



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Quelles perspectives pour les organisations communes ?

A. Pacquet

Citer ce document / Cite this document :

Pacquet A. Quelles perspectives pour les organisations communes ?. In: Économie rurale. N°172, 1986. L'intensification en question nouveaux termes pour un vieux débat. 2e partie. pp. 10-16;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3744>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1986_num_172_1_3744

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

What will happen for common regulations of the markets ? - European agriculture experiences an important change following the necessity to master the evolution of its production and its budget expenses. Many decisions have altered the common organization of the markets. The Commission wished to give back to the market its part in directing the productions. Recent history has proved that this goal has not always been reached. In the Dairy sector the solution adopted to solve the problems has been to reach a control of the output, the regulation by the adjustment of the supply according to the demand of the market having been thought impossible for many member states. What will happen for other sectors ? It does not seem to be many possibilities. If quotas are rejected, productions have to be price oriented. In consequence, the common regulations of the markets must be altered so as to enable the prices to be more sensitive to the situation of the markets.

Résumé

L'agriculture européenne vit une étape de bouleversements profonds consécutifs à la volonté de maîtrise de révolution des productions et des dépenses budgétaires. De nombreuses décisions sont venues réformer les organisations communes de marché.

La Commission souhaitait redonner au marché son rôle dans l'orientation des productions. L'histoire récente montre que cet objectif n'a pas toujours abouti. En effet, dans le secteur laitier la maîtrise physique de la production a été la solution retenue pour résoudre les problèmes, l'ajustement de l'offre à la demande par le biais du seul marché étant jugé impraticable pour de nombreux Etats-membres. Qu'en sera-t-il pour les autres secteurs ?

Il ne semble pas que les alternatives soient très nombreuses. Si l'on rejette les systèmes de quotas, les prix devront orienter les productions. Dans ces conditions, les réglementations les plus efficaces des organisations communes de marché risquent d'être révisées afin qu'elles acquièrent plus de souplesse et rendent les prix plus sensibles à la situation des marchés.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHÉ ?

A. PACQUET*

Résumé :

L'agriculture européenne vit une étape de bouleversements profonds consécutifs à la volonté de maîtrise de l'évolution des productions et des dépenses budgétaires. De nombreuses décisions sont venues réformer les organisations communes de marché.

La Commission souhaitait redonner au marché son rôle dans l'orientation des productions. L'histoire récente montre que cet objectif n'a pas toujours abouti. En effet, dans le secteur laitier la maîtrise physique de la production a été la solution retenue pour résoudre les problèmes, l'ajustement de l'offre à la demande par le biais du seul marché étant jugé impraticable pour de nombreux Etats-membres. Qu'en sera-t-il pour les autres secteurs ?

Il ne semble pas que les alternatives soient très nombreuses. Si l'on rejette les systèmes de quotas, les prix devront orienter les productions. Dans ces conditions, les réglementations les plus efficaces des organisations communes de marché risquent d'être révisées afin qu'elles acquièrent plus de souplesse et rendent les prix plus sensibles à la situation des marchés.

Summary :

WHAT WILL HAPPEN FOR COMMON REGULATIONS OF THE MARKETS ?

European agriculture experiences an important change following the necessity to master the evolution of its production and its budget expenses. Many decisions have altered the common organization of the markets. The Commission wished to give back to the market its part in directing the productions. Recent history has proved that this goal has not always been reached. In the Dairy sector the solution adopted to solve the problems has been to reach a control of the output, the regulation by the adjustment of the supply according to the demand of the market having been thought impossible for many member states. What will happen for other sectors ? It does not seem to be many possibilities. If quota are rejected, productions have to be price oriented. In consequence, the common regulations of the markets must be altered so as to enable the prices to be more sensitive to the situation of the markets.

Vraisemblablement, l'agriculture européenne vit une époque de bouleversements profonds. Son environnement, la politique agricole commune, est en perpétuel état d'alerte et sous le coup de nombreuses réformes. L'opinion agricole vient à peine d'en digérer une, que l'été 1985 nous apporte un livre vert redéfinissant de nouvelles orientations.

Les consciences semblent avoir considérablement évolué en un temps record, depuis la fin des années 1970. En effet, à cette époque, peu de gens étaient prêts à admettre les principes de maîtrise de la production, des politiques restrictives de prix, des exportations en partie financées par les producteurs, enfin la maîtrise des dépenses agricoles.

De nombreux éléments participent à ce nouvel état d'esprit et à cette capacité au changement. Citons-en quelques-uns. Les perspectives économiques générales ne sont pas bonnes. Les dépenses agricoles, qui consomment encore plus de 70 % du budget européen, explosent en 1983. Dans de nombreux secteurs de production, les marchés sont excédentaires et les stocks publics s'alourdissent dangereusement. Les perspectives de l'entrée de l'Espagne et du Portugal accroissent encore les craintes budgétaires et les incertitudes pour l'avenir politique de l'Europe.

Dans un tel contexte il paraît donc tout à fait opportun de s'interroger sur l'avenir des organisations communes de marché (OCM).

Il convient, auparavant, d'analyser les projets politiques, en particulier ceux de la Commission, leur évolution pour comprendre les aménagements subis par les OCM ces dernières années.

L'examen des textes de la Commission a été privilégié dans la mesure où nous pensons que cette structure occupe un rôle central dans les négociations agricoles et jouit d'un pouvoir important dans l'élaboration des orientations politiques.

Nous nous limiterons à analyser les rapports d'orientation produits depuis le mandat du Conseil du 30 mai 1980, date qui paraît charnière.

Le point sur l'état actuel des OCM permettra de mesurer le chemin parcouru et de préciser les problèmes qui demeurent.

Enfin, nous étudierons le rapport Andriessen pour savoir s'il se propose de les résoudre et de quelle manière.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ORGANISATIONS COMMUNES DE MARCHÉ DEVAIENT PERMETTRE DE RETROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE ET DE CONTENIR LES DÉPENSES AGRICOLES

Le rapport sur le mandat du 30 mai 1980

En 1980, les inquiétudes sont très fortes. En effet, en pleine crise économique les dépenses agricoles ne cessent

* Ministère de l'Agriculture, Paris.

de croître. Entre 1974 et 1979, elles ont progressé de 15 % par an en ECU constants, et l'effet «élargissement» est loin d'expliquer la totalité de ce phénomène. Aussi le Conseil des ministres demande-t-il à la Commission de lui faire des propositions de réforme de la PAC.

Le diagnostic que porte la Commission sur l'état des difficultés de la PAC est précis.

Les mécanismes régulateurs des OCM ne sont pas suffisamment efficaces pour obtenir un bon équilibre entre l'offre et la demande. De plus, la politique agricole des prix a comme objectif le soutien des revenus et non l'orientation des productions. Les excédents sont donc inévitables, principalement dans les secteurs où la demande, intérieure et extérieure, évolue faiblement. Le régime de garantie de prix s'appliquant à des quantités illimitées est donc vivement contesté.

Les OCM tendent à privilégier les producteurs les plus importants qui disposent déjà de structures de production les plus favorables ainsi que les régions les plus riches. Depuis les années 1970, les disparités de revenu se sont accrues, la PAC ne peut être considérée comme étrangère à ce phénomène dit le rapport. Le type de produits soutenu, la forme du soutien explique cela. Même la politique de structure a plutôt bénéficié aux régions les plus développées.

La critique budgétaire est mesurée. Les dépenses agricoles bien qu'importantes ne sont pas plus fortes par rapport au PNB qu'aux USA et qu'au Japon. Mais il est vrai qu'on dépense trop pour les productions excédentaires ainsi que pour les régions les plus riches.

Bien que la politique des prix soit jugée inadaptée à la situation des marchés européens, les niveaux de prix ne sont pas nécessairement plus élevés que dans d'autres pays développés. En revanche, la plupart du temps, le marché mondial ayant un prix plus faible, dans la mesure où l'Europe est devenue exportatrice, les dépenses en restitutions s'accroissent fortement.

A la suite de cela des solutions sont envisagées. Il n'est pas sain économiquement, et plus possible financièrement, de garantir des niveaux de prix et des aides pour des quantités illimitées de produits. En conséquence, il paraît nécessaire d'introduire un nouveau principe dans la PAC : au-delà d'un certain volume, les producteurs doivent participer au financement des dépenses. L'application de ce principe devrait être modulée par produits.

Les OCM devront être aménagées en fonction des impératifs du marché.

Dans cet état d'esprit, le rapport fait des propositions pour les différents secteurs. Reprenons-en quelques uns. Pour le lait, en plus de la taxe de coresponsabilité, un prélèvement supplémentaire appliqué aux laiteries serait institué dès que l'objectif de production fixé annuellement serait dépassé. Ce prélèvement devrait financer le coût des écoulements pour la production dépassant l'objectif. De plus, un prélèvement spécial était envisagé pour les producteurs laitiers intensifs fortement consommateurs d'aliments concentrés.

Dans le secteur des céréales, les prix devraient baisser par rapport aux autres produits. Ce serait bénéfique pour la production animale, et le maintien de nos capacités

d'exportation puisque les prix communautaires se rapprocheraient des prix mondiaux. Pour la viande bovine, les mécanismes de l'intervention devraient être assouplis. Dans d'autres secteurs, le plafonnement des quantités aidées est déjà proposé. C'est le cas par exemple des fruits et légumes transformés.

Face à ces orientations nouvelles concernant la gestion des marchés, on parle déjà de renforcer la politique socio-structurelle pour aider les régions les plus déficientes à s'adapter à ces nouvelles données ; on s'interroge sur la nécessité de développer la politique d'aides directes au revenu, en particulier pour les petits producteurs, et sur les capacités d'inciter le développement des productions alternatives.

En somme la Commission dit : le marché doit retrouver sa fonction d'orientation des productions et particulièrement pour les agricultures les plus compétitives. Les OCM doivent donc être aménagées en conséquence. Les dépenses publiques doivent être maîtrisées. Il faudra penser à des mesures d'accompagnement pour les agricultures les moins efficaces.

L'ensemble de ces recommandations n'a pas donné lieu à une réforme du type de 1984. Nous étions, il est vrai, un peu moins sous la pression budgétaire. Les dépenses agricoles baissent en 1980 et 1981 en monnaie constante et n'augmentent que faiblement en 1982. Ce n'est pas pour autant que rien ne se passe. Par exemple, le principe des seuils de garantie est accepté dès 1981 pour les céréales et le colza. L'Europe admet donc bien la nécessité de baisser le prix des céréales par rapport aux autres produits. Dans la viande bovine, le système d'intervention est restreint. Mais sur le lait, aucune décision n'est prise ; aucun compromis ne fut possible.

En 1983, les dépenses agricoles explosent (+ 20 % en monnaie constante). Tout le monde sait désormais qu'il faut trouver des solutions. La Commission rassemble ses propositions dans le COM 500 (1). Les négociations auront donc lieu avec comme toile de fond, la contrainte budgétaire.

Propositions de la Commission du COM 500

Le COM 500 n'est pas un texte de principes sur lesquels doit être établie la politique agricole commune. Ils ont déjà été définis en 1981 et restent d'actualité. C'est avant tout un texte de propositions élaborées pour maîtriser le coût budgétaire qui est devenu un problème dominant et pour réformer les OCM afin de retrouver un équilibre des marchés.

Les orientations sont les suivantes :

— instauration des seuils de garantie dans la plupart des secteurs,

— affirmation, pour la première fois aussi clairement, de la nécessité d'une politique de prix restrictive ; le texte précise que les prix en ECU pourront être gelés ou même réduits ;

— la Commission demande «des pouvoirs accrus en matière de gestion des marchés agricoles ; le but de cette démarche est de rendre la politique agricole plus flexible est moins automatique » ;

— des mesures devront être prises pour atténuer les consé-

1. COM 500 = Politique Agricole Commune : Propositions de la Commission. Communication de la Commission au Conseil 28 juillet 1983.

quences de telles orientations sur le revenu de certains petits producteurs ou de producteurs de certaines régions.

Il serait peut-être fastidieux de repasser tous les secteurs dans le détail. Toutefois, avant d'examiner ce qui s'est passé dans le lait, il faut rappeler que, grâce au COM 500, l'année 1984 fut l'année où l'on introduit des mesures de gestion assez draconiennes presque partout. La Commission les a fait accepter d'autant plus facilement qu'elle estimait être en cessation de paiement en octobre de cette même année si elle ne limitait pas très sévèrement les dépenses de gestion.

C'est ainsi qu'on a rogné sur tout. Quelques exemples :

- allongement des délais de paiement, ce qui a entraîné un affaiblissement du rôle de l'intervention publique,
- saisonnalisation ou limite quantitative de l'intervention (bovins-blé panifiable),
- suppression de l'indemnité de fin de campagne pour le maïs.

L'ensemble de ces mesures rendait les OCM moins protectrices et redonnait une plus grande influence à la situation du marché dans la formation du prix. On voulait faire des économies, ce fut également l'occasion d'un vaste champ d'expériences. Les prix réglementaires pour la campagne 1984-85 pour l'ensemble de la Communauté baissent de 0,5 % en ECU alors que l'augmentation du prix du PIB était prévue, à cette époque, à 5 %. Il semble bien que nous venions d'entrer dans l'ère de la politique de prix restrictive.

Les propositions de la Commission sur le lait dans le COM 500 sont peut-être riches d'enseignement pour l'avenir. Elle constate que la taxe de coresponsabilité en vigueur n'est pas suffisante pour solutionner le problème laitier. Une baisse des prix importante (telle qu'elle le suggérait dans l'aide-mémoire de 1981) serait efficace mais politiquement inacceptable pour les Etats-membres ; elle propose donc le système des quotas, preuve d'un réalisme politique certain. Cette attitude prouve à quel point (mais faut-il encore le rappeler) la maîtrise de la production lui paraissait la priorité des priorités. Elle est donc capable d'abandonner sa propre manière de procéder si elle sent qu'un compromis répondant à ses objectifs est possible.

LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AUX OCM DEPUIS 1980 ONT RÉSOLU UNE PARTIE DES PROBLÈMES A L'ORIGINE DU MANDAT DU 30 MAI 1980

Au sortir de la négociation de 1984, examinons rapidement la situation des OCM et leur évolution récente pour les secteurs de productions les plus dépensiers.

LE LAIT

Le marché des produits laitiers était depuis 1968 soutenu par leur système d'intervention permanente sur le beurre et sur la poudre. L'évolution du prix du lait payé aux producteurs suivait très étroitement celle des prix d'intervention de ces deux produits, définie par le Conseil des ministres.

Dès 1977, compte tenu d'une situation de marché jugée critique, la Communauté européenne instaure une taxe de coresponsabilité introduisant le principe d'une participation financière des producteurs aux dépenses. Celles-ci ne se trouvant pas maîtrisées, en 1983 la Commission propose, et le Conseil accepte en 1984 d'instaurer un système

de quotas de production. L'intervention permanente est maintenue malgré les propositions de la Commission (cf COM 500) qui souhaitait suspendre celle-ci pour la poudre du 1er octobre au 31 mars.

Depuis la campagne 1984-1985, l'évolution du rapport de prix beurre-poudre est profondément modifiée. Le prix d'intervention de la poudre est augmenté alors que celui du beurre est diminué.

La campagne laitière 1984-1985 tend à démontrer que le système des quotas remplit son rôle, l'évolution de la production paraît être maîtrisée et par conséquent celle des dépenses. Dans ces conditions, on peut penser que la politique de prix à l'avenir ne sera pas trop sévère dans ce secteur.

LES CÉRÉALES

Depuis 1976-1977, la production céréalière européenne vivait sous le régime du schéma silo. Le prix d'intervention était identique à toutes les céréales fourragères, seul le blé panifiable bénéficiait d'un prix d'intervention, dit de référence, supérieur aux autres d'environ 10-12 %. De ce fait, sur longue période, la tendance de l'évolution des prix de marché était peu ou prou déterminée par le prix d'intervention pour l'orge, le prix de référence qualité minimale pour le blé, le prix de seuil pour le maïs.

En 1982, le Conseil adopte un seuil de garantie pour les céréales et applique, pour la première fois, le système pour la campagne 1983-1984. Compte tenu d'un dépassement du seuil de garantie à cause de la collecte 1982-1983, les prix réglementaires de la campagne 1983-1984 subissent une réfaction de 1 %.

Par la suite, la différence entre le prix d'intervention des céréales fourragères et le prix de référence du blé panifiable, qualité minimale, a été progressivement supprimée.

Pour le maïs, la Commission depuis deux campagnes n'accorde plus d'indemnités de fin de campagne, instituées au départ pour améliorer l'étalement des écoulements et éviter une dépression du marché en fin de campagne.

Le principe de l'intervention permanente n'a officiellement pas été remis en cause. Toutefois, la récolte céréalière exceptionnelle de 1984 a montré les limites de l'application d'un tel système dans une situation excédentaire d'autant plus que la Commission a rendu plus restrictive les conditions de mise à l'intervention (allongement des délais de paiement par exemple). De ce fait, les prix de marché du blé et de l'orge se sont situés très nettement en dessous du prix d'intervention durant la campagne 1984-1985, phénomène tout à fait nouveau en ce qui concerne le blé.

Est-ce à dire que le règlement céréalière, en vigueur aujourd'hui, est un instrument inadapté au marché actuel devant de surcroît être géré en fonction d'impératifs budgétaires nouveaux ?

Il paraît difficile de contester que désormais ce secteur met sur le marché un volume de céréales difficilement absorbable par la demande solvable. Même en consacrant des sommes extrêmement importantes, en situation de marché excédentaire, tout système d'intervention rencontre des limites physiques et financières difficilement contournables, et ne peut assurer la répercussion du prix réglementaire sur le marché.

Lors de la dernière campagne, un certain nombre de

céréaliculteurs ont préféré vendre plutôt que de mettre à l'intervention. En effet, s'ils n'avaient pas fait cela, ils devaient stocker chez eux sans être assurés de la date à laquelle on viendrait prendre la marchandise. Cette situation, qui ne semble pas passagère, au regard des contraintes budgétaires et de l'équilibre du marché, explique que la nécessité d'apporter des aménagements à l'OCM céréalière soit largement partagée.

OLÉAGINEUX

Les marchés du colza et du tournesol sont soutenus actuellement par l'intermédiaire d'aides aux tritrateurs dont l'objectif est de rendre les oléo-protéagineux européens compétitifs par rapport aux graines achetées sur le marché mondial.

Sur le principe, ces aides ne sont pas remises en cause. Toutefois, dès 1982 on définit, comme pour les céréales, un seuil de garantie pour le colza, système identique à celui des céréales. Si la production dépasse ce seuil, les prix enregistreront une réfaction. Pour le tournesol, lors de la négociation des prix 1985-1986, le Conseil définit un seuil de garantie.

Remarquons que ce système de seuil de garantie a été appliqué à ces productions bien qu'elles soient déficitaires. Le risque de leur développement rapide pourrait remettre en cause le système d'aide actuel qui, par unité produite, est relativement coûteux.

VIANDE BOVINE

Les règlements de l'OCM viande bovine ont considérablement évolué depuis le début du fonctionnement de l'OCM. En 1973, l'intervention pouvait être réalisée sur les carcasses, les différents quartiers, pour tous les animaux et toutes les catégories dès que le prix de marché passait en dessous du prix d'intervention. Progressivement, de nombreux types et catégories d'animaux ont été exclus du bénéfice de l'intervention; d'abord les génisses puis les vaches. Dans un deuxième temps, l'intervention a été modulée selon les saisons et les morceaux.

Actuellement, l'intervention n'est praticable que sur les quartiers avant en été, les quartiers arrières en hiver et sur les carcasses entières durant les deux mois correspondants à la décharge des herbages. Par ailleurs, les catégories éligibles à l'intervention ont été réduites et ne portent actuellement que sur les jeunes bovins et boeufs dans les qualités U, R, O et en fonction du degré de gras.

C'est ainsi qu'on est passé d'une situation en 1973 où 100 % de la production de viande était éligible à l'intervention, à celle de 1985 où peut-être à peine 10 % de la production est susceptible d'être portée à l'intervention. Les raisons invoquées: l'OCM viande bovine n'est pas faite pour soutenir des productions issues du secteur laitier, les qualités inférieures n'ont pas à aller à l'intervention, enfin les viandes de qualité ont des débouchés suffisamment rémunérateurs pour les producteurs.

Malgré ces restrictions apportées à l'intervention, les dépenses ont considérablement augmenté, ainsi que les stocks publics. Le marché a un niveau de prix qui s'est situé constamment, au cours des deux dernières campagnes, en dessous du prix d'intervention.

Un malaise certain règne dans ce secteur dans la mesure où personne ne croit que le dérèglement du marché provient uniquement des abattages exceptionnels de vaches,

conséquence de la mise en place des quotas laitiers. Le mal semble plus profond. L'Europe est devenue désormais plus qu'autosuffisante, la demande en viande bovine sera à l'avenir d'autant plus limitée que le prix sera élevé par rapport aux autres viandes.

Dans un tel contexte, comment aménager l'OCM pour qu'elle redevienne efficace et moins coûteuse. Il semble actuellement qu'aucune des propositions existantes puisse faire l'objet d'un consensus.

FRUITS ET LÉGUMES

Deux secteurs sont à distinguer: les fruits et légumes frais, et les fruits et légumes transformés.

Le premier est régi par un règlement négocié en 1972, aménagé en 1983, cette négociation ayant abouti à l'introduction du principe de l'extension des règles. Le marché européen d'un certain nombre de produits frais est protégé du marché mondial grâce au prix de référence. Les importations pays-tiers ne peuvent, en effet, arriver dans la Communauté à un prix inférieur à celui-ci.

Au niveau intérieur, pour onze produits, un système de retrait fonctionne lorsqu'il y a crise sur le marché. Lors des négociations de prix à Bruxelles des prix de retraits sont définis. L'initiative du retrait dépend des groupements des producteurs qui, depuis 1983, bénéficient de l'extension des règles. Ce dernier point de règlement est spécifique au secteur pouvant laisser une autonomie de gestion du marché relativement importante aux professionnels. Actuellement, les retraits sur la pomme représentent environ 50 % des tonnages mis aux retraits sur l'ensemble des produits.

Pour la France, les niveaux de prix des retraits sont plutôt faibles, les dépenses consacrées à ce type d'action ont été relativement contenues jusqu'à maintenant. On peut regretter la faiblesse de cette OCM mais les contraintes budgétaires actuelles ne laissent pas beaucoup d'espoir pour envisager un renforcement quelconque de cette réglementation européenne dans un avenir proche.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté est peut-être un facteur qui apportera des changements dans la façon de traiter les problèmes des fruits et légumes frais. Il est toutefois difficile de prévoir les conséquences de cet événement sur les règlements actuels.

En ce qui concerne les fruits et légumes transformés, des aides communautaires sont versées aux transformateurs permettant à ceux-ci de payer le producteur à un prix fixé par Bruxelles. Une partie importante des dépenses vont à la production des tomates (66 % des dépenses du secteur). Compte tenu de l'accroissement rapide de ces dépenses, des quotas de production ont été définis par Etat-membre depuis 1985. C'est ainsi que désormais, les transformateurs de tomates ne reçoivent une aide du FEOGA que pour une quantité de production donnée. La dépense semble maîtrisée. L'été 1985 montre que la production ne s'adapte pas aussi facilement à cette nouvelle contrainte!

VIN

Le renforcement sensible de l'OCM viti-vinicole date de 1982. L'accord de Dublin survenu en décembre 1984 le précise et en contraint le fonctionnement. Les principales caractéristiques du règlement sont les suivantes:

— le rôle de la distillation obligatoire est renforcée, c'est l'outil privilégié pour assurer l'équilibre de marché;

— celle-ci est déclenchée par la Commission au regard de trois critères : si en début de campagne, le niveau des stocks dépasse quatre mois d'utilisation normale, si le prix de marché est inférieur à 89 % du prix d'orientation, si la production estimée est supérieure à 9 % d'utilisation normale ;

— le volume de la distillation est déterminé par la Commission, réparti par Etat-membre, par région et par producteur en fonction de leur contribution à la création d'excédents, appréciée notamment par les rendements ;

— les vins allant à la distillation obligatoire seront payés 50 % du prix d'orientation.

Il est trop tôt pour savoir si l'ensemble de ces mécanismes seront suffisants pour à la fois maîtriser l'évolution des dépenses dans ce secteur et assainir le marché. L'entrée de l'Espagne et du Portugal ajoute encore à la confusion. Il sera pourtant d'un grand intérêt de suivre le fonctionnement de cette nouvelle OCM dans la mesure où les règles de gestion qui la constituent apparaissent assez novatrices par rapport à ce que l'on rencontre dans d'autres secteurs.

En effet, le volume des retraits est prévu en début de campagne sur la base de bilans prévisionnels, et ce sont les vins à plus faible valorisation qui doivent être, en principe, retirés du marché et aller à la distillation à un prix extrêmement bas donc décourageant.

SUCRE

Le règlement sucre a été adopté en 1975 et doit être renégocié tous les cinq ans. Les dépenses de ce secteur, presque exclusivement dues aux restitutions à l'exportation, sont en principe couvertes par les taxes perçues auprès des producteurs de betteraves.

Un prix de seuil protège le marché intérieur du sucre. Un prix minimum de la betterave doit être payé aux producteurs de betteraves pour la production sous quota.

Deux sortes de quotas ont été définies : le quota A dont le niveau est voisin de la consommation européenne, le quota B, production à exporter avec restitutions devant maintenir nos courants d'échanges traditionnels avec les pays-tiers. Le sucre C est exportable sans restitutions.

Pour financer ces exportations, une taxe est prélevée, auprès des producteurs, de 2 % pour l'ensemble de la production A et B et de 0 à 37 %, selon les besoins, sur le quota B. Compte tenu de la situation du marché mondial, le montant des taxes ne couvre plus actuellement les dépenses afférentes aux exportations.

A l'occasion de la renégociation du règlement en 1985, la Commission propose une augmentation des taxes pour couvrir les dépenses finançant les exportations. La taxe de 2 % passerait à 2,5 %, et sur le sucre B la taxe pourrait atteindre 50 %.

Les perspectives du marché mondial étant mauvaises, il est à craindre que ces propositions trouvent quelque écho favorable auprès de nos partenaires, d'autant plus que la France est le pays qui produit la plus grande partie du sucre B.

HUILE D'OLIVE

Les mécanismes mis en place pour l'huile d'olive reviennent à financer la différence existante entre un prix indicatif et un prix de marché représentatif se situant en dessous du premier. Deux types d'aides sont versées :

— une aide à la production déterminée à Bruxelles ; elle représente 65 % des dépenses du secteur en 1985 et toucherait entre 95 et 98 % de la production selon les pays ;

— une aide à la consommation égale à la différence entre le prix indicatif et le prix de marché représentatif, diminuée de l'aide à la production.

La crainte qui pèse sur cette OCM est l'explosion des dépenses avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le marché commun. Cela étant, la période transitoire pour ces deux pays peut laisser quelques années avant que la nécessité absolue d'une réforme ne s'impose.

Après ce tour d'horizon, une première remarque s'impose : les changements intervenus dans les méthodes de gestion de marché ne portent jamais sur le volet externe de la PAC. C'est ainsi qu'aucun progrès n'est à enregistrer par rapport au problème des produits de substitution aux céréales (PSC), que le niveau des importations de viande bovine est toujours aussi élevé malgré la situation du marché européen. De plus, en matière de céréales depuis quelques années, la Commission limite les exportations pays-tiers afin que la part de marché de la Communauté reste stable.

Nous interroger sur le réalisme d'une telle politique nous entraînerait trop loin dans une analyse de politique internationale. En revanche, l'une des conséquences prévisibles d'une telle politique se perçoit clairement : dans la mesure où l'on n'envisage pas de changements dans les échanges entre la Communauté et le reste du monde, le retour à un équilibre de marché passe nécessairement par l'adaptation de l'évolution de la production à celle de la demande intérieure. Cette façon de voir les choses explique, pour une part, que les modifications apportées à la PAC aient été réalisées essentiellement sur les mécanismes de gestion ayant une influence directe sur le marché intérieur de la CEE.

Ces nombreux aménagements ont donné, semble-t-il, les résultats escomptés, et on peut espérer que les dépenses agricoles du FEOGA-Garantie soient désormais contenues. (L'avant-projet de budget de 1986 confirmerait ce point de vue). La résolution du problème laitier est bien évidemment l'acquis le plus fondamental de cette réforme. Mais le retour à un bon équilibre de marché n'est pas assuré partout. Les cas les plus évidents sont aujourd'hui les céréales et la viande bovine ; on peut craindre des difficultés financières dans le secteur des oléagineux.

Remarquons par ailleurs que la réforme de 1984 a adopté des dispositions qui aboutissent à restreindre l'expansion de l'agriculture, et donc à limiter les revenus. Il paraît difficile qu'il en soit autrement pour les secteurs dont les OCM évolueront prochainement.

Même si cette politique d'austérité se justifie sur le principe, dans la mesure où elle ne semble pas passagère, une question s'impose : comment les différentes agricultures européennes peuvent résister et s'adapter au mieux à des trains de réforme du type de 1984 ; la poursuite d'une telle politique est-elle possible ?

LE RAPPORT ANDRIESEN SOUHAITERAIT QUE LA POLITIQUE DE MARCHÉS NE DEMEURE PAS L'OUTIL PRESQUE EXCLUSIF DE LA PAC

Les incertitudes et les inquiétudes sur l'évolution du revenu, qu'a fait planer le verrouillage des dépenses en 1984, méritaient à elles seules qu'un débat s'instaure sur

l'avenir de l'agriculture européenne. Aussi, quelles que soient les intentions de Monsieur Andriessen, il est intéressant de voir arriver sur la scène politique un projet de politique agricole, le livre vert, qui, compte tenu des bouleversements économiques profonds qu'enregistrent les agricultures en ce moment, a l'insigne avantage d'offrir aux Etats-membres et à la Commission le point de départ à une discussion qui devenait impérative.

Les propositions du livre vert

Les idées forces paraissent être les suivantes :

— L'Europe doit maintenir un grand nombre d'exploitations dans le secteur agricole. Le contexte économique actuel, et à venir, interdit de penser que les individus quittant l'agriculture pourront trouver un travail dans un autre secteur. Par ailleurs, l'agriculture devrait garantir à notre société moderne européenne un environnement lui offrant des conditions de vie acceptables. Au nom de ce principe, il importe de maintenir un minimum d'activités dans les zones rurales, quitte à développer dans certaines régions, une agriculture nouvelle aux fonctions nouvelles.

— L'équilibre des marchés agricoles doit être retrouvé et maintenu par une politique de prix restrictive. En effet, le système des quotas ne peut être étendu à d'autres produits que le lait ; la production dans d'autres secteurs doit donc s'adapter à la demande par le biais des prix. En outre, la Communauté ne peut développer ses exportations sans s'adapter à la situation des marchés mondiaux, sauf à craindre l'exacerbation des conflits existants.

— La PAC ne doit pas se limiter à une politique de prix. D'autres outils sont à inventer pour gérer les problèmes socio-structurels inévitables et inhérents à l'adaptation au monde moderne d'agricultures hétérogènes. Une politique de prix restrictive nécessite des mesures d'accompagnement pour les agricultures les moins compétitives. Des aides spécifiques devront être dégagées pour maintenir les activités agricoles et rurales dans les zones défavorisées.

— La contrainte budgétaire est double. La règle de la discipline budgétaire s'appliquant, des économies devront être réalisées sur la partie FEOGA-Garantie. Ces considérations restent dans la droite ligne de la réforme engagée en 1984 (cf COM 500). En revanche, le livre vert propose d'accentuer cet effort d'économie sur les OCM pour pouvoir financer les nouvelles politiques socio-structurelles.

Par ailleurs, le texte formule des propositions spécifiques au secteur céréalier, considérant comme un impératif majeur le retour à une situation de marché équilibrée dans ce secteur. Pour ce faire, la Commission affirme clairement sa préférence pour des actions visant à réduire significativement les prix des céréales par rapport à des mesures de gestion de l'offre.

Elle ne conteste pas que ces dernières mesures soient applicables en Europe mais considère qu'elles ont de nombreux inconvénients. Elle sait aussi que compte tenu de l'hétérogénéité des structures de productions céréalières européennes, une politique de prix restrictive ne peut être envisagée sans l'instauration d'un système d'aides au revenu en faveur, dit le rapport, des producteurs les plus exposés que seraient les exploitants de taille moyenne dépendant fortement de la production céréalière.

Cette préoccupation demeure quelle que soit la modalité de baisse de prix, baisse des prix réglementaires, limitation

de l'intervention ou prélèvement d'une taxe de coresponsabilité.

Le livre vert apporte-t-il des éléments nouveaux par rapport aux orientations définies à la suite du mandat du 30 mai ? La maîtrise de la production est ici encore le souci dominant, l'outil de cette politique devant être les prix. Cette orientation est une constante dans les textes depuis de nombreuses années et ne constitue donc pas une originalité. Par contre un certain nombre de points sont beaucoup plus affirmés que par le passé ou sont franchement nouveaux.

Compte tenu de la stagnation prévisible des économies européennes, la Commission considère que la politique agricole n'a peut-être pas désormais à favoriser l'exode rural. Elle admet d'ailleurs l'existence de plusieurs agricultures et le principe qu'elles doivent être traitées différemment. Les agricultures développées peuvent vivre avec un affaiblissement des garanties que leur procuraient les OCM. Des mesures d'accompagnement sont à rechercher pour les exploitations moins compétitives confrontées à une politique de prix restrictive.

Un des objectifs, affirmés clairement, de ces orientations est le maintien d'exploitations agricoles dans des régions en voie de désertification. On peut pourtant s'interroger sur le sort qui est réservé à la catégorie d'exploitations non encore modernisées et, qui, si elles suivent l'exemple de leurs consœurs, devraient rentrer dans un processus d'intensification. Elles sont encore nombreuses et pour une grande part dans les pays méditerranéens. On a l'impression que la Commission ne souhaite pas inciter au développement d'un tel processus qui, par le passé, a fait régresser considérablement la population active agricole, et a accru fortement la production.

Dernier point très nouveau affirmé par la Commission : les mesures d'accompagnement à la politique des marchés devront être financées par les économies réalisées au sein du FEOGA-Garantie. La Commission accentue donc les aspects de ses propositions antérieures qui vont à l'encontre d'idées couramment admises à propos d'agriculture moderne dans des économies développées.

D'autre part, il est clair, pour revenir au sujet plus précis qui nous intéresse que, dans un tel schéma de pensée, elle envisage l'avenir en réduisant l'influence des OCM au profit d'un développement des politiques socio-structurelles.

Quelles peuvent être les chances de succès d'un tel projet ? Dans l'état actuel des choses, il est assurément difficile de répondre à une telle interrogation.

Tout d'abord, il nous manque de nombreux éléments. Le livre vert manque de précisions quand il aborde un certain nombre de questions. Les zones d'ombre devront être éclaircies pour que le débat s'instaure. Des exemples : quelles exploitations devront être considérées comme compétitives ? Quel marché peut être pris comme référence ? En outre, l'analyse des intérêts des différents Etats-membres paraît absolument nécessaire dans une telle démarche, ainsi que l'examen de la position des organisations professionnelles.

Néanmoins, dès à présent, une piste de réflexion peut être explorée. L'histoire récente de la politique agricole commune nous enseigne que, malgré les inerties et les intérêts contradictoires, des changements importants peu-

vent s'opérer. Ils ont lieu en 1984, sous la contrainte budgétaire. Celle-ci est désormais relativement intégrée.

A l'avenir, il nous semble que le problème du revenu agricole dans toute sa complexité ne pourra être éludé et qu'il sera un enjeu important des discussions communautaires. Le rapport vert esquissant des propositions sur ce thème, est de ce fait d'actualité.

L'équation à résoudre est la suivante : éviter qu'une politique de maîtrise de la production n'engendre des remises en cause trop fortes de la vitalité de l'appareil de production de l'agriculture européenne, et nécessite des adaptations sociales impossibles à réaliser voire non souhaitables.

Dans cet étai, les alternatives ne semblent pas nombreuses. Le prix de marché est l'outil privilégié pour orienter les productions, mais des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour rééquilibrer les revenus dans certaines situations si l'on ne veut pas voir se développer des systèmes de compensation nationaux. C'est l'orientation qui aurait actuellement la préférence de la Commission.

L'autre possibilité est la maîtrise physique de la production par des systèmes de quotas. On appelle pudiquement cela la gestion de l'offre. Les prix dans ces conditions sont généralement établis pour garantir le revenu.

De ces deux voies, laquelle sera privilégiée à l'avenir ? Nous avons pu constater que pour le lait, malgré ses convictions premières, la Commission propose aux Etats-membres l'instauration de quotas de production.

On peut s'interroger sur ce qui se passera pour la réforme de l'OCM des céréales. La négociation des prix pour la campagne 1985-1986 a montré que l'Europe n'acceptait pas unanimement l'application d'une politique restrictive des prix. Si l'Allemagne Fédérale en 1984 faisait cavalier seul pour préserver le revenu de ses agriculteurs, à l'avenir elle sera peut-être moins isolée. On se retrouvera alors devant la même question : systèmes de quotas avec toutes les formules possibles ou baisse des prix avec mesures d'accompagnement.

On peut fort bien imaginer que le scénario du lait soit réitéré, alors qu'on pouvait penser que la solution du quota lui soit spécifique.