



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'agriculture et du développement rural

2013/2100(INI)

28.8.2013

PROJET DE RAPPORT

sur l'avenir du secteur horticole en Europe: stratégies pour la croissance
(2013/2100(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteure: Anthea McIntyre

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'avenir du secteur horticole en Europe: stratégies pour la croissance (2013/2100 (INI))

Le Parlement européen,

- vu la troisième partie, titres III et VII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement "OCM unique")¹, qui doit être repris par la proposition législative de la Commission du 19 octobre 2011, présentée au titre de la procédure législative ordinaire du TFUE (ancienne procédure de codécision), relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique") (COM (2011) 0626), qui a été récemment approuvée par les trois institutions de l'UE concernées,
- vu le règlement (CE) n° 1182/2007 du Conseil du 26 septembre 2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes² et le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés³,
- vu le règlement (UE) n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires⁴,
- vu la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement⁵,
- vu sa résolution du 21 juin 1996 sur l'initiative communautaire en faveur de l'horticulture ornementale⁶,
- vu la communication de la Commission du 9 décembre 2008 sur les prix des denrées alimentaires en Europe (COM(2008)0821),
- vu la communication de la Commission du 16 juillet 2008 intitulée "Plan d'action pour une consommation et une production durables et pour une politique industrielle durable" (COM(2008)0397),
- vu la communication de la Commission du 28 octobre 2009 sur une chaîne

¹ JO L 299 du 16.11.2007, p. 1.

² JO L 273 du 17.10.2007, p. 1.

³ JO L 157 du 15.6.2011, p. 1.

⁴ JO L 304 du 22.11.2011, p. 18.

⁵ JO L 106 du 17.4.2001, p. 1.

⁶ JO C 198 du 8.7.1996, p. 266.

d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe (COM(2009)0591),

- vu la communication de la Commission du 28 mai 2009 sur la politique de qualité des produits agricoles (COM(2009)0234),
 - vu la décision 2008/359/CE du 28 avril 2008 instituant le groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire et vu le rapport du 17 mars 2009 de ce groupe de haut niveau sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire, ainsi que les recommandations et la feuille de route d'initiatives clés du groupe¹,
 - vu l'étude de novembre 2012 intitulée *"Support for Farmers' Cooperatives"* (SFC), qui présente les résultats du projet SFC lancée par la Commission²,
 - vu l'étude 2013 de l'Institut de prospective technologique du Centre commun de recherche de la Commission, intitulée *"Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics"*³,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A7-0000/2013),
- A. considérant que le secteur des fruits et légumes (F & L) représente 18 % de la valeur totale de la production agricole dans l'Union européenne, 3 % de la superficie exploitée et plus de 50 milliards d'EUR;
- B. considérant que, selon les estimations, le chiffre d'affaires de la chaîne d'approvisionnement des fruits et légumes s'élève à plus de 120 milliards d'euros, pour environ 550 000 employés;
- C. considérant que l'UE se classe à la deuxième place pour l'importation des F & L alors qu'elle arrive aussi au deuxième rang mondial pour la production;
- D. considérant que la consommation de F & L par habitant en 2011 dans l'UE-27 a baissé de 3 % par rapport à la consommation moyenne des cinq années précédentes;
- E. considérant que plus de la moitié de tous les producteurs de l'Union européenne n'est pas affiliée à une organisation de producteurs (OP) malgré l'objectif de la Commission d'un taux moyen de 60 % d'affiliation à une OP d'ici à 2013; considérant que le faible taux d'affiliation à une organisation est en partie dû à la suspension des OP dans les États membres, ce qui constitue une source d'incertitude chez les producteurs;
- F. considérant que le "circuit des connaissances" destiné à passer de la recherche à la pratique pour l'horticulture est mal en point, et considérant que les investissements du secteur privé dans la recherche sont globalement faibles – la recherche et le développement (R & D) ne représentent que 0,24 % des dépenses totales de l'industrie alimentaire dans l'UE-15 en 2004, soit la dernière période pour laquelle des chiffres sont

¹ Disponible sur: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>

² Disponible sur: http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf

³ Disponible sur: <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC80420.pdf>

disponibles;

1. souligne qu'il est essentiel de soutenir le secteur horticole de l'UE et de garantir sa compétitivité sur le marché mondial;
2. souligne qu'il est nécessaire de faciliter l'accès des producteurs aux marchés des pays tiers, en supprimant par exemple les obstacles phytosanitaires qui limitent le potentiel d'exportation des fleurs et des plantes d'ornement;
3. encourage la promotion de la consommation des F & L dans les États membres au moyen d'activités pédagogiques, comme les mécanismes *Grow Your Own Potato* et *Cook Your Own Potato* au Royaume-Uni;
4. prend acte des mesures inscrites dans le régime des F & L dans l'UE, qui sont destinées à orienter davantage les producteurs de l'Union européenne sur le marché, à encourager l'innovation et à renforcer la compétitivité des producteurs en soutenant les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles;
5. salue la consultation publique organisée par la Commission intitulée "Réexamen du régime applicable au secteur des fruits et légumes", en particulier la section 3.8 de cette dernière, qui reconnaît la nécessité de simplifier les règles actuelles régissant les OP;
6. soutient le travail du groupe de Newcastle, qui a pour vocation d'améliorer le régime des fruits et légumes dans l'UE;
7. invite la Commission, dans son examen du régime des F & L de l'UE, à fixer des modalités pratiques plus claires sur la manière de créer et de gérer les OP et estime qu'il est vital que le régime s'adapte aux structures de marché existantes dans les États membres afin d'inciter davantage de producteurs à rejoindre les OP;
8. remarque que les pratiques commerciales déloyales persistent dans l'UE et portent atteinte aux entreprises horticoles tout en entamant la confiance des producteurs pour investir dans l'avenir;
9. estime que les codes de conduite adoptés par tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, soutenus par un cadre législatif et supervisés par un arbitre national dans chaque État membre, renforceront grandement le fonctionnement de la chaîne alimentaire et le marché intérieur;
10. souligne que l'horticulture est tributaire de plusieurs produits phytopharmaceutiques et engrais, et invite la Commission à adopter une approche fondée sur les risques pour réglementer ces produits, en la justifiant par des preuves scientifiques; souligne que les usages mineurs sont particulièrement vulnérables; invite la direction générale de l'agriculture et du développement rural, la direction générale de la santé et des consommateurs, la direction générale de l'environnement et la direction générale de la concurrence à collaborer de manière stratégique afin de prendre en considération, sous différents angles, les répercussions des changements apportés au règlement relatif à la

mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques;

11. rappelle que, conformément au règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009¹) et au nouveau règlement concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides (règlement (UE) n° 528/2012 du 22 mai 2012²), la Commission doit définir les critères scientifiques visant à déterminer les propriétés perturbant le système endocrinien d'ici à décembre 2013; craint qu'en vertu de ces critères, des substances importantes ne soient supprimées alors qu'elles pourraient continuer à être utilisées dans un cadre de risque acceptable; demande instamment à la Commission d'examiner précisément les retombées des différentes approches lors de la présentation des propositions relatives aux perturbateurs endocriniens;
12. invite la Commission à réexaminer les restrictions actuelles sur l'utilisation de certains néonicotinoïdes à la lumière des nouvelles données scientifiques disponibles et invite la Commission à évaluer correctement les incidences économiques et environnementales de ces restrictions avant leur entrée en vigueur;
13. souligne le potentiel de l'agriculture de précision en horticulture et estime que ces techniques pourraient réduire considérablement l'utilisation de produits chimiques;
14. prend acte avec une vive inquiétude de la proposition de la Commission concernant le règlement sur le matériel de reproduction des végétaux (COM (2013) 0262) et souligne que, malgré la nécessité de réglementer ce domaine, toute disposition législative doit être proportionnelle et reconnaître le principe de subsidiarité;
15. invite instamment la Commission à privilégier les cultures horticoles importantes sur le plan économique pour le financement et la recherche à l'aide de techniques de sélection des variétés nouvelles et novatrices, et à préciser le statut réglementaire des plantes produites par ces nouvelles techniques;
16. demande à la Commission d'établir une distinction entre les plantes transgéniques et les plantes cisgéniques et de créer un processus de validation différent pour les plantes cisgéniques, afin que la cisgénèse soit reconnue comme un prolongement de la sélection des variétés et non comme une forme de modification génétique;
17. souligne la spécificité des besoins en main-d'œuvre du secteur horticole, notamment le recours au travail saisonnier, et invite les États membres à veiller à ce que des programmes efficaces soient à la disposition des producteurs horticoles pour qu'ils puissent évaluer la main-d'œuvre dont ils ont besoin pour les périodes clés de l'année;
18. se félicite que l'apprentissage soit de nouveau mis en avant pour la formation de la main-d'œuvre, mais constate avec préoccupation que le nombre de personnes qui effectuent un apprentissage en horticulture dans certains États membres reste faible, ce qui est inquiétant;

¹ JO L 309 du 24.11.2009, p. 1.

² JO L 167 du 27.6.2012, p. 1.

19. demande instamment au secteur agroalimentaire et à la communauté des chercheurs de collaborer systématiquement pour attirer et former la prochaine génération de chercheurs et perfectionner les compétences de la main-d'œuvre existante;
20. souligne les avantages relatifs au renforcement et au développement des partenariats entre le gouvernement, l'industrie et les organismes de recherche, et la nécessité du dialogue pour préciser les rôles respectifs et les responsabilités en matière de financement, afin d'optimiser les répercussions et la cohérence des investissements dans leur ensemble;
21. est d'avis qu'en raison des contraintes budgétaires imposées par les États membres sur le financement des recherches agricoles et horticoles, les détaillants doivent plus que jamais réinvestir dans le secteur une part des bénéfices provenant de la catégorie des produits frais, pour que les bailleurs de fonds du secteur public se concentrent sur les domaines où les défaillances du marché sont les plus évidentes;
22. souligne l'importance primordiale d'un bon plan d'entreprise pour garantir les financements; recommande aux producteurs de recourir davantage aux services de soutien aux entreprises et aux services consultatifs et invite la Commission à collaborer plus étroitement avec l'industrie pour veiller à ce que ces services soient faciles d'accès pour les producteurs;
23. est vivement préoccupé par le fait que jusqu'à un tiers des produits comestibles sont gaspillés en raison de leur aspect et invite la Commission à rendre possible la commercialisation de ces produits en élargissant la gamme de ses prescriptions en matière de qualité;
24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'horticulture représente 18 % de la valeur totale de la production agricole de l'Union européenne, alors qu'elle n'utilise que 3 % de la superficie exploitée. Les fruits et légumes (F & L) jouent un rôle important dans la société actuelle et sont une composante importante d'une alimentation saine. Ce secteur très diversifié est peut-être le plus complexe et le moins bien compris de l'agriculture de l'Union européenne.

L'optimisme est de mise concernant l'avenir de l'horticulture dans les États membres: outre les possibilités nombreuses et diversifiées qui existent, l'UE a un rôle important à jouer pour libérer l'énorme potentiel du secteur.

Les cultures des producteurs sont très variées et la majorité d'entre elles doit être récoltée, traitée et livrée en temps voulu pour respecter les normes exigeantes des transformateurs, détaillants et consommateurs. Le secteur horticole européen doit relever de nombreux défis, qu'il s'agisse de s'adapter aux conséquences du changement climatique ou de nourrir une population mondiale en plein essor tout en limitant les incidences sur l'environnement.

En raison de l'augmentation des températures et de la hausse des émissions de dioxyde de carbone, les cultures actuelles se déplaceront vers le nord de l'Europe. Les cultures horticoles sont plus sensibles à l'évolution des conditions que les cultures arables. Les déficits hydriques auront des incidences directes sur la production horticole.

Cependant, l'horticulture de l'Union européenne ne se compose pas seulement d'un ensemble de défis à relever; dans une certaine mesure, les défis universels auxquels elle est confrontée sont déjà en train d'être abordés. Le nombre de petits producteurs peu spécialisés chute, car la concurrence des importations et des autres producteurs incite l'industrie à s'adapter et à utiliser les équipements et les méthodes de productions les plus récents. En outre, il serait faux de prétendre que l'ensemble des chaînes d'approvisionnement est dysfonctionnel. Depuis quelques années, les relations au sein de la chaîne d'approvisionnement sont de plus en plus intégrées dans le secteur des produits frais en Europe; des exemples de bon fonctionnement ont d'ailleurs été constatés. Pour accélérer cette tendance, le secteur doit adopter une démarche plus stratégique dans la gestion de son activité.

Les producteurs actuels travaillent dans un contexte de baisse de la rentabilité et de hausse des prix à la production. Les défis actuels proviennent principalement des modifications structurelles à long terme. Un nombre croissant de consommateurs demande du goût et de la variété et souhaite que l'achat et la préparation des produits alimentaires soient fonctionnels; leurs inquiétudes concernant la qualité et la sécurité alimentaire sont de plus en plus marquées. Les relations au sein de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur des produits frais sont devenues de plus en plus complexes; de moins en moins de détaillants contrôlent les ventes. En parallèle, la base d'approvisionnement de produits frais est en baisse dans de nombreux États membres, ou perd des parts de marché considérables face aux importations en provenance de pays concurrents en Europe et dans le monde.

Ce problème a été aggravé par la crise économique mondiale qui a provoqué la chute des niveaux de consommation. Dans plus de la moitié des pays européens, la consommation de F & L frais reste inférieure au niveau minimal recommandé par l'Organisation mondiale de la santé.

La petite taille des exploitations est l'une des principales limitations structurelles du secteur des F & L de l'UE. En 2007, plus de 70 % des exploitations de F & L ne dépassait pas 5 ha, ce qui engendre des coûts de production plus élevés pour les agriculteurs tout en limitant le rendement de la production et en réduisant la compétitivité au niveau mondial. La taille moyenne des exploitations de F & L est beaucoup plus grande dans les pays de la mer du Nord que dans les pays méditerranéens.

Le manque de confiance au sein des chaînes d'approvisionnement est sans doute le facteur qui a le plus d'incidence sur le secteur des produits frais. Il ressort souvent des discussions avec les producteurs que le manque de confiance, associé aux faibles marges, entraîne de faibles niveaux d'investissement au sein d'une base en pleine croissance, ce qui se traduit par une baisse du rendement et de la compétitivité. Cependant, les codes de conduite adoptés par tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, soutenus par un cadre législatif et supervisés par un arbitre national dans chaque État membre, peuvent donner aux producteurs la confiance dont ils ont besoin pour investir.

Les producteurs ont également besoin d'un cadre législatif et politique qui soit aussi favorable que possible. Le régime des fruits et légumes de l'UE a permis aux producteurs d'axer davantage leur action sur le marché; il a en outre favorisé l'innovation et renforcé la compétitivité des producteurs grâce au soutien apporté aux organisations de producteurs (OP). Cependant, après quinze ans, plus de la moitié de tous les producteurs de l'Union européenne n'est pas affiliée pas à une OP, malgré l'objectif de la Commission européenne qui était d'enregistrer un taux moyen de 60 % d'ici à 2013. Le faible taux d'affiliation à une organisation est en partie dû à la suspension des OP dans les États membres, ce qui soulève de vives inquiétudes car il est source d'incertitudes chez les producteurs et entraîne un désavantage concurrentiel entre ceux qui relèvent du régime et ceux qui n'en relèvent pas.

La Commission, lors de l'examen du régime des F & L de l'UE, doit fixer des modalités pratiques plus claires sur la manière de créer et de gérer les OP. En consolidant leur position grâce à une collaboration plus étroite, à une meilleure organisation interne et à une approche de gestion plus professionnelle, les producteurs pourront percevoir des revenus suffisants lors de la négociation de dispositions contractuelles avec de grands acheteurs ou détaillants. À cet égard, les travaux du Groupe de Newcastle sont d'une grande importance. Il s'agit d'un groupe d'États membres qui s'est réuni à Newcastle en 2012 en vue d'améliorer le régime des F & L de l'UE, et en particulier d'améliorer le libellé du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 relatifs aux critères de simplification et de reconnaissance.

L'horticulture est tributaire de plusieurs produits phytopharmaceutiques. La Commission doit adopter une approche fondée sur les risques pour la réglementation de ces produits. Les usages mineurs sont particulièrement vulnérables. Il serait très regrettable d'en arriver à un point où les producteurs ne développeraient pas de nouveaux produits pour le marché de l'UE mais choisiraient de se concentrer sur d'autres marchés aux coûts réglementaires inférieurs.

En outre, à la lumière des nouvelles données scientifiques disponibles, la Commission doit réexaminer l'interdiction actuelle de certains néonicotinoïdes et doit évaluer correctement les incidences économiques et environnementales de ces restrictions avant leur entrée en vigueur. En outre, le potentiel de l'agriculture de précision dans l'horticulture doit être pris en considération. Ces techniques pourraient réduire considérablement l'utilisation de produits chimiques dans l'horticulture.

La législation ne suffit pas en elle-même. En raison des contraintes budgétaires imposées par les États membres sur le financement des recherches agricoles et horticoles, il est primordial d'encourager le renforcement des recherches pilotées par le secteur; en outre, en tant que bénéficiaires directs de la recherche et développement (R & D) sur les nouveaux produits, les détaillants doivent plus que jamais réinvestir dans le secteur une part des bénéfices provenant de la catégorie des produits frais.

Grâce à des investissements communs dans la recherche de nouvelles variétés, techniques de production ou de nouveaux produits que les consommateurs souhaitent acheter, les producteurs de l'UE pourront conserver une base de production viable et tenir tête à la concurrence sur les marchés mondiaux. Passer de la recherche à la pratique est primordial et essentiel si l'horticulture européenne souhaite continuer à maintenir son avance sur la concurrence.

En ce qui concerne les programmes de R & D financés par l'UE, la floriculture et les plantes d'ornement doivent faire l'objet d'un regain d'attention. De même, la notion de "culture protégée" ne figure pas dans les demandes formulées par l'initiative Horizon 2020, ce qui constitue autant d'occasions manquées pour les innovations relatives aux cultures en milieu climatisé en horticulture. Il est également nécessaire d'encourager les investissements destinés à améliorer la gestion de l'eau et l'efficacité énergétique.

Les consommateurs souhaitent, à juste titre, des aliments sûrs, sains, nutritifs et fonctionnels; or, sans progrès technologique, ces attentes deviendront de plus en plus difficiles à satisfaire. Dans ce contexte, la Commission devrait privilégier les cultures horticoles importantes sur le plan économique pour le financement et la recherche à l'aide de techniques nouvelles et novatrices de sélection des variétés, et elle devrait préciser le statut réglementaire des plantes produites par ces nouvelles techniques.

Les technologies génomiques actuelles peuvent être efficacement utilisées dans les programmes d'amélioration des cultures horticoles. Ces derniers constituent une mine d'informations qui peut être exploitée pour des gènes utiles et des marqueurs moléculaires. Les progrès de la biotechnologie au cours de la dernière décennie ont également abouti à des techniques de sélection des plantes qui peuvent exploiter ces informations.

L'utilisation de la modification génétique (MG) pour transférer des gènes intéressants entre les organismes s'est avérée une technique très efficace pour introduire de nouveaux traits, tels que la résistance aux maladies, la tolérance au stress et l'amélioration des propriétés nutritives des plantes. Cette technologie peut être particulièrement utile pour développer des variétés de plantes horticoles qui prennent beaucoup de temps ou sont difficiles à produire au moyen de méthodes de sélection traditionnelles. Cependant, cette technologie est également utilisée pour transférer efficacement des gènes entre des plantes de la même espèce (pour produire des

plantes cisgéniques, par exemple).

L'horticulture se heurte encore à des difficultés concernant la disponibilité de la main-d'œuvre. Selon les parties prenantes, le secteur manque d'employés compétents et qualifiés, car ce choix de carrière n'est pas jugé attractif. Le secteur agroalimentaire et la communauté des chercheurs doivent collaborer systématiquement pour attirer et former la prochaine génération de chercheurs et perfectionner les compétences de la main-d'œuvre existante.

La spécificité des besoins en main-d'œuvre du secteur horticole, notamment le recours au travail saisonnier, doit aussi être prise en compte. Les États membres doivent mettre en place des programmes efficaces pour que les producteurs horticoles puissent évaluer la main-d'œuvre dont ils ont besoin pour les périodes clés de l'année.

L'apprentissage est aussi d'une importance capitale pour former la main-d'œuvre. Cependant, le nombre de personnes qui effectuent un apprentissage en horticulture dans certains États membres reste faible, ce qui est une source d'inquiétude. En raison de cette faible demande, les établissements d'enseignement supérieur proposent aussi moins de formations en horticulture. Le secteur horticole souffre en parallèle d'une pénurie de compétences, notamment dans les domaines de la botanique, de la pathologie des végétaux et de l'agronomie.

Les statistiques de l'UE en matière d'horticulture doivent inclure toutes les catégories, être faciles à exploiter et mises à jour chaque trimestre afin de bénéficier de meilleures informations sectorielles. S'ils disposent d'informations statistiques de qualité, les producteurs pourront mieux comprendre les tendances du marché et préparer les futures récoltes.

Les producteurs devraient également être encouragés à faire un meilleur usage des services de conseil et de soutien aux entreprises. À cet égard, la Commission doit renforcer sa collaboration avec le secteur pour veiller à ce que ces services soient faciles d'accès. Comme pour toutes les entreprises de l'UE, en particulier les PME, il est primordial de réduire les obstacles réglementaires pour les entreprises horticoles.