

N° 305

—  
**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 10 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 dans le secteur 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),*

par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(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.)

---

Union européenne.



Mesdames, Messieurs,

Précédé d'un document de réflexion (« *Evolution et avenir de la politique communautaire dans le secteur des fruits et légumes* ») qui avait été présenté par la Commission européenne en juillet 1994, la proposition de règlement communautaire E 613 « *portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes* » a été adoptée par la Commission et transmise au Conseil de l'Union européenne à la mi-octobre 1995.

Le Conseil d'Etat a considéré que ce texte ne comportait pas de dispositions de nature législative ; s'appuyant sur cet avis, le Gouvernement a, dans un premier temps, décidé de ne pas le soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Toutefois, après un examen plus approfondi, il a finalement décidé de soumettre la proposition en cause aux deux assemblées. Celles-ci sont donc désormais en mesure d'intervenir, mais dans des conditions qui leur permettent difficilement d'avoir une influence sur le débat communautaire. En effet, déjà examiné à plusieurs reprises par le Conseil, puis débattu par le Parlement européen en mars dernier, le projet de réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) « fruits et légumes » semble aujourd'hui être entré dans la phase finale du processus de décision : un projet de compromis devrait être présenté par la présidence italienne lors du Conseil « Agriculture » des 29 et 30 avril qui pourrait, dès lors, prendre une décision définitive.

Toutefois, compte tenu de l'importance économique et sociale du sujet, et des travaux déjà menés par les deux Assemblées dans ce domaine (1), il eût été peu conforme à l'esprit de l'article 88-4 de la Constitution que le Parlement restât à l'écart du débat. Même si la marge de manoeuvre, à ce stade du processus de décision, est des plus étroites, il n'en est pas moins souhaitable que la représentation nationale puisse avoir connaissance, avant la

---

(1) Pour le Sénat, rapport n° 303 (mai 1993) de MM. Jean Huchon et Jean-François Legrand, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, dans le cadre d'une mission d'information chargée d'étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture et d'examiner leurs perspectives. Pour l'Assemblée nationale, rapport n° 2645 (mars 1996) de M. Paul Chollet, au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur la réforme de l'organisation commune des marchés des fruits et légumes.

décision finale, des orientations retenues par le Gouvernement et qu'elle puisse, le cas échéant, dégager à son intention des préoccupations prioritaires.



• Dans le document de réflexion cité plus haut, la Commission européenne expose les faiblesses actuelles de l'OCM « fruits et légumes » qui, selon elle, justifieraient la mise en place de nouvelles règles :

- les organisations de producteurs, éléments essentiels du nécessaire regroupement de l'offre, se montreraient d'une efficacité inégale selon les régions de production ;
- le système des retraits subventionnés engendrerait des « effets pervers », le retrait semblant devenir un débouché en soi et favorisant la recherche de la quantité plus que de la qualité ; les aides à la transformation auraient le même effet d'éloigner les producteurs des exigences du marché ; de plus, des fraudes se produiraient concernant la qualité des produits retirés du marché
- l'efficacité de la gestion du marché serait amoindrie par l'insuffisance ou la fiabilité douteuse des informations disponibles ;
- l'utilisation de la normalisation comme instrument de gestion du marché, tout en présentant certains avantages, serait mal perçue par les consommateurs qu'elle priverait, dans certains cas, de la possibilité de disposer d'une marchandise apte à la consommation et parfois traditionnellement consommée dans leurs régions.

• La Cour des Comptes des Communautés européennes, dans son dernier rapport annuel (novembre 1995), a émis des critiques recoupant les analyses de la Commission européenne :

- la Cour estime que les regroupements de producteurs ne parviennent pas à s'acquitter de leur missions de gestion des marchés, notamment parce qu'ils ne disposent pas de fonds d'intervention propres ;
- elle déplore l'insuffisance des contrôles sur les opérations de retrait ou de transformation, conduisant à des paiements injustifiés ;
- la Cour critique particulièrement le fonctionnement actuel du système du retrait, estimant qu'il « encourage la surproduction, pollue l'environnement et a une incidence négative sur l'opinion publique » (JOCE, 14 novembre 1995, p. 82). Elle souligne le coût de ce système (390 millions d'Ecus en 1994), regrette que seulement 2 % des produits

retirés aient été écoulés dans le cadre d'actions caritatives, et relève la disparité des situations entre les Etats membres quant à l'ampleur du retrait, à partir du tableau suivant :

**Statistiques relatives aux récoltes et aux retraits ventilées par Etat membre et par produits le plus important**

(chiffres moyens pour les campagnes de commercialisation 1990/1991, 1991/1992 et 1992/1993 (1.000 t))

Produit	Etat membre							
	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Autres	EUR 12
<i>Choux-fleurs</i>								
Récolte	143,0	57,7	275,1	526,0	597,3	60,3	555,8	2.215,2
Retrait	3,5	3,8	0,7	48,3	14,0	0	12,5	82,8
%	2,5	6,6	0,3	9,2	2,4	0,0	2,2	3,7
<i>Tomates</i>								
Récolte	27,0	1.921,3	2.813,0	778,0	5.584,6	646,5	1.440,0	13.210,4
Retrait	0,1	7,4	0	19,9	100,4	19,2	2,5	149,5
%	0,5	0,4	0,0	2,6	1,8	3,0	0,2	1,1
<i>Nectarines</i>								
Récolte	-	95,3	93,9	146,9	505,1	-	20,2	861,4
Retrait	-	55,9	1,4	26,9	99,6	-	0,7	184,5
%	-	58,7	1,5	18,3	33,2	-	3,5	21,4
<i>Pêches</i>								
Récolte	-	804,1	682,2	328,0	1.165,0	-	108,7	3.088,0
Retrait	-	433,1	13,1	47,4	117,1	-	0,7	611,4
%	-	53,9	1,9	14,5	10,0	-	0,6	19,8
<i>Pommes</i>								
Récolte	1.810,3	311,1	721,2	1.850,4	2.092,7	407,4	899,7	8.092,8
Retrait	18,6	116,9	48,1	303,8	133,3	35,5	50,6	706,8
%	1,0	37,6	6,7	16,4	6,4	8,7	5,6	8,7
<i>Oranges</i>								
Récolte	-	819,8	2.712,0	1,9	1.859,8	-	217,1	5.610,0
Retrait	-	194,4	104,6	0,4	36,8	-	0,1	336,3
%	-	23,7	3,8	21,8	2,0	-	0,0	6,0

Source : Commission, DG VI, bilan des opérations d'intervention

• La proposition présentée par la Commission européenne s'appuie sur ces analyses et ces critiques pour suggérer, non un bouleversement, mais une évolution de l'OCM fruits et légumes autour de quatre objectifs :

- amélioration de la qualité,
- meilleure adéquation de l'offre et de la demande,
- maîtrise des dépenses,
- application des accords de Marrakech en ce qui concerne la diminution progressive des droits de douane à l'importation.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose les mesures suivantes:

1. *Un renforcement des organisations de producteurs (OP)*

Celles-ci ont souvent, à l'heure actuelle, un rôle assez limité, principalement concentré sur les opérations de retrait. La proposition E 613 prévoit de leur confier un rôle essentiel dans la gestion des marchés, qu'il s'agisse de planification de la production, de promotion de la qualité des produits, de rééquilibrage des relations entre les secteurs de la production et de la commercialisation. Chaque OP définirait un « *programme opérationnel* » et disposerait pour sa mise en oeuvre d'un « *fonds opérationnel* » alimenté pour moitié par les cotisations payées par les producteurs et pour moitié par des subventions publiques versées pour 80 % par la Communauté et pour 20 % par l'Etat membre (la part communautaire dans les subventions publiques étant portée à 90 % dans les régions relevant de l'objectif 1). Outre la réalisation du programme opérationnel, le fonds pourrait financer certains retraits de produits non couverts par le régime communautaire d'intervention ou compléter la compensation communautaire pour les retraits. Toutefois, la proposition E 613 entend faire en sorte que les opérations de retrait ne soient pas l'objectif principal des OP : celles-ci ne pourraient leur consacrer plus de 40 % de leurs moyens la première année de la réforme, et cette proposition serait progressivement, sur cinq ans, abaissée à 10 %.

L'objectif de renforcement des organisations de producteurs conduit la Commission à prévoir que les producteurs ne pourront adhérer qu'à une seule OP et que producteurs membres d'une OP devront fournir à celle-ci au moins les neuf dixièmes de leur production.

Il est à noter que la Commission propose un régime plus favorable pour les OP opérant dans plusieurs Etats membres : la part des subventions publiques dans les opérations financées par leur fonds opérationnel passerait

de 50 à 60 % des dépenses pour les opérations autres que celles relatives au retrait.

## 2. *Une réforme de l'intervention*

La Commission considère que le système du retrait doit être maintenu, l'existence d'excédents saisonniers étant inhérente au secteur des fruits et légumes, mais qu'il doit constituer un filet de sécurité et non un débouché en lui-même. Elle propose donc de réduire fortement le prix payé pour les produits retirés : la première année, le prix de retrait serait fixé au niveau du prix de retrait mensuel moyen le plus faible de la campagne 1995/96, puis ce prix serait progressivement réduit de 15 % sur 5 ans. En outre, les volumes présentés au retrait seraient également limités : après une période transitoire de 5 ans, ils ne pourraient excéder 10 % de la production commercialisée, par produit et par organisation de producteurs.

Dans le cas des fruits et légumes transformés, l'aide communautaire restera subordonnée au paiement par les transformateurs d'un prix minimum aux producteurs, qui devra désormais être fixé par contrat entre les transformateurs et les organisations de producteurs avant le début de la campagne de commercialisation.

## 3. *Une stabilisation des dépenses*

La réduction des dépenses liées au retrait et à la réorientation des crédits communautaires vers l'amélioration des conditions de production et de commercialisation devrait, selon la Commission, permettre de stabiliser durablement le coût de l'OCM autour de 1,6 milliard d'Ecus par an. La Commission estime au demeurant que la réforme proposée rendrait plus difficiles les fraudes et les abus ; dans le même sens, elle suggère la création d'un corps de contrôleurs composé d'experts communautaires et d'experts nationaux afin de renforcer l'efficacité des contrôles.

## 4. *Les autres mesures*

La proposition E 613 contient trois autres mesures importantes :

- elle rend possible la reconnaissance des interprofessions (qui associent tous les acteurs concernés : producteurs, transformateurs, opérateurs) ainsi que l'extension d'accords interprofessionnels, et prévoit une incitation financière à leur mise en place (la participation publique passerait de 50 % à 60 % des dépenses réelles effectuées) ;

- elle prévoit, en mettant en avant un objectif de simplification, l'élaboration de normes de qualité dans le cadre de la commission économique pour l'Europe de l'ONU, celles-ci étant généralement semblables aux normes communautaires ; toutefois, la proposition prévoit des exceptions dans certains cas (produits vendus par le producteur sur les marchés locaux ; produits vendus à des fins de préparation, conditionnement ou stockage ; existence, dans une région déterminée, de traditions culinaires ou d'habitudes de consommation spécifiques) ;
- elle introduit une base juridique pour la mise en oeuvre d'actions spécifiques en faveur de produits d'une importance locale particulière, qu'il s'agisse de produits frais ou de produits transformés.



Certains aspects des évolutions proposées par la Commission européenne paraissent satisfaisants. Le renforcement des organisations de producteurs, notamment la mise en place des fonds opérationnels, la reconnaissance et l'encouragement des interprofessions sont des mesures allant dans le sens des orientations retenues par le Gouvernement en 1994 à la suite du rapport de M. José Haro (1). La volonté de diminuer les volumes présentés au retrait et d'assurer plus de transparence dans le fonctionnement de ce mécanisme d'intervention doit être approuvé. Cependant, les modalités de la réforme sont conçues avec une rigidité excessive, qui pourrait compromettre leur efficacité, et le dispositif proposé comporte des insuffisances et des lacunes.

• La réforme de l'intervention, telle qu'elle est proposée, aboutit à d'importantes distorsions selon les produits. La baisse du prix de retrait découlant du calcul de celui-ci à partir du prix mensuel moyen le plus bas de 1995/96 serait négligeable pour les aubergines, les raisins, les abricots ; mais elle serait de 56 % pour les pommes, de 45 % pour les poires, de 30 % pour les choux-fleurs et les tomates. Si l'on prend en compte la baisse supplémentaire de 15 % prévue sur 5 ans, la réduction du prix de retrait paraît, pour certains produits, draconienne : dans ces conditions, il faut admettre, soit que le prix de retrait en vigueur était manifestement beaucoup trop élevé -et l'on ne comprend pas pourquoi il avait été fixé à ce niveau- soit que la baisse prévue est si forte qu'elle ôte au dispositif son caractère de « filet de sécurité ». Cette difficulté est d'autant plus grande que la proposition de la Commission européenne laisse trop peu de marge de manoeuvre aux organisations de producteurs pour la gestion des marchés : à l'issue de la période de transition, les OP ne pourront consacrer plus de 10 % des fonds

---

(1) Rapport au ministre de l'Agriculture et de la Pêche. Mission « fruits et légumes » - Janvier 1994.

opérationnels à compléter les indemnités de retrait, et les volumes soumis au retrait ne pourront excéder 10 % de la production commercialisée. Ainsi, le système retenu paraît par trop rigide et contraignant, au point de compromettre la possibilité pour les OP d'assurer une gestion fine des marchés, alors que la proposition E 613 entend précisément leur confier ce rôle.

- La réforme proposée ne garantit pas suffisamment la nécessaire amélioration de la connaissance des marchés et de l'efficacité des contrôles, alors que les tendances à l'opacité et au laxisme observées chez certains Etats membres nuisent non seulement à la qualité de la gestion d'un marché unique, mais également à l'égalité des conditions de concurrence. En prévoyant un engagement des Etats membres à hauteur d'un cinquième des subventions publiques aux fonds opérationnels, la réforme accomplit un pas pour les inciter à prendre leurs responsabilités : on peut à cet égard regretter que cette implication budgétaire ne soit pas plus importante et qu'elle soit réduite de moitié dans les régions relevant de l'objectif 1 des fonds structurels communautaires. Il est en effet essentiel d'intéresser les Etats membres, notamment certains d'entre eux, à une gestion des marchés plus transparente.

- Enfin et surtout, la proposition E 613 ne remédie pas aux faiblesses de la politique commerciale communautaire dans ce secteur.

L'examen de la proposition d'acte communautaire E 580, portant spécifiquement sur le résultat de négociations avec l'Argentine, avait conduit la délégation du Sénat pour l'Union européenne à soulever ce problème par le dépôt d'une proposition de résolution, qui a été approuvée dans ses grandes lignes par la commission des Affaires économiques et du Plan.

Il apparaissait en effet qu'en raison d'une attitude dilatoire de la Commission européenne, la Communauté n'était toujours pas en mesure, deux ans après la conclusion des accords de Marrakech, de faire fonctionner la clause de sauvegarde que ces mêmes accords l'avaient autorisée à définir en cas d'augmentation brutale des importations. La discussion de la proposition E 580 a permis à la France d'obtenir la mise en place de certificats d'importation, première étape concrète dans la mise en place effective de la clause de sauvegarde dans la mesure où ces certificats permettront de connaître l'évolution des flux de produits importés. Cette première mesure reste cependant insuffisante, en l'absence d'un dispositif réglementaire permettant la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde. Il est donc nécessaire que le Gouvernement réaffirme l'exigence d'une pleine application de cet aspect des accords de Marrakech, conformément d'ailleurs à des demandes répétées du Conseil de l'Union européenne.

Plus généralement, la multiplication des initiatives de la Commission européenne concernant la mise en place de zones de libre échange ou la conclusion d'accords préférentiels a pour principal effet d'affaiblir

constamment, et sans véritable contrepartie, la préférence communautaire dans le secteur agricole et particulièrement dans celui des fruits et légumes, par ailleurs important employeur de main d'oeuvre. Ainsi que le souligne l'excellent rapport de notre collègue député Paul Chollet (voir ci-dessus, p. 1), le Parlement se doit d'exprimer « *ses inquiétudes à l'égard de concessions commerciales consenties dans un emballement désordonné et sans examen approfondi, qui donnent lieu ensuite à un flot d'importation excessif et destructeur de la production et de l'emploi européens* » (p. 39).

L'examen de la proposition E 613 doit conduire le Gouvernement à mettre en avant cette préoccupation fondamentale.



Pour ces motifs, il vous est suggéré, Mesdames, Messieurs, d'adopter la proposition de résolution suivante :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat

Vu la proposition d'acte communautaire E 613

Invite le Gouvernement :

- à soutenir les orientations de ce texte relatives au renforcement du rôle et des moyens des organisations de producteurs, à la reconnaissance et au développement des interprofessions, à la limitation du rôle du retrait dans le fonctionnement des marchés ;
- à proposer un assouplissement des modalités prévues pour la réforme du mécanisme du retrait, tant en ce qui concerne la détermination des prix de retrait qu'en ce qui concerne la limitation des volumes retirables et des dépenses des fonds opérationnels pour le financement complémentaire des retraits, afin de garantir aux organisations de producteurs la marge de manoeuvre nécessaire à une gestion efficace compte tenu de la spécificité des marchés en cause ;
- à demander que soient prises sans délai l'ensemble des mesures nécessaires au fonctionnement de la clause de sauvegarde spéciale prévue par les accords de Marrakech ;
- à obtenir, par son action au sein du Conseil, une clarification de la politique commerciale de la Communauté dans le domaine agricole, afin de garantir le respect effectif de la préférence communautaire, menacée notamment par la multiplication des initiatives de la Commission européenne, menées sans mandat du Conseil, tendant à la conclusion d'accords de libre échange.