau de la régulation quantitative que qualitative de la production. Il induit des charges accrues en matière de transport, puisque celui-ci doit être quasiment journalier. Enfin, il expose les producteurs à la pression commerciale des circuits de distribution, puisque la recherche de points d'écoulement doit être menée à bien, en un temps extrêmement limité.

Les techniques de transformation et de conservation (surgélation, congélation, appertisation ...) des fruits excédentaires constituent des moyens de prolonger leur durée de commercialisation. Si notre pays est le principal producteur européen de légumes appertisés avec près de 40 % de la production, les chiffres sont cependant beaucoup moins bons dans le secteur de la transformation des fruits, où notre balance commerciale est largement déficitaire.

3. Un verger en constante diminution

Selon les statistiques provenant du ministère de l'agriculture et de la pêche¹, la France comptait, en 2002, 26.300 exploitations possédant un verger « neuf espèces »², la surface moyenne par exploitation étant d'un peu plus de six hectares.

Ces chiffres reflètent une perte pour l'arboriculture, depuis 1997, de 13 % d'exploitants et de 6 % des surfaces. Cette baisse s'inscrit dans une tendance déjà ancienne, puisque les superficies de vergers ont diminué de 20 % depuis 1992. Toutes les espèces ne sont pas également touchées : poire, pêche, pomme et prune ont été les plus affectées, les deux premières espèces ayant perdu jusqu'à un tiers de leurs surfaces de verger en dix ans ; en revanche, les abricots et les fruits à coque ont été épargnés.

D'une façon générale, pour la plupart des espèces, les surfaces arrachées sont supérieures aux surfaces plantées. Ainsi, le taux de renouvellement des arbres étant insuffisant, le potentiel de production se réduit-il et les vergers perdent de leur compétitivité. Par exemple, la poire est aujourd'hui parvenue à un potentiel de production trop faible pour continuer à être rentable.

Cet amenuisement du verger touche toutes les grandes régions productrices, dans des proportions légèrement différentes toutefois. Ainsi, depuis 2003, les superficies consacrées à l'arboriculture sont en recul de 13 %

¹ Enquête réalisée tous les cinq ans par le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du ministère de l'agriculture et de la pêche sur la structure des vergers, en prenant pour unité statistique les exploitations agricoles ayant une surface en verger égale au moins à 30 ares.

² Pomme, poire, pêche, pruneau, abricot, cerise, kiwi, noix et agrumes, soit l'essentiel du verger français.

en Rhône-Alpes, 20 % en Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA) et 22 % en Languedoc-Roussillon.

Cette évolution est inquiétante par ses répercussions en matière :

– économique : les vergers soustraits à la production arboricole risquent d'être en partie laissés à l'abandon, l'absence de droits à paiements uniques (DPU)¹ rendant difficile l'implantation de cultures alternatives ;

– sociale : une étude menée par le FNPF à l'automne 2005 anticipe une perte d'environ 16.500 emplois au niveau de la production. Du reste, les conséquences psychologiques désastreuses liées à l'abandon de leur exploitation par des producteurs surendettés et souvent jeunes, ont été soulignées à plusieurs reprises par les personnes auditionnées, certains exploitants allant jusqu'à la dépression, voire le suicide.

4. Un déficit extérieur ne cessant de croître

Alors qu'en 2004, le commerce extérieur des produits agricoles a dégagé un excédent de 1,7 milliard d'euros, la balance des échanges dans le secteur des fruits s'est soldée cette même année par un déficit de 1,3 milliard d'euros, selon les Douanes françaises. En effet, notre pays a importé 2,6 millions de tonnes de fruits frais, pour une valeur de 2,4 milliards d'euros, tandis qu'il n'en exportait que 1,2 million de tonnes, pour une valeur de 1,1 milliard d'euros.

Ce déficit est devenu quasi structurel et n'a cessé de s'aggraver ces dernières années. Ainsi, il n'était « que » de 0,7 milliard d'euros en 2000, soit deux fois moindre environ par rapport à celui de 2004. Il s'explique par la nécessité d'importer des fruits que nous sommes incapables de produire -du moins en quantités suffisantes- sur le territoire national (agrumes, fruits exotiques).

A cela s'est ajoutée, progressivement, l'importation de fruits cultivés sur notre territoire pour répondre à l'élargissement de la consommation en-dehors des périodes habituelles de production française. Ainsi, depuis 1990, les importations de fruits « métropolitains »² ont largement progressé : les entrées de fraises ont plus que doublé, celles de prunes et de fruits rouges triplé, celles de pêche ont augmenté d'un tiers.

Un peu plus de 60 % des importations de fruits proviennent de quatre pays seulement : l'Espagne (qui, à elle seule, en fournit près de 40 %), la Côte d'Ivoire, l'Italie et l'Afrique du Sud.

¹ Instaurés par la dernière révision de la PAC, en juin 2003, les DPU sont des aides découplées dont le nombre et la valeur sont établis pour chaque exploitation sur la base des surfaces et des aides directes perçues au cours de la période 2000, 2001, 2002, dite « période de référence ».

² Fruits produits également sur le territoire français.

5. Des pertes de marché continuelles

Depuis 2000, la France n'a cessé de perdre des parts de marché sur de nombreuses destinations : en Asie, en raison d'une montée en puissance de la Chine, mais aussi en Europe, du fait d'une concurrence intracommunautaire accrue, notamment avec l'Espagne et les pays nouvellement adhérents à l'Union européenne, au premier chef desquels la Pologne.

La filière pomme, qui représente près des trois-quarts des volumes exportés, est caractéristique de cette tendance. Alors que notre pays a été pendant de très nombreuses années le premier exportateur mondial, il est désormais passé à la troisième place, derrière la Chine et le Chili. La montée en puissance des producteurs de pommes situés dans l'hémisphère sud est d'ailleurs à l'origine de la crise ayant affecté la filière française en 2005.

Les pays d'exportation sont très majoritairement concentrés dans l'Union européenne, pour 85 % des volumes exactement. Six pays accueillent les trois-quarts de nos exportations : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas, Belgique et Italie. Or, à l'exception de cette dernière, le commerce avec chacun de ces pays s'est ralenti ces dernières années.

6. Une consommation en perte de vitesse

Le recul de la consommation n'est pas propre aux fruits, mais aux produits frais en général. Ainsi, depuis 1997, les quantités achetées de fruits ont diminué de 12 %, et celles de légumes (hors pommes de terre) de 14 %. D'une façon plus globale, cette évolution générale s'inscrit dans une tendance à la baisse de la part de l'alimentation dans la structure de consommation des Français : en 1960, les ménages consacraient 18,2 % de leur budget à l'achat de produits alimentaires, contre 13 % en 2005¹. Si les volumes d'achat ont augmenté, du fait de la croissance du revenu des ménages durant cette période, cela n'a pas profité de façon significative au secteur des fruits, dont l'augmentation du niveau des prix a été bien inférieure à celle d'autres secteurs, alimentaires ou non.

Contrairement à l'opinion courante, la variable prix n'est d'ailleurs pas la plus importante. Ainsi, le motif principalement avancé par les consommateurs pour expliquer la baisse de leurs achats de fruits est, selon les études menées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), de « *passer moins de temps à faire la cuisine et des corvées d'épluchage* ».

¹ *L'arbitrage des ménages en faveur de produits innovants en technologie, ainsi que la préférence des nouvelles générations pour les produits transformés, expliquent en partie cette évolution.*

S'il n'est pas déterminant à lui seul, le prix reste néanmoins un critère essentiel : diverses études ont montré qu'au-delà de cinq euros le kg, le consommateur limite très fortement les quantités achetées. Mais au-delà du prix réel, variant fortement selon la conjoncture, c'est le prix perçu qui est souvent décisif : une étude récente du CREDOC montre que les consommateurs ont une estimation de l'évolution du prix des fruits et légumes bien supérieure à ce qu'elle est réellement, en raison notamment d'un manque de repères depuis le passage à l'euro.

L'étude SECODIP 2003¹ fait état d'une segmentation marquée des consommateurs. Elle révèle ainsi que le coeur de clientèle traditionnel est principalement constitué des plus de 50 ans et plus spécifiquement des « vieux couples » (65 ans et plus), des « couples d'âge moyen » (35-64 ans), des « familles avec enfants majeurs » et des « vieux célibataires ». En revanche, les jeunes sont traditionnellement sous-consommateurs, en particulier, les « célibataires d'âge moyen », les « jeunes couples » et les « jeunes célibataires ».

7. Un manque de compétitivité dû à des coûts sociaux élevés

La compétitivité-prix des produits français est très largement inférieure à celle de ses principaux concurrents, et ce en raison de coûts salariaux importants. La différence serait, selon le rapport du député Jacques Le Guen sur les distorsions de concurrence entre pays membres de l'Union européenne en matière agricole liées à l'emploi², de 40 à 70 %.

Le secteur arboricole est très fortement employeur de main d'œuvre : à titre d'exemple, il faut environ une heure de travail manuel pour récolter 15 kg de cerises. Or, les contraintes liées au coût du travail se sont aggravées depuis 2000, avec la mise en place de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures, le coût de la main d'œuvre ayant augmenté pour les arboriculteurs de 25 à 35 % depuis cette date.

Ce constat n'est pas nouveau. Ainsi, le problème avait été largement soulevé dès 1997 dans le rapport d'information sénatorial que MM. Jean Huchon, Jean-François Le Grand et Louis Minetti³ avaient publié sur le sujet. Y était en effet préconisé un « *allègement, pour les exploitations, des charges sociales pesant sur la main-d'oeuvre, notamment saisonnière* », en vue de redynamiser la filière.

¹ *Etude Sécodip CONSOSCAN mesurant, pour 2003, les achats des ménages Français pour leur consommation au domicile sur un panel de 3.000 ménages représentatifs de la population française.*

² *Etude comparée au niveau européen de l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole, rapport fait par M. Jacques Le Guen à la demande de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, en mai 2005.*

³ *Fruits et légumes : une véritable ambition pour le secteur, rapport d'information fait par MM. Jean Huchon, Jean-François Le Grand et Louis Minetti au nom de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, 1996-1997, n° 354.*

L'écart entre le coût de la main d'œuvre en France et chez nos principaux concurrents ne cesse de croître : il est aujourd'hui 10 % supérieur à celui de l'Italie, où 67 % de la main d'œuvre agricole ne serait pas déclarée, et 30 % à celui de l'Espagne, voire davantage. Ainsi, le coût de production moyen d'un kilo de nectarines est de 40 centimes d'euros environ au-delà des Pyrénées, contre 1 euro en deçà. Quant à l'Allemagne, elle tend à devenir une sérieuse concurrente depuis qu'elle fait appel à de la main d'œuvre polonaise.

8. Une faible attractivité pour les salariés et les exploitants

Employant une main d'œuvre essentiellement saisonnière, le secteur arboricole connaît des **difficultés croissantes à recruter et à fidéliser des travailleurs**, que ce soit d'un point de vue quantitatif ou qualitatif. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les tensions observées sur ce marché sectoriel du travail :

- pénibilité des tâches requises, relevant quasi systématiquement de travaux manuels demandant, pour certains, une importante endurance physique ;
- caractère saisonnier du travail, souvent concentré durant l'été et le début de l'automne ;
- précarité des relations contractuelles, avec un nombre particulièrement élevé de contrats à durée déterminée ou à temps partiel ;
- localisation des sites de travail dans des zones rurales, difficilement accessibles pour une population urbaine ou suburbaine ;
- faiblesse des salaires, variant souvent au niveau du SMIC ;
- absence de perspectives d'ascension professionnelle...

Dans un tel contexte, le cycle de recrutement devient de plus en plus problématique pour les employeurs, certains d'entre eux devant faire appel à une main d'œuvre étrangère. Cette utilisation de salariés provenant de pays extérieurs à l'Union européenne n'est pas sans poser de problèmes : elle requiert en effet une autorisation de l'Office des migrations internationales (OMI). Si celle-ci n'est pas demandée ou obtenue, elle expose les contrevenants à d'importantes sanctions de nature administrative et pénale.

Enfin, on rapprochera des problèmes de recrutement de main d'œuvre et ceux liés à la **difficulté pour les exploitants proches de l'âge de la retraite de transmettre leur entreprise**. Du fait des éléments précédemment évoqués, les arboriculteurs, dont la moyenne d'âge est aujourd'hui élevée, peinent à convaincre leurs enfants de reprendre l'exploitation familiale, voire les en dissuadent. C'est ainsi qu'un nombre croissant de vergers sont abandonnés, les surfaces arrachées étant aujourd'hui supérieures aux surfaces plantées.

9. Une organisation commune de marché peu efficace

L'organisation commune de marché (OCM) « fruits et légumes » est, comparativement aux autres OCM, peu développée. Alors que le secteur des fruits et légumes représente 15 % du chiffre d'affaires de l'agriculture européenne, il ne reçoit en effet que 4 % des crédits du FEOGA garantie.

Le règlement (CE) n° 2200/96 du 28 octobre 1996, qui a mis en place une nouvelle OCM, a créé des « fonds opérationnels » cofinancés par les producteurs et la section « garantie » du FEOGA. Les organisations de producteurs peuvent ainsi déterminer et mettre en oeuvre des « programmes opérationnels » pluriannuels nécessaires à leur développement économique et commercial. Jugé trop complexe, ce dispositif a été simplifié à plusieurs reprises par l'adoption de divers nouveaux règlements, et en partie vidé de sa portée depuis qu'ont pratiquement été supprimés les achats publics pour destruction, appelés plus communément « retraits ».

Transposé en droit interne français par divers textes réglementaires, il y est mis en oeuvre par les 309 organisations de producteurs reconnues au titre du règlement du 28 octobre 1996 précité, dont 154 coopératives ou unions de coopératives. En 2003, l'aide communautaire versée aux organisations de producteurs pour la mise en oeuvre de leurs programmes opérationnels s'est élevée à 80 millions d'euros.

Le problème soulevé par l'application de l'OCM fruits et légumes provient aujourd'hui du faible taux d'adhésion aux organisations de producteurs. Ainsi, seuls 55 % des producteurs français de fruits et légumes y sont adhérents. Ce taux est toutefois largement supérieur à la moyenne européenne, qui n'est que de 30 %, avec de fortes disparités¹.

10. Un rapport de force déséquilibré avec la filière aval

Plus encore sans doute que dans d'autres filières agricoles, le secteur fruitier est structuré en une multitude de producteurs, souvent de taille modeste, pouvant difficilement négocier avec une grande distribution concentrée en un très petit nombre de centrales d'achat, qui a par ailleurs la possibilité de s'approvisionner sur les marchés extérieurs. Les grandes et moyennes surfaces (GMS) absorbent en effet les deux tiers de la production, cinq centrales concentrant les deux tiers des achats de gros destinés au marché intérieur.

La grande distribution se voit ainsi reprocher de faire pression sur les producteurs lors de son approvisionnement, en achetant à des niveaux de prix très bas -parfois inférieurs au coût de production- des produits revendus

¹ A titre d'illustration, le taux est très élevé aux Pays-Bas et en Belgique, mais très faible en Grèce et au Portugal.

ensuite au consommateur final avec des marges conséquentes. Elle se voit également accusée de répercuter systématiquement les variations de prix à la hausse, mais peu fréquemment à la baisse, et d'entretenir ainsi un niveau de prix élevé ayant des effets négatifs en ce qui concerne les volumes de vente.

Une enquête publiée en septembre 2004 par l'UFC-Que choisir¹ semblerait accréditer cette thèse. Elle aboutit à la conclusion que les fruits et légumes dans la grande distribution ne sont pas moins chers que sur les marchés traditionnels. Bien plus, dans certaines villes, les consommateurs pourraient les acheter 20 à 35 % moins cher s'ils délaissaient les grandes surfaces pour les marchés. Pour l'UFC-Que Choisir, la grande distribution abuse de sa position dominante en pesant à la baisse sur les prix d'achat aux producteurs tout en maintenant des niveaux de prix élevés pour le consommateur.

Les problèmes liés au caractère inégalitaire des négociations commerciales entre les producteurs de fruits et légumes et la grande distribution ont également été abordés dans le rapport Canivet². Si ce dernier ne stigmatise pas explicitement les GMS, il relève cependant qu'il est malaisé de saisir la portée de la coopération commerciale, appelée également « marges arrières » et consistant pour la grande distribution à exiger des producteurs le versement de primes destinées à valoriser les produits en magasin. Il fait par ailleurs les mêmes remarques s'agissant des remises, rabais et ristournes, conçus comme des contreparties à la régularité, aux volumes ou à certains services logistiques qui « *peuvent parfaitement n'être que l'habillage de moyens de pression sur des fournisseurs condamnés à vendre* ».

III. DES MESURES DE SOUTIEN INITIÉES PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS

A. LES INITIATIVES PROVENANT DES PROFESSIONNELS

1. La semaine « fraîch'attitude »

Prenant acte de ce que la population souffre de plus en plus de malnutrition et de surnutrition, à l'origine de problèmes de santé publique graves tels que cancer, diabète gras, maladies cardio-vasculaires ou obésité, les professionnels des fruits et légumes ont organisé, pour la première fois en 2005, une semaine nationale de sensibilisation à la nécessité de retrouver un équilibre alimentaire à base de produits simples, frais et naturels.

¹ Enquête publiée en septembre 2004 et réalisée par les associations locales pour l'UFC Que choisir dans 73 départements sur plus de 35.000 prix.

² Rapport du groupe d'experts constitué sur les rapports entre industrie et commerce, présidé par M. Guy Canivet, fait pour le compte du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 18 octobre 2004.

Organisée par l'Agence pour la recherche et l'information en fruits et légumes frais (Aprifel), en collaboration étroite avec Interfel et en partenariat avec des centaines de professionnels, élus locaux et nationaux, restaurateurs, responsables scolaires et éducatifs, journalistes ou de bénévoles, la semaine « fraîch'attitude » a donné lieu à plusieurs milliers de manifestations festives et ludiques à travers toute la France, visant à redonner à la population le goût de consommer fruits et légumes frais.

Lors de sa **première édition**, du **27 mai au 5 juin 2005**, la semaine « fraîch'attitude », lancée dans les salons du Sénat, a vu ainsi :

- 1 million de consommateurs sensibilisés, dont 500.000 enfants grâce à la restauration scolaire ;

- 6.000 actions ou événements, dont 2.000 animations à l'initiative des professionnels de la filière (dégustations chez les détaillants, visites chez les producteurs et grossistes...);

- 5.000 personnes réunies à Paris pour un pique-nique géant le 27 mai 2005 ;

- la signature de la charte « Fruits, légumes et société » au Sénat ;

- 75 mairies partenaires à l'initiative de 2.500 projets.

La **deuxième édition** de la « fraîch'attitude » s'est déroulée du **17 au 28 mai 2006**. S'il est encore trop tôt pour en tirer un bilan précis, il semble bien que l'opération ait été couronnée de succès, 15.000 manifestations ayant été annoncées à travers toute la France.

2. La charte « fruits, légumes et société »

Pour les mêmes raisons que celles ayant motivé la mise en place de la semaine « fraîch'attitude », Aprifel a décidé, l'an passé, de lancer la charte « fruits, légumes et société ».

Elle se présente sous la forme d'un document énumérant dix déclarations destinées à promouvoir la consommation de fruits et légumes, dont le signataire s'engage à mettre l'une d'entre elles au moins en application, au moyen d'actions concrètes et de proximité. Peuvent être signataires de la charte des élus, nationaux comme locaux, des responsables d'administrations, des professionnels, des membres du corps médical, des restaurateurs, des journalistes..., toutes personnes dont l'action peut contribuer concrètement à un changement d'habitudes alimentaires.

Préparée en liaison avec de nombreux parlementaires, suite à l'initiative notamment des présidents des groupes et sections d'études sur les fruits et légumes et sur l'obésité au Sénat et à l'Assemblée nationale, elle a été construite et validée par une dizaine de groupes de travail composés de sénateurs, députés et professionnels de la santé, ainsi que par les cabinets et services des ministères en charge de l'agriculture et du commerce. Elle a été présentée au Sénat le 1^{er} juin 2005 en présence de nombreux élus et personnalités.

Depuis son lancement, plus de 200 signatures ont déjà été recueillies, dont celles de MM. Christian Poncelet, président du Sénat, Gilles de Robien, ministre de

l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, et Renaud Dutreil, ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales. Parmi les signataires de la charte, certains élus ont déjà fait des propositions d'actions et de nombreux projets sont actuellement en cours de préparation. Plusieurs régions envisagent de mettre en place et de financer des distributions gratuites et quotidiennes de fruits et légumes dans les établissements scolaires. De nombreuses villes préparent actuellement un ensemble d'actions à destination des écoles primaires.

3. Les opérations ponctuelles de promotion

Les opérateurs n'ont pas attendu les grandes opérations nationales de valorisation mises au point par l'ensemble de la filière « fruits et légumes » pour s'organiser et soutenir la consommation de leurs produits. De nombreuses initiatives ont ainsi été prises au niveau local, sous des formes très diverses, par les différents acteurs concernés, et ont souvent été couronnées de succès.

Durant l'été 2004, par exemple, une « super promotion » consistant à réduire les marges à un niveau proche de zéro et à communiquer sur la qualité des produits a ainsi été mise en place, après une concertation entre producteurs et distributeurs. Par ailleurs, le comité de bassin Rhône-Méditerranée (BRM) a signé un accord avec une enseigne de la grande distribution pour proposer pendant deux jours des prix attractifs au détail sans faire baisser les prix aux producteurs, permettant selon les organisateurs de tripler le volume des ventes. Enfin, il a été mentionné, durant les auditions, une expérience menée dans le Sud de la France, où un hypermarché a concédé à un grossiste détaillant la gestion de son rayon fruits et légumes, ce qui a eu pour effet d'augmenter très substantiellement le volume des ventes.

On citera également des initiatives plus globales tendant à valoriser le commerce des produits frais, comme la fête des marchés, dont la quatrième édition s'est déroulée du 26 mai au 4 juin, à laquelle ont participé plus de 2.500 commerçants travaillant sur les 81 marchés de la capitale, et qui a donné lieu à la distribution de 200.000 guides pratiques aux consommateurs. Si les fruits ne sont qu'une partie des produits qui y sont proposés, ils font partie de ceux y étant les plus recherchés.

B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PUBLIQUES

1. Les plans de soutien gouvernementaux

a) L'action du ministère de la santé à travers le Plan national nutrition santé (PNNS)

● Le premier PNNS (2001-2005)

Lancé en janvier 2001 par le Premier ministre pour une période s'étendant jusqu'à 2005, le premier Programme national nutrition santé

(PNNS) a eu comme objectif général d'améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs qu'est la nutrition.

Prenant acte du fait qu'une alimentation variée et équilibrée permet de préserver un bon état de santé et de qualité de vie, et que la consommation de fruits et de légumes participe directement à cet objectif, le programme la recommande tout particulièrement puisque cette prescription constitue le premier de ses neuf objectifs généraux.

Pour atteindre ces objectifs, le programme décline six axes, dont chacun comporte un certain nombre d'actions concrètes. Le premier de ces six axes (« Pour des choix alimentaires et un état nutritionnel satisfaisant ») comporte un quatrième point (« La promotion des fruits et légumes par une campagne média tous publics ») central en la matière : il préconise en effet le lancement d'une campagne médiatique visant à toucher le public le plus large possible, déclinée et relayée dans divers champs d'intervention (milieu scolaire, restauration collective...), afin de réduire de 25 % le nombre des « petits consommateurs » de fruits et légumes.

● **Le bilan positif du premier PNNS et le lancement du second PNNS (2006-2008)**

Le professeur Serge Hercberg, directeur de recherches à l'INSERM, a remis au ministre de la santé, le 4 avril de cette année, son rapport sur le premier PNNS et ses préconisations pour le suivant.

Pour ce qui est du **bilan 2001-2005**, en ce qui concerne les fruits, le rapport procède à un bilan encourageant des expérimentations menées à destination des publics scolaires. Il relève ainsi que le fruit fait l'objet d'un véritable consensus parmi la communauté éducative et les parents d'élèves, soulignant que le coût, comme frein à la consommation, n'est pas cité par les personnes et les élèves rencontrés pendant l'étude. Il observe également que la stratégie de distribution de fruits a montré un certain succès en termes de modification de comportements dans les écoles maternelles, et que les collégiens ont montré un réel intérêt pour les animations sur le thème des fruits. S'agissant des tendances à la consommation relevée depuis le lancement du programme, le rapport fait état de données plutôt favorables depuis 2003.

En ce qui concerne le **futur programme 2006-2008**, le rapport fait état de trois priorités : la prévention nutritionnelle globale ; la prise en charge de l'obésité de l'enfant et de l'adulte ; l'amélioration de la prise en charge transversale de la dénutrition. Au total, 26 actions concrètes sont listées.

Les fruits y tiennent, aux côtés des légumes, une place essentielle : la première action préconisée pour la population générale vise ainsi à « *rendre atteignable le repère de consommation des fruits et légumes pour tous : au moins cinq fruits et légumes par jour, frais, en conserves ou surgelés, naturels* ».

ou préparés ». Pour la mettre en œuvre, plusieurs sous actions sont énumérées :

– abaisser le prix des fruits et légumes, et ce en réduisant les charges fiscales, sociales et administratives pesant sur les producteurs ;

– améliorer la disponibilité et l’accessibilité des fruits et légumes, que ce soit à travers les commerces, marchés, distributeurs automatiques, entreprises ou lieux de restauration collective ;

– communiquer pour démontrer la facilité et le plaisir de consommer des fruits et légumes et valoriser leur image ;

– améliorer la qualité gustative des fruits et légumes.

Sur cette base, le Gouvernement devrait très prochainement annoncer celles des actions qu’il aura sélectionnées et décidé de financer dans le cadre du PNNS 2006-2008.

b) Les plans de soutien à la filière du ministère de l’agriculture et de la pêche

Directement impliqué dans les problématiques arboricoles, le ministère de l’agriculture est intervenu de façon notable en faveur du secteur à trois reprises en moins d’une vingtaine de mois.

● Les plans de soutien à la filière « fruits et légumes » dans son ensemble

Le plan de soutien exceptionnel d’octobre 2004

Annoncé par le ministre de l’agriculture de l’époque, M. Hervé Gaymard, il était doté de :

– 10 millions d’euros d’aides directes de trésorerie sur la base de dotations attribuées aux directions départementales de l’agriculture et de la forêt ;

– 50 millions d’euros de prêts de consolidation permettant d’étaler sur 5 ans, à coût réduit, les échéances bancaires des producteurs de fruits et légumes en difficulté financière ;

– 1 million d’euros permettant la mise en place d’un étalement des cotisations à la Mutualité sociale agricole (MSA).

Ces mesures conjoncturelles ont été complétées par un plan de 10 millions d’euros à l’Oniflor pour engager les actions structurantes en matière de modernisation des outils de production, de commercialisation et de communication.

Le plan de soutien exceptionnel d’octobre-décembre 2005

Mis en place par l’actuel ministre de l’agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, ce plan a mobilisé 15 millions d’euros de crédits

exceptionnels, ainsi qu'une enveloppe de prêts de consolidation à taux bonifiés à hauteur de 25 millions d'euros, pour la mise en œuvre de mesures d'accompagnement immédiates des producteurs les plus en difficultés, d'adaptation et de modernisation du verger, de structuration de l'offre et de renforcement de l'interprofession, et de dynamisation du marché aux niveaux national, communautaire et international.

Après concertation avec les professionnels et de nombreux parlementaires des départements concernés, le ministre de l'agriculture a décidé, en décembre 2005, de mobiliser 10 millions d'euros supplémentaires pour les mesures structurelles d'arrachage, en complément des 7,8 millions d'euros déjà mobilisés pour la rénovation du verger, portant ainsi l'effort de l'Etat à 25 millions d'euros de crédits exceptionnels.

● Le plan de soutien à l'arboriculture de mars 2006

Plus ciblé que les précédents plans, qui visaient la filière « fruits et légumes » dans son ensemble, ce programme de soutien à l'arboriculture a été annoncé par le ministre de l'agriculture le 29 mars, en même temps qu'un plan d'aide à la viticulture.

Mobilisant 40 millions d'euros de crédits supplémentaires et une nouvelle enveloppe de 25 millions d'euros sous forme de prêts de consolidation, il se décline en trois pôles.

Une partie du plan vise à *mieux adapter l'offre aux attentes du marché par* :

- la mise en œuvre, sur trois produits pilotes -pomme, pêche nectarine et melon-, d'une stratégie de différenciation en fonction des attentes du marché national, communautaire ou d'export ;

- la réorganisation de l'interprofession, une enveloppe de 600.000 euros devant permettre une structuration spécifique de la première mise en marché dès le mois de juin ;

- le renforcement des efforts de communication, 2,5 millions d'euros étant dégagés pour l'appui aux stratégies produits précitées, 2 pour l'appui des promotions dans les périodes les plus sensibles, 2 pour des actions innovantes dans le cadre du PNNS et 1,5 pour la relance des exportations.

Un deuxième axe du plan consiste à *mieux appréhender le marché et à renforcer les outils de gestion de crise au niveau européen par* :

- l'amélioration du suivi de la production, 500.000 euros étant mobilisés à ce titre ;

- le renforcement du contrôle phytosanitaire des produits importés ;

- la poursuite des négociations européennes en vue de l'élaboration d'outils de gestion des crises et d'une réforme adaptée de l'OCM.

Enfin, l'axe le plus important d'un point de vue financier vise à *soutenir les structures d'exploitation et les professionnels* du secteur au moyen de :

– 10 millions d'euros mobilisés dans le cadre du budget 2006 pour la modernisation du verger par un renforcement des projets de recherche et d'innovation ;

– 17,5 millions d'euros d'aides conjoncturelles distribuées sous forme d'aides à la trésorerie (6 millions d'euros), de prise en charge de cotisations sociales (10 millions d'euros) et d'aides bancaires (1,5 million d'euros) ;

– possibilité, après analyse au cas par cas, de faire bénéficier les exploitations en difficulté de remises gracieuses d'impôts et taxes dus par les producteurs au Trésor public ;

– 25 millions d'euros de prêts de consolidation au profit des arboriculteurs et de leurs coopératives ;

– 8 millions d'euros en vue d'accompagner les cessations et reconversions d'activité, et de répondre à l'ensemble des demandes d'arrachage volontaire s'étant exprimées dans les départements ;

– 5,4 millions d'euros pour des mesures de préretraites et de reconversion des exploitants.

Le ministre s'est engagé à mettre en œuvre rapidement ces mesures, dans le cadre des comités locaux de suivi départementaux installés sous l'autorité des préfets. Un premier bilan devrait en être tiré dès la fin du mois de juin de cette année, un bilan complet de réalisation du plan étant prévu pour le mois de septembre.

c) Le plan de modernisation du commerce des fruits et légumes du ministère des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales

A l'occasion du trentième anniversaire d'Interfel, le 25 avril de cette année, le ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, a annoncé la mise en place d'un plan de modernisation du commerce des fruits et légumes, comportant deux priorités.

En premier lieu, la **promotion des fruits et légumes**, avec notamment, la signature par le ministre de la charte « fruits et légumes » et le lancement au ministère, le 16 mai, de la semaine « fraîche attitude ».

En second lieu, la mise en place de **nouveaux modes de distribution** des fruits et légumes frais. Seront ainsi expérimentés de nouveaux modes de distribution des fruits et légumes frais reposant sur :

– une signalétique commune, basée sur les produits de nos terroirs et potagers, accompagnée d'un matériel d'identification pouvant être présenté avec un système de languette pour fixation sur les colis ou devant les produits sur les étals ;

– une charte de qualité prescrivant à chaque détaillant affilié une gamme de produits suffisante, en privilégiant les produits d'origine française ;

– des outils d’information à l’attention des consommateurs, diffusés au rythme des saisons, vantant notamment les vertus nutritionnelles des fruits et légumes, ainsi que les points forts de la charte de qualité ;

– des programmes d’animation commerciale, sur le plan national comme local, comprenant la mise à disposition des commerçants de matériel de promotion (affiches personnalisées, dépliants consommateurs, fiches produits, fiches recettes...) ;

– l’utilisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication pour la promotion et la vente de fruits et légumes, sous un format adapté au commerce électronique (livraison de corbeilles de fruits et légumes de saison...) ;

– l’aide au développement de la livraison à domicile ou au bureau et à la vente sur le domaine public.

2. Les mesures législatives issues de textes en matière rurale ou agricole

a) La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

A l’occasion du passage devant le Sénat, en deuxième lecture, du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, ont été ajoutées trois mesures de soutien au secteur des fruits et légumes dans son ensemble. Visant à rééquilibrer les relations entre les producteurs et les distributeurs, elles ont respectivement pour objet de :

– **créer dans le code rural un dispositif de coefficient multiplicateur** entre le prix d’achat et le prix de vente en période de crise, afin de corriger les freins à la consommation liés, dans une telle conjoncture, à des prix excessifs au détail au regard de la production (article 23).

Visant à transmettre la baisse des prix de la production jusqu’à la consommation, il doit permettre de résorber un surplus transitoire de production et d’éviter que la crise ne s’installe, au détriment des entreprises de production, mais aussi de la qualité des produits.

Cette disposition, dont l’initiative revient à notre collègue Daniel Soulage, a été suivie par la prise d’un décret en Conseil d’Etat en date du 8 juillet 2005. Entièrement applicable depuis cette date, elle n’a cependant jamais été mise en oeuvre, les différentes demandes en ce sens ayant été retirées lors des réunions interprofessionnelles de crise. Le ministre de l’agriculture lui-même a cependant jugé expressément à plusieurs reprises que le dispositif, quoique devant rester d’un recours exceptionnel, n’était pas purement formel et avait vocation, en tant que de besoin, à être appliqué ;

– **autoriser l’annonce de prix d’un fruit ou légume frais**, hors lieu de vente, dans un délai maximum de soixante-douze heures précédant le premier jour de la validité de l’annonce, pour une durée ne pouvant excéder cinq jours à compter de cette date (article 32).

Les dispositions du code de commerce interdisaient, sauf accord interprofessionnel, toute publicité pour les fruits et légumes frais ; elles étaient donc susceptibles, en l'état de leur rédaction, de constituer une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, incompatible avec la réglementation européenne.

Insérée dans le texte par le Gouvernement, la modification a consisté à autoriser, tout en les encadrant sur une période déterminée, les annonces de prix pour les fruits et légumes frais intervenant dans une courte durée précédant la période de validité de l'annonce, toute annonce de prix hors lieu de vente devant, au-delà de la période, faire l'objet d'un accord interprofessionnel ;

– **incriminer la pratique consistant à vendre des fruits et légumes à des prix abusivement bas en période de crise** conjoncturelle et permettre aux organisations professionnelles et à l'administration, dans un tel cas, d'ester en justice (articles 34 et 35).

Insérées à l'initiative du Gouvernement, ces mesures sont la mise en œuvre d'une des recommandations du rapport Canivet. Le décret fixant la liste des produits concernés et l'arrêté déterminant les modalités selon lesquelles une situation de crise peut être constatée ayant été publiés au Journal officiel du 25 mai 2005, ces dispositions sont donc aujourd'hui entièrement applicables.

b) La loi du 2 août 2005 relative aux PME

Si elle n'a pas en soi un objet agricole, et encore moins arboricole, cette loi comporte un certain nombre de dispositions propres à conforter le producteur de fruits dans sa relation avec le distributeur :

– **encadrement des sanctions appliquées d'office par le distributeur au fournisseur** pour compenser l'inexécution partielle de ses obligations contractuelles.

Dans le secteur fruitier, il arrive que le distributeur, utilisant la position de force dans laquelle il se trouve par rapport au producteur, refuse la réception -ou l'accepte, mais en pratiquant d'office une remise directe sur facture- d'une commande, dès lors qu'il estime que la marchandise n'a pas été livrée en temps et en heure, ou bien ne satisfait pas entièrement aux conditions qualitatives précisées dans les dispositions contractuelles. De la même façon, il arrive qu'après avoir accusé réception des produits, et même après les avoir proposés à la vente en magasin, il les retourne au producteur sous prétexte de n'avoir pu les commercialiser du fait que leur aspect ou leur tenue, par exemple, se seraient rapidement dégradés une fois entreposés.

Afin de prévenir ces pratiques, la loi sur les PME a intégré, à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, une

disposition les visant expressément au titre des pratiques restrictives encadrées par l'article L. 442-6 du code de commerce.

– **encadrement des enchères inversées.**

Les enchères inversées consistent pour un acheteur à sélectionner le vendeur acceptant de lui céder son produit au moindre coût. Les PME du secteur de l'agroalimentaire, parmi lesquelles les producteurs de fruits, sont susceptibles d'être fréquemment soumises à des enchères électroniques inversées pour ce qui est de la commercialisation de leurs produits. Or, ces entreprises sont particulièrement vulnérables aux abus que de telles méthodes de vente peuvent occasionner, et ce d'autant plus qu'il n'existait pas de réglementation visant spécifiquement les enchères électroniques inversées.

Deux dispositions de la loi relative aux PME visent donc à encadrer ces pratiques, la première tendant à les définir, à en régir le déroulement et à prévoir la mise en jeu de la responsabilité civile de la personne n'en respectant pas la réglementation, la seconde à sanctionner pénalement la personne ayant cherché à influencer frauduleusement sur leur déroulement.

c) La loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

Si aucune des dispositions de cette loi ne concerne exclusivement le secteur de l'arboriculture, plusieurs de ses dispositions, de nature transversale, trouvent à s'y appliquer. On citera à cet égard :

– la **possibilité, pour les organisations de producteurs reconnues, de constituer des centrales de vente**, dès lors qu'elles sont propriétaires des produits à commercialiser (article 53). Cela devrait permettre à l'offre, coopérative comme privée, de se regrouper au sein de structures à même de peser directement face aux quelques grandes centrales nationales de distribution ;

– la **faculté, pour les associations d'organisations de producteurs reconnues, d'instaurer des fonds de mutualisation** opérant dans le cadre de leur circonscription, pouvant être alimentés par leurs membres et visant à lutter contre les crises et à en atténuer les effets sur le revenu des producteurs, notamment par des interventions sur le marché (article 53). Cet instrument anti-crise, particulièrement adapté au secteur arboricole et à sa structuration en comités de bassin¹, devrait compléter utilement, à un niveau plus régional et professionnel, le dispositif de l'assurance récolte ;

– l'**extension de la compétence des organisations interprofessionnelles agricoles à toute démarche visant à lutter contre les risques et aléas** liés à la production, à la transformation, à la commercialisation et à la distribution des produits agricoles et alimentaires

¹ Il existe huit comités de bassin regroupant les organisations de producteurs par régions ou groupes de régions et organisant leur travail par produit dans le cadre de sections régionales, elles-mêmes coordonnées dans le cadre de sections nationales.

(article 53). Les interprofessions sont ainsi habilitées à prendre des mesures visant à prévenir ou réguler les crises de marché ;

– la **réforme du dispositif d’extension des règles édictées par les comités économiques agricoles** (article 55). Constitués à l’initiative d’organisations de producteurs, sous forme de syndicats ou d’associations, pour une région de producteurs déterminée, les comités économiques agricoles coordonnent l’action desdites organisations pour certains secteurs de produits, au premier rang desquels les fruits et légumes. La loi harmonise la procédure d’extension de leurs règles par les pouvoirs publics avec celle existant au niveau européen, en précisant explicitement que cela vaut notamment pour le secteur des fruits et légumes. En outre, elle prévoit l’assermentation de ces agents pour rechercher et constater les infractions à ce régime d’extension ;

– la **création d’un observatoire¹ chargé de repérer et d’analyser les distorsions** susceptibles de provoquer une déstabilisation des marchés de produits agricoles (article 56). Cette structure pourrait être d’une particulière utilité dans le secteur arboricole, où les distorsions -y compris intra européennes- en termes de coûts salariaux sont spécialement fortes ;

– le **développement du dispositif de l’assurance récolte** (articles 62 et 63) et le principe de son **extension progressive à l’ensemble des productions** (article 68). La fragilisation du dispositif de solidarité nationale en matière de gestion des aléas agricoles, et la multiplication de ces deniers, imposent un développement des mécanismes assurantiels, dont le secteur fruitier pourrait profiter ;

– l’**assouplissement des dispositifs de déduction pour investissement et de déduction pour aléas** (article 67). Il vise, avec des moyens différents, à répondre au même objectif que le développement de l’assurance récolte.

IV. LA NÉCESSITÉ D’ACCOMPAGNER LA FILIÈRE VERS SA MODERNISATION

A. MIEUX ORGANISER L’OFFRE

1. Renforcer le rôle de l’interprofession

a) Une architecture complexe dans le secteur des fruits

L’interprofession des fruits et légumes frais², Interfel, est structurée d’une façon particulièrement dense. Cette complexité est à l’origine d’importants dysfonctionnements entre ses différentes composantes, l’année 2005 ayant été symptomatique à cet égard.

¹ Voir *infra*.

² Il existe également une interprofession des fruits et légumes transformés, l’Anifelt.

Elle regroupe, en effet, des catégories de professionnels très hétérogènes, dont les intérêts sont largement divergents, voire contradictoires. Trois niveaux peuvent ainsi être distingués :

- la **première mise en marché**, qui regroupe deux catégories de professionnels. D'une part, les producteurs, chefs d'exploitations agricoles dont le statut juridique peut varier (coopératives, syndicats, sociétés commerciales...). D'autre part, les expéditeurs, point de passage obligé entre la production et la commercialisation, qui doivent garantir le stockage et l'acheminement des produits dans les meilleures conditions pour une qualité optimale. Certains professionnels -les producteurs-expéditeurs- cumulent les deux activités ;

- la **deuxième mise en marché**, ou **stade du gros**. Elle regroupe en premier lieu l'ensemble des grossistes -originalité propre à la filière- par lesquels transitent plus de 50 % des produits distribués en France à la consommation. La majorité, dits « sur marché », écoule ses produits vers la GMS (grands magasins et supermarchés), ainsi que vers les détaillants, marchés et magasins. Une partie minoritaire, dite « hors marché », est en relation avec la restauration hors domicile. Elle rassemble également les centrales d'achat, rattachées chacune à un grand groupe de GMS ;

- enfin, la **troisième mise en marché**, ou **stade du détail**. Elle regroupe, en premier lieu, les distributeurs : débouché incontournable pour les fruits et légumes puisqu'elles réalisent près des trois-quarts du chiffre d'affaires de leurs ventes au détail, les enseignes du commerce et de la distribution s'approvisionnent en général auprès de leurs centrales d'achats. Elle rassemble par ailleurs les détaillants, qui se démarquent des grands circuits de distribution par leur proximité, leur capacité d'accueil et de conseil, leur disponibilité...

b) Des prérogatives substantielles pour orienter la filière

Si sa structuration interne peut rendre son fonctionnement délicat, l'interprofession constitue cependant un support irremplaçable pour mener des actions concernant l'ensemble de la filière. Les règles communautaires exigent en effet, pour leur reconnaissance, qu'elles représentent au moins les deux tiers de la production et/ou du commerce des produits concernés : c'est l'assurance qu'une majorité renforcée des acteurs de la filière y est représentée.

D'autre part, l'interprofession offre un cadre privilégié au dialogue entre les différents maillons de la filière, pouvant aboutir :

- soit à des accords non contraignants, sorte de « gentlemen agreements ». Dans le secteur des fruits, producteurs et distributeurs peuvent se rapprocher pour établir des stratégies de campagne afin de faire face à des pics de production ;

- soit à des accords contraignants juridiquement. Sous réserve de l'unanimité des professions représentées, l'interprofession peut demander et obtenir des pouvoirs publics l'extension de ces accords à l'ensemble des opérateurs de la filière. Il peut s'agir, par exemple, d'accords concernant les

critères de qualité des produits (taux de sucre, fermeté...), ou bien encore leur date de commercialisation, dont le respect par l'ensemble de la filière permet d'assurer l'écoulement d'un volume supérieur de production à des prix plus rémunérateurs.

c) La nécessité d'une meilleure utilisation des instruments législatifs

Il s'agit d'abord de mieux utiliser les possibilités juridiques offertes par les dernières réformes législatives. Ainsi, il est possible, depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, de créer des interprofessions spécifiques pour un produit AOC, un produit IGP, un label, un produit sous certification de conformité ou un produit issu de l'agriculture biologique. En parallèle, il serait souhaitable d'utiliser la faculté ouverte par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 de créer, au sein des interprofessions reconnues pour un groupe de produits, des sections spécialisées pour un ou plusieurs de ces produits, ainsi que des sections consacrées aux produits issus de l'agriculture biologique.

Il faudrait ainsi profiter de ce que tous les acteurs de l'interprofession sont revenus autour de la table de négociation pour mettre au point des stratégies d'intérêt commun structurées produit par produit, en tenant compte de la demande et en tentant d'aboutir à une meilleure répartition de la valeur ajoutée tout au long de la filière. Cela suppose de mieux caractériser les produits nationaux par rapport aux productions étrangères, en insistant sur leurs très nombreux atouts et surtout en mettant en avant leur provenance nationale et leur rattachement à un terroir défini. Ce travail, qui a été engagé pour la pêche nectarine et le melon, devra être poursuivi et étendu au maximum.

Toutefois, l'efficacité des accords qui pourraient ainsi être conclus dépendra de la discipline qu'observera chacune des différentes familles professionnelles dans leur mise en œuvre. A cet égard, il est indispensable que les représentants de ces familles obtiennent de leurs membres un engagement à respecter les prescriptions qui figureront dans ces accords.

Par ailleurs, la structuration verticale des actions à mener ne devra pas aboutir à un cloisonnement entre les différents produits. En effet, les stratégies entrent en interaction les unes avec les autres, du fait de la substituabilité des produits les uns par rapport aux autres : l'échelonnement dans le temps des commercialisations est nécessaire, entre différentes variétés d'un même produit, mais également entre différents produits, afin d'éviter une surabondance de l'offre, d'ailleurs parfois suivie d'une pénurie. Il importe donc que la concertation entre les sections produits ait lieu à l'intérieur de l'interprofession.

2. Restructurer l'amont au niveau de la première mise en marché

a) Une dissémination de l'offre préjudiciable

La dissémination de l'offre des producteurs fruitiers par rapport à une distribution très concentrée est l'un des principaux éléments expliquant son extrême fragilité. Comme l'a relevé un groupe d'experts mis en place par la Commission européenne¹, les organisations de producteurs ne rassemblent aujourd'hui que 30 à 40 % de l'offre, alors que l'objectif était de 60 %.

Comportant environ 42.000 exploitations, la profession s'est toujours montrée réticente à se regrouper, une majorité de ses membres préférant demeurer indépendants et réaliser de la vente directe. De plus, certaines organisations de producteurs n'existent souvent que pour constituer un réceptacle à la réception des aides communautaires, et non pour réaliser de véritables actions économiques.

Cette dispersion de l'offre au stade de la première mise en marché a des conséquences fortement négatives. D'une part, elle interdit toute connaissance précise des volumes de production, puisque les producteurs indépendants ne communiquent pas systématiquement leurs chiffres à l'organisation économique. D'autre part, elle empêche cette dernière d'avoir accès à certaines prérogatives liées à un certain seuil de représentativité (possibilité d'étendre à la minorité des producteurs non organisés les règles que s'est volontairement imposée la majorité, financement par des cotisations rendues obligatoires ...). De plus, elle « fait le jeu » de la grande distribution, qui se trouve en position de force par rapport à des producteurs avec lesquels elle sait qu'il est toujours possible de surenchérir à la baisse. Enfin, elle est inéquitable dans la mesure où les producteurs non organisés profitent généralement des actions financées et mises en œuvre par les producteurs organisés (comportement dit du « passager clandestin »).

Pourtant, les stratégies de regroupement au niveau de la production ont prouvé leur efficacité. En Bretagne par exemple, région qui s'est très largement développée en matière agricole ces dernières années, les producteurs se sont fortement structurés autour des coopératives et ont mis en place des outils de gestion communs leur ayant permis de faire pression sur les pouvoirs publics et la grande distribution, et ainsi de conserver des niveaux de prix rémunérateurs.

b) Une restructuration aujourd'hui indispensable

S'il appartient avant tout à la filière de faire en sorte qu'un maximum d'opérateurs accepte de s'organiser, sans doute serait-il **nécessaire que le droit évolue** afin de s'adapter aux réalités économiques. En effet, l'absence d'organisation n'est pas systématiquement le fruit d'une volonté délibérée de

¹ Voir *infra*.

la part des producteurs, certaines catégories en étant par principe exclues. C'est le cas, par exemple, des producteurs en circuit court¹, auxquels la réglementation communautaire ne reconnaît pas la possibilité d'adhérer à des organisations de producteurs. De la même façon, l'organisation économique gagnerait aujourd'hui à associer des familles professionnelles telles que les expéditeurs et les producteurs-expéditeurs.

Il convient également de faire un bon usage des supports juridiques existants, parmi lesquels la possibilité ouverte par la dernière loi d'orientation agricole de **créer des sections interprofessionnelles de la première mise en marché par produits**. Ne couvrant pas l'ensemble de la filière, mais uniquement les familles professionnelles précitées, elles peuvent préparer des accords de section et obtenir leur extension, par le biais de l'interprofession dans son ensemble, aux autres familles, et notamment à la distribution. Le lien entre première mise en marché et interprofession doit en effet être établi dans ce sens : ce n'est qu'après que la filière aura su s'organiser et se concerter au niveau de la première mise en marché que les orientations en résultant pourront être valablement soumises à l'ensemble des familles professionnelles, et notamment à la distribution.

3. Faire évoluer le droit de la concurrence

a) Un cadre réglementaire extrêmement contraignant

La plupart des crises arboricoles provenant d'un excès d'offre, il serait *a priori* tentant de la réguler en amont, en restreignant la quantité de produits mis en circulation afin de maintenir des prix rémunérateurs. Cependant, de telles stratégies sont rendus difficiles, voire impossibles, par le droit de la concurrence, tant national que communautaire. En effet, l'article 81 du traité de Rome de 1957 et l'article 7 de l'ordonnance de 1986 prohibent les accords ou actions concertées qui ont pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché de produits ou de services déterminés.

Deux types d'exceptions toutefois sont prévus à l'interdiction des ententes :

– *dans le droit communautaire*, l'article 81 du traité de Rome précité exempte, de façon générale, les ententes qui contribuent au progrès économique, sont bénéfiques pour l'utilisateur, sont proportionnées aux objectifs à atteindre et n'éliminent pas entièrement la concurrence. Quant au règlement n° 26 du Conseil du 4 avril 1962, spécifique au secteur agricole, il exempte les ententes directement prévues dans le cadre des OCM ;

¹ C'est-à-dire ne passant pas par le stade du gros et commercialisant directement leur production auprès de la distribution et des détaillants.

– *dans le droit national*, le décret du 7 juin 1996, transposant l'exemption communautaire inscrite dans le traité de Rome, autorise certains accords entre producteurs ou entre producteurs et entreprises concernant des mesures d'adaptation à des situations de crise.

Au total, il ressort de l'articulation de ces deux niveaux de législation que :

– *sont quasi systématiquement interdits les accords ayant des effets distorsifs sur les marchés*. Il s'agit des accords d'orientation des prix (prix de référence, fourchette de prix, prix minimum ...), mais aussi des accords de limitation de la production ou de mises en marché (fixation de quotas, limitation de rendements, exclusion de certains produits ...);

– *peut être autorisée la concertation entre opérateurs dans le cadre de l'organisation économique*. C'est le cas dans le cadre de l'OCM fruits et légumes, qui permet aux comités économiques de définir des règles communes de retrait sur leur circonscription et de les faire étendre par les pouvoirs publics. C'est le cas également si la concertation répond aux quatre critères précédemment évoqués.

b) Des marges de manœuvre à restaurer

Si des **marges de manœuvre** existent en théorie pour permettre aux entreprises de la filière de se concerter, elles **sont en pratique extrêmement réduites**. Ainsi, si l'on se réfère aux deux possibilités précédemment évoquées :

– la première (stratégie de retrait) est très peu utilisée depuis l'entrée en vigueur de la dernière OCM « fruits et légumes », datant de 1996, qui autorise des volumes de retrait beaucoup plus réduits qu'avant ;

– la seconde (respect des quatre critères) est subordonnée à l'interprétation des autorités de la concurrence à un instant donné, laquelle dépend largement du contexte politique national et communautaire du moment. Il en résulte une forte insécurité juridique pour les opérateurs concernés, dont se sont plaints à de multiples reprises les personnes auditionnées par votre rapporteur.

Il convient donc aujourd'hui de **restaurer des marges d'action aux opérateurs économiques pour leur permettre de réguler davantage l'offre** et de faire ainsi contrepoids à une distribution face à laquelle la rigidité de la législation les affaiblit. Cela peut passer par une interprétation plus souple des autorités françaises contrôlant le respect du droit de la concurrence (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes -DGCCRF-, Conseil de la concurrence), quitte pour les juridictions à utiliser la procédure du renvoi en question préjudicielle devant les autorités communautaires en cas de doute légitime sur un point d'interprétation des règlements applicables.

Mais cela passera surtout par une révision du droit de la concurrence communautaire, afin de l'adapter aux spécificités des différents marchés et à l'évolution des pratiques. Cette révision peut avoir lieu de façon verticale, dans le cadre de l'OCM « fruits et légumes » : la perspective de sa refonte cette année et les orientations préconisées par le Gouvernement français sont, à cet égard, des facteurs d'optimisme. Elle peut également s'opérer de manière horizontale, dans le cadre d'un règlement transversal de la PAC, qui s'appliquerait à l'ensemble des filières agricoles.

4. Améliorer la productivité et la compétitivité

a) Alléger les coûts de main d'œuvre et simplifier le recrutement

Une partie substantielle des coûts d'exploitation résulte, cela a déjà été évoqué, des coûts de main d'œuvre, dont le recrutement est par ailleurs difficile en raison d'une pénurie d'offre de travail. Dès lors, il convient de **poursuivre les efforts réalisés pour fluidifier le marché du travail** dans le secteur arboricole, et ce :

– en *continuant la politique d'allègement des charges*, tant patronales que salariales. La question de la TVA sociale, récemment relancée par l'annonce du Président de la République d'une réflexion sur les modalités de financement des charges sociales, doit être à cet égard discutée : déjà adoptée par des pays de l'Union européenne et défendue par la FNSEA et la FNPF, elle permettrait de réduire le coût du travail, de taxer les produits importés et d'assurer la pérennité du système de protection sociale français. Par ailleurs, il faudrait sans doute, comme cela a été fait en Espagne et aux Pays-Bas, étendre l'exonération totale de charges sociales pour les étudiants, accordée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 ;

– en *simplifiant les procédures contractuelles* entre l'employeur et les salariés. A cet égard, il serait sans doute utile de réduire la durée du contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CIRMA) pour le secteur arboricole : actuellement fixé à six mois, il n'est pas adapté à des besoins de main d'œuvre essentiellement saisonniers, pour des durées d'un à deux mois en général ;

– en *assouplissant les procédures administratives de recrutement de travailleurs* provenant de pays de l'Union européenne, voire de pays tiers. 16.000 des 225.000 salariés du secteur arboricole sont recrutés sous contrat « OMI » (Office des migrations internationales) : il faudrait alléger le coût et simplifier la procédure de la constitution de dossiers auprès de cet organisme. A l'instar de ce qu'ont décidé des pays comme l'Espagne ou les Pays-Bas, il conviendrait également de libéraliser davantage la circulation des travailleurs en provenance de pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

On notera qu'une proposition de loi de notre collègue Bernard Murat, cosignée par de nombreux Sénateurs, dont votre rapporteur, et récemment

déposée sur le bureau de votre Haute assemblée¹, tend à apporter une première réponse au manque de compétitivité de la filière, en préconisant l'institution d'un taux de TVA de 2,1 % aux fruits et légumes. Cette mesure aurait pour effet, en outre, de dynamiser leur consommation en réduisant leur prix de vente final, et ce sans « peser » financièrement sur les producteurs.

b) Poursuivre les efforts d'amélioration de la qualité et d'innovation

Tout d'abord, et même si des progrès conséquents ont été réalisés en ce domaine, il serait sans doute efficient de **développer la mécanisation et l'automatisation** des techniques d'entretien du verger et de récolte. Cette idée a été évoquée lors des auditions à propos notamment de la culture des cerises, qui requiert une importante quantité de main d'œuvre. Une telle évolution est aujourd'hui nécessaire tant pour améliorer la productivité que pour faciliter le travail des exploitants et salariés, sa pénibilité étant l'une des raisons principales de son manque d'attrait.

En outre, la productivité provient également de la qualité et du renouvellement du verger. Il convient donc de limiter autant que possible les mesures d'arrachage et de tâcher de replanter, soit sur des surfaces nouvelles, soit à la place d'arbres vétustes dont la production est insatisfaisante d'un point de vue quantitatif comme qualitatif. Certes, **parvenir à un renouvellement du verger** satisfaisant requiert d'importants investissements dont la rémunération peut n'intervenir qu'à moyen ou long terme. Il semble cependant qu'un rajeunissement du verger français soit une mesure incontournable en vue de lui conserver ses avantages comparatifs.

Enfin, le niveau et la qualité de la production résultant pour une partie notable des **actions de recherche et d'innovation** réalisées en amont, il convient de ne pas relâcher les efforts consentis en ce domaine, qui ont contribué à distinguer la production nationale en termes de qualité et de variété des espèces. A cet égard, le désengagement de l'INRA en matière de développement variétale, signalé au cours des auditions, doit être résorbé. Il conviendrait, en outre, de renforcer les normes de qualité et parvenir à les faire adopter à l'échelle européenne.

C'est un fait quasi acquis que la France ne sera pas en mesure, à l'avenir, de soutenir la confrontation avec ses principaux concurrents sur les marchés d'entrée et de milieu de gamme, présents respectivement dans le *hard discount* et la grande distribution. En revanche, notre pays doit être en mesure de **l'emporter sur le marché du haut de gamme**, achalandés chez les détaillants de proximité et les commerces de centre ville, mais aussi en partie dans la grande distribution ; il possède pour ce faire toutes les compétences matérielles et humaines lui permettant de se démarquer. L'exemple des marchés de la pêche et de l'abricot sont à cet égard illustratifs : si la France

¹ Proposition de loi de M. Bernard Murat et de plusieurs de ses collègues visant à instituer un taux de TVA de 2,1 % applicable aux fruits et légumes, n° 376 (2005-2006).

n'a pas d'offre concurrentielle sur le marché de masse, avec des produits parfois peu goûteux et plus chers que la concurrence étrangère, elle doit développer des variétés moins productives mais dont le parfum et la teneur en sucre sont supérieures, comme le Bergeron s'agissant des abricots.

Les **pôles d'excellence rurale**, fédérant partenaires publics et privés autour de projets innovants à vocation internationale sur un territoire donné, doivent être employés à bon escient en vue de fonder cette politique de qualité. Si le pôle de compétitivité « fruits et légumes » des régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur occupera naturellement une place prééminente à cet égard, d'autres pôles de compétitivité contribueront également à l'innovation au sein de la filière : pôle « végétal spécialisé » de la région Pays de Loire, pôle « goût nutrition santé » en Bourgogne, pôle « industrie et agro ressources » en Champagne Ardenne-Picardie, pôle « aliment de demain » en Bretagne ...

5. Mieux anticiper les crises pour mieux réagir

La possibilité de recourir à un système de veille économique permanent est essentielle dans un secteur comme celui de l'arboriculture, soumis à de fréquentes crises d'offre ou de demande. En préalable à toute action de gestion de crise, il est en effet indispensable de posséder un maximum de données prévisionnelles concernant principalement l'offre, mais aussi la demande, et permettant d'anticiper les évolutions de marché à venir afin de prévenir les difficultés prévisibles.

C'est le **réseau de l'organisation économique** -composé d'organisations de producteurs et de leurs associations- qui constitue actuellement l'élément principal en ce domaine, tant au niveau de la centralisation des informations statistiques en provenance des différents bassins producteurs que de leur analyse et de leur utilisation en vue d'affiner la stratégie de production. Ainsi, chaque comité de bassin transmet régulièrement ses informations à la section nationale, qui les compile et les met en forme.

Or, **ce système peut sans doute être amélioré**. D'un point de vue général, il va sans dire que l'analyse à laquelle il donne lieu n'est pas aussi précise qu'elle pourrait l'être, plus de la moitié de la production échappant à l'organisation économique et ne faisant donc l'objet que d'évaluations approximatives. C'est donc là un argument supplémentaire pour développer l'organisation économique.

Par ailleurs, les méthodes et outils de veille économique gagneraient sans doute à être perfectionnés et harmonisés. Un renforcement du programme FRUCTIS, permettant de réaliser un inventaire des vergers, doit être envisageable. Des partenariats pourraient être développés entre associations d'organisations de producteurs et services de l'Union européenne compétents.

Enfin, il conviendra de mener jusqu'à son terme la mise en place de l'Observatoire des prix et des volumes en fruits et légumes. Si le volet « prix » est réglé, les indicateurs de marché étant publiés quotidiennement depuis un an, le volet « volumes » reste à parfaire. Cet instrument permettra aux professionnels d'acquérir une vision globale et synthétique des marchés et d'adapter leur stratégie en conséquence.

B. CONFORTER LE CADRE COMMUNAUTAIRE

1. Rééquilibrer la réglementation du contrôle sanitaire à l'import et à l'export

Beaucoup des personnes auditionnées par votre rapporteur se sont plaintes du développement des barrières non tarifaires à l'exportation en-dehors de l'Union européenne. De fait, les pays -émergents, notamment- protègent leur marchés en édictant des réglementations sanitaires et phytosanitaires extrêmement strictes à l'import, tout en commercialisant auprès des pays européens des produits loin de répondre à des exigences aussi élevées.

Ainsi, pas moins de 50 % des pays potentiellement importateurs nous fermeraient leurs frontières pour de tels motifs, les pays anglo-saxons et du groupe de Cairns étant particulièrement virulents en ce domaine. Il est donc indispensable que l'Union européenne ajuste sa législation en la matière au regard de celle appliquée par ses partenaires commerciaux, et protège mieux les intérêts de ses Etats membres.

Suite à plusieurs demandes récurrentes depuis un an environ auprès de la Commission européenne, la France a obtenu de cette dernière qu'elle instaure dès cette année des **certificats déclaratifs d'importation sur la pomme**. Il s'agira donc de veiller à limiter strictement les importations aux seuls volumes autorisés.

De plus, la commissaire européenne en charge de l'agriculture, Mme Mariann Fischer-Boel, s'est engagée à la mise en place d'un **système centralisé et fiable de suivi statistique des volumes** en 2007 et à un réexamen des modalités de déclenchement de la clause de sauvegarde. Il importera de suivre les développements auxquels donneront lieu ces annonces.

Au plan national, le ministre de l'agriculture et de la pêche s'est engagé à ce que les produits importés fassent l'objet d'une **surveillance renforcée en matière de résidus de pesticides**, de façon que les productions nationales ne soient pas en concurrence avec des produits importés dont les qualités phytosanitaires ne seraient pas strictement garanties. Il conviendra également de suivre l'application de cette mesure.

2. Obtenir une réforme satisfaisante de l'OCM « fruits et légumes »

a) Une priorité reconnue de longue date

La complexité de l'OCM « fruits et légumes » étant de longue date un frein à sa bonne mise en oeuvre, les pouvoirs publics français se sont attachés à faire en sorte que le dispositif devienne plus attrayant pour les producteurs, malgré la majorité dont bénéficient les pays consommateurs par rapport aux pays producteurs. Sous la présidence française, le Conseil des ministres de l'agriculture a ainsi adopté en novembre 2000 une révision de l'OCM simplifiant le régime de soutien aux fonds opérationnels.

Dans le prolongement de cette révision, la Commission européenne a adopté en mars 2001 de nouvelles modalités de gestion des fonds opérationnels visant à simplifier le dispositif, faisant suite à une revendication forte et ancienne des organisations de producteurs françaises. Cette approche s'est trouvée parachevée par l'adoption de deux nouveaux règlements de la Commission en août 2003, qui ont apporté des réponses tant pour la reconnaissance des organisations de producteurs que pour la mise en œuvre des programmes opérationnels.

Si la réforme de l'OCM « fruits et légumes » est aujourd'hui à l'ordre du jour de l'Union européenne, les positions des 25 sur le dossier sont extrêmement divergentes, comme cela est apparu clairement lors du Conseil agricole du 18 octobre 2004 consacré à ce thème.

Un an plus tard, lors du Conseil agricole du 18 octobre 2005, la France a rappelé, par la voix de son ministre en charge de l'agriculture, l'importance qu'elle attache à la filière « fruits et légumes » en matière économique, sociale, territoriale et de santé publique, et a insisté sur la nécessité de se doter, à l'échelle communautaire, de moyens efficaces de gestion du marché en cas de crise.

En novembre 2005, la Commission européenne a mis en place un groupe d'experts européens, composé de représentants de tous ceux de ses services intéressés, dont les travaux devraient servir de base à ses propositions de réforme.

b) Des avancées probables à court terme

2006 devrait être l'année de la réforme de l'OCM des fruits et légumes.

● A l'initiative de la France a été remis à la Commission européenne, le 10 janvier 2006, un mémorandum cosigné par 6 autres pays producteurs, dont l'Espagne et l'Italie, contenant :

– des exigences en termes de simplification et d'amélioration du fonctionnement de l'OCM, en particulier sur les organisations de producteurs et les actions éligibles aux programmes opérationnels. Cette action doit être tout particulièrement soutenue : il a en effet été précisé à votre rapporteur que pas moins de sept organismes différents interviennent dans le contrôle des programmes opérationnels européens, le plus souvent sans coordination entre eux ;

– une demande d'étude quant à la mise en place d'outils de gestion de crise, telle que la possibilité de créer des caisses de péréquation. En effet, la Commission européenne, ouverte sur ce point lors de la dernière réforme de la PAC, n'a depuis présenté que des propositions minimalistes, arguant du prétendu isolement de la France en ce domaine ;

– des propositions pour la distribution gratuite d'une partie de la production en faveur des plus démunis.

● La **Commission européenne**, de son côté, a ouvert le 18 mai sur Internet une **consultation** pour permettre aux personnes intéressées de donner leur avis sur l'avenir du secteur et exprimer notamment leur opinion sur la pertinence des options présentées par le groupe d'experts mis en place en 2005.

Le document mis en consultation¹ fait le constat d'une régression paradoxale de la consommation de fruits et légumes ces dernières années, malgré les efforts de promotion menés sur le thème de la santé et de la lutte contre les déséquilibres alimentaires. Il stigmatise par ailleurs le déséquilibre de puissance entre producteurs et distributeurs, et la capacité de ces derniers à faire pression sur les prix et les normes imposées aux producteurs. Il déplore également le manque d'attractivité des organisations de producteurs

● Fort de ces observations, le **groupe d'experts propose des mesures** ayant pour objectifs généraux de renforcer le rôle des organisations de producteurs, d'améliorer les relations entre les différents acteurs de la filière, de tenir compte des engagements pris par l'Union européenne dans le cadre de l'OMC et de mettre en place des mécanismes de gestion de crise efficaces.

S'agissant du cœur de l'OCM « fruits et légumes », le régime des aides aux producteurs, il envisage diverses options propres à renforcer sa cohérence avec l'ensemble de la PAC² :

– maintenir les aides actuelles et les adapter aux modalités de réduction prévues dans les négociations de l'OMC ;

– passer à un découplage partiel ou total par la transformation de tout ou partie des aides actuelles en un régime de paiement découplé sur la base de références historiques ;

¹ A l'adresse http://ec.europa.eu/comm/agriculture/consultations/fruitveg/index_fr.htm

² Les fruits et légumes frais et transformés faisant partie, avec le vin, des derniers secteurs de l'agriculture non encore concernés par la réforme de la PAC de 2003.

– créer une aide à la surface en lieux et place de l'aide à la production, afin de limiter la réduction de la production.

● Au mois d'octobre de cette année, le **groupe d'experts** présentera une **analyse détaillée** sur l'ensemble du secteur des fruits et légumes, qui précédera de quelques semaines la **communication de la Commission** sur la réforme de l'OCM.

3. Mettre en place un véritable système de gestion des crises

Les caractéristiques spécifiques de la filière « fruits et légumes » (importance des conditions climatiques, périssabilité des produits, fortes variations des cours ...) rendent indispensable l'existence d'un mécanisme de gestion des crises. Historiquement, c'est à l'organisation économique qu'a été confiée cette mission stabilisatrice, et ce à travers plusieurs réglementations successives¹. Ainsi, celle-ci peut théoriquement recourir à des opérations promotionnelles préventives, à des retraits de marchandises une fois la crise avérée et à la définition de normes de commercialisation plus stricte qu'au niveau communautaire.

Ces outils d'intervention prévus par les différents textes n'ont cependant été que peu, voire pas utilisés. Ils sont en effet couramment soupçonnés d'incompatibilité avec le droit de la concurrence par les juridictions nationales et communautaires. De plus, leur souplesse, leur réactivité et leur efficacité potentielle sont jugées insuffisantes par les opérateurs.

Afin d'y pallier, deux voies doivent aujourd'hui être poursuivies en parallèle :

– en premier lieu, il importe que soient effectivement appliqués les instruments mis en place par les textes les plus récents, tels que le mécanisme du coefficient multiplicateur, l'incrimination des pratiques consistant à vendre des fruits et légumes à des prix abusivement bas en période de crise conjoncturelle, la constitution de fonds de mutualisation ou encore l'extension d'accords interprofessionnels favorisant les démarches collectives de lutte contre les risques et aléas propres aux produits alimentaires²:

– en second lieu, il est aujourd'hui indispensable que soit révisée la réglementation communautaire sur la gestion des crises. La réforme à venir de l'OCM « fruits et légumes » devrait à cet égard constituer une opportunité à saisir. Le Gouvernement français semble l'avoir bien saisi, si l'on se réfère au

¹ Décret du 7 juin 1986 pris en application de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 modifiée par la loi d'initiative économique du 1^{er} août 2003, et loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

² Voir *supra*.

mémoire sur la PAC qu'il a présenté lors du Conseil « agriculture » du 21 mars 2006, où est énumérée toute une série d'outils destinés à prévenir et gérer les crises s'inspirant directement du rapport Saddier-Simon sur le sujet¹.

C. PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE RÉCOLTE

1. Une volonté récente de la part des pouvoirs publics de renforcer les dispositifs existants

Devant la multiplication des incidents climatiques et les difficultés croissantes de financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui indemnise les agriculteurs dans le cadre du régime « calamités naturelles », les pouvoirs publics ont souhaité que le relais de ce régime soit pris par des mécanismes d'assurance récolte couvrant non pas un, mais plusieurs risques, conformément aux préconisations du rapport du député Christian Ménard. Le dispositif d'assurance récolte lancé par le Gouvernement en février 2005 poursuit cet objectif, en combinant un financement provenant pour l'essentiel des exploitants sur une base volontaire à des subventions incitatives de l'Etat.

Afin de bénéficier d'une prise en charge partielle de ses cotisations par l'Etat (à hauteur de 35 % normalement, et de 40 % pour les jeunes agriculteurs), l'exploitant doit souscrire un produit d'assurance récolte couvrant obligatoirement quatre risques (grêle, sécheresse, inondation, gel) et d'autres s'il le souhaite (tempête, échaudage, ravinement ...). La première campagne de souscription de ces contrats d'assurance récolte multirisques est un succès puisque 55.000 environ ont été conclus pour l'instant, représentant un montant total de primes nettes hors taxes de 55 millions d'euros.

Afin de promouvoir ce type de dispositif auprès d'un maximum d'agriculteurs ont été réaménagés, à l'initiative de votre commission et à l'occasion de l'adoption de la loi d'orientation agricole, les articles du code rural s'y rapportant². Des discussions, que suit très attentivement votre commission, sont actuellement en cours entre les services ministériels et les professionnels du secteur pour établir les modalités de dispositifs convenant aux différentes filières.

2. Un mécanisme a priori justifié pour le secteur arboricole

L'impact des **aléas climatiques** sur la filière arboricole est substantiel, s'agissant d'un secteur dont la production est saisonnière, de plein air, périssable et très dépendante des conditions météorologiques. Ainsi, le gel

¹ *La gestion des risques et des crises agricoles, rapport rédigé par MM. les députés Martial Saddier et Yves Simon, à la demande du Premier ministre, décembre 2005.*

² *Voir supra.*

est tout particulièrement craint en arboriculture fruitière où il peut, en quelques heures et sur de vastes étendues, anéantir la production d'une année entière¹. Des **maladies végétales**, telles que la sharka, sont également redoutées.

Il est à noter que des **outils préventifs** peuvent être utilement mis en œuvre pour anticiper ces risques naturels : certains arboriculteurs, par exemple, couvrent à leurs arbres, à certaines périodes de l'année, d'une pellicule de plastique isolante renforçant leur résistance au froid ou à la grêle. Des aides à la mobilisation de tels instruments simples, économiques et efficaces pourraient être envisagées.

Aux risques naturels s'ajoute un **risque de nature économique**, la commercialisation de la production dépendant de facteurs extérieurs à la seule météo (niveau des prix, de la demande ...). Dès lors, la perspective d'un développement de l'assurance récolte, mais également de l'assurance revenu², paraît justifiée pour ce secteur. Ceci est d'autant plus nécessaire que, comme le soulignait le rapport Babusiaux en 2000³, si les produits de base (lait, viande bovine, céréales...) bénéficient d'un régime de prix garantis grâce à des OCM régies par des instruments communautaires, il n'en va pas de même pour le secteur fruitier.

Le dispositif expérimental mis en œuvre par le Gouvernement en février 2005 couvrait les cultures de vente, parmi lesquelles les productions fruitières arboricoles. Il s'agit à présent d'aller au-delà en généralisant un produit multirisque, là où le secteur ne connaît pour l'instant qu'un dispositif d'assurance grêle.

3. Des écueils importants restant à écarter

Malgré une indéniable volonté de développement des mécanismes assurantiels, notamment dans le secteur arboricole, de nombreux obstacles rendent aujourd'hui l'aboutissement de ce projet incertain :

– sur l'**assiette**. On peut s'interroger sur l'idée de rendre le recours à l'assurance obligatoire pour l'ensemble des exploitants. La Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) n'y est pas forcément favorable, dans la mesure où cela nécessiterait une définition légale des risques à assurer

¹ Même si la perte de production qui en découle, en raréfiant l'offre, peut avoir des conséquences positives sur le revenu des producteurs, comme en témoigne le gel de printemps de 1998, année record en termes de chiffre d'affaires pour le secteur arboricole.

² L'assurance revenu vise à garantir à son bénéficiaire un certain niveau de revenu, tandis que l'assurance récolte a pour objet de le dédommager suite à une perte de récolte découlant d'un risque climatique.

³ L'assurance récolte et la production contre les risques en agriculture, rapport fait par M. Christian Babusiaux en application de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, octobre 2000.

pouvant s'appliquer à toute exploitation, ce qui paraît difficile au regard de leur diversité, et du fait que cela inciterait certains exploitants, se sachant couverts, à adopter des pratiques culturales présentant des risques au niveau assurantiel (culture d'arbres à fruits en montagne, par exemple) ;

– sur le **niveau des cotisations**. La viabilité d'un régime assurantiel dépend du rapport entre ses ressources et la probabilité d'occurrence du risque. Or, le secteur fruitier constitue la filière agricole la plus sensible aux risques divers, au premier titre desquels celui lié au gel, puis à la sécheresse et aux inondations. Une partie substantielle des indemnités versées par le FNGCA correspond à la survenance de tels risques en arboriculture, ce qui explique d'ailleurs qu'ils ont, jusqu'à présent, été considérés comme non assurables, ne relevant que de la solidarité nationale. Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur le niveau vraisemblablement élevé qu'atteindraient des primes dans le secteur arboricole et sur la possibilité d'équilibrer un tel régime d'assurance pour le secteur ;

– sur l'**engagement de l'Etat**. Les dotations du FNGCA visant à financer l'aide aux cotisations d'assurance récolte (10 millions d'euros en 2005, 20 en 2006 et 30 en 2007) devraient rapidement s'avérer insuffisantes si un nombre important de contrats était souscrit. De plus, le plafond de la subvention publique (de 35 à 40 % des cotisations) est considéré par les professionnels comme constituant un frein à l'extension du dispositif ;

– sur le **principe de la réassurance**. S'agissant de risques climatiques dont les conséquences financières peuvent être très élevées, *a fortiori* dans un secteur comme l'arboriculture, un mécanisme de réassurance est indispensable. Or, les capacités de réassurance sont extrêmement limitées au niveau européen. C'est pourquoi l'idée d'une garantie publique de réassurance est aujourd'hui discutée.

D. STIMULER LA DEMANDE

1. Diversifier les formes de commercialisation et de consommation

Il serait tout d'abord opportun de **mieux valoriser les produits auprès du consommateur** en les présentant sous des formes attirantes ou pratiques. Ainsi, les produits élaborés ou semi transformés, dont la valeur ajoutée est supérieure à celle des produits bruts, gagneraient à être développés, dans le cadre de politiques contractuelles annuelles ou pluriannuelles afin de sécuriser les producteurs. Cela permettrait de trouver des débouchés pour les productions de qualité standard excédentaires, de diminuer l'offre sur le frais et d'y conserver des niveaux de prix rémunérateurs.

A cet égard l'exemple de la filière légumes est particulièrement parlant : la commercialisation de salades de quatrième catégorie (salade en

sachets) a rencontré un très vif succès, tout comme celle de mini tomates (« tomates cerises ») en barquettes.

L'**aspect « innovation »** est à cet égard fondamental : c'est elle qui potentialise la valeur du produit brut en y ajoutant un service nouveau. L'exemple de la pomme en compote parle de lui-même : alors que les boîtes appertisées en gros volume peinent à rencontrer la demande, les ventes de compotes en petits pots individuels ou en sachets à presser ne cessent de croître. L'accessibilité au produit, renforcée en l'espèce par sa préparation et sa « portionabilité », semble à cet égard primordiale.

S'il est donc acquis que la valeur ajoutée du produit se situe aujourd'hui dans sa valorisation et sa transformation pour l'adapter aux besoins du consommateur, encore faut-il que le processus reste contrôlé par les producteurs. Le risque est grand, en effet, que la plus-value soit captée par de grands groupes industriels, qui de plus pourraient être de nationalité étrangère.

Le **regroupement des producteurs** semble constituer une solution appréciable, notamment à travers un recours accru à la coopération. L'exemple de la société France prune mérite ici d'être cité : union de coopératives du Lot-et-Garonne commercialisant des pruneaux sous la marque « Maître Prunille », cette société est parvenue, grâce à une politique de marketing intelligent et une bonne complémentarité de ses produits, à soutenir la concurrence avec les deux autres grands producteurs mondiaux que sont le Chili et la Californie !

2. Adapter les débouchés et les modes de distribution

Longtemps cantonnés aux marchés, puis aux grandes surfaces, les fruits doivent aujourd'hui trouver d'autres débouchés et modes de distribution pour s'adapter aux nouvelles exigences du consommateur.

Il faut tout d'abord **diversifier les lieux physiques de mise à disposition** des fruits. Des expériences en la matière sont réalisées dans le cadre de la semaine de la « fraîche attitude » : distribution dans les écoles maternelles, primaires et secondaires, dans les entreprises, dans les transports en commun, dans les gares et aéroports, dans les clubs de sport, sur le domaine public grâce à des engins de locomotion écologiques type triporteurs ... Ces expériences, souvent couronnées de succès, ne sont cependant pas toujours maintenues au-delà de cette semaine de promotion. Il conviendrait donc de pérenniser ces modes de distribution, et de passer de la simple distribution gratuite à une véritable commercialisation.

Si la majorité des lieux de mise à disposition précédemment évoqués offrent la possibilité légale d'une telle commercialisation, un traitement particulier doit être fait aux **établissements d'enseignement**. Si une commercialisation dans les écoles maternelles et primaires est évidemment

inimaginable, la question se pose pour les établissements d'enseignement secondaire et supérieur. Or, après un long débat où se sont opposés intérêts des grands groupes agroalimentaires et enjeux de santé publique, la loi du 9 août 2004 sur la politique de santé publique a finalement prévu le retrait de tous ces distributeurs dans les établissements scolaires à compter de la rentrée 2005. Si la prévention de l'obésité rend nécessaire une régulation des produits alimentaires gras et sucrés, il aurait sans doute été concevable d'envisager une dérogation pour l'eau et les fruits, qui justement contribuent à cette prévention. Le débat n'est toutefois pas figé et évoluera sans doute au fil de prochains textes législatifs.

Parallèlement à ces modes de distribution physiques, les **supports immatériels** doivent être développés afin de rencontrer une demande plus variée. Le commerce sur Internet constitue à cet égard un potentiel très important, s'agissant notamment des populations citadines. La grande distribution l'a déjà conquis, avec des sites de vente à distance reproduisant des rayons de supermarchés, dont certains consacrés aux fruits. Mais des « boutiques électroniques » de format plus modeste sont également apparues et proposent la vente directe de fruits, en garantissant une grande variété de produits, une livraison rapide et même parfois des modes de productions biologiques. Des progrès restent toutefois à réaliser en termes quantitatifs (rareté de l'offre) et qualitatifs (ergonomie des sites améliorables). Les mesures annoncées par le ministre en charge du commerce¹ devraient y contribuer.

Plus largement, de **nouveaux modes de distribution adaptés aux modes de vie contemporains** restent à inventer. Ainsi, est apparue récemment une pratique consistant pour des consommateurs à payer forfaitairement un prix pour un panier de fruits et de légumes que le producteur garnit à intervalles réguliers avec des productions de saison. Ce commerce de proximité profite aussi bien à l'acheteur, qui peut compter sur un approvisionnement régulier en fruits frais de saison, qu'au producteur, à qui il offre un débouché fixe et pérenne.

3. Mieux informer le consommateur et mieux communiquer

Il est aujourd'hui indispensable de mieux informer le consommateur sur les produits, leurs origines et leurs techniques de préparation.

La seule information dont il dispose à coup sûr concerne uniquement le nom du fruit. Or, certaines données déterminent directement son degré de satisfaction. Ainsi, l'affinement de certains fruits est capital pour leur mûrissement et leur saveur gustative ; or, les poires d'été, par exemple, sont vendues encore fermes, sans explications sur le temps et les conditions

¹ Voir *supra*.

requis pour les porter à mûrissement, entraînant chez le consommateur une déception ne l'incitant pas à réitérer son acte d'achat.

Le critère du prix étant insuffisant pour orienter le consommateur dans ses choix, il faudrait lui préciser de façon systématique l'origine du produit, ses techniques de production, sa valeur nutritionnelle, ses modes de consommation ... L'élaboration, dans des conditions qui respectent les contraintes communautaires, d'un label national, permettrait à cet égard de mieux distinguer les productions françaises des autres, en insistant par exemple sur ses implications en terme de qualité du produit (plus grande fraîcheur, variété plus originale), mais aussi en matière sociale (fixation d'une main d'œuvre au niveau local) ou environnementale (utilisation plus stricte des intrants, moindres dépenses énergétiques pour assurer le transport).

De la même façon, il importe de continuer à axer les campagnes de communication sur les effets positifs sur la santé de la consommation de fruits, surtout auprès de populations-cibles (parents de jeunes enfants, adolescents, personnes âgées ...). Les préconisations du PNNS -manger 5 à 10 fruits et légumes frais par jour- sont un appui précieux, bénéficiant de l'approbation du corps médical et sanitaire. Il faut donc ne pas hésiter à continuer de mettre en avant, par exemple, que la pomme possède des vertus anticholestérol reconnues ou qu'un kiwi contient autant de vitamine C qu'un kilo d'oranges.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **M. Christian PAULEAU**, président, et **Mme Sandrine MORARD**, directrice, de la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF) ;

– **Mme Catherine LAGRUE**, chef du département « fruits et technologie », et **M. Christian HUTIN**, chef du département « produits et marchés », du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) ;

– **M. Daniel CORBEL**, président délégué, et **Mme Valérie AVRIL**, directrice, de l'Association nationale des expéditeurs exportateurs de fruits et légumes (ANEEFEL) ;

– **M. Jérôme BEDIER**, président exécutif de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) ;

– **M. Claude REHLINGER**, président, et **M. Vincent GUERIN**, directeur, de la section nationale pomme ;

– **Mme Claude FAINE-GUERIN**, directeur-adjoint du comité de bassin Rhône Méditerranée ;

– **M. Bernard CARDINAUD**, directeur, et **M. Jean-Pierre FOURNIER**, chef du service économique, de la Fédération française de la coopération fruitière, légumière et horticole (FELCOOP).