Avis sur les propositions de la Commission concernant la fixation des prix des produits agricoles et de certaines mesures connexes (1994/1995) [1]

(94/C 148/11)

Le 16 février 1994, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 mars 1994 (rapporteur: M. Pricolo).

Le Comité économique et social, lors de sa 314e session plénière des 23 et 24 mars 1994 (séance du 24 mars 1994), a adopté à la grande majorité, avec 20 voix contre et 6 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction à la situation économique générale

1.1. Les campagnes 1994 et 1995 seront marquées par deux faits particulièrement importants sur le plan économique et politique et qui auront un impact considérable, y compris dans le secteur agro-alimentaire.

1.1.1. Il s'agit, en premier lieu, de la mise en place des premières mesures d'application des décisions prises en 1992 en matière de réforme de la PAC et, en deuxième lieu, de la conclusion récente des négociations du GATT, dont les répercussions sur l'agriculture communautaire pourraient quelque peu aggraver les difficultés actuelles.

1.2. Les effets de ces deux éléments concomitants et la proposition de gel des prix pour la campagne 1994/1995 ne feront qu'aggraver la situation négative des revenus agricoles, créant ainsi les prémisses d'une nouvelle baisse sensible de ces revenus en 1994. Les encouragements à la cessation de l'activité agricole se heurtent à de faibles possibilités d'emploi (parfois inexistantes) dans d'autres secteurs de production. On prévoit en effet, en 1994, une hausse du taux de chômage qui se situerait, dans la Communauté, à plus de 12 %.

1.3. En 1993, le coût général des moyens de production en agriculture s'est accru, en termes nominaux, d'environ 3 %, malgré la baisse de certains facteurs de production, comme les animaux d'élevage et les aliments pour animaux. L'augmentation de plus de 4 % du coût énergétique dans la Communauté constitue du reste un frein aux encouragements à la diversification et à la reprise, prévus par la réforme de la PAC.

1.4. L'évolution des prix des produits agricoles et des moyens de production se caractérise chaque fois davantage par une divergence croissante au détriment de la production agricole. De même, on n'enregistre pas de rapprochement fondamental des revenus agricoles par rapport aux revenus non agricoles.

1.5. Il existe des écarts de revenu au sein de l'agriculture communautaire et à l'intérieur des divers pays, et cela en raison de la diversité des structures d'exploitation et des différents types de production ainsi que des fluctuations monétaires. Ce n'est pas le lieu ici pour procéder à une analyse détaillée de la disparité des revenus dans le cadre des zones communautaires et nationales.

1.5.1. Il suffit de souligner que même si les situations sont à ce point différenciées, les revenus agricoles ont subi globalement et en moyenne une diminution sensible au cours des trois dernières années.

1.6. L'octroi des aides compensatoires prévues dans le cadre de la réforme de la PAC est sans aucun doute important, et dans certains cas déterminant, pour le revenu des agriculteurs. Il faut cependant souligner le fait que, dans certains États membres, les retards administratifs dans le versement de ces aides annulent en partie les effets escomptés. À cet égard, le Comité estime que la Commission devrait élaborer de nouvelles procédures simplifiées pour éviter tout retard et, simultanément, appliquer les mesures appropriées afin que les États membres obtempèrent — à temps et dans les délais imposés par les règlements — en matière d'octroi des différents incidents financiers.

1.7. La reconduction pure et simple des prix agricoles au niveau de la campagne 1993/1994 entraînera une nouvelle réduction des revenus agricoles et, partant, une contraction plus forte encore des investissements ainsi que de l'emploi dans le secteur primaire (tant au niveau des exploitants que des travailleurs agricoles) et, dans une certaine mesure, dans le secteur de l'industrie agro-alimentaire.

1.7.1. À l'avenir, la dégradation de la situation, avec ses répercussions en amont et en aval, ne pourra que rejaillir sur le niveau de la consommation et sur le pouvoir d'achat d'une large couche de la société.

2. Observations préliminaires

2.1. Les éléments généraux de la situation économique telle qu'elle vient d'être décrite conduisent à une première réflexion, à savoir que la réforme de la PAC doit être appliquée de façon plus cohérente par rapport aux objectifs qui l'ont inspirée, c'est-à-dire avec des

[1] JO n° C 83 du 19. 3. 1994, p. 1-55.

buts convergents, de façon à ce que les différentes mesures ne soient pas contradictoires entre elles. En outre, il est indispensable que les décisions prises dans le cadre de la réforme de la PAC ne soient pas brusquement modifiées au préjudice des agriculteurs.

2.2. L'orientation à la base des propositions de la Commission est clairement dictée par la nécessité de la compression inévitable des dépenses agricoles, indépendamment de toute considération en matière de protection des revenus (article 39 du Traité) et du maintien de l'emploi, aussi bien dans le secteur primaire que dans celui de la transformation des produits agricoles.

2.3. Le traitement réservé aux produits couverts par la réforme de la PAC est compréhensible puisque ces produits font l'objet de l'application automatique des décisions prises en mai 1992 (baisse graduelle des prix communautaires afin de les aligner sur les prix mondiaux, accompagnée du versement d'une aide compensatoire à l'hectare). Toutefois, comme cela sera précisé par la suite, certaines propositions ne peuvent être pleinement partagées.

2.4. En revanche, le gel généralisé et total des prix ne saurait être justifié ni proposé pour les produits non couverts par la réforme de la PAC: ces produits, d'une part, ne font l'objet d'aucune aide compensatoire et, d'autre part, certains d'entre eux ont enregistré, en 1993, la plus forte baisse des prix en termes réels (− 9 % pour les fruits et légumes; − 9,2 % pour le vin).

2.4.1. Ces produits verraient leurs difficultés de production et de marché s'aggraver de façon dramatique. Il faut constater, entre autres, que les prix de ces produits sont gelés pour la troisième année consécutive.

2.5. Enfin, les propositions de la Commission, qui sanctionnent fortement l'agriculture communautaire, ne proposent pas de contrepartie, du moins partielle, sous forme d'encouragements concrets en matière d'initiatives individuelles et/ou collectives de réorientation de la production. Le Comité souhaite que des moyens financiers plus importants soient destinés à des secteurs de production nouveaux ou réaménagés (par exemple, la culture du mûrier et la sériciculture; le développement des matières premières agricoles destinées à des usages non alimentaires, telles que les plantes médicinales et officinales; les élevages zootechniques d'espèces actuellement peu répandues, etc.).

2.6. Une utilisation accrue des produits agricoles à des fins énergétiques contribuerait à résoudre les problèmes de l'agriculture. Dès lors, une réduction des accises pesant sur les carburants obtenus à partir de produits agricoles ou d'origine agricole pourrait constituer un encouragement appréciable à une plus large utilisation de ces produits.

2.7. Par ailleurs, il s'avère nécessaire d'accorder un soutien important aux programmes spécifiques de développement de nouvelles technologies visant à étendre l'exploitation d'énergies renouvelables et de matières d'origine agricole en vue de leur utilisation dans le secteur de la bio-industrie.

2.7.1. Dans cette optique, le Comité estime qu'il convient d'assurer une étroite coordination entre les différentes directions générales de la Commission, compétentes en matière d'agriculture, de politiques énergétiques et de politiques fiscales.

2.8. Le Comité déplore que la Commission n'ait pas tenu compte, par des propositions appropriées, des conséquences liées aux fluctuations monétaires susceptibles d'avoir un impact sensible sur les revenus des agriculteurs et de compromettre l'unicité réelle du marché agricole.

3. Observations relatives aux différents produits

3.1. *Céréales*

3.1.1. La baisse des prix entre dans le cadre de la réforme de la PAC avec les ajustements découlant des réalignements monétaires et, de ce fait, ne fait l'objet d'aucun commentaire.

3.1.2. Toutefois, une diminution des majorations mensuelles est prévue. Selon la Commission, cette réduction serait justifiée par la baisse des prix garantis ainsi que par la diminution des taux d'intérêt.

3.1.2.1. Le Comité estime indispensable le maintien des majorations au niveau actuel afin de garantir la commercialisation normale de la production céréalière sur l'ensemble de la campagne.

3.1.3. Le Comité se doit d'attirer l'attention sur la nécessité d'une révision du rapport actuel des prix entre le blé dur et d'autres céréales. Le rapprochement du prix du blé dur de celui des autres céréales a entraîné, malgré des aides à l'hectare, l'abandon de cette culture dans certaines régions et la disparition d'un produit de haute qualité.

3.2. *Riz*

3.2.1. De l'avis du Comité, la Commission devrait faire porter son effort davantage sur la limitation des superficies rizières, en fixant un nombre maximum d'hectares correspondant aux niveaux moyens d'une période rétrospectivement représentative, que sur les prix (gelés depuis plusieurs années, malgré la hausse des coûts de production).

3.2.2. Les observations déjà formulées pour les céréales en matière de diminution des majorations mensuelles valent tout autant pour le riz.

3.2.3. Le Comité souligne l'importance du maintien de l'aide spéciale à la production de riz INDICA, en tant que stimulus à la reconversion variétale en cours de la part des producteurs.

3.3. *Fécule de pomme de terre*

3.3.1. Le Comité appuie la proposition de la Commission d'introduire un plafond de production garanti (1,5 million de tonnes), étant entendu que ce plafond pourra être revu en fonction de l'évolution du marché global des produits analysés. Il recommande une certaine souplesse dans la gestion de cette mesure, afin de permettre le report à la campagne suivante d'un pourcentage supérieur à 5 % des quantités de référence, en vue de compenser une éventuelle réduction naturelle de la production au cours de la campagne suivante.

3.4. *Sucre*

3.4.1. Le Comité estime que le gel des prix pour le secteur sucrier est conforme à la décision du Conseil de prorogation de l'actuel régime de marché jusqu'au 1er juillet 1995.

3.4.2. Le Comité prend acte de l'intention de la Commission de présenter des propositions de réforme de l'OCM et souhaite que les producteurs de betteraves soient en mesure de connaître, en temps utile, la politique à moyen et/ou long terme que l'Union européenne se propose de suivre dans le secteur du sucre de betterave.

3.4.3. Comme pour les céréales et le riz, le montant mensuel du remboursement des frais de stockage du sucre ne doit pas être diminué.

3.5. *Huile d'olive*

3.5.1. Il faut reconnaître que le transfert du reliquat de l'aide à la consommation vers l'aide à la production facilite la gestion de ce mécanisme et la mise en œuvre des contrôles y afférents.

3.5.2. Le transfert progressif de l'aide à la consommation vers l'aide à la production a commencé lors de la campagne 1991/1992 et répond à une nécessité largement ressentie par les oléiculteurs et les consommateurs.

3.5.3. Le Comité doit néanmoins exprimer des réserves quant à la réduction du prix d'intervention; il estime en effet que lors de la dernière étape de la suppression de l'aide à la consommation, la protection offerte par le prix d'intervention ne devrait subir aucune réduction pour la campagne 1994/1995 en raison de l'évolution possible du prix sur le marché sous l'effet de la modification du système d'aide.

3.5.4. Il convient de mettre en œuvre une action de promotion sérieuse, incisive et permanente en faveur de la consommation de l'huile d'olive. Cette action ne peut certainement pas être menée à bien avec une enveloppe budgétaire de 10 millions d'écus seulement. Le Comité invite dès lors la Commission à reconsidérer cet aspect important du problème.

3.5.5. Le Comité rappelle à la Commission que les retards de paiement de l'aide à la production sont inadmissibles. Il estime que cela entraîne, pour bon nombre des producteurs, une réduction réelle des revenus.

3.6. *Fourrages séchés*

3.6.1. Le Comité souscrit aux objectifs poursuivis par la Commission dans ce secteur et, plus particulièrement, au renforcement des critères de qualité, par l'élévation du taux minimum de protéines des produits éligibles à l'aide. Tout en faisant sienne la proposition de simplification du système, le Comité estime excessives les réductions de l'aide forfaitaire aux fourrages séchés.

3.7. *Fibres textiles*

3.7.1. Coton

3.7.1.1. Le Comité réitère la position déjà exprimée dans le passé et fondée sur la constatation objective que le coton constitue une production communautaire déficitaire. Aussi, les nécessaires mesures de renforcement doivent être élaborées pour cette culture qui pourrait se substituer à des productions excédentaires dans le cadre de la reconversion prévue par la réforme de la PAC.

3.7.1.2. Le Comité estime que le maintien des niveaux de prix de la campagne précédente ainsi que la fixation des quantités maximales garanties à 701 000 t constituent, en réalité, une diminution des possibilités d'encouragement à ce type de production, et cela en nette contradiction avec les objectifs mêmes de la nouvelle PAC.

3.7.1.3. Dans l'hypothèse où la quantité maximale garantie ne pourrait être augmentée, on estime que le montant de la sanction — c'est-à-dire 15 % + 5 % conformément aux décisions du Conseil pour la campagne 1993/1994 — devrait rester inchangé en cas de dépassement.

3.7.1.4. Le Comité est favorable à la proposition de la Commission visant à renforcer les contrôles dans tous les secteurs. Néanmoins, il estime que la qualité type, telle qu'elle est actuellement définie, ne peut être réduite.

3.7.2. Vers à soie

3.7.2.1. La sériciculture constitue, tout particulièrement pour les régions communautaires qui se consacrent traditionnellement à cette production, un élément fondamental pour la réorientation de l'économie agricole avec un net impact sur le secteur industriel et en matière d'emploi. Dans cette optique, l'aide de 110,41 écus par boîte octroyée actuellement est insuffisante et limitative.

3.7.2.2. La sériciculture dispose d'atouts pour redevenir une activité rentable, même si les accords GATT n'assurent pas une défense correcte de la soie européenne dont la qualité est cependant considérée comme la meilleure sur le marché mondial.

3.7.2.3. L'objectif visant à une relance réelle de cet important secteur peut être réalisé à condition que la culture du mûrier destiné à l'élevage du ver à soie soit expressément reprise dans le cadre général des aides prévues pour la reconversion des cultures arables en plantations d'arbres de haute futaie.

3.8. *Vin*

3.8.1. Bien qu'elle ait été annoncée dans le cadre d'un document de réflexion ad hoc sur l'évolution et l'avenir du secteur viti-vinicole, l'absence de propositions de refonte de l'OCM de ce secteur crée un climat d'incertitude qu'il ne convient pas de prolonger indûment.

3.8.2. À cet égard, le Comité rappelle son avis émis le 24 février 1994 sur la communication de la Commission (doc. CES 231/94).

3.9. *Fruits et légumes*

3.9.1. La proposition de gel des prix de base et d'achat pour les fruits et légumes est inacceptable, d'autant que ces prix sont restés inchangés au cours des dernières années.

3.9.1.1. Une hausse, même modeste, de ces prix s'avère indispensable, en attendant la réforme de l'OCM actuelle, et ce afin de maintenir la position concurrentielle de la production communautaire fortement affaiblie par les concessions faites aux pays tiers dans le cadre des accords bilatéraux ainsi que dans le contexte des récents accords du GATT.

3.9.2. Le Comité recommande à la Commission de prévoir, dans ses propositions futures, les mesures structurelles appropriées destinées à améliorer la qualité de la production, à introduire des technologies nouvelles, à renforcer le rôle des associations de producteurs, à mener des campagnes d'information et de recherche de marché adéquates.

3.10. *Lait et produits laitiers*

3.10.1. La proposition d'une diminution globale de 5 % du prix d'intervention du beurre semble sévère et pénalisante aux yeux du Comité. Cette diminution viendrait s'ajouter à celle de 3 % déjà appliquée pour la campagne 1993/1994. En tout état de cause, le Comité estime que toute décision en la matière devrait être prise à la lumière des éléments du rapport, annoncé pour la fin du mois de mars par la Commission, sur la situation générale du marché laitier.

3.10.2. La situation actuelle du marché du beurre et le faible niveau des stocks ne justifient pas une telle diminution.

3.10.3. Du reste, la diminution du prix du beurre doit être appréciée en relation avec la proposition de la Commission de réduire de 1 % les quotas laitiers.

3.10.3.1. Il est évident que l'on ne peut imposer aux producteurs de lait une double sanction comportant à la fois une diminution de 5 % du prix d'intervention du beurre et une réduction de 1 % des quotas.

3.10.4. Le Comité ne peut se rallier à la suppression de l'intervention publique pour les fromages, qui constitue une sanction supplémentaire pour les produits laitiers.

3.11. *Viande bovine*

3.11.1. La proposition de la Commission visant à éliminer l'année 1992 des références régionales pour l'octroi de la prime spéciale aux bovins mâles apparaît nettement en contradiction avec les décisions intervenues dans le cadre de la réforme de la PAC.

3.11.1.1. Le Comité ne saurait souscrire à cette adaptation technique qui remet en cause l'engagement pris par le Conseil de laisser les États membres libres de choisir 1990, 1991 ou 1992 comme année de référence.

3.11.2. Le Comité souhaite attirer l'attention du Conseil et de la Commission sur les sérieuses pertes de revenus qui surviendront en 1994 dans certaines régions à cause du passage de la prime aux bovins mâles destinés à l'abattage à ceux détenus dans l'exploitation.

3.11.3. Le Comité estime que la prime spéciale aux bovins mâles, prévue dans l'article 4b, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, doit être accordée, pour des raisons de simplification administrative, en une seule fois (c'est-à-dire, une seule fois dans la vie de l'animal) et au moment de l'abattage, quel que soit l'âge de l'animal, évidemment en conformité avec les normes en vigueur concernant l'âge minimum que doit avoir l'animal pour bénéficier de la prime. La suppression de la deuxième prime aux animaux ayant atteint l'âge de 22 mois (à l'exception des bœufs) doit comporter une augmentation correspondante du montant de la première prime).

3.12. *Viandes porcines*

Le Comité souhaite une réduction du prix de base inférieure à celle proposée par la Commission.

4. Les accords GATT

4.1. Enfin, le Comité souhaite attirer l'attention de la Commission et du Conseil sur la nécessité de l'application, cohérente et conforme à la réforme de la PAC, des récents accords passés dans le cadre du GATT et ce afin d'éviter que les agriculteurs communautaires ne doivent supporter davantage de sanctions et de sacrifices.

4.1.1. Il convient, tout particulièrement, de garder présent à l'esprit que ces accords entreront en vigueur au 1er juillet 1995, alors que la campagne de commercialisation 1994/1995 pour certains produits sera encore en cours.

Fait à Bruxelles, le 24 mars 1994.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants ont été rejetés au cours des débats:

Supprimer le paragraphe 3.4.3.

Exposé des motifs

Il y a un important excédent de sucre et il n'est dès lors pas nécessaire de payer les remboursements de frais de stockage. Ces remboursements coûtent 35 écus par tonne, c'est-à-dire très cher. L'année dernière, ils ont été payés pour 4 100 000 tonnes d'excédents, une partie ayant été reportée, à savoir 143 millions d'écus.

Résultat du vote

Voix pour: 30, voix contre: 70, abstentions: 7.

Supprimer les paragraphes 3.9.1 et 3.9.1.1 et les remplacer par le texte suivant:

«Le Comité souscrit à la proposition de geler les prix de base et d'achat pour les fruits et les légumes, eu égard à l'inquiétude du consommateur face au retrait et à la destruction des excédents.»

Résultat du vote

Voix pour: 28, voix contre: 67, abstentions: 11.

Supprimer les paragraphes 3.10.1 à 3.10.4 et les remplacer par le texte suivant:

«Compte tenu des problèmes persistants d'écoulement des matières grasses laitières, le Comité approuve la proposition: en effet, les diminutions de prix constituent un avertissement adéquat à l'égard de l'agriculteur, bénéficient au consommateur et devraient relancer la consommation. Dès lors, ces diminutions sont bien préférables aux réductions des quotas, tout en étant plus avantageuses pour le budget de l'UE.»

Exposé des motifs

Pour la suppression des paragraphes 3.10.1 à 3.10.3.1

Chaque réduction de 1 % du prix d'intervention du beurre permet d'économiser 34 millions d'écus par an. Compte tenu de l'interaction avec le régime appliqué à la viande bovine, une réduction de quotas augmenterait, en fait, les dépenses au titre des subventions d'ici 1995. Par ailleurs, une réduction du prix à la consommation devrait stimuler la demande.

Pour la suppression du paragraphe 3.10.4

La subvention pour les fromages n'est accordée qu'à deux marques de fromages italiens; or, les termes « constitue une sanction pour les produits laitiers » donnent la fausse impression, tant sur le plan général que dans ce contexte particulier, d'un changement au niveau de la subvention.

Résultat du vote

Voix pour: 30, voix contre: 63, abstentions: 7.

Nouveau paragraphe 3.1.3: Tabac

« Le Comité émet des objections à l'encontre d'un nouvel accroissement des aides accordées au tabac (qui doivent être portées à 1,290 milliard d'écus) et demande en revanche que ces aides soient réduites. Le rapport de la Cour des comptes (*cf.* JO n° C 65 du 2. .3. 1994) indique que la Communauté pourrait réaliser une économie de plus de 500 millions d'écus en octroyant aux mêmes producteurs une aide équivalente afin qu'ils renoncent à cultiver le tabac.

La Commission devrait dès lors éliminer graduellement sans retard les subventions accordées au tabac et devrait octroyer des aides directes au titre de l'environnement aux producteurs qui ne produiront pas de cultures de substitution sur leurs terres. Indépendamment des économies qui en résulteraient pour le contribuable, cela agirait en faveur d'une politique communautaire conséquente en matière de tabac, notamment en permettant d'éviter les problèmes sanitaires soulevés par l'écoulement sur les marchés extérieurs de tabacs produits dans l'UE. »

Exposé des motifs

Ressort du texte même de l'amendement. Dans sa réponse, la Commission, sans contester pour autant les chiffres de la Cour des comptes, déclare ne pas avoir opté pour une approche entièrement différente, basée uniquement sur des critères économiques. Il est plus que temps que l'on opte pour un changement en faveur d'une politique à la fois soucieuse des coûts et conforme à la politique globale en matière de tabac dans l'UE, tout en octroyant des subventions adéquates aux producteurs n'ayant pas de solution de substitution.

Résultat du vote

Voix pour: 32, voix contre: 65, abstentions: 3.