

Mémorandum français sur la réforme des règlements communautaires (26 juillet 1977)

Légende: Le 26 juillet 1977, dans le cadre des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes, la France soumet à la Commission européenne un mémorandum dans lequel elle insiste sur l'urgence d'une refonte des règlements communautaires relatifs aux produits agricoles méditerranéens.

Source: La politique étrangère de la France. Textes et documents. dir. de publ. Ministère des Affaires étrangères. 3e trimestre 1977. Paris: La Documentation Française. "Mémorandum sur la réforme des règlements communautaires concernant les productions agricoles méditerranéennes (26 juillet 1977)".

Copyright: (c) La Documentation française

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_francais_sur_la_reforme_des_reglements_communautaires_26_juillet_1977-fr-e4355c89-e6c5-4d78-82d2-7522e793467d.html

Date de dernière mise à jour: 27/02/2014

Mémoire sur la réforme des règlements communautaires concernant les productions agricoles méditerranéennes (26 juillet 1977)

Le Gouvernement français estime nécessaire une refonte des règlements communautaires relatifs aux produits agricoles méditerranéens qui donne aux agriculteurs méridionaux les mêmes garanties et les mêmes perspectives d'avenir que celles dont bénéficient les producteurs du reste de la Communauté grâce à la politique agricole commune.

La situation difficile dans laquelle se trouvent en particulier les productions agricoles méditerranéennes constitue en effet une préoccupation majeure du Gouvernement français. Elle tient à l'insuffisance des règlements communautaires en vigueur et nécessite une réforme urgente des organisations communes de marché concernées.

L'élargissement de la Communauté à des pays à fort potentiel de production alimentaire entraînerait des perturbations encore accrues et cette perspective ne fait que renforcer l'impératif de remédier dès maintenant aux inadaptations ou aux carences réglementaires de la Communauté dans le secteur des productions méditerranéennes.

L'objet du présent mémoire est de faire connaître à la Commission et aux pays partenaires les orientations générales qui, selon le Gouvernement français, devraient inspirer le travail de refonte des règlements.

Par le poids qu'elles représentent dans la valeur de la production agricole finale, par le rôle essentiel qu'elles jouent dans l'économie de certaines régions, par le nombre des exploitants et des salariés concernés, les productions méditerranéennes constituent une partie importante de l'agriculture française.

Aussi bien les phénomènes naturels que les conditions de production et d'environnement rendent ces activités particulièrement sensibles et vulnérables. Or les règlements communautaires relatifs au vin, aux fruits et légumes frais et transformés, n'ont pas apporté aux producteurs les garanties de sécurité, le niveau de revenu et les possibilités d'expansion dont ont profité les autres agriculteurs bénéficiant d'une réglementation bien structurée. L'évolution des revenus agricoles des régions méditerranéennes de la France traduit bien cette évolution défavorable : entre 1971 et 1975, leur progression a été inférieure de moitié à celle des autres revenus agricoles. L'analyse des dépenses du FEOGA Garantie indique également un déséquilibre entre les différents secteurs de production.

Les insuffisances de la réglementation tiennent en premier lieu à l'inadéquation des instruments de gestion. C'est le cas des mécanismes d'intervention, dont le champ d'application est limité à certains produits, dont la mise en œuvre est conditionnelle et qui sont appliqués à des niveaux de prix relativement bas. Ces caractéristiques n'ont pas permis un soutien satisfaisant des prix des produits. De même les mécanismes de protection vis-à-vis des pays tiers se sont révélés trop limités ou insuffisamment efficaces. Il convient d'ajouter les répercussions des accords conclus avec les pays méditerranéens, moins du fait des concessions tarifaires accordées elles-mêmes que de l'insuffisance des mécanismes de sauvegarde communautaires à l'encontre des importations souvent pratiquées à prix anormalement bas en provenance de ces pays.

Les difficultés générales auxquelles s'est trouvée confrontée la politique agricole commune ont accentué encore les conséquences de ces insuffisances. Les organisations communes de marché ont en effet été élaborées en escomptant le développement parallèle d'autres politiques communes, le renforcement de l'harmonisation des conditions de production, et la mise en place d'une organisation économique et administrative permettant une égale application des mécanismes dans les différents États membres. Or ces conditions n'ont pu toujours être réalisées. De plus la réglementation de marché, conçue dans un contexte de stabilité monétaire s'est trouvée confrontée à la désintégration du système des parités fixes et aux disparités résultant des évolutions divergentes des monnaies. Les productions méditerranéennes ont été davantage affectées par ce phénomène que les autres produits, dans la mesure où pour elles les distorsions monétaires ne sont pas compensées, ou le sont d'une manière imparfaite.

La refonte des règlements s'impose donc dès maintenant. Un meilleur équilibre entre les secteurs de production doit être établi pour parvenir à une véritable parité de traitement.

A fortiori l'adhésion à la Communauté de nouveaux États membres principalement producteurs de produits agricoles méditerranéens est de nature à aggraver les problèmes posés. En effet le fort potentiel d'expansion de ces pays dans des secteurs agricoles où la Communauté approche ou dépasse le seuil d'autosuffisance risque de conduire à des interventions onéreuses et à la dégradation généralisée des prix. Dans de telles conditions, la mise en concurrence sans précaution d'économies à niveaux de développement très différents peut être à l'origine de désordres et de troubles graves.

Le Gouvernement français considère que cette adhésion implique que la réglementation communautaire concernant les produits agricoles méditerranéens soit complètement réformée. Cette réforme doit être conduite parallèlement aux négociations avec la Grèce.

Pour le Gouvernement français, il est indispensable que soit reconnue au niveau communautaire l'importance de ces productions pour l'approvisionnement de la Communauté et le développement économique et social de certaines de ses régions.

Cependant l'institution d'un système d'intervention permanente, comme celui qui est utilisé dans d'autres secteurs ne saurait dans ce cas assurer une orientation satisfaisante des productions et se traduirait par un alourdissement déraisonnable des charges communautaires.

Dès lors le Gouvernement français a été amené à proposer une révision des règlements communautaires concernant les productions méditerranéennes, selon les orientations générales suivantes :

- équilibrer, sur une longue période, l'offre et la demande des produits en cause;
- privilégier la qualité sur la production de masse;
- valoriser les disciplines collectives consenties par les producteurs et encourager les formes d'organisation interprofessionnelle;
- assurer, dans les échanges intra-communautaires, le respect d'une stricte égalité dans les conditions de concurrence;
- renforcer la préférence communautaire et développer les exportations.

Ces lignes directrices inspirent les modifications réglementaires proposées par la France pour les produits suivants : le vin, les fruits et légumes frais et transformés, le tabac, l'huile d'olive. Les difficultés propres au secteur de l'horticulture et des fleurs coupées devront également recevoir des solutions d'inspiration analogue.

Par ailleurs, le Gouvernement français rappelle la nécessité d'établir une organisation commune de marché dans le secteur de la viande ovine, selon les principes qui inspirent les règlements en vigueur pour la viande bovine.

Ces réformes doivent être complétées par des actions structurelles. Cependant la réalisation de la politique des structures dépend de l'environnement économique et ses effets ne se font sentir que sur le long terme. Pour le Gouvernement français ces actions sont bien complémentaires de l'adaptation des règlements de marchés, mais ne peuvent donc aucunement être substituées à celle-ci.

Le Gouvernement français a déjà fait connaître à la Commission, dans un aide-mémoire du 2 mars 1977, la nouvelle politique viticole qui lui paraît s'imposer et les adaptations réglementaires qui en découlent. Il se propose de rappeler ici les principaux axes des réformes nécessaires.

La priorité doit être donnée à la recherche d'une production de qualité. Cette préoccupation doit inspirer les différents mécanismes de marché : ouverture des contrats de stockage, application d'une grille communautaire pour le classement des vins, renforcement de l'action des groupements de producteurs s'imposant des disciplines de production, effort de promotion des vins personnalisés. A plus long terme, cet objectif qualitatif devrait se traduire par l'aménagement de disciplines en matière de coupage de vins, issus de régions différentes de la Communauté, de façon à renforcer le développement de vins complets, consommables en l'état.

Cependant les efforts qui seront menés, aussi bien au niveau national que communautaire, pour asseoir la production viticole sur une politique de qualité seront vains sans le rétablissement d'une véritable unité de marché assortie de condition de concurrence égale et loyale. C'est pourquoi le gouvernement français propose la mise en place d'un instrument communautaire, géré par la Commission, visant à corriger les distorsions de concurrence dues à l'application imparfaite des mécanismes de soutien et des instruments administratifs et à la compensation insuffisante des écarts monétaires.

Un tel mécanisme devrait en particulier mettre fin à l'anomalie que constitue la circulation de vins à des prix inférieurs au prix de déclenchement.

Dès maintenant, le Gouvernement français demande que, lors d'une modification du taux représentatif d'une monnaie d'un pays producteur, l'ajustement des montants compensatoires ne soit effectif qu'après que le prix de marché aura effectivement atteint le prix de déclenchement.

Enfin l'harmonisation des accises perçues sur la consommation du vin dans les divers États membres, ainsi qu'une politique plus dynamique d'exportation vers les pays tiers, devrait assurer un développement raisonnable des débouchés.

Dans l'aide-mémoire sur la préparation de la campagne de fruits, adressé à la Commission le 22 avril 1977, le Gouvernement français a déjà exposé certains aspects des actions communautaires à entreprendre.

L'objectif visé est d'assurer une expansion mieux maîtrisée de la production avec la perspective d'une promotion de la qualité. Des aménagements de la réglementation communautaire concernant l'organisation économique des producteurs, les structures de production, et les échanges avec les pays tiers et les États membres doivent être entrepris.

L'encouragement communautaire au développement de l'interprofession devrait être appuyé par un renforcement de la politique d'aide aux organisations de producteurs. Le montant des aides de fonctionnement devrait être accru afin d'intensifier la création de ces groupements et de consolider leurs assises au cours des premières années. La période pendant laquelle ces aides s'applique devrait être prolongée.

La politique d'assainissement du verger destinée à éliminer certaines variétés structurellement excédentaires ne doit pas se traduire par l'absence de toute évolution d'appareil de production. Pour faciliter la restructuration indispensable du verger, il conviendrait d'assouplir l'interdiction de toute aide aux plantations.

Là encore, cette politique d'orientation suppose une meilleure sécurité pour les producteurs communautaires.

Or le système de prix de référence appliqué aux importations en provenance des pays tiers ne permet pas toujours le respect de la préférence communautaire. Un mécanisme de prix de seuil serait plus adapté. Il devrait être fondé non pas sur un prix d'offre des produits importés, difficilement contrôlable, mais sur la constatation du niveau des prix de marché dans la Communauté. Ce prix de seuil serait déterminé par rapport au prix d'orientation de chacun des produits et par période. La perception de taxes compensatoires serait déclenchée selon une échelle progressive. La gamme des produits soumis à ce système devrait être large et s'étendre notamment à certains légumes.

Par ailleurs, dans la situation actuelle, l'unité du marché est rompue dans le secteur des fruits et légumes, du fait de l'évolution différente des coûts de production, du niveau inégal d'organisation économique, de l'absence de compensation des distorsions monétaires, du recours à certaines pratiques commerciales. Des situations de crise, dans certains États membres, peuvent ainsi propager dans d'autres États membres un déséquilibre localisé, et compromettre les efforts d'organisation entrepris.

Pour éviter de telles perturbations, il convient d'instaurer dans les échanges intra-communautaires un mécanisme correcteur des distorsions de concurrence, dont la gestion serait confiée à la Commission.

Pour chaque grande espèce de fruits et légumes bénéficiant d'un prix de base et d'un prix d'achat, et pour chacune des périodes pendant lesquelles ces prix s'appliquent, les prix d'offre intra-communautaires devraient se situer à un niveau minimum fonction du prix d'achat majoré d'un montant forfaitaire correspondant aux frais moyens d'emballage et de transport dans la Communauté. L'application de ce correctif serait déclenchée à partir de l'examen des prix constatés sur le marché de gros du pays importateur.

Dans sa communication au Conseil du 1^{er} avril 1977 concernant l'agriculture méditerranéenne, la Commission a reconnu l'opportunité de renforcer les « dispositifs d'aide » applicables à certains fruits et légumes transformés de la CEE, les règlements communautaires actuels n'y pouvant suffire.

L'inadaptation des règles communautaires est patente en matière d'échanges avec les pays tiers. Faute d'un système de contrôle aux frontières efficaces, la libéralisation des échanges avec l'extérieur réalisée ces dernières années a provoqué l'effondrement des marchés communautaires à intervalles réguliers.

La première réponse à cette situation consiste à l'évidence à restaurer la préférence communautaire en renforçant les mécanismes aux frontières actuels et en donnant à la Commission les moyens nécessaires à la gestion du marché dans un secteur particulièrement difficile.

Dans cette perspective, cinq types de réformes seraient nécessaires :

- Perfectionner les règles relatives au respect des mécanismes de prix minima ou de prix plancher en vigueur, de façon à accélérer la constatation des infractions et à renforcer la portée des sanctions existantes (perception de taxes compensatoires);
- Rendre plus efficace le déclenchement des clauses de sauvegarde, notamment en raccourcissant la durée de validité des certificats d'importation et en permettant leur remise en cause en cas de perturbation grave des marchés;
- Donner à la Commission les pouvoirs de négocier des accords commerciaux d'autolimitation, fondée sur le principe de la « complémentarité quantitative » entre la production communautaire et celle des pays tiers;
- Donner une suite effective à la déclaration du Conseil des 23-24 juin 1975 prévoyant l'intervention des instruments financiers communautaires dans les cas où des difficultés consécutives à l'instauration d'un régime d'échanges avec les pays tiers surgissent dans les industries de transformation des fruits et légumes;
- Renforcer au niveau des États membres et de la Commission les moyens de contrôle pour détecter les fraudes aux frontières (versement de ristournes pour tourner les prix minima, fausses déclarations, etc...).

Cependant le renforcement de la préférence communautaire ne permettra pas de résoudre les problèmes que posera la mise en concurrence d'industries aux coûts d'approvisionnement très différents en cas d'élargissement de la CEE.

Il conviendra donc de donner un prolongement, dans le secteur des industries de transformation, au nouveau mécanisme correcteur des distorsions de concurrence intracommunautaire qu'il faudra instaurer dans le secteur des fruits et légumes frais; tant qu'une certaine parité entre les économies agricoles de la Communauté élargie ne sera pas atteinte, il sera nécessaire de discipliner les échanges intracommunautaires

par des règles spécifiques, pour éviter de perturber gravement l'emploi dans les industries de transformation des fruits et légumes des Neuf.

A ces modifications essentielles, il conviendrait d'ajouter l'incitation au développement des relations contractuelles entre producteurs et transformateurs au sein d'organisations interprofessionnelles, et la mise en œuvre d'une politique coordonnée de maîtrise du marché.

L'analyse de la situation dans ce secteur au cours des dernières campagnes a montré que le système réglementaire actuel ne permet pas le respect effectif de la préférence communautaire, et se traduit par une augmentation progressive des quantités portées à l'intervention.

La réglementation communautaire devrait donc faire l'objet d'une modification en ce qui concerne les dispositions suivantes :

- les conditions d'octroi de la prime devraient être renforcées afin de réserver le bénéfice de celle-ci aux transformateurs passant de véritables contrats de culture avec les planteurs;
- les modalités du recours à l'intervention devraient être plus restrictives. Le pourcentage de la production annuelle pris en charge par les organismes d'intervention qui sert de seuil de déclenchement aux mesures à prendre par le Conseil devrait être réduit;
- afin d'éviter le dégagement à perte sur les marchés extérieurs, l'établissement d'un certain stock régulateur à partir des quantités mises à l'intervention pourrait être recherché.

La révision du règlement communautaire, qui est envisagée depuis un certain temps par la Commission, prend un caractère impératif dans la perspective de l'élargissement.

L'objet essentiel de la réforme devrait consister dans un meilleur ajustement de l'aide à la production effectivement constatée. A cette fin l'aide pourrait être fondée sur la différence entre le prix garanti à la production et le prix réellement constaté sur le marché, au lieu d'un prix indicatif fixé a priori. Les conditions d'écoulement de l'huile d'olive devraient en outre être améliorées par rapport à celles des huiles de graines.

La production d'olives de table de qualité devrait être encouragée par les aides à la promotion de ce produit, dans le cadre d'accords interprofessionnels.