

N° 259

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

SUR

**les propositions de prix agricoles et de mesures connexes
pour la campagne 1991-1992**

Par M. Marcel DAUNAY,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatoski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigne, Germain Authie, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Remi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Mineci, Georges Othily, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. L'ANALYSE DE LA COMMISSION	3
A. LE DÉSÉQUILIBRE DES MARCHÉS	3
B. LA DÉRIVE BUDGÉTAIRE	4
C. LE ROLE DE L'UNIFICATION ALLEMANDE	4
D. LA RÉFORME DE LA P.A.C.	5
II. LES PROPOSITIONS	7
A. LES PROPOSITIONS DE PRIX	7
B. LES MESURES CONNEXES	9
C. LES MESURES AGRI-MONÉTAIRES	9
III. LES REACTIONS	11
A. LE CONSEIL	11
B. LES ORGANISATIONS AGRICOLES EUROPÉENNES	13
IV. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	15

La Commission des Communautés a adopté le 27 février dernier ses propositions de prix et de mesures connexes pour la prochaine campagne de commercialisation. Elles interviennent dans un contexte troublé par l'attente d'une nouvelle réforme de la politique agricole commune ainsi que par l'inflexion que subissent sur le dossier agricole les discussions en cours dans le cadre de l'Uruguay Round. Elles apparaissent ainsi nécessairement comme un élément significatif de la stratégie de réforme que la Commission entend poursuivre, il importe donc d'y réagir dans cette perspective.

I. L'ANALYSE DE LA COMMISSION

A. LE DÉSÉQUILIBRE DES MARCHÉS

La Commission considère que plusieurs secteurs importants de la production agricole : le lait, la viande bovine, la viande ovine, les céréales, sont en déséquilibre structurel. Elle observe que la production agricole totale de 1990 est supérieure à celle de 1989. Seules les productions céréalières (en ce qui concerne la dernière récolte, la prochaine devant, selon la commission, donner de nouveaux excédents), de fruits frais et d'huile d'olive font exception à cette progression, si la production laitière est restée stable, celle de beurre et celle de poudre de lait écrémé ont augmenté de 4 % et de 15 %. L'augmentation est de 5 % dans le secteur du sucre et dans le secteur bovin. Comme conséquence de cette tendance, les quantités maximales garanties (Q.M.G.) fixées pour 1990-1991 par la réglementation relative à la stabilisation des dépenses agricoles, ont été dépassées dans les secteurs suivants : graines de colza, tournesol, soja, pois et féveroles, coton, certaines variétés de tabac, vin, viande ovine, certains fruits et légumes. En revanche, la récolte de céréales de 1990 a été estimée à 159,7 millions de tonnes, la quantité maximale garantie (Q.M.G.) étant de 160 millions de tonnes.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande de produits agricoles perdurant donc, les apports à l'intervention ont été

importants et les stocks publics ont recommencé à augmenter après la décreue enregistrée les deux années précédentes ; à la fin de janvier 1991, les stocks de beurre et de poudre de lait écrémé étaient respectivement de 253.000 et de 333.000 tonnes et les stocks de viande bovine dépassaient 700.000 tonnes (ce qui représente une augmentation de 970.000 tonnes par rapport à janvier 1990). Il est vrai cependant, et la commission se garde de le noter, que les importations incontrôlées de viande bovine en provenance de Pologne et de l'ancienne R.D.A. sont largement responsables de cet état de fait.

B. LA DÉRIVE BUDGÉTAIRE

La Commission présente des estimations très pessimistes de l'évolution des dépenses du F.E.O.G.A.-garantie durant les exercices 1991-1992, dont les propositions de prix en cours d'examen vont influencer l'exécution.

Pour l'exercice 1991, les dépenses de 31.516 millions d'Ecus ont été prévues au titre du F.E.O.G.A.-garantie, ce qui laisse une marge de 995 millions par rapport à la ligne directrice agricole, de plafond de dépenses convenu à l'occasion de la programmation budgétaire pluriannuelle décidée par les institutions communautaires, fixée à 32.511 millions d'Ecus. Or, en l'absence de mesures restrictives, les dépenses du F.E.O.G.A.-garantie pourraient, en 1991 et selon la Commission, atteindre 32.991 millions d'Ecus, dépassant les crédits inscrits et la ligne directrice de 480 millions. A ce supplément de dépenses résultant de l'aggravation du déséquilibre des marchés s'ajouterait un montant de 400 millions d'Ecus résultant de la dépréciation du dollar par rapport au taux de change retenu lors de l'élaboration des estimations budgétaires. Il importe d'insister sur le fait que les agriculteurs de la communauté ne devraient pas supporter les conséquences budgétaires de la dépréciation du dollar.

Pour l'exercice 1992, la Commission estime que les besoins budgétaires devraient, en l'absence de mesures correctives, dépasser largement les montants déterminés par la ligne directrice.

C. ROLE DE L'UNIFICATION ALLEMANDE

La Commission estime qu'il a été admis, à l'occasion de la révision des perspectives financières effectuée en vue de l'unification de l'Allemagne, que les dépenses supplémentaires qui résulterait pour le F.E.O.G.A.-garantie de l'intégration de l'agriculture allemande dans la P.A.C. seraient financées dans la limite des crédits existants.

Les coûts budgétaires résultant de l'unification seraient de 1.315 millions d'Ecus en 1991 et de 1.450 millions en 1992. La Commission juge que ce surcoût n'explique pas la situation actuelle de la P.A.C., due à la croissance tendancielle des excédents structurels. Elle estime donc inopportun de proposer une augmentation de la ligne directrice agricole correspondant au coût de l'unification, craignant que la détente momentanée qui en résulterait pour les mécanismes de la P.A.C. n'incite à reporter une réforme de fond qu'elle juge indispensable.

D. LA RÉFORME DE LA P.A.C.

La proposition de prix pour la campagne 1991-1992 rappelant le souhait de la Commission d'engager sans retard une réforme en profondeur de la P.A.C. afin "d'attaquer le mal à ses racines". A cette fin, le commissaire Mac SHARRY a récemment présenté au Conseil un document de réflexion dont la teneur a été vivement contestée par la plupart des Etats membres. Le noyau de la réforme consisterait en une diminution draconienne des prix garantis, compensée par des aides directes aux agriculteurs. A cette réorientation des mécanismes de la P.A.C. incline la négociation commerciale multilatérale d'Uruguay (Uruguay Round) au sein de laquelle les Etats-Unis ont entrepris de battre en brèche les positions de l'agriculture communautaire avec un succès mitigé devant la fermeté des réactions communautaires, jusqu'à ces dernières semaines au cours desquelles se sont dessinés les contours d'un repli de la Communauté sous l'influence de la Commission appuyée par certains Etats-membres (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark).

La Commission, qui se prépare à présenter des propositions concrètes de réforme, affirme qu'elle aurait souhaité proposer pour sa prochaine campagne agricole la reconduction des prix institutionnels actuels, les problèmes de la P.A.C. devant être envisagés pour le futur dans le débat qui va prochainement s'engager sur la réforme. La situation budgétaire en 1991 et 1992 l'aurait cependant obligée à proposer dès à présent des mesures correctives destinées à maintenir les dépenses dans la limite des crédits disponibles. De ces mesures correctives, elle attend une économie de 540 millions d'Ecus en 1991 et de 2.057 millions d'Ecus en 1992.

II. LES PROPOSITIONS

A. LES PROPOSITIONS DE PRIX

La Commission estime que pour la majorité des produits il est souhaitable de proposer de reconduire les prix de la campagne 1990-1991 sous réserve des effets de l'application des mécanismes stabilisateurs. Cependant, pour certains secteurs marqués par une situation de marché spécifique ou par une hausse importante des dépenses budgétaires, la Commission estime que des réductions de prix sont nécessaires.

C'est ainsi que la réduction de 7 % du prix d'intervention du blé dur se fonde sur un alignement progressif sur le prix du blé tendre. Pour le secteur du riz qui n'est soumis ni au régime des stabilisateurs ni à celui du prélèvement de coresponsabilité, une réduction du prix d'intervention de 3 % est proposée en vue de limiter la hausse de la production. Pour le sucre, la Commission propose de réduire de façon linéaire les prix institutionnels de 5 %. Pour ce qui concerne les productions oléagineuses et protéagineuses, dont les cours mondiaux se sont détériorés par comparaison avec le niveau de l'aide intérieure de la Communauté, la Commission propose une réduction de 3 % des prix de soutien. La même réduction est proposée pour le chanvre et le lin. Dans le secteur du tabac, la Commission propose une réduction moyenne de 10 % des prix et primes versés pour les différentes variétés de tabac. Cette réduction est modulée suivant la variété notamment en fonction du niveau de dépassement de la Q.M.G., de l'importance des apports à l'intervention ainsi que des risques de substitution. Aucune modification de prix n'est proposée pour le vin, mais une réduction du prix à la distillation dite de "soutien". Pour la viande ovine une réduction de 2 % du prix de base est proposée, accompagnée toutefois d'un relèvement de 1,5 Ecu par tête du montant de la prime à la brebis accordée dans les régions défavorisées de la communauté.

Dans ces conditions, les propositions de prix s'établissent comme indiqué dans le tableau suivant :

Signature

	%
Céréales :	
Blé tendre panifiable : prix d'intervention	0
Blé tendre fourrager, orge, sorgho et seigle : prix d'intervention	0
Maïs : prix d'intervention	0
Blé dur : prix d'intervention	- 7,0
aide à la production	+ 9,65
Riz :	
Prix d'intervention du riz paddy	- 3,0
Sucre :	
Prix de base de la betterave sucrière	- 5,0
Huile d'olive :	
Prix indicatif	0
Prix d'intervention	0
Aide à la production	0
Graines oléagineuses :	
Colza et navette	- 3,0
Tournesol	- 3,0
Soja, prix minimal	- 3,0
Protéagineux :	
Fourrages séchés (prix d'objectif)	0
Pois (prix minimal)	- 3,0
Fèves et féveroles (prix minimal)	- 3,0
Lupins doux	- 3,0
Plantes textiles :	
Lin (aide à l'hectare)	- 3,0
Chanvre (aide à l'hectare)	- 3,0
Coton (prix d'objectif)	0
Vers à soie (aide à la boîte)	0
Vins :	
Prix d'orientation	0
Tabac :	
Prix d'objectif	de - 4 à - 17
Prime moyenne	de - 4 à - 17
Fruits et légumes frais :	
Prix de base	0
Laits :	
Prix indicatif	0
Prix d'intervention	0
- beurre	0
- lait écrémé en poudre	0
- fromage	0
Viande bovine : prix d'orientation gros bovins	0
Viande ovine : prix de base	- 2

B. LES MESURES CONNEXES

Les propositions de mesures connexes qui accompagnent les propositions de prix sont d'une portée certaine bien que la Commission affirme s'être bornée à ce qui est indispensable du point de vue de l'équilibre des marchés et de la discipline budgétaire.

Ainsi, pour la viande bovine, la Commission propose les mesures suivantes : suppression du plafond de 235.000 tonnes pouvant être achetées par adjudication, abandon du mécanisme du "filet de sécurité", prévoyant des achats illimités à 80 % du prix d'intervention. Tous les achats à l'intervention s'effectueraient par adjudication. Cette intervention serait déclenchée lorsque le prix moyen du marché communautaire tomberait en-dessous de 80 % du prix d'intervention et elle s'appliquerait dans les régions où les prix seront inférieurs à 76 % du prix d'intervention.

Pour les céréales, la Commission propose l'augmentation de 3 à 6 % de la taxe de coresponsabilité de base avec remboursement de cette taxe pour les producteurs qui gèleront 15 % de leurs terres arables, lors des ensemencements de 1992, et l'ajustement de l'aide aux petits producteurs pour compenser l'augmentation de la taxe.

Pour le lait, les propositions partent sur une baisse de 2 % des quotas et sur le maintien du prélèvement de coresponsabilité au niveau actuel, ainsi que, concernant le beurre, sur la suppression de l'obligation d'acheter à 100 % du prix d'intervention si le prix de marché est inférieur à un certain niveau (90 ou 92 %), l'achat par adjudication si le prix de marché est inférieur à 92 % du prix d'intervention est prévu par ailleurs.

C. LES MESURES AGRI-MONÉTAIRES

Les propositions présentées par la Commission se situent dans le cadre de la mise en oeuvre du plan en quatre étapes de suppression des écarts monétaires existants pour les monnaies stables, adopté en juillet 1988 :

- pour les Etats membres à monnaie fixe, tous les écarts monétaires ont déjà été démantelés, sauf pour les céréales en Allemagne et aux Pays-Bas. Dans ces cas là, un démantèlement total des écarts positifs (hors application des M.C.M.) est proposé ;

- pour le Royaume-Uni et l'Espagne, un démantèlement d'un tiers des écarts monétaires existant est proposé ;

- la drachme grecque, qui n'est pas maintenue dans une marge de fluctuation vis-à-vis des autres monnaies du S.M.E., nécessite un démantèlement plus important pour 1991-1992. Il est proposé de supprimer les deux tiers du solde de l'actuel écart après application du démantèlement automatique résultant des réalignements monétaires de 1990 ;

- les démantèlements pour les monnaies flottantes sont légèrement adaptés afin de réduire le nombre de taux verts ;

- aucun démantèlement n'est proposé pour l'escudo portugais flottant, attendu que son écart monétaire actuel est très faible.

III. LES RÉACTIONS

A. LE CONSEIL

Lors de sa réunion du 4 mars dernier, le Conseil agriculture a procédé à un premier examen des propositions de la Commission. Celles-ci ont été récusées par neuf des ministres sur douze. Seuls le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas en ont approuvé les orientations générales, ces deux derniers États-membres faisant cependant des réserves substantielles.

Le ministre français a demandé que :

- les prix agricoles qui seront fixés pour la campagne n'anticipent pas la mise en oeuvre de la réactualisation de la P.A.C.. La France, a souligné le ministre, ne veut pas "d'une P.A.C. révisée de façon indisciplinée. C'est pourquoi nous demandons que soit faite une expertise précise des propositions formulées" ;

- le revenu des agriculteurs soit préservé. Si le paquet-prix était accepté tel quel, cela voudrait dire, a indiqué le ministre, "vraisemblablement une baisse de 8 % sur la viande bovine, alors que de l'aveu même de la Commission, les prix communautaires moyens des bovins adultes ont chuté de 13 % en décembre 1990 par rapport au même mois de 1989. Cela voudrait dire également une baisse de 2 % pour la viande ovine, -qui viendrait s'ajouter au recul important de l'an dernier-, de 12 % à 15 % pour les oléagineux, de 2 % pour le lait sans compter les 2 % de réduction des quotas ;

- les causes de l'augmentation des dépenses du F.E.O.G.A.-garantie soient clairement identifiées et leur impact évalué. Selon M. Mac SHARRY, l'augmentation des dépenses du F.E.O.G.A.-garantie de 1990 à 1991, si aucune mesure correctrice n'était prise, serait de 7,9 milliards d'Ecus, soit + 32 %.

Le ministre français a cependant noté que les dépenses agricoles progressent en raison de l'évolution de la parité dollar/écu, la baisse du dollar gonflant le montant des restitutions, de l'impact de la crise du Golfe, de la situation des pays de l'Est et notamment du coût de la réunification allemande. Une analyse objective de tous ces facteurs externes qui pèsent sur les ressources du F.E.O.G.A. doit être effectuée.

Le gouvernement français, a-t-il rappelé, avait insisté dès le mois d'août 1990 pour que ces dépenses à venir, difficiles à évaluer,

soient prises en compte le moment venu par le budget de la Commission. Le Conseil des ministres d'octobre 1990 avait adopté une résolution dans ces sens.

Les Etats membres du Sud appuient la position française mais sont apparus particulièrement préoccupés par les diminutions de prix pour les oléagineux, les fruits et les légumes et le vin.

En revanche, le ministre britannique en charge de l'agriculture, M. John GUMMER, a approuvé le projet de réductions des prix, il a rejeté le principe d'une augmentation de la limite des dépenses au-delà du seuil de 33 milliards d'Ecus.

Pour ce qui est des marchés, M. GUMMER préférerait une réduction du prix des céréales plutôt que l'augmentation de 3 % à 6 % du prélèvement de co-responsabilité qui a été proposée. Il a ajouté qu'une hausse de ce prélèvement n'influencerait qu'une partie des agriculteurs et augmenterait le coût du produit final. Une majoration des prix détournerait les acheteurs des produits communautaires et pénalisent les éleveurs dont les frais d'intrants sont plus élevés.

Il a appuyé également la diminution de 5 % du prix du sucre. (Selon certains ministres, les diminutions de prix ne sont pas nécessaires étant donné que le régime du sucre est auto-financé. Le prix supérieur est en effet payé par le consommateur et est l'une des politiques les plus offensives de la C.E.E. à l'égard des pays producteurs de sucre du tiers-monde).

De même, le Danemark s'est déclaré favorable aux diminutions de prix car il estime que des réductions plus importantes actuellement pourraient limiter les réductions dans le cadre de la réforme globale plus tard dans l'année. Les Pays-Bas se sont également prononcés en faveur de ces réductions mais souhaiteraient des diminutions plus importantes des prix laitiers plutôt que des réductions du quota laitier global.

Le ministre de l'agriculture de l'Allemagne a qualifié ces mesures de déséquilibrées : elles ne comprennent pas de mesure positive de compensation. Il a également souligné que la Commission adopte une mauvaise approche pour régler le problème budgétaire. Selon lui, la diminution du prix d'intervention n'est pas souhaitable étant donné que les plus grands exploitants plantent simplement plus afin d'augmenter leurs revenus. Ceci entraîne un excédent de production et un accroissement des subventions. L'Allemagne préconise donc d'instaurer des contrôles de production tels que le régime de gel des terres introduits en 1988.

En ce qui concerne le coût de l'unification allemande, M. KIECHLE propose que le Comité spécial de l'agriculture (C.S.A.) calcule le coût véritable de la réforme de l'ancienne R.D.A.. Une fois que cela aura été évalué, la Commission devrait explorer les possibilités fixées dans les conclusions finales du Conseil concernant une augmentation des plafonds des dépenses résultant du coût de l'unification allemande.

B. LES ORGANISATIONS AGRICOLES EUROPÉENNES

Réagissant aux propositions de prix et mesures connexes 1991-1992, le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) et le Comité général de la coopération agricole (GOGECA) de la C.E.E. ont annoncé qu'ils "rejetent toute baisse directe ou indirecte des prix pour la prochaine campagne, qui préjugerait des ajustements à apporter à la P.A.C.". Selon eux, "le fait que les dépenses budgétaires de la section Garantie du F.E.O.G.A. dépasseront en 1991 la ligne directrice agricole -principal argument avancé par la Commission pour justifier une telle baisse des prix et du soutien du marché, est le résultant d'éléments exceptionnels qui n'ont rien à voir avec la P.A.C.". Parmi ces éléments, "l'augmentation, pour des raisons politiques, des importations de produits agricoles en provenance des pays de l'Europe de l'Est, les événements politiques liés à la crise du Golfe qui pèsent sur les exportations agricoles de la Communauté, les prix peu élevés sur le marché mondial et la grande faiblesse du dollar, ainsi que les dépenses considérables engendrées par l'unification allemande".

Le COPA et le COGECA, qui demandent une augmentation de la ligne directrice agricole, estiment aussi qu'avec ses propositions de prix, "la Commission mine à nouveau la position de négociation de la Communauté" pour l'Uruguay round. Le COPA est d'avis qu'il est indispensable d'élaborer une proposition de "rééquilibrage" qui pourrait augmenter la protection globale. La seule manière d'atteindre cet objectif est de veiller à ce que toute concession de la part de la C.E.E. telles des réductions de prix ou d'aide, s'intègre dans les négociations du G.A.T.T. et soit contrebalancée par les partenaires commerciaux de la C.E.E..

Le COPA souligne que des mesures devraient être prises dans le cadre des prix et des mécanismes de marché actuels afin d'améliorer les prix agricoles et les revenus des agriculteurs.

Pour sa part, la coordination paysanne européenne (C.P.E.) "rejette catégoriquement" ces propositions, qui, selon elle, "n'engagent en rien la C.E.E. vers une réforme de la P.A.C. proposée

à juste titre par la Commission". Cette baisse générale des prix n'aura, à son avis, que des conséquences négatives. Elle ne peut qu'accélérer la disparition d'un grand nombre de paysans en Europe et l'anéantissement de la production agricole dans un grand nombre de régions. La Commission ne propose aucune mesure pour stopper cette tendance extrêmement préjudiciable, estime la C.P.E. qui propose des prix différenciés sous forme d'un complément de prix pour un volume de production plafonné.

IV. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Ayant pris connaissance des propositions de prix et mesures connexes élaborées par la Commission des Communautés pour la campagne de commercialisation 1991-1992,

la Délégation :

- considère infondée la position de la Commission selon laquelle le déséquilibre des marchés agricoles et l'augmentation prévisible des dépenses budgétaires rendent nécessaire l'adoption d'un paquet-prix 1991-1992 marquant un degré supplémentaire dans les restrictions imposées au monde agricole ;

- relève en effet la part essentielle, dans l'augmentation des dépenses et le probable dépassement de la ligne directrice agricole en 1991, de l'intégration de l'économie est-allemande dans la P.A.C. et des concessions commerciales consenties aux pays européens de l'Est ;

- estime que ces éléments nouveaux, extérieurs à la gestion de la P.A.C., justifient le relèvement de la ligne directrice agricole fixée en 1988, dans la mesure où il n'est pas légitime de faire supporter par les agriculteurs de la Communauté, durement touchés par les mesures de stabilisation instituées au même moment, le financement des décisions politiques prises ultérieurement ;

- considère les propositions de la Commission comme une tentative d'engager de manière insidieuse le démantèlement du système de soutien agricole par les prix dont elle a préconisé la disparition dans ses récentes propositions pour une nouvelle réforme de la P.A.C. ;

- juge indispensable que la réforme éventuelle des mécanismes actuels de la P.A.C. résulte d'un débat spécifique qui devra être engagé au Conseil agriculture et faire l'objet d'un accord du Conseil européen ;

- relève en outre le caractère inopportun de propositions qui paraissent préjuger des concessions que la Communauté pourrait être amenée à consentir sur le volet agricole de l'Uruguay Round et tendent à mettre en oeuvre une diminution unilatérale du soutien

agricole que la Communauté ne pourra sans difficulté faire valoir auprès des parties contractantes du G.A.T.T. ;

- estime que par la présentation de ses propositions, la Commission des Communautés affaiblit une nouvelle fois la position de négociation communautaire définie par le Conseil le 6 novembre dernier, qu'elle a la mission de faire prévaloir dans les négociations du G.A.T.T. ;

- estime en conséquence nécessaire que le paquet-prix 1991-1992 ne comporte pas de mesures restrictives supplémentaires par rapport aux dispositions applicables à la campagne de commercialisation 1990-1991 ;

- juge particulièrement inopportune la proposition de durcir le fonctionnement de l'organisation commune du marché de la viande bovine, après une série de réformes à l'issue desquelles, à l'été 1990, le système a démontré son incapacité à enrayer la chute dramatique des cours due à l'importation incontrôlée de viande d'Europe de l'Est ;

- considère aussi comme notoirement injustifiée la proposition de diminuer de 2 % les références laitières alors que la production de lait est stabilisée.