

L'horticulture ornementale dans la Politique Agricole Commune

Le secteur des fleurs et plantes englobe 4 principaux types de production avec des spécificités et des marchés différents : fleurs coupées et feuillages décoratifs, plantes en pot / plantes fleuries, culture de bulbes et plantes de pépinières.

A ce jour, l'horticulture ornementale ne bénéficie que de façon marginale des effets de la politique agricole commune, et en particulier :

- il n'existe pas d'OCM horticole,
- l'horticulture n'a pas accès à des programmes opérationnels spécifiques (exemple de la filière fruits et légumes)
- les exploitations horticoles n'ouvrent pas de droits aux aides directes du 1^{er} pilier de la PAC en soutien au marché (Droits à Paiements Uniques – DPU, DPB dans la réforme de la PAC).

La production horticole européenne ne bénéficie ainsi des aides de l'UE que dans un cadre horizontal et de fait marginal, commun à tous les secteurs : promotion des produits de l'horticulture (sous réserve de signes officiels de qualité) et mesures de développement rural du 2nd pilier de la PAC.

En Europe, les 5 premiers pays (la Hollande, l'Italie, l'Allemagne, la France et l'Espagne) représentent 80% de la production. Le nombre d'entreprises de ce secteur a diminué de 10% en moyenne ces 3 dernières années.

De façon synthétique, pour les fleurs coupées, la baisse de la surface cultivée en Europe est imputable :

- aux hauts coûts énergétiques,
- aux coûts de production relatifs au coût du travail principalement, et aux coûts des intrants
- à la taxation et aux exigences environnementales,
- à la haute valeur de l'euro, qui se répercute sur les exportations de manière négative.
- à la volatilité des cours des produits,
- à une difficulté de positionnement par rapport à la demande, avec une offre « classique » pléthorique sur les marchés en provenance de nombreux pays.

Ces raisons sont naturellement très amplifiées sous l'effet d'importations massives en provenance de pays tiers qui proposent des produits à très bas prix sur les marchés.

Paradoxalement en effet, « le commerce horticole en Europe est actuellement libéralisé à un très haut degré : 95% des importations de fleurs et plantes vivantes sont réalisées avec zéro taxe » à l'entrée dans l'Union (extrait d'une réponse de Mr Ciolos du 15 décembre 2010 suite à une question au parlement).

Ceci est le résultat d'une véritable politique européenne visant à déréguler les échanges de produits horticoles, politique rendue opérationnelle par de nombreux accords passé par l'UE : ces accords appelés European Partnership Agreements (EPA) sont liés à des dispositifs comme le Systèmes des

Préférences Généralisées - SPG (qui fixe des droits de douanes préférentiels) ou le Market Access Regulation- MAR (qui régule les volumes d'importation).

Les accords sont conclus avec un très grand nombre de pays dans différentes régions du monde :

- EAC - East African Community,
- ACP - Africa, Caribbean Pacific,
- Central America countries,
- etc...

Pour illustrer ces propos, voici 3 conséquences concrètes de cette politique européenne, concernant par exemple un pays comme le Kenya, principal fournisseur de roses en fleurs coupées de l'UE et donc principal concurrent des exploitations européennes :

- la nouvelle nomenclature combinée européenne (Combinated Nomenclature - CN), chapitre 6 - codes 06031200 et 06042040 a classé les produits de l'horticulture dans les produits "non sensibles" alors qu'ils étaient "sensibles" dans le schéma précédent : le résultat est que l'importation de produits horticoles en Europe est totalement libre de taxes à l'entrée dans l'UE, pour tous les pays bénéficiant de l'accord SPG+, dont le Kenya par exemple grâce à un accord cadre EU - ACP.
- les accords MAR avec le Kenya permet une entrée libre de tous les volumes de produits horticoles kenyans, sans régulation.
- l'Europe a financé le matériel, le fonctionnement et la formation de la mission de contrôle sanitaire kenyane (2,5 M€) pour les produits horticoles, afin de contribuer au développement de l'horticulture dans ce pays en déléguant plein pouvoir aux autorités du pays pour faire leur auto-contrôle des marchandises.

En synthèse, l'Union Européenne :

- facilite l'entrée de produits horticoles en provenance de pays tiers par la dérégulation volontariste et négociée des échanges,
- contribue même activement au développement de cette horticulture dans certains pays comme le Kenya, venant ainsi délibérément renforcer la pression concurrentielle qui s'exerce sur les entreprises européennes,
- ne met en place aucune mesure structurelle spécifique en soutien au marché pour les exploitations de l'Union en réponse à cette politique libérale, ni aucun dispositif particulier d'aides pour favoriser l'innovation et le progrès dans la maîtrise des coûts de production ou la maîtrise de débouchés commerciaux, définir une stratégie collective de développement ou de maîtrise du positionnement concurrentielle des produits, à travers un soutien par exemple aux organisations de producteurs et la dotation de programmes opérationnels (exemple des fruits et légumes).

Plus encore, il est notoire que la production horticole dans certains Pays Tiers, en particulier en Afrique, principale fournisseur de fleurs coupées dans l'Union :

- utilise des produits phytopharmaceutiques pour la protection des cultures intégrant des matières actives interdites sur le sol européen car dangereuses et toxiques,
- ne connaissent pas de contraintes réglementaires, sociales et environnementales équivalentes à celles mise en place en Europe et en France en particulier.

- s'apparente à de la production industrielle opportuniste et de grande ampleur, grâce à des politiques incitatives des pays d'accueil et de l'Union Européenne elle-même au titre de l'aide au développement.

Par exemple, **l'Ethiopie prévoit que le revenu des exportations horticoles devrait tripler en 5 ans** pour atteindre 550 millions de dollars en Ethiopie en 2016, avec un rythme d'exportation en progression de 35 % par an depuis 2011. Plus de 90 compagnies étrangères avaient déjà choisie l'Ethiopie pour leur développement grâce à la culture des fleurs coupées (1600 ha) et des légumes (1200 ha). Dans ce pays comme au Kenya, les salaires varient de 1 \$ (seuil de pauvreté) à 2 \$ / jour.

Le résultat est l'arrivée massive de produits d'importation en Europe sans régulation, et de fait dans des conditions encore favorisés par des méthodes de production « déloyales » envers les producteurs et les consommateurs européens, alliés bien sûr à des coûts de production extrêmement bas malgré les transports par avion.

Dans une question au parlement européen du 9 novembre 2010, avec demande de réponse écrite, Mr Giancarlo Scottà évoquant la disparition des entreprises horticoles en Europe, interpelle la commission de la sorte : « Comment la Commission justifie-t-elle le fait qu'il est permis d'importer dans l'Union des fleurs traitées avec des produits hautement toxiques, alors même qu'au sein de l'Union l'utilisation de ces pesticides est interdite ? Quelles mesures estime-t-elle nécessaire d'adopter si les grandes entreprises florales délocalisent leur production hors de l'Union pour ensuite importer leurs propres produits, en franchise de droits et sans le moindre contrôle phytosanitaire ? »

Réponse écrite de Mr Ciolos du 15 décembre 2010, commissaire européen à l'agriculture (en anglais, traduction Florisud) : « Aucune action n'est possible pour restreindre l'importation de produits en relation avec l'usage de substances toxiques et de pesticides non autorisés sur le marché Européen en provenance des Pays Tiers, que ce soit sur la base de la protection de l'environnement ou de celle de la santé des travailleurs » !

Aussi Florisud travaillent depuis plusieurs mois en relation avec l'AREFLH (Assemblée des Régions Européennes Fruitières Légumières et Horticoles) pour des mesures plus équitables en faveur de notre horticulture dans la prochaine PAC, l'horticulture étant intégrée à la nouvelle politique d'OCM unique dans le projet de réforme.

L'AREFLH a publié en mars 2011 un « Mémoire pour les productions ornementales et horticoles dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune » auquel souscrit pleinement la profession horticole regroupée dans FLORISUD, et en particulier sur les préconisations suivantes :

- ✓ Simplifier et harmoniser les régimes phytosanitaires à l'intérieur de l'Union Européenne.
- ✓ Promotion : simplification des procédures administratives pour la présentation de projet et pour les actions dans le pays.
- ✓ Développement des accords de libre échange dans le principe de réciprocité et respect
- ✓ Rationalisation de l'action publique avec un soutien adéquate et organique à la recherche pour l'innovation de process et surtout de produit (gamme végétale)

FLORISUD souhaite formuler quelques propositions concrètes complémentaires :

- ✓ **Demander l'évaluation de l'impact des accords bilatéraux** européens sur l'emploi et l'économie des bassins de production horticole dans les régions européennes spécialisées dans ce domaine.

- ✓ **Engager une démarche de veille concurrentielle sur les principales origines concurrentes**

Deux démarches sont en cours en France en relation avec France Agri Mer : la réalisation d'un exercice de prospective horticole dont les résultats seront connus fin 2013 et la mise en place d'une démarche de veille concurrentielle au bénéfice de la filière au cours de cette année (comme elle existe dans d'autres secteurs sur des crédits et un fonctionnement géré par FAM).

- ✓ **Revoir le mode de calcul de certaines aides européennes**, par exemple celles liées aux mesures agro environnementales basées sur les surfaces de production, donc incohérente avec la structure des exploitations horticoles (forte valeur ajoutée mais surfaces d'exploitations réduites), et absence de MAE adaptées au contexte particulier de nos entreprises,

- ✓ **Demander des aides à la mise en place de programmes spécifiques au développement horticole en Région, soit sur la base :**

- De programmes opérationnels (comme en fruits et légumes) pour développer l'organisation de la production européenne, la recherche et l'innovation pour la maîtrise des coûts de production, l'innovation dans la gamme végétale et son meilleur positionnement sur les marchés.
- D'aides spécifiques à rechercher dans le dédale des mesures du 2nd pilier de la PAC (appui au développement rural, économie et emploi régional)

- ✓ **Imposer dans l'UE l'affichage de l'origine des produits horticoles auprès des consommateurs**

Conscient des enjeux de ces politiques européennes, FLORISUD s'engage et a assisté à la réunion du groupe fleurs et plantes de la commission européenne à Bruxelles en octobre 2012 sur invitation du président de l'AREFLH (Assemblée des Régions Fruitières Légumières et Horticole) et participe en mars 2013 à une réunion de travail en présence de Mr Rudy Van Der Stappen, adjoint au chef d'Unité fruits et légumes, Horticulture et huile d'olive à l'occasion de l'Assemblée Générale de l'AREFLH.

Propositions complètes dans le cadre du projet d'OCM unique de la réforme de la PAC : annexe 1

ANNEXE 1

Propositions pour une PAC équitable et efficiente pour le secteur horticole

1. **Le secteur de l'horticulture ornementale peut et doit bénéficier des effets de l'OCM unique, contribuant par des dispositions adaptées à améliorer la compétitivité des produits et des entreprises de ce secteur.**

L'article premier de la proposition de règlement « OCM unique » prévoit l'établissement d'une organisation commune des marchés pour tous les produits agricoles, dont les plantes vivantes et produits de la floriculture (*paragraphe 2 de l'article, et annexe I partie XIII*) relevant du chapitre 6 de la nomenclature combinée (*notice explicative du JO de l'Union du 6 mai 2011 – C137*).

L'article 106 prévoit en conséquence de reconnaître les organisations de producteurs de ce secteur d'activité, ainsi que les associations d'organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles (sous condition définies à **l'article 108**), au même titre que toutes les organisations des secteurs énumérés à l'article 1^{er}. Il s'agit d'une évolution majeure qui permettrait à notre secteur d'accéder au financement de l'Union européenne afin de : (d'après http://ec.europa.eu/agriculture/flowers/index_fr.htm)

- **Contribuer à adapter l'offre aux exigences du marché**, en prenant notamment des mesures pour :
 - développer la qualité
 - Améliorer l'organisation de la production et de la commercialisation
 - Faciliter le suivi et l'évolution des prix sur le marché,
 - Contribuer à faire des prévisions à court et long terme fondées sur les moyens de production
- **Exiger des certificats d'importation** pour certains produits, en guise d'instruments de gestion des marchés concernés

2. **Le secteur de l'horticulture ornementale, nouvel entrant dans le champ d'application des mesures générales de « l'OCM unique », devrait bénéficier rapidement à ce titre d'une politique particulière d'accompagnement pour l'évaluation des effets de levier du dispositif « OCM unique » sur ce secteur et son organisation.**

Les professionnels s'interrogent sur le fait que ces dispositifs soient réellement accessibles et donc efficaces pour notre secteur d'activité dans les conditions générales d'application de ces mesures.

La définition d'aides particulières dans le secteur de l'horticulture ornementale serait peut-être nécessaire pour rendre équitable l'accès au aides de la PAC aux organisations économiques de ce secteur, à l'image du dispositif proposé spécifiquement pour le secteur des fruits et légumes (*Section 3, « Aides dans le secteur des Fruits et Légumes »- articles 30 à 36*) : par exemple, la constitution d'un fond opérationnel dédié aux OP du secteur horticole, la définition de règles de financement

européennes spécifiques selon la représentativité ou l'ancienneté des organisations économiques et le type d'organisation qui mène le programme, la définition d'une stratégie spécifique pour le secteur horticole à l'intérieur de chaque Etat membre dans une concertation public/privée.

Les professionnels ont par ailleurs conscience de l'effort de concertation et de lobbying nécessaire à la prise en compte de ces spécificités et souhaitent le compromis le plus réaliste mais aussi le plus efficace pour accéder au marché, développer leur organisation et leurs entreprises, dans un objectif d'équité de la PAC.

Cependant, afin d'optimiser ce dispositif pour le secteur horticole, et sous réserve de l'évaluation du nombre et de la qualité des organisations professionnelles en capacité de satisfaire aux critères européens actuels et donc de bénéficier des aides européennes, il est donc proposé de :

3. Adapter les critères de reconnaissance des organisations de producteurs aux spécificités de chacun des secteurs agricoles et donc aux spécificités horticoles.

Cette proposition rejoint celle émise par le **COPA COGECA** dans son **avis du 16 février 2012** « Propositions du Copa-Cogeca visant à renforcer le rôle des organisations économiques agricoles dans le cadre des discussions sur le futur de la PAC post 2013 ».

[NB : Les seuils quantitatifs pour la reconnaissance des organisations de producteurs, s'ils existent (par exemple volume d'affaire ou nombre d'adhérent à minima), ne sont pas connus des rédacteurs de cette note]

Afin d'améliorer l'efficacité des mesures prises dans chaque « circonscription économique », il est également proposé d'alléger les critères de « représentativité » des organisations sur leur territoire décrits à l'*article 110, paragraphe 3*, permettant l'extension des règles appliquées aux organisations de producteurs, et en particulier, de :

- baisser le seuil de représentativité de l'OP en volume de la production des produits concernés sur la circonscription économique (par conséquent moins des deux tiers, comme dans le cas des fruits et légumes par exemple)
- baisser le seuil du nombre de producteurs concernés par l'OP (moins de 50 %)

4. Appliquer des mesures d'adaptation de l'offre aux exigences du marché spécifiques au secteur horticole, telles que définies dans l'article 112 pour le secteur des « plantes vivantes ».

En particulier dans l'article 112 :

- La mesure « c) faciliter la constatation de l'évolution des prix sur le marché » pourrait inclure une **procédure pour l'observatoire de l'évolution des prix selon l'origine des produits** et une procédure pertinente de tri et de **mise à disposition de ces informations** auprès des organisations économiques reconnues.
- - La mesure « d) permettre l'établissement de prévisions à court terme et à long terme par la connaissance des moyens de production mis en œuvre ».

Ces deux mesures sont déterminantes pour la mise en place dans chaque Etat d'un observatoire des marges en horticulture selon les différents modèles économiques d'entreprises, à évaluer avec les organisations économiques spécialisées (l'ensemble permettant un suivi de la compétitivité des exploitations notamment sur des espèces clefs fortement internationalisées).

Leur application à travers des outils d'aides à la décision permettrait globalement :

- de mieux adapter l'offre à la demande en adaptant le positionnement des produits horticoles européens sur les marchés
- réguler les importations dans l'Union en agissant sur l'obtention des certificats et des renégociations des droits d'importations.

5. Agir pour une meilleure régulation des échanges avec les pays tiers en fonction de l'évolution du marché du secteur horticole : limiter l'émission de certificats d'importation et modifier les droits à l'importation sur la base de critères

Il s'agit :

- d'intégrer les produits de l'horticulture à la liste des produits agricoles soumis à la **présentation d'un certificat d'importation** (article 118, paragraphe 1a),
- de **renégocier le montant des droits à l'importation**, basé sur le tarif douanier commun, pour les produits horticoles en fonction de l'évaluation de l'impact de l'entrée de ces produits sur la stabilité et la pérennité du marché de l'horticulture en Europe.
- **d'adopter des actes délégués** permettant de déterminer les droits et obligations découlant du certificat (article 118, paragraphe 2).

En particulier, sur ce dernier point, en complément des points mentionnés à l'article 118, 2a et 2b, **l'obtention des certificats pourrait être conditionnée pour les produits entrants :**

- au respect de conditions d'exploitations limitant l'impact sur l'environnement, le personnel d'exploitation et les consommateurs, tant du point de vue de l'épuisement des ressources naturelles locales (en particulier eau pour le conflit d'usage), que des règles d'utilisation de spécialités phytopharmaceutiques interdites sur le territoire européen
- à la démonstration que les produits horticoles satisferont aux exigences minimales de qualité pour les consommateurs européens.

- D'ajouter les produits de l'horticulture à la liste des produits pouvant faire l'objet de **droits à l'importation additionnels** (article 123) ; en particulier la notion de volume d'importation en provenance de pays tiers doit être un critère décisif (notion de « volume de déclenchement », article 123, b)

6. Proposer d'apposer sur les produits horticoles, à l'image des productions de fruits et légumes, la mention de l'origine de production « au cas par cas au niveau géographique pertinent » en « prenant en considération les spécificités de certains secteurs » (considérations préalables du parlement et du conseil de l'Union européenne, paragraphe 54, avant proposition de règlement « OCM unique »).