



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

sur les **organisations de producteurs dans le
secteur des fruits et légumes**

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
II. RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS	3
Recommandation n° 1 – Faciliter la comparaison de la manière dont les États membres appliquent la politique	3
Recommandation n° 2 – Améliorer l’attractivité des organisations de producteurs	4
Recommandation n° 3 – Simplifier les taux de cofinancement	5
III. RÉPONSES AUX OBSERVATIONS	5
1. Adhésion aux organisations de producteurs dans l’ensemble de l’UE (points 4, 9, 15 et 58 à 61)	5
2. Taux d’organisation cible (points 20, 21 et 71 à 78)	6
3. Canaux de communication (points 19 et 68 à 70)	7

Le présent document expose, conformément à l’article 265 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d’un rapport spécial de la Cour des comptes européenne. Ces réponses doivent être publiées par la Cour des comptes européenne en même temps que le rapport spécial lui-même.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite de l'attention qu'accorde la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour»), dans son rapport spécial, aux organisations de producteurs de fruits et légumes. Le rapport de la Cour fournit une analyse approfondie de la mise en œuvre actuelle de la législation européenne par les États membres.

L'introduction, en 1996, d'un soutien aux organisations de producteurs de fruits et légumes par l'intermédiaire de programmes opérationnels a marqué une évolution fondamentale vers: 1) le renforcement de la position des producteurs, une plus grande concentration de l'offre et un rééquilibrage du pouvoir de négociation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, ce pouvoir étant désormais placé au niveau des organisations de producteurs; 2) l'intégration des préoccupations liées à l'environnement et au changement climatique dans la production et la commercialisation.

Le régime de soutien aux producteurs de fruits et légumes est un instrument d'appui axé sur le marché qui a été conçu pour garantir le fonctionnement équitable des marchés des fruits et légumes et pour permettre une intervention efficace s'il est nécessaire de rééquilibrer le marché. La contribution de l'Union est fondée sur la valeur des produits commercialisés par les organisations de producteurs. Ce dispositif ne comprend aucun financement des États membres.

Le soutien aux organisations de producteurs de fruits et légumes reconnues dans le cadre des plans stratégiques constitue un outil pour accroître la coopération, l'organisation, la concentration de l'offre et le pouvoir de négociation des agriculteurs, entre autres avantages. Il est complété par le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (OCM) concernant les organisations de producteurs ainsi que par les exceptions aux règles de concurrence dont bénéficient ces organisations. Pour élargir cet appui à un plus grand nombre de producteurs de fruits et légumes, il est essentiel de le maintenir, voire de l'étendre aux producteurs qui mènent leurs activités dans les États membres où le soutien n'est pas encore pleinement opérationnel et où le taux d'organisation des producteurs est inférieur à la moyenne de l'Union (46,16 % en 2024).

Les États membres prévoient actuellement des interventions dans le secteur des fruits et légumes représentant un montant total de 5,7 milliards d'EUR pour la période 2023-2027. Cela représente 2,8 % de l'enveloppe totale du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

Pour illustrer l'importance et l'incidence économique de la politique de soutien aux producteurs de fruits et légumes, on relèvera que la valeur de la production commercialisée des organisations de producteurs était estimée à 36,08 milliards d'EUR en 2024. Ce chiffre représente une augmentation de 3,43 % par rapport à 2023. La production totale de fruits et légumes au niveau de l'UE en 2024 s'élevait à 78,16 milliards d'EUR pour les États membres dans lesquels un soutien était fourni (environ 13 % de la valeur du secteur agricole de l'UE). Ce chiffre représente une augmentation de 1,88 % par rapport à 2023 (76,71 milliards d'EUR). De telles augmentations démontrent la valeur des organisations de producteurs. La valeur de leur production commercialisée (VPC) représente environ la moitié de la valeur totale de la production de fruits et légumes au sein de l'Union.

Le budget annuel de l'UE pour les fruits et légumes s'élève à environ 800 millions d'EUR. En 2024, 1 488 organisations de producteurs étaient reconnues dans ce secteur et avaient notamment mis en œuvre 1 045 programmes opérationnels. Les organisations de producteurs reconnues sont principalement situées en Espagne (476), en Italie (302), en France (188), en Pologne (139) et en Grèce (112). Il n'existe pas d'organisations reconnues en Estonie, au Luxembourg ou à Malte. En 2024, 9 États membres affichaient un taux d'organisation supérieur à la moyenne de l'UE, à savoir 46,16 % (chiffre de 2024).

En ce qui concerne l'attractivité des organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, on distingue trois grandes catégories d'États membres:

- les États membres disposant d'organisations de producteurs bien établies et développées, qui produisent des volumes élevés de fruits et légumes et peuvent apporter une contribution substantielle, permettant ainsi la poursuite de la mise en œuvre des programmes opérationnels;
- les États membres dans lesquels les organisations de producteurs sont de taille moyenne et en phase de croissance, où les efforts sont axés sur l'amélioration de leurs performances et de leur viabilité économique, qui requiert la prise en considération des questions liées aux attentes des consommateurs et la résolution des problèmes relatifs aux emballages ou aux détaillants (par ex. les marques et l'étiquetage);
- Les États membres disposant de petites organisations de producteurs (ou d'organisations inactives) qui visent à atteindre un niveau d'activité économique viable, à garantir la participation effective des producteurs et à attirer de nouveaux membres. Ces organisations ont souvent des problèmes de liquidité financière ou manquent d'expérience en matière de direction et de gestion. Il leur est donc plus difficile de réaliser des économies d'échelle et d'obtenir des capacités financières suffisantes.

La Commission prend acte des défis auxquels sont confrontées les organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes. Parmi ces défis figurent l'adaptation au changement climatique, les phénomènes météorologiques graves et récurrents (inondations, sécheresses et gelées) ou autres crises (notamment liées aux engrais), ainsi que le manque de liquidités financières ou de renouvellement des générations. La Commission apporte donc un soutien à ces organisations pour les aider à surmonter certains de ces défis. La Commission est également prête à collaborer avec les États membres pour promouvoir: 1) l'échange d'expériences et de bonnes pratiques concernant les critères de reconnaissance et les actions éligibles; 2) l'attractivité des organisations de producteurs (comme évoqué dans la proposition de la Commission pour la politique agricole commune après 2027).

II. RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Faciliter la comparaison de la manière dont les États membres appliquent la politique

La Commission devrait faciliter le partage des critères de reconnaissance applicables et des catalogues d'actions éligibles entre les autorités nationales, afin que les États membres rendent ces informations accessibles à tous les organismes payeurs et à toutes les organisations de producteurs.

(Quand? D'ici à fin mars 2027.)

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission convient qu'il est avantageux de promouvoir les échanges pour favoriser la comparaison de la manière dont les États membres appliquent la politique.

Une liste des types d'interventions sélectionnés par les États membres dans le secteur des fruits et légumes est déjà mis à la disposition des États membres par l'intermédiaire de l'outil informatique

SFC 2021 ou du catalogue des interventions de la politique agricole commune (PAC), qui est accessible à un public plus large. La législation de l'UE prévoit uniquement des catégories d'actions éligibles et non éligibles que les États membres sont ensuite libres de détailler et d'affiner en fonction de leurs besoins particuliers. Les États membres n'ont pas besoin d'inclure dans leurs plans stratégiques une liste complète des actions éligibles, car celles-ci ne sont ni évaluées ni approuvées par la Commission. Les actions éligibles/non éligibles font partie des cadres juridiques nationaux de chaque État membre, qui sont accessibles au public.

La Commission reconnaît néanmoins l'utilité des échanges entre les États membres les plus avancés et les moins avancés en la matière. Elle pourrait donc organiser des échanges portant, par exemple, sur les critères de reconnaissance et sur la liste des actions éligibles dans les enceintes existantes (telles que les comités de gestion ou les groupes d'experts concernés) et publier des documents pertinents résumant les conclusions de ces échanges. Les informations en question peuvent d'ores et déjà être échangées dans le cadre des différentes réunions des comités et des groupes d'experts concernés.

La Commission encouragera les échanges entre les autorités nationales des États membres au sujet de leurs expériences et de leurs bonnes pratiques concernant la définition et l'application des critères de reconnaissance des organisations de producteurs (production commercialisée et nombre de membres), ainsi que sur une liste d'actions éligibles.

Recommandation n° 2 – Améliorer l'attractivité des organisations de producteurs

Dans le contexte du cadre de planification stratégique de la politique agricole commune, la Commission devrait adresser des recommandations aux États membres afin de rendre l'appartenance à une organisation de producteurs plus attractive, le cas échéant, sans créer de distorsions au sein du marché unique.

(Quand? D'ici à décembre 2027.)

La Commission **accepte** la recommandation.

Le règlement (UE) 2021/2115 fournit en effet des canaux de communication qui pourraient rendre les organisations de producteurs plus attractives. Par exemple, la Commission et les États membres examinent et promeuvent activement, lors des réunions d'examen annuel, le renforcement et l'expansion des organisations de producteurs ainsi que de leur composition.

Dans la perspective de la prochaine politique agricole commune, la Commission prépare actuellement des recommandations sur la PAC à l'intention des États membres. Dans ce cadre, la Commission entend recommander certaines mesures visant à améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur, en particulier dans les États membres où le taux d'organisation des producteurs est faible. Une telle démarche inciterait et encouragerait ces États membres à aborder la question de l'attractivité des organisations de producteurs dans leurs prochains plans nationaux et régionaux (plans PNR), conformément aux propositions de la Commission. Ces éléments seraient ensuite intégrés dans le chapitre consacré à la PAC des plans PNR proposés (par ex. dans la description des besoins et défis particuliers).

Dans le cadre de la prochaine politique agricole commune, la Commission promouvra (par les moyens prévus dans sa proposition législative) l'attractivité des organisations de producteurs en fonction des circonstances propres à chaque État membre. En ce qui concerne le cadre budgétaire pour l'après-2028, la Commission renforcera également les travaux qu'elle mène avec les États membres en vue de soutenir les organisations de producteurs.

Recommandation n° 3 – Simplifier les taux de cofinancement

La Commission devrait proposer au Parlement européen et au Conseil de simplifier les taux de cofinancement par:

- ***l'établissement d'un taux de cofinancement fixe par type d'objectif dans le programme opérationnel, applicable dans tous les États membres;***
- ***la suppression du lien entre les taux de cofinancement et un niveau obligatoire de dépenses.***

(Quand? D'ici à décembre 2027.)

La Commission **n'accepte pas** cette recommandation.

À ce stade, la Commission ne peut plus apporter de nouvelles modifications au cadre juridique actuel de l'UE pour ces éléments, étant donné que leur mise en œuvre interviendrait trop tard au vu de la durée du processus législatif et de la nécessité, pour les États membres, de modifier leurs plans relevant de la PAC après l'entrée en vigueur de la modification du règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC.

En ce qui concerne le cadre juridique de l'UE pour la période 2028-2034, la Commission a déjà présenté sa proposition législative et ne la modifiera pas à ce stade de la procédure législative ordinaire. Le cadre proposé sera plus simple que le cadre actuel, avec des règles rationalisées. Il n'y aura plus d'objectifs sectoriels dans le cadre des nouvelles propositions législatives (plans PNR et OCM); seuls les objectifs de la PAC seront conservés. Conformément à la proposition relative aux plans PNR, les taux de cofinancement seront déjà simplifiés et reliés aux objectifs spécifiques de la PAC (voir article 35, paragraphe 8). La proposition prévoit également un taux de cofinancement spécifique plus élevé qui permettra d'épauler les nouveaux groupements de producteurs afin d'accroître l'attractivité du soutien de l'Union aux organisations de producteurs.

En ce qui concerne la suppression du lien entre les taux de cofinancement et un niveau obligatoire de dépenses, la Commission a déjà présenté aux colégislateurs ses propositions législatives pour l'après-2027. En effet, les niveaux obligatoires de dépenses pour les objectifs en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique (15 %) ainsi qu'en matière de recherche et d'innovation (2 %) prévus par le règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la CAP ne font plus partie de ces propositions, lesquelles sont actuellement examinées dans le cadre du processus législatif.

III. RÉPONSES AUX OBSERVATIONS

1. Adhésion aux organisations de producteurs dans l'ensemble de l'UE (points 4, 9, 15 et 58 à 61)

Le lien suggéré entre la diminution du nombre de membres et l'affaiblissement de l'organisation du secteur des fruits et légumes n'est pas le seul facteur à prendre en considération et pourrait ne pas refléter pleinement les réalités et les complexités en jeu. La Commission estime que le nombre de membres n'est pas le seul indicateur du taux d'organisation du secteur et ne pense pas qu'il y ait un affaiblissement économique du secteur.

Le taux d'organisation est calculé à partir de la valeur de la production commercialisée par toutes les organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs (ci-après les

«associations») du secteur des fruits et légumes frais et transformés, divisée par la valeur de la production de fruits et légumes de l'UE. Il existe un risque que la part de la valeur de la production commercialisée par les organisations de producteurs membres d'associations soit déclarée deux fois (au niveau de l'organisation et au niveau de l'association).

La diminution du nombre de membres peut être due à la modification de la structure juridique des membres (par ex. en cas de fusions entre eux). Nous avons également constaté que les membres adhèrent en tant que personnes morales plutôt qu'en tant que personnes physiques. En réalité, la diminution du nombre de membres des organisations de producteurs reflète la situation actuelle de l'agriculture et la baisse du nombre d'agriculteurs qui se poursuit. La consolidation en cours de la structure du secteur (marquée par une diminution du nombre de producteurs de fruits et légumes et par une augmentation de la taille moyenne des exploitations) est sans doute la principale raison de la diminution du nombre de membres.

Au niveau de l'UE, la nouvelle proposition de règlement modifiant le règlement OCM et le règlement relatif aux plans stratégiques [2024/0319 (COD)] vise à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Ce nouveau règlement apporterait davantage de soutien aux jeunes agriculteurs ou aux nouveaux agriculteurs qui sont membres d'une organisation de producteurs. Dans le cadre juridique actuel, les États membres peuvent décider d'accorder une aide financière nationale supplémentaire aux organisations de producteurs qui mènent leurs activités dans des régions où le taux d'organisation des producteurs est inférieur de plus de 20 % à la moyenne de l'UE.

2. Taux d'organisation cible (points 20, 21 et 71 à 78)

Le soutien aux organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes repose sur une approche ascendante et vise à donner aux producteurs les moyens de prendre des initiatives, en stimulant des changements structurels, économiques et environnementaux à partir de la base plutôt qu'en les imposant d'en haut (c'est-à-dire au niveau des autorités nationales ou de la Commission). C'est le principe qui sous-tend ce régime de soutien axé sur le marché pour permettre aux organisations de producteurs de définir leurs propres programmes opérationnels, avec une participation limitée des pouvoirs publics.

Un taux d'organisation fixé au niveau de l'UE ne correspondrait pas à la réalité sur le terrain dans les différents États membres. Certains États membres disposent d'organisations de producteurs bien établies et développées, qui produisent des volumes élevés de fruits et légumes avec l'appui continu de programmes opérationnels bien financés. Dans d'autres États membres, les organisations de producteurs doivent se concentrer sur l'augmentation de leur production et sur l'amélioration de leur viabilité économique, y compris en renforçant la concentration de l'offre. Dans les États membres qui n'ont pas d'organisations de producteurs ou qui comptent de nombreuses petites organisations (parfois inactives), il reste difficile, pour elles, d'atteindre un niveau d'activité économique viable, de garantir la participation effective des producteurs et d'attirer davantage de membres.

Le taux d'organisation dépend de l'importance du secteur des fruits et légumes dans l'agriculture de chaque État membre, du contexte géographique et historique, de la fréquence des situations de crise réelles (par ex. les inondations) et de l'existence de risques structurels (par ex. les pénuries d'eau). La Commission partage régulièrement les bonnes pratiques en matière de gestion du soutien (par ex. les bonnes pratiques en matière d'audit et les interprétations juridiques) afin de promouvoir une meilleure organisation du secteur.

En 2023, la Commission a publié une étude intitulée «*Establishing an operational programme*» («Mise en place d'un programme opérationnel», disponible en anglais uniquement) pour aider les organisations de producteurs à améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire et à renforcer la durabilité des exploitations agricoles. Le

réseau européen de la PAC a publié plusieurs rapports, intitulés «*Assessment of sectoral support within the CAP*» («Évaluation du soutien sectoriel dans le cadre de la PAC») (2025) et «*Assessment of farmers' position in the food chain*» («Évaluation de la place des agriculteurs dans la chaîne alimentaire») (2025).

Enfin, il est possible d'accorder une aide financière nationale supplémentaire aux organisations de producteurs qui mènent leurs activités dans des États membres ou des régions où le taux d'organisation des producteurs est inférieur de plus de 20 % à la moyenne de l'UE.

3. Canaux de communication (points 19 et 68 à 70)

Il existe, au niveau de l'UE, plusieurs forums qui permettent à la Commission et aux producteurs de fruits et légumes d'échanger leurs points de vue. On peut notamment citer les groupes de dialogue civil dans le domaine de la politique agricole établis par la Commission. Les États membres sont régulièrement informés de la situation concernant le soutien au secteur des fruits et légumes, les modifications législatives et les interprétations juridiques lors des réunions du groupe d'experts (GREX) et du Comité. En 2024, la Commission a fait circuler un questionnaire sur la gestion des interventions spécifiquement menées dans le secteur des fruits et légumes; les résultats ont été présentés aux États membres. Les réunions susmentionnées viennent s'ajouter à un large éventail d'événements du secteur privé qui offrent de nombreuses occasions d'échanges de vues entre le secteur et la Commission. Au sein du Newcastle Group, les États membres discutent de questions liées à la politique des fruits et légumes. La Commission estime qu'il existe des réseaux bien établis qui associent les États membres et les parties prenantes de l'UE dans ce domaine d'action.