

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 28 mars 1996.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 1996.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 BIS DU RÈGLEMENT, *sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés des fruits et légumes et sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes* (n° E-613),

PRÉSENTÉE

Par M. Louis MINETTI, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BECART, Mme Danielle BIDARD-REYDET, M. Claude BILLARD, Mmes Nicole BORVO, Michelle DEMESSINE, M. Guy FISCHER, Mme Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Félix LEYZOUR, Paul LORIDANT, Mme Hélène LUC, MM. Robert PAGÈS, Jack RALITE et Ivan RENAR.

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le secteur des fruits et légumes représente actuellement près de six millions d'emplois directs ou indirects dans les pays d'une Union européenne qui ne produit que 40 % de ce qui est nécessaire pour subvenir aux besoins des consommateurs vivant sur son territoire ; l'Union européenne est ainsi le premier importateur mondial.

Cependant, malgré son importance économique et son réel potentiel de développement, il connaît régulièrement des crises structurelles très déstabilisantes qui mettent en péril de très nombreuses exploitations et pénalisent les consommateurs.

Datant de 1972, l'Organisation commune du marché (O.C.M.) des fruits et légumes, qui devait concourir à l'essor de la production et de la commercialisation de ces produits dans les pays de l'Union et pour l'exportation, ne s'est montrée capable ni de prévenir ni d'apporter des solutions durables à la grave crise que ce secteur a connu dans les années 1992-1993 et dont les effets perdurent encore.

Une telle situation appelle donc une réforme en profondeur de cet indispensable instrument communautaire de régulation d'un marché particulièrement vulnérable du fait des aléas climatiques comme de la politique commerciale des grandes sociétés qui dominent le secteur de la distribution.

L'avenir de centaines de milliers d'exploitations agricoles et d'emplois dans l'ensemble de la filière étant en jeu, une mission sénatoriale d'information, présidée par notre ami Louis Minetti et dont les rapporteurs étaient MM. Jean Huchon et Jean-François Le Grand, a été amenée en 1993 à formuler quarante-quatre propositions destinées à modifier radicalement la politique française et européenne concernant les marchés des fruits, des légumes et des fleurs.

Pour réformer cette O.C.M., la Commission européenne a, pour sa part, établi le 4 octobre dernier une proposition de règlement du Conseil très contestable et très éloignée des conclusions de la mission sénatoriale d'information de 1993, codifiée sous les références « COM (95) 434 final », qu'elle a ensuite transmise aux différents gouvernements et aux différentes institutions de la Communauté pour approbation.

En renforçant considérablement les mécanismes institutionnels destinés à limiter et à concentrer les productions et les producteurs, au nom d'une conception très réductrice de ce que devrait être la politique agricole commune en la matière, les dispositions proposées laissent augurer de nouvelles difficultés et de nouvelles menaces pour la pérennité de bon nombre d'exploitations familiales en Europe.

Le régime de crise grave et des seuils d'intervention, qui permettaient plus ou moins bien de préserver les exploitations fragilisées lorsque la situation l'exigeait, est mis en cause.

Au travers d'un fatras de détails de caractère administratif et juridique et de considérations technico-commerciales, le texte de la Commission poursuit en fait l'objectif de limiter de manière drastique la production européenne et, dans le même temps, de permettre l'ouverture inconsidérée du marché communautaire à des quantités importantes de produits de qualité et de provenances souvent incertaines.

Ainsi, la Commission tente de noyer dans ce maquis juridico-commercial les véritables objectifs qu'elle poursuit de réguler l'Europe de Maastricht sur les exigences du G.A.T.T., transformé en O.M.C. par les accords de Marrakech.

De plus, son texte néglige le principe de la préférence communautaire, ne fait aucune référence aux accords de libre-échange en Méditerranée, à l'accord particulier avec le Maroc, aux nombreux accords préférentiels qu'elle a consentis.

Il n'évoque d'ailleurs ni ne tient compte des entraves aux exportations européennes sous de faux prétextes phytosanitaires ou celles que permettent les Etats-Unis avec la célèbre « section 301 » de leur loi intérieure.

La notion de « clauses spéciales de sauvegarde » est certes rappelée, mais les règlements concrets d'application concernant les niveaux, les volumes de prix, les calendriers et les conditions d'importation permettant d'intervenir à temps pour prévenir les crises ne sont jamais indiqués.

L'ambition d'une politique européenne qui assurerait l'occupation de tout le territoire propre aux cultures fruitières et légumières, un avenir aux agriculteurs, surtout à la jeunesse paysanne, et par là même à la défense et à la promotion du monde rural, semble totalement absente.

Depuis plusieurs mois, cette proposition de réforme de l'O.C.M. fruits et légumes fait l'objet de navettes entre les différentes institutions de l'Union européenne que sont la Commission, le Conseil, le Comité

agricole, le Comité des régions et le Parlement, dans le but de parvenir à un compromis qui s'avère de toute évidence difficile à trouver.

Le Conseil des ministres européens de l'agriculture s'est déjà réuni à plusieurs reprises sur cette question, sans que les délégations nationales qui le composent ne soient parvenues à un accord.

Reprenant la philosophie du rapport sénatorial d'information de 1993, le Comité des régions insiste pour que la nouvelle O.C.M. comporte des dispositifs destinés à lutter contre le dumping social et « à rétablir des conditions de concurrence qui ne soient pas faussées par les variations monétaires et par les disparités des coûts sociaux ».

Cet organisme souhaite des instruments de contrôles adaptés et efficaces, reposant sur des critères identiques s'appliquant aussi bien aux importations, qu'à la production communautaire, ce qui semble être la moindre des choses.

Il trouve regrettable que la proposition de règlement ne précise pas des règles propres à l'ensemble des opérateurs de la filière et notamment au négoce et à la grande distribution qui, il faut le rappeler, ont bien souvent une attitude très spéculative sur les marchés des fruits et légumes.

Les 13 et 14 mars dernier, le Parlement européen a également été conduit à adopter une version très différente du texte de la Commission de Bruxelles, une version qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte des intérêts des producteurs et des consommateurs de la communauté.

Les députés du Parlement de Strasbourg qui refusent de faciliter l'accès du marché européen à des produits de qualité inférieure en provenance des pays tiers ont en effet notamment préconisé : une modification du financement des fonds opérationnels et l'assouplissement de l'utilisation de leurs ressources, le maintien des prix de retrait sensiblement au niveau des prix applicables pendant la campagne 1995-1996, et le financement de programmes d'aides au revenu élaborés en concertation avec les organisations de producteurs pour venir en aide aux agriculteurs des régions que la réforme pourrait désavantager.

Ils estiment que les retraits inférieurs à 15 % du volume de commercialisation des organisations de producteurs devraient être financés à 80 % par le budget communautaire (au lieu du taux de 50 % voulu par la Commission) et insistent pour que l'indemnité de retrait des produits à prix institutionnels soit financée par le F.E.O.G.A., fixée par variétés (à l'exception de la tomate) et demeure inchangée toute l'année.

Ils demandent également la mise en œuvre d'actions de promotion des produits frais et le renforcement de la lutte contre la fraude, qui est essentiellement due à la notoire insuffisance des contrôles dans certains pays du sud de l'Europe communautaire.

Au niveau national, le Gouvernement de notre pays a, pour sa part, jugé bien tardivement utile de reconnaître le caractère législatif de la proposition de réforme de l'O.C.M. des fruits et légumes, alors qu'il avait fort justement considéré comme tel celle de l'O.C.M. vitivinicole l'an dernier.

Ce regrettable retard n'a pas permis aux assemblées parlementaires de notre pays de se saisir et de débattre suffisamment tôt de ces questions, privant ainsi le Gouvernement de la réflexion des parlementaires des deux assemblées de notre pays et de leur approche du problème.

Même si les dévaluations monétaires « compétitives » de divers pays, membres ou non de l'Union européenne, sont la cause principale des difficultés des producteurs, des dispositions spécifiques doivent être prises pour préserver et développer l'emploi dans l'ensemble de la filière, corriger les distorsions de concurrence et assurer l'approvisionnement des consommateurs à des prix raisonnables.

Les fonds européens disponibles méritent donc d'être engagés dans la transparence pour corriger les effets de la situation ainsi créée.

A cet égard, nous sommes en mesure d'indiquer que le programme communautaire « Retex » pour 1996-1999 est en état de débloquer 12 millions d'écus du fonds structurel en faveur de la France, que l'ensemble des quatre lignes budgétaires « Resider », « Recher » et « Kower » sera doté de 35 millions d'écus, et que deux autres volets dans le calcul annuel du taux déflateur permettent à la France de compter en 1996 sur 115 millions de francs et pour la période 1997-1999 sur 2 milliards d'écus.

Il est donc tout à fait surprenant que pour l'instant le Gouvernement français n'envisage pas dans ses négociations bruxelloises l'utilisation de ces budgets, dans le secteur des fruits et légumes, ni même pour les autres secteurs de son agriculture.

Il conviendrait très certainement de mieux contrôler l'application des accords préférentiels, de travailler à la complémentarité des importations et des productions communautaires, de combattre le dumping social en instituant des dispositifs fiscaux qui égalisent les conditions de concurrence, le produit de ces taxes devant être consacré à la coopération avec les agriculteurs de ces pays afin qu'ils puissent développer les cultures vivrières qui leur sont propres.

La réorganisation de la filière, l'amélioration du rôle des groupements de producteurs évoquées dans le rapport sénatorial d'information, peuvent être utilement complétées et chaque proposition mérite d'être étudiée.

Si nous sommes certains que les groupements de producteurs, y compris l'organisation en filières, peuvent apporter un progrès, encore faut-il que tout cela ne favorise pas uniquement certains au détriment des autres.

C'est aux États de faire respecter la transparence et l'universalité des mesures de soutien à la profession ; faire croire que cette organisation pyramidale supprimera la crise dans le secteur des fruits et légumes, sans régler convenablement et au préalable certaines questions qui sont pourtant cruciales, c'est tromper les agriculteurs en leur ouvrant une « fausse fenêtre » et des perspectives illusoire.

Il convient en effet d'intégrer pleinement le fait que l'Union ne produit que 40 % des fruits et légumes qu'elle consomme et, par conséquent, que la connaissance que les groupements de producteurs peuvent avoir de leur propre production est loin d'être un élément suffisant pour leur permettre de réguler un marché qui, il faut bien le dire, est en permanence déstabilisé par des importations essentiellement spéculatives.

Dans la perspective dans laquelle se situe la Commission, les groupements de producteurs ne seraient pratiquement amenés à gérer que les conséquences négatives de la spéculation sur leurs productions, ce qui ne peut en aucune manière prétendre régler les problèmes à leur racine.

Les questions cruciales à traiter au préalable impliquent : des mesures concrètes et efficaces pour assurer une véritable préférence communautaire, le niveau des revenus des producteurs étant décisif, la lutte contre le dumping social et les dévaluations monétaires, la prise en compte des bassins traditionnels de production comme base de réflexion, la mise à niveau du budget fruits et légumes avec les autres secteurs agricoles, la responsabilisation financière et pénale de la nébuleuse import-export-distribution comme pièce centrale de la moralisation du marché.

Le texte de la Commission banalise certaines notions qui devraient être des notions centrales de la politique agricole européenne ; ainsi en va-t-il par exemple de la préférence communautaire et des certificats d'importation.

Il convient d'avoir bien présent à l'esprit : la préférence communautaire est inscrite dans le traité de Rome, les certificats d'importation n'en étant que des mesures techniques d'application.

Tout cela n'a servi en rien à prévoir, à traiter positivement la grave crise de 1992 qui perdure encore.

Il conviendrait pour plus d'efficacité de responsabiliser fortement les groupes importateurs, en interdisant la commercialisation des produits d'importation au moment de la montée européenne en production, et de détruire sans compensation financière tous les fruits et les légumes importés se trouvant encore sur le territoire des États de l'Union européenne.

Ces notions devraient être incluses dans les certificats d'importation.

En conséquence, et pour toutes ces raisons, les auteurs de la présente proposition de résolution souhaitent que le Gouvernement agisse auprès des différentes instances de l'Union européenne, pour que la proposition de règlement du Conseil réformant l'O.C.M. des fruits et légumes élaborée par la Commission, soit profondément modifiée.

Afin que soit établi un document de référence garantissant le développement de l'ensemble de la filière et préservant les intérêts des consommateurs français et européens, ils vous demandent d'adopter la résolution dont la teneur suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes et la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (n° E-613),

Considérant l'intérêt de fournir aux consommateurs de l'Union européenne un grand choix de fruits et de légumes de qualité, aux meilleures conditions d'acheminement et de prix,

Considérant que seulement 40 % des fruits et des légumes consommés sur le territoire de l'Union européenne y sont cultivés et récoltés,

Considérant par conséquent qu'il convient de créer les conditions nécessaires au développement de l'ensemble de la filière européenne de production, de transformation et de commercialisation de ces produits qui représente déjà près de six millions d'emplois directs ou induits,

Considérant qu'il convient de respecter et de valoriser le travail des agriculteurs en combattant les formes de commercialisation qui, notamment dans les hypermarchés, consistent à se servir des fruits et légumes comme produits d'appel dévalorisés, en les présentant en vrac,

Considérant le rôle essentiel devant être confirmé aux marchés de production et d'expédition qui sont un moyen de contrôle démocratique de proximité et dont la logistique présente des garanties de transparence, voire d'organisation des diverses formes d'interventions,

Considérant qu'il convient d'établir dans ce secteur une réglementation simple et juste, propre à réguler efficacement ces marchés afin que prévalent les intérêts des cultivateurs, des consommateurs et des industries de transformation de l'Union européenne,

Considérant que pour cela, la future O.M.C. devrait mieux réguler les marchés et améliorer la prévention et le traitement des crises que connaît régulièrement le secteur des fruits et légumes, en prévoyant notamment des dispositifs de lutte contre les pratiques spéculatives qui déstabilisent la production, et en veillant par exemple, à ce que les importations des pays tiers soient complémentaires aux productions communautaires,

Considérant la nécessité de développer la coopération avec les pays tiers pour rendre nos productions respectives de fruits et légumes complémentaires, et afin de les aider à accroître et améliorer les productions vivrières qui leur sont indispensables pour conserver ou atteindre leur indépendance alimentaire,

Considérant que le texte élaboré par la Commission ne répond pas à ces objectifs, que son application mettrait en cause l'avenir de dizaines de milliers d'exploitations agricoles en France et sur le territoire de l'Union européenne et qu'il conduirait à affaiblir l'ensemble de la filière communautaire des fruits et légumes,

En conséquence, demande au Gouvernement français,

— de proposer au Conseil des ministres européens d'adopter une réforme de l'O.C.M. des fruits et légumes découlant des propositions du rapport de la mission sénatoriale d'information sur les fruits et les légumes,

— d'intervenir dans ces conditions pour modifier en profondeur le texte élaboré par la Commission, afin notamment :

- que le principe de l'application de la préférence communautaire soit réaffirmé et concrètement mis en œuvre
- que les distorsions de concurrence dues aux pratiques de « dumping social » et aux dévaluations monétaires soient corrigées
- qu'il soit mis un terme aux délocalisations de productions
- que la notion de bassins traditionnels de production soit reconnue
- que les conditions de vente des fruits et légumes valorisent le travail des agriculteurs
- que le budget communautaire des interventions dans le secteur des fruits et légumes soit réévalué à hauteur des autres productions
- que la transparence des relations commerciales dans l'ensemble de la filière soit instituée et contrôlée.