

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur :

1°) la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Philippe FRANÇOIS sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à l'octroi d'une aide agrimonétaire (n° E-97),

2°) la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Philippe FRANÇOIS sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3813/92 relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (n° E-153),

Par M. Désiré DEBAVELAERE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaère, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :
Sénat : 116 et 131 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DU SYSTÈME AGRI-MONÉTAIRE	5
A. LE NOUVEAU RÉGIME AGRI-MONÉTAIRE	5
1. Les mécanismes antérieurs garantissant l'unicité des prix agricoles dans la Communauté	5
2. Le nouveau dispositif agri-monnaire	8
<i>a) Le maintien du «switch over»</i>	8
<i>b) Le régime applicable aux monnaies fixes</i>	9
<i>c) Le régime applicable aux monnaies flottantes</i>	9
B. SES DIFFICULTÉS D'APPLICATION	10
1. L'application du système jusqu'au flottement généralisé des monnaies	10
2. Le «gel» du dispositif en vigueur à la suite du flottement généralisé des monnaies	12
II. LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SYSTÈME AGRI-MONÉTAIRE	12
A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT (CEE) DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CEE) N° 3813/92 RELATIF À L'UNITÉ DE COMPTE ET AUX TAUX DE CONVERSION À APPLIQUER DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (n° E-153)	12
1. L'amélioration de la stabilité des taux verts	13
2. L'amélioration des conditions d'octroi des compensations pour perte de revenu	13
3. La réduction des possibilités d'augmenter les aides directes	13
B. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT (CEE) DU CONSEIL RELATIF À L'OCTROI D'UNE AIDE AGRI-MONÉTAIRE (n° E-97)	14
C. LES DEMANDES ALLEMANDE ET HOLLANDAISE	17
1. La proposition allemande	17
2. La proposition hollandaise	18

III. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	18
A. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION N°s 116 ET 131	18
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	19
1. Les demandes d'élargissement d'un système de «switch over» sans démantèlement complet doivent être repoussées	19
<i>a) Ces demandes ne sont pas conformes au nouveau règlement agri-monnaire</i>	19
<i>b) L'impact budgétaire de ces demandes serait insupportable</i> ...	20
<i>c) Le rétablissement d'un «switch over» dont l'effet sera pérenne est incompatible avec l'objectif de la réforme de la PAC et avec les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT</i>	20
2. La Commission propose un dispositif lui aussi contestable ..	21
<i>a) Cette proposition n'est pas budgétairement la «mieux disante»</i>	21
<i>b) Cette proposition introduit des distorsions entre les différents États</i>	22
3. La proposition de votre Commission	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION	25
ANNEXE	29

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan est saisie de deux propositions de résolution -n° 116 et n° 131 de notre collègue Philippe FRANÇOIS- qui peuvent faire l'objet d'un examen conjoint.

La première (n° 116) déposée le 24 novembre dernier, porte sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à l'octroi d'une aide agrimonétaire (n° E 97).

La seconde, enregistrée le 30 novembre sous le numéro 131, porte sur la proposition du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3813/92, relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (n° E 153).

Le dépôt successif de deux propositions de résolution, identiques pour l'essentiel, s'explique par le souci de leur auteur de saisir le Sénat des textes en cours de discussion sur la réforme du nouveau régime agri-monétaire mis en place en décembre 1992.

Dans un premier temps, à défaut de la transmission au Parlement de l'«essentiel», c'est-à-dire de la proposition tendant à réformer le règlement agri-monétaire, notre collègue a été conduit à vous saisir de l'«accessoire», c'est-à-dire de la proposition n° E-97 qui tend simplement à préciser les conditions dans lesquelles une aide agri-monétaire peut être accordée.

Dans la mesure où, selon l'auteur de ces propositions de résolution, il n'était *«manifestement pas possible de se prononcer sur les modalités d'octroi d'une aide agri-monétaire sans évoquer la réforme actuellement en discussion du système agri-monétaire»*, la proposition de résolution n° 116 formellement dépendante de la proposition de la Commission n° E-97 porte, en réalité, sur la proposition de la Commission n° E-153.

Dans un second temps, la transmission officielle au Parlement de la proposition n° E-153, le 24 novembre dernier, plus d'un mois après son adoption par la Commission, permettait à notre collègue, de déposer une seconde proposition de résolution. Cette dernière est, cette fois-ci, formellement et matériellement relative à la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3813/92 relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune.

Depuis près de trente ans, les questions monétaires sont devenues une composante essentielle de la politique agricole commune.

En l'absence d'une monnaie unique, le principe de l'«unicité» des prix agricoles dans la Communauté et le refus des Etats de voir les prix agricoles exprimés en monnaie nationale baisser à la suite des fluctuations monétaires ont conduit la Communauté à mettre en place un ensemble de dispositions «agri-monétaires». Ces dispositions sont destinées à «déconnecter» l'unité de compte agricole de l'ECU, pour limiter les incidences des fluctuations monétaires pour les producteurs et pour les marchés soumis à une organisation commune.

Le nouveau régime agri-monétaire mis en place au 1er janvier 1993 est rapidement paru inadapté à la situation nouvelle de flottement généralisé des monnaies. Compte tenu de l'impossibilité de le faire, aujourd'hui, fonctionner, ce régime doit, à l'évidence, être rapidement réformé.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette réforme du régime agri-monétaire pourrait être arrêtée lors du Conseil des ministres de l'agriculture qui doit se tenir à partir du 13 décembre prochain. Mais la réforme du régime agri-monétaire ne sera que l'un des éléments, avec notamment l'application de l'accord oléagineux, du «paquet» négocié lors de ce Conseil qui aura vraisemblablement à se prononcer sur le volet agricole des négociations du GATT.

C'est pourquoi, quoi que l'adoption éventuelle de modifications au règlement agri-monétaire puisse rendre caduque la poursuite de la procédure, il est apparu indispensable à votre commission de définir, dans la présente proposition de résolution, ce qui lui paraît devoir être les grandes lignes de la position de la France.

I. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DU SYSTÈME AGRI-MONÉTAIRE

A. LE NOUVEAU RÉGIME AGRI-MONÉTAIRE

En décembre 1992, le Conseil a décidé de modifier le régime agri-monnaire existant. Le système des montants compensatoires monétaires (MCM), inutilisable dans le cadre du Grand Marché, était supprimé. En revanche, contrairement aux propositions de la Commission, le mécanisme du «switch over» était maintenu jusqu'au 31 décembre 1994.

Le règlement du Conseil n° 3813/92 du 28 décembre 1992 distingue les mécanismes applicables en cas de taux de changes fixes ou de monnaies flottantes.

1. Les mécanismes antérieurs garantissant l'unicité des prix agricoles dans la Communauté

Le Marché commun agricole repose sur l'unicité des prix agricoles au sein de la Communauté.

Chaque année, notamment lors de la fixation du paquet prix, le Conseil des Ministres détermine les prix communs de soutien agricoles. Ce sont des prix «institutionnels», exprimés en ECU : prix d'intervention, restitutions à l'exportation (1), prélèvements à l'importation (1), aides à la production et à la consommation.

Ces prix en ECU sont transformés en prix exprimés en monnaie nationale, par le biais d'un taux de change.

Par conséquent, les mouvements monétaires revêtent une grande importance pour les revenus des agriculteurs et les échanges commerciaux.

(1) Déterminés par la Commission.

Dès 1969, la forte dévaluation du franc, suivie de la réévaluation du deutsch mark avaient conduit à mettre en place -à la demande des deux pays qui ne voulaient pas avoir à répercuter les changements de parité sur leurs prix agricoles- des **taux de change spécifiques (les taux verts)** distincts des taux de change monétaires.

En outre, pour éviter les distorsions dans les échanges ⁽¹⁾, un système avait été mis en place sous la forme de **montants compensatoires monétaires**, afin d'égaliser les prix dans les échanges.

Les MCM représentent l'écart entre les taux pivots des monnaies et les taux verts. Le MCM est égal à la différence entre le prix national et le prix communautaire. Les MCM sont négatifs pour les pays dont la monnaie se dévalue et positifs pour ceux dont la monnaie s'apprécie.

Les MCM négatifs fonctionnent comme des subventions à l'importation et comme des taxes à l'exportation. Les MCM positifs s'analysent comme des taxes à l'importation et des subventions à l'exportation.

(1) Taux de change fictif ne servant qu'à la conversion en monnaie de l'unité de compte utilisée dans la PAC, le taux vert est calculé de sorte que le taux de conversion en monnaie nationale de l'unité de compte agricole ne soit pas modifié à la suite de réaménagement monétaire. En cas de réaligement, les agriculteurs reçoivent le même prix qu'auparavant en monnaie nationale, mais la traduction de ces prix en unité de compte est différente : en cas de dévaluation, les prix en monnaie nationale ne varient pas, mais leur contre-valeur en unité de compte est réduite.

Le risque est donc que les produits agricoles soient «attirés» vers l'intervention dans les pays qui ont réévalué et que les agriculteurs de ces pays, compte tenu de leur perte de compétitivité en unité de compte, n'aient, pratiquement, que l'intervention comme débouché.

Transaction	Exportation agricole	Importation agricole
Changement de parité		
Dévaluation	MCM négatif (taxe à l'exportation)	MCM négatif (subvention à l'importation)
Réévaluation	MCM positif (subvention à l'exportation)	MCM positif (taxe à l'importation)

Le démantèlement des MCM était prévu par la réglementation agri-monnaire.

Mais ce démantèlement posait une sérieuse difficulté pour les MCM positifs : leur réduction entraîne une baisse des prix en monnaie nationale, difficilement acceptable.

En 1979, on était d'ailleurs convenu qu'un démantèlement devait s'accompagner d'une augmentation de prix en ECU à due concurrence de la baisse de prix en monnaie nationale qui devait s'appliquer.

C'est pourquoi un mécanisme dit de «switch over» a été mis en place en 1984. Ce mécanisme permet, en cas de modification de parité, de maintenir l'unicité des prix dans la CEE, en transformant les MCM positifs (dans le cas des pays dont la monnaie se réévalue), en MCM négatifs dans les autres pays, dont le démantèlement est plus facile, puisqu'il conduit à augmenter les prix en monnaie nationale.

En 1987, le système mis en place en 1984 a été prolongé jusqu'en 1992, accompagné d'un calendrier de démantèlement strict des MCM négatifs et d'un mécanisme automatique de baisse des prix en ECU lors de la campagne qui suit le réaménagement monétaire (égal à 25 % du coefficient de «switch over»).

La finalité du «switch over» est ainsi d'éviter la baisse des prix agricoles en monnaie nationale en cas de réévaluation. Avec ce mécanisme, le niveau des prix communs agricoles s'aligne sur ceux du pays dont la monnaie s'apprécie : le coefficient qui permet de calculer l'ECU vert est augmenté de l'écart

positif constaté, c'est-à-dire réévalué comme la monnaie qui se réévalue le plus. Les prix dans les Etats dont la monnaie ne se réévalue pas augmentent sous l'effet de la dévaluation des taux verts.

En créant un coefficient correcteur, ou coefficient de «switch over», ce mécanisme a pour effet de surévaluer l'ECU agricole par rapport à l'ECU : l'ECU vert est égal à l'ECU budgétaire multiplié par le coefficient de «switch over». Ce correcteur est ainsi passé de 1 à plus d'1,2.

Le «switch over» a donc pour effet de tirer à la hausse l'ECU vert. Il s'applique pour la gestion des monnaies fixes, les monnaies flottantes pouvant encore générer des MCM positifs. Jusqu'à la suppression des contrôles douaniers intra-communautaires le 1er janvier 1993, les MCM engendrés par la gestion des monnaies flottantes étaient octroyés ou perçus lors du passage aux frontières des marchandises agricoles.

2. Le nouveau dispositif agri-monnaire

L'abolition des contrôles aux frontières intra-communautaires a conduit, logiquement, à supprimer totalement le mécanisme des MCM au 1er janvier 1993.

a) Le maintien du «switch over»

La Commission avait, en juillet 1992, proposé de supprimer également le «switch over» : toute fluctuation de monnaie aurait entraîné immédiatement une variation des prix agricoles en monnaie nationale, à la hausse pour une monnaie dévaluée, à la baisse pour une monnaie réévaluée.

Le Conseil a décidé de maintenir le système du «switch over» pour une durée de deux ans pour éviter la baisse en monnaie nationale des prix agricoles dans les pays dont la monnaie se réévalue.

Le règlement distingue deux dispositifs : l'un adapté aux «monnaies fixes», l'autre aux «monnaies flottantes».

b) Le régime applicable aux monnaies fixes

• Les « monnaies fixes » sont celles respectant une marge de 2,25 % au sein du Système monétaire européen (SME). Pour ces monnaies, le système maintient le régime du « switch over », en modifiant le taux de conversion agricole (dit taux vert) en référence à la monnaie la plus réévaluée. Pour ces monnaies fixes, l'ajustement des taux verts ne peut se faire qu'après un réajustement monétaire au sein du SME (dévaluation ou réévaluation des taux pivots des monnaies nationales par rapport à l'ECU).

• **La baisse des prix institutionnels à la suite d'un réajustement**

Une baisse en ECU des prix agricoles est prévue au début de la campagne agricole suivante, lorsque le facteur de correction a augmenté. Cette baisse est égale au quart du pourcentage de la modification du facteur de correction (comme c'est le cas depuis 1987).

Toutefois, pour les aides de la PAC renouvelée, ainsi que pour les montants à caractère structurel ou environnemental, cette baisse ne s'applique pas.

• **L'octroi d'aides compensatoires**

Les pays qui enregistrent une baisse des prix suite à un réajustement monétaire sont autorisés à octroyer des aides nationales de compensation, non liées à la production.

c) Le régime applicable aux monnaies flottantes

• Les « monnaies flottantes » (au sens agri-monnaire), sont celles ne respectant pas cette marge de 2,25 %.

Pour ces monnaies, la révision du taux vert se fait :

- au premier jour de chaque mois si l'écart monétaire propre de la monnaie dépasse 2 points sur la dernière décade du mois.

Le taux vert est modifié de façon à réduire l'écart monétaire de moitié.

- au premier jour de chaque décade si les écarts monétaires entre deux pays dépassent 4 points. Les taux verts des deux pays sont alors modifiés de façon à ramener chaque écart au niveau de deux points.

- chaque jour si l'écart monétaire entre deux pays (calculé sur la base des trois derniers jours ouvrables) dépasse 6 points. Les taux verts sont alors modifiés pour ramener les écarts au niveau de deux points.

• L'octroi de compensations

Les pays à monnaie flottante peuvent octroyer une aide de compensation lorsque la moyenne des taux de conversion agricole sur l'année est inférieure à la moyenne de l'année précédente.

Ces aides sont financées, pour partie, par la Communauté (minimum 50 %) ; elles doivent être dégressives sur trois ans.

Par ailleurs, dans ce cas, si l'Etat membre concerné le demande, les aides de la PAC renouvelée, les primes compensatoires brebis ou chèvres, ainsi que les montants à caractère structurel sont augmentés en ECU dans toute la Communauté, de façon à compenser la baisse en monnaie nationale.

B. SES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

1. L'application du système jusqu'au flottement généralisé des monnaies

Le mécanisme prévu par le règlement du 28 décembre 1992 a un double effet.

• **Une augmentation des dépenses agricoles incompatibles avec les engagements susceptibles d'être pris au GATT**

Il entraîne, d'une part, une forte augmentation des dépenses communautaires. De septembre 1992 à août 1993, la modification des parités monétaires aurait coûté plus d'1,5 milliard d'ECU.

La revalorisation de l'ECU vert entraîne, en effet, une **augmentation des dépenses agricoles budgétées en ECU**. Cette situation conduit à l'**augmentation mécanique des dépenses agricoles** avec le double effet d'augmenter les prix intérieurs par rapport à ceux du marché mondial, ce qui nécessite de **majorer les restitutions (1)**, et d'**accroître mécaniquement le soutien interne**, ce qui posera des problèmes au regard des engagements pris dans le cadre du GATT.

• **Des effets incompatibles avec la réforme de la PAC**

D'autre part, il conduit à augmenter les prix en monnaie nationale dans les pays qui dévaluent, **remettant en cause la logique de baisse des prix voulue par la réforme de la PAC**. Ainsi, les pays qui, comme la France, n'avaient pas dévalué, supportent l'effet des baisses prévues de la réforme, alors que cette baisse est compensée par la réévaluation de l'ECU vert pour les pays qui ont dévalué. Ainsi, pour ces pays, les aides compensatoires en monnaie nationale augmentent.

On estime qu'en Italie ou en Grande-Bretagne, les prix et les aides communautaires auront progressé, sous l'effet de la dévaluation de 15 % en monnaie nationale...

Cette situation a ainsi, semble-t-il, conduit l'Italie et l'Espagne à peu recourir au gel des terres : il est, en effet, plus intéressant pour les agriculteurs de ces pays de développer une production dont la valeur en monnaie nationale a augmenté que de percevoir les indemnités compensatrices.

Le risque est grand de voir ainsi la production communautaire progresser, ce qui nécessiterait un taux de gel accru.

(1) Si l'on souhaite corriger l'augmentation de l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux.

2. Le «gel» du dispositif en vigueur à la suite du flottement généralisé des monnaies

Aux conséquences de ce système applicable aux changes fixes, se sont ajoutées les difficultés résultant du flottement généralisé des monnaies en août 1993. Avec l'élargissement à 15 % des marges de fluctuation, toutes les monnaies sont devenues flottantes au regard du règlement agri-monnaire et les taux verts susceptibles d'ajustements automatiques.

A ce titre, quatre réajustements de taux vert ont été effectués au mois d'août 1993.

Les pays à monnaie forte, dont les prix en monnaie nationale baissent, ont demandé l'application du «switch over». La Commission, considérant qu'il n'y avait plus lieu de l'appliquer et invoquant des raisons budgétaires, décidait de geler les taux verts à partir du 9 septembre, gel prorogé par le Conseil à trois reprises, le 21 septembre, le 18 octobre et le 17 novembre derniers.

Ces dysfonctionnements ont conduit le Conseil des ministres de l'agriculture des 20 et 21 septembre 1993 à demander à la Commission de faire des propositions d'adaptation du règlement agri-monnaire.

II. LES DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SYSTÈME AGRY-MONÉTAIRE

A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT (CEE) DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CEE) N° 3813/92 RELATIF À L'UNITÉ DE COMPTE ET AUX TAUX DE CONVERSION À APPLIQUER DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (n° E 153)

L'adaptation proposée du régime agri-monnaire proposée porte sur trois points.

1. L'amélioration de la stabilité des taux verts

La Commission suggère de relever de quatre à cinq points la franchise au sein de laquelle les taux verts ne sont pas modifiés -en portant celle-ci de 2 à 3 points pour les monnaies qui réévaluent et en la maintenant à 2 points pour celles qui se déprécient. Cette disposition serait valable jusqu'au 31 décembre 1994, date limite d'application du «switch over» et de révision du régime agri-monnaire.

2. L'amélioration des conditions d'octroi des compensations pour perte de revenu

La Commission propose d'améliorer les conditions d'octroi des compensations pour pertes de revenus en autorisant les Etats membres dont la devise s'apprécie au-delà de cette nouvelle limite, à octroyer, au bout de trois mois, sur les fonds nationaux, une avance sur l'aide compensatoire prévue par la réglementation actuelle. Cofinancée par la CEE, cette compensation est normalement accordée à l'issue d'une période de douze mois. Prévue de façon dégressive sur trois ans, elle serait annulée en cas de dévaluation de la monnaie concernée à l'issue des douze mois. Toutefois, les avances versées ne seraient pas remboursables.

3. La réduction des possibilités d'augmenter les aides directes

● Enfin, seuls les Etats membres dont le taux vert est tombé au-dessous du niveau qui était le sien 24 mois auparavant pourraient demander une augmentation en ECU des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail instaurées par la réforme de la PAC.

**B. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT (CEE) DU CONSEIL
RELATIF À L'OCTROI D'UNE AIDE AGRI-MONÉTAIRE (n° E-97)**

Cette proposition antérieure à la précédente vise à définir les limites, conditions et procédures à appliquer pour qu'un Etat membre puisse octroyer une aide compensatrice.

Il s'agit, en réalité, d'un règlement d'application des articles 8 et 9 du règlement agri-monétaire de décembre 1992.

Le règlement (CEE) n° 3813/92 ne prévoit les règles applicables qu'en cas de diminution des prix en monnaie nationale. Aucune règle n'était prévue lorsque les diminutions concernent des baisses de prix exprimés à la fois en monnaie nationale et en ECU. Il semble qu'il s'agisse, par exemple, du cas d'une monnaie flottante qui s'apprécie (baisse des prix «nationaux») et qui subit les effets du démantèlement de 25 % du switch over à la suite d'une réévaluation d'une monnaie fixe (baisse des prix en ECU).

Les aides susceptibles d'être accordées en application du règlement n° 3813/92 sont récapitulées dans le tableau ci-après.

	AIDES COMPENSATOIRES	AIDES DIRECTES (À L'HECTARE, UGB, ACCOMPAGNEMENT, PCO)
Monnaie flottante qui s'apprécie	Aides nationales non liées à la production, décidées par le Conseil et cofinancées à 50 % (75 % en objectif 1) (article 8)	Relèvement à la demande de l'Etat intéressé Ce relèvement s'applique à toute la Communauté et est permanent (article 7)
Monnaie fixe réévaluée	Aide nationale de compensation (même pour les Etats à monnaie flottante réévaluée) (article 9)	Baisse des prix institutionnels de 25 % du «switch over», sauf les primes à l'hectare, les primes bovines, les mesures d'accompagnement (article 9)

La proposition de règlement n° E 97 vise à définir les modalités d'octroi, le montant et la forme des aides prévues aux articles 8 et 9.

Ses dispositions concernent :

- l'aide compensatoire prévue à l'article 8 du règlement 3813/92 du 28 décembre 1992, c'est-à-dire l'aide -cofinancée par la CEE- qui peut être allouée aux agriculteurs en cas de perte de revenu résultant de la baisse des prix nationaux sous l'effet de la réévaluation d'une monnaie flottante ;

- l'aide compensatoire dite « nationale », prévue à l'article 9 du règlement 3813/92 du 28 décembre 1992, qui peut être accordée lorsque les prix en monnaie nationale diminuent à la suite de l'augmentation du facteur de correction, c'est-à-dire lorsqu'ils sont diminués de 25 % du montant de cette majoration au cours de la campagne suivant l'augmentation du facteur de correction.

Ce règlement vise à définir :

- les modalités de fixation du montant de l'aide : le niveau total de l'aide pendant toute la période de son application ne peut excéder le double de la perte de revenu agricole annuel ;

- les modalités de leur examen par la Commission et de leur versement ;

- le type de mesures susceptibles d'être financés à ce titre : il s'agit soit de subventions annuelles non liées à la production dégressives sur trois ans, soit de mesures dites socio-structurelles. Ces mesures seraient les suivantes :

a) Mesures d'aide aux exploitations :

- amélioration de la qualité des produits agricoles grâce à un contrôle de qualité ;
- encouragement et développement de l'utilisation en commun de machines ;
- assurance contre les circonstances climatiques exceptionnelles ;
- lutte contre les maladies des animaux et des végétaux.

b) Mesures d'aide à la commercialisation de produits agricoles :

- lancement de groupements de producteurs ;
- publicité de produits agricoles.

c) Mesures d'aide à la recherche agricole dans les domaines suivants :

- informatisation ;
- protection de l'environnement ;
- diversification des produits en accord avec les objectifs de la réforme de la PAC.

L'ensemble des pays de la Communauté est actuellement d'accord sur l'opportunité du versement d'une aide agri-monnaire. La France, en particulier, en admet, à la fois, le principe et les modalités. Une difficulté se pose toutefois. La Commission développe une interprétation spécifique de ce document, qualifiée de «sectorisation» : les aides devraient être calculées par secteur, à hauteur de pertes subies, et les différents Etats membres seraient soumis à l'obligation d'indemniser les producteurs des secteurs concernés. La France, ainsi que l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie s'opposent à l'approche de la Commission que défendent, en revanche, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Le premier groupe de pays souhaiterait pouvoir définir globalement l'indemnité à verser, et non secteur par secteur, et pouvoir décider également des secteurs qu'elle indemnise. Ce problème reste en suspens.

Cette proposition de règlement paraît, enfin, très limitée compte tenu de la situation actuelle des monnaies européennes. Elles sont, de plus, privées de leur intérêt par les propositions de compensation plus générale faites par la Commission ou demandées par certains Etats membres.

127

C. LES DEMANDES ALLEMANDE ET HOLLANDAISE

1. La proposition allemande

L'Allemagne propose de maintenir le «switch-over» pour les monnaies fixes avant le 2 août. Le «switch-over» ne serait déclenché que lorsque le taux de conversion agricole d'un Etat membre descendrait au-dessous du taux en vigueur le 31 août.

L'Allemagne propose éventuellement d'étendre le «switch-over» à toutes les monnaies, un taux de référence étant à définir arbitrairement pour les monnaies flottantes avant le 2 août. Cette proposition a varié légèrement, puisqu'au Conseil ECOFIN, le Ministre des Finances allemand a demandé que le **deutsch mark et le florin, et seulement eux, soient considérés comme fixes** compte tenu de l'accord bilatéral passé entre les Pays-Bas et la RFA pour maintenir leur monnaie dans un écart maximal de 2,25 %.

La proposition allemande est interprétée par la Commission comme la **généralisation du «switch over»** à toutes les monnaies, sans taux de référence.

2. La proposition hollandaise

Cette proposition envisage, comme celle des Allemands, de maintenir le «switch over» pour toutes les monnaies, mais en prévoyant des aménagements pour en réduire le coût et l'impact sur le soutien interne :

- le «switch over» ne jouerait qu'à partir d'un taux de conversion agricole de référence (cette référence n'est pas déterminée. Il est logique de prévoir pour les monnaies fixes le taux du 31 juillet, mais pour limiter les impacts budgétaires, il est aussi possible de la fixer légèrement au-dessus) ;

- l'augmentation du coefficient de «switch over» serait démantelée totalement (contre 25 % actuellement) en quatre fois 25 % en début de campagne, par baisse des prix en ECU ;

- les Pays-Bas proposent éventuellement d'autres modifications du texte en vigueur qui permettent de limiter les coûts, en particulier la suppression de l'exonération de baisse des prix en ECU des aides à l'hectare.

III. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION N°s 116 ET 131

A l'exception du premier considérant, les deux propositions de résolution sont identiques.

Elles relèvent tout d'abord que certains Etats membres proposent de substituer aux propositions de la Commission une application généralisée du mécanisme dit du «switch over», qui empêcherait toute baisse des prix en monnaie nationale résultant des fluctuations monétaires.

Elles invitent, ensuite, le Gouvernement à soutenir la Commission dans son opposition à l'application du mécanisme dit du «switch over» qui *«compromettrait la réussite de la réforme de la PAC, aggraverait les difficultés pouvant naître d'un éventuel accord au sein*

du GATT, et entraînerait une dérive des dépenses agricoles de la Communauté».

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. Les demandes d'élargissement d'un système de «switch over» sans démantèlement complet doivent être repoussées

a) Ces demandes ne sont pas conformes au nouveau règlement agri-monnaire

Selon le régime agrimonétaire résultant du règlement (CEE) n° 3813/92, article premier, depuis le 2 août 1993 toutes les monnaies communautaires doivent être considérées comme flottantes puisqu'elles ne sont plus maintenues entre elles à l'intérieur d'un écart instantané maximal inférieur ou égal à 2,25 %, ce qui est la définition donnée par le règlement des monnaies fixes.

Dès lors en principe, les taux verts de tous les Etats membres doivent être régulièrement adaptés à l'évolution de leur monnaie sur les marchés des changes. Il en résulte que les prix agricoles peuvent varier en monnaie nationale à la hausse comme à la baisse en fonction des modifications des taux verts.

Il est, incontestablement difficile pour les pays dont la monnaie s'apprécie de voir les prix agricoles, exprimés en monnaie nationale diminuer.

Il faut cependant noter qu'en cas de baisse en monnaie nationale, les aides directes aux producteurs sont revalorisées en ECU à la demande de l'Etat membre concerné (article 7 du règlement (CEE) n° 3813/92). De plus, toute éventuelle perte de revenus peut être contrebalancée par une compensation dégressive, cofinancée dans certains cas par la Communauté et l'Etat membre en cause (article 8 du règlement (CEE) n° 3813/92).

b) L'impact budgétaire de ces demandes serait insupportable

Selon les chiffrages de la Commission, l'extension demandée du switch over à toutes les monnaies flottantes coûterait, pour 1 % de revalorisation, 176 millions d'ECU en 1994 et 360 millions d'ECU par an à partir de 1996.

L'effet du switch over est immédiat et permanent.

c) Le rétablissement d'un «switch over» dont l'effet sera pérenne est incompatible avec l'objectif de la réforme de la PAC et avec les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT

Comme l'a montré le fonctionnement du régime agri-monnaire jusqu'au 2 août 1993, le switch over a trois conséquences :

- il conduit à l'augmentation des prix nationaux dans les pays dont la monnaie se déprécie, ce qui se traduit par une incitation à l'augmentation de la production, à l'opposé de la logique de la réforme de la PAC ;

- il entraîne une augmentation des dépenses communautaires pour le soutien de l'agriculture en poussant l'ECU vert à la hausse, avec la monnaie communautaire la plus forte, alors que les dépenses agricoles sont budgétées en ECU ;

- il empêche les prix intérieurs de se rapprocher des prix du marché mondial : il renchérit le coût des restitutions et rend difficilement accessibles les engagements de diminution des subventions aux exportations et du soutien interne susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT.

Le rétablissement d'un «switch over» sans correctifs hypothèquerait par conséquent les chances de réussite de la réforme de la PAC et la possibilité de satisfaire aux engagements éventuels pris dans le cadre du GATT.

2. La Commission propose un dispositif lui aussi contestable

a) Cette proposition n'est pas budgétairement la « mieux disante »

● L'application du régime en vigueur à la situation monétaire existant depuis le 2 août 1993, entraîne des dépenses supplémentaires. Par application des articles 7 et 8 du règlement (CEE) n° 3813/92 les dépenses seraient limitées à 35 millions ECU en 1994. Mais par la suite, pour 1 % de réévaluation, les dépenses seraient d'au moins 210 millions ECU (revalorisation des aides directes) et, dans l'hypothèse d'une pleine compensation des pertes de revenus en Allemagne et aux Pays-Bas, de 308 millions ECU en 1995, dégressives sur 3 ans.

Coûteux, ce système a au moins l'avantage d'entraîner des dépenses dégressives dans le temps, contrairement à l'application du « switch over ».

● La solution proposée (élargissement de la franchise) est apparemment moins lourde du point de vue budgétaire

En effet, dans le système actuel, l'augmentation des coûts qui interviendraient pour le DM et le HFL, s'ils réévaluaient de 1 % au-delà de la franchise de + 2 points, serait de 33 millions ECU en 1994 et de 77 millions ECU par an à partir de 1996.

Le coût pour chaque 1 % supplémentaire serait celui mentionné ci-après, dans le cas du statu-quo pour 1 % de réévaluation.

RÉCAPITULATIF DES COÛTS DES DIVERSES OPTIONS POUR LE PREMIER 1 % DE RÉÉVALUATION

Exercices Budgétaires	1994	1995	1996	1997	1998
1. Statu quo	35	308	295	262	230
2. Switch-over	176	343	360	360	360
3. Franchise : - 2 à + 3	33	74	77	77	77

Source : Commission

Mais, au-delà de la franchise, le coût pour 1 % supplémentaire dans le système de la Commission est aussi élevé que celui calculé en cas de statu-quo.

De plus, la proposition de la Commission, en permettant la baisse des prix agricoles pour les pays dont la monnaie flottante s'apprécie, permet de faire jouer l'article 7 du règlement de 1992 : c'est-à-dire le relèvement en ECU des aides de la PAC rénovée, des aides d'accompagnement et les primes compensatrices ovines pour toute la Communauté et de manière permanente. Or, le relèvement d'1 % de ces aides coûte 420 millions d'ECU...

b) Cette proposition introduit des distorsions entre les différents Etats

La proposition d'autoriser les Etats dont les prix baisseraient à accorder des aides nationales risque de créer de nouvelles distorsions de concurrence.

Ces aides agri-monétaires, du fait de leur définition très large pourraient être de nature à permettre aux pays bénéficiaires d'exonérer pratiquement leurs agriculteurs des contraintes des accord au GATT et de la réforme de la PAC.

La proposition de la Commission revient pratiquement à autoriser les Etats à verser des aides nationales sans aucun contrôle communautaire pendant neuf mois (ces aides sont accordées après trois mois de baisse), sans obliger l'Etat à récupérer, le cas échéant, le trop versé à ses agriculteurs.

Une telle possibilité pourrait, à l'évidence, d'une part, créer des distorsions de concurrence, d'autre part, pousser à l'accroissement de la production de certains Etats membres, contrairement aux objectifs affichés de la réforme de la PAC.

Par ailleurs, elles augmentent le volume global de soutien de l'agriculture communautaire, estimée à travers la « mesure globale de soutien » (MGS) qui sert à « comptabiliser » les engagements pris dans le cadre du GATT.

La Communauté pourrait se trouver dans la situation d'avoir à faire supporter à tous les Etats les contraintes résultant du

non-respect de cette MGS : réduction de prix ou augmentation du taux de gel.

Enfin, la prévision du coût budgétaire «final» de ce type de mesures, ainsi que l'estimation de l'avantage apporté aux agriculteurs concernés sont incertains.

3. La proposition de votre Commission

● Votre commission estime que la proposition de la Commission des Communautés doit être soutenue en tant que cette dernière s'oppose à la mise en oeuvre d'un «switch over» dont tous les effets, à terme, ne seraient pas démantelés.

● En revanche, la proposition de la Commission de compenser par des aides la baisse des prix dans les Etats qui choisissent une politique de devise nationale forte doit être repoussée.

● La solution médiane qui vous est proposée est de mettre en place un système de «switch over». Sous réserve qu'on en prévoie le démantèlement total selon un échéancier qui reste à déterminer. Votre commission vous propose que le délai de démantèlement soit inférieur à cinq ans. En tout état de cause, la mise en oeuvre du «switch over» ne serait possible que jusqu'au 31 décembre 1994, même si son démantèlement pourra s'étendre sur les années ultérieures.

● Quelle que soit la position adoptée par le Conseil, votre Commission estime indispensable que le financement des mesures décidées soit garanti sans porter atteinte au niveau des aides versées dans le cadre de la réforme de la PAC.

Or, il apparaît que toutes les options, y compris le statu-quo, entraînent des coûts qui ne sont pas couverts par les «Conclusions d'Edimbourg». Ces dernières se réfèrent, en effet, clairement aux conséquences de «réalignements monétaires», ce qui ne serait pas le cas des mesures prises dans le cadre du système monétaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui.

Par conséquent, les nouveaux coûts agri-monétaires sont à financer à l'intérieur de la ligne directrice agricole. Puisque selon les estimations actuelles, celle-ci est presque atteinte, il en résulte qu'il faudra soit relever la «Guideline», soit diminuer, d'une manière ou d'une autre, le niveau du soutien de l'agriculture, notamment pour les aides.

Cette dernière hypothèse ne paraît pas acceptable aux yeux de votre commission.

C'est pourquoi, il vous est demandé de bien vouloir adopter la présente proposition de résolution.

PROPOSITION DE RESOLUTION

(Texte adopté par la commission en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à l'octroi d'une aide agrimonétaire (n° E-97), et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3813/92, relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (n° E-153)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le règlement (CEE) du Conseil n° 3813/92, relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune,

Vu la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à l'octroi d'une aide agri-monétaire (n° E 97),

Vu la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3813/92, relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (n° E-153),

Considérant que le règlement (CEE) du Conseil n° 3813/92 relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune doit être adapté afin de tenir compte de la situation nouvelle créée par la crise du système monétaire européen,

Considérant que ces adaptations nécessaires ne doivent pas avoir pour effet de remettre en cause les objectifs de la réforme de la politique agricole commune, ni de rendre plus difficiles à satisfaire les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT,

Considérant que l'application des règles agri-monétaires ne doit pas créer, directement ou indirectement, de distorsions de concurrence entre les agricultures des différents Etats de la Communauté,

Considérant que le tout de ces adaptations ne doit pas entraîner de diminution des aides accordées par le FEOGA-Garantie,

Invite, par conséquent, le Gouvernement,

- à soutenir la Commission dans son opposition à toute application du mécanisme dit de «switch over» qui s'appliquerait sans correction progressive et complète de ses effets sur les prix institutionnels ;

- à soutenir toute proposition permettant d'éviter les baisses des prix en monnaie nationale à la condition que les effets sur les prix institutionnels du mécanisme proposé soient progressivement réduits, pour être supprimés au terme d'une période n'excédant pas cinq ans ;

- à accepter l'élargissement de la franchise dans les limites proposées par la Commission ;

- à soutenir la proposition de la Commission tendant à encadrer la mise en oeuvre de l'article 7 du règlement (CEE) n° 3813/92 du Conseil ;

- à repousser la mise en place, par anticipation, d'aides compensatoires nationales dont ni le coût budgétaire, ni la nature, ni les effets éventuels en termes de distorsion de concurrence, ne peuvent être clairement mesurés ;

- à s'assurer de la compatibilité des effets prévisibles des règles agri-monétaires avec les objectifs de la réforme de la PAC et les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT ;

- à obtenir que le financement des adaptations aux règles agri-monétaires soit garanti sans diminution du montant des aides en vigueur.

ANNEXE

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 116 - 1993-1994)**

Le Sénat,

*Vu l'article 88-4 de la
Constitution,*

*Vu la proposition de
règlement (CEE) du Conseil relatif
à l'octroi d'une aide agrimonétaire
(n° E-97),*

*Considérant que la proposi-
tion n° E-97 n'est pas dissociable,
sur le fond, de la proposition de rè-
glement (CEE) du Conseil n° COM
(93) 483 final du 13 octobre 1993,
qui tend à modifier le régime agri-
monétaire en vigueur,*

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 131 - 1993-1994)**

Le Sénat,

*Vu l'article 88-4 de la
Constitution,*

*Vu la proposition de
règlement (CEE) du Conseil
modifiant le règlement (CEE)
n° 3813/92, relatif à l'unité de
compte et aux taux de conversion à
appliquer dans le cadre de la
politique agricole commune,*

*Considérant que la pro-
position n° E-153 tend à modifier le
régime agrimonétaire en vigueur
afin de tenir compte de la situation
nouvelle créée par la crise du
système monétaire européen,*

**Proposition de résolution
de la commission**

Le Sénat,

*Vu l'article 88-4 de la
Constitution,*

*Vu le règlement (CEE) du
Conseil n° 3813/92, relatif à l'unité
de compte et aux taux de conver-
sion à appliquer dans le cadre de la
politique agricole commune,*

*Vu la proposition de
règlement (CEE) du Conseil relatif
à l'octroi d'une aide agri-monétaire
(n° E 97),*

*Vu la proposition de règle-
ment (CEE) du Conseil modifiant le
règlement (CEE) n° 3813/92, relatif
à l'unité de compte et aux taux de
conversion à appliquer dans le ca-
dre de la politique agricole
commune (n° E-153),*

*Considérant que le règle-
ment (CEE) du Conseil n° 3813/92
relatif à l'unité de compte et aux
taux de conversion à appliquer
dans le cadre de la politique agri-
cole commune doit être adapté afin
de tenir compte de la situation nou-
velle créée par la crise du système
monétaire européen,*

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 116 - 1993-1994)**

Considérant que certains Etats membres proposent de substituer aux propositions de la Commission une application généralisée du mécanisme dit du «switch over», qui empêcherait toute baisse des prix en monnaie nationale résultant des fluctuations monétaires,

Invite le Gouvernement à soutenir la Commission dans son opposition à l'application du mécanisme dit du «switch over» qui compromettrait la réussite de la réforme de la PAC, aggraverait les difficultés pouvant naître d'un éventuel accord au sein du GATT, et entraînerait une dérive des dépenses agricoles de la Communauté.

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 131 - 1993-1994)**

Considérant que certains Etats membres proposent de substituer aux propositions de la Commission une application généralisée du mécanisme dit du «switch over», qui empêcherait toute baisse des prix en monnaie nationale résultant des fluctuations monétaires,

Invite le Gouvernement à soutenir la Commission dans son opposition à l'application du mécanisme dit du «switch over» qui compromettrait la réussite de la réforme de la PAC, aggraverait les difficultés pouvant naître d'un éventuel accord au sein du GATT, et entraînerait une dérive des dépenses agricoles de la Communauté.

**Proposition de résolution
de la commission**

Considérant que ces adaptations nécessaires ne doivent pas avoir pour effet de remettre en cause les objectifs de la réforme de la politique agricole commune, ni de rendre plus difficiles à satisfaire les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT,

Considérant que l'application des règles agrimonétaires ne doit pas créer, directement ou indirectement, de distorsions de concurrence entre les cultures des différents Etats de la Communauté,

Considérant que le coût de ces adaptations ne doit pas entraîner de diminution des aides accordées par le FEOGA-Garantie,

Invite, par conséquent, le Gouvernement,

- à soutenir la Commission dans son opposition à toute application du mécanisme dit de «switch over» qui s'appliquerait sans correction progressive et complète de ses effets sur les prix institutionnels ;

- à soutenir toute proposition permettant d'éviter les baisses des prix en monnaie nationale à la condition que les effets sur les prix institutionnels du mécanisme proposé soient progressivement réduits, pour être supprimés au terme d'une période n'excédant pas cinq ans ;

- à accepter l'élargissement de la franchise dans les limites proposées par la Commission ;

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 116 - 1993-1994)**

**Proposition de résolution
présentée par
M. Philippe François
(n° 131 - 1993-1994)**

**Proposition de résolution
de la commission**

- à soutenir la proposition de la Commission tendant à encadrer la mise en oeuvre de l'article 7 du règlement (CEE) n° 3813/92 du Conseil ;

- à repousser la mise en place, par anticipation, d'aides compensatoires nationales dont ni le coût budgétaire, ni la nature, ni les effets éventuels en termes de distorsion de concurrence, ne peuvent être clairement mesurés ;

- à s'assurer de la compatibilité des effets prévisibles des règles agri-monétaires avec les objectifs de la réforme de la PAC et les engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des négociations du GATT ;

- à obtenir que le financement des adaptations aux règles agri-monétaires soit garanti sans diminution du montant des aides en vigueur.