

Avis du Comité économique et social des CE sur les aspects agricoles de l'élargissement de l'Espagne (Bruxelles, février 1982)

Légende: En février 1982, le Comité économique et social des Communautés européennes donne son avis sur les aspects agricoles de l'élargissement de l'Europe communautaire à l'Espagne.

Source: Aspects agricoles de l'élargissement à l'Espagne. Avis. Bruxelles: Comité économique et social des Communautés européennes, 1982. 103 p. p. 1-18; 39-40; 48-49; 55-59.

Copyright: Comité économique et social européen

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avis_du_comite_economique_et_social_des_ce_sur_les_aspects_agricoles_de_l_elandissement_de_l_espagne_bruelles_fevrier_1982-fr-c2fff5f6-25a2-4bd4-9cf8-4eb7933cbc29.html

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

Avis du Comité économique et social des CE sur les aspects agricoles de l'élargissement de l'Espagne (Bruxelles, Février 1982)

A. Avis d'initiative du Comité sur les "aspects agricoles de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne"

En choisissant l'élargissement, la Communauté a exprimé une certaine volonté politique.

Même qu'il apparait à la fois comme une chance et une contrainte, l'élargissement de la Communauté à l'Espagne s'impose comme une donnée qui ne peut être remise en cause. Les positions prises et les avis rendus par le Comité économique et social en la matière sont clairs.

Il faut, dès lors, aborder les perspectives de l'élargissement dans un état d'esprit résolument constructif.

Il faut savoir que l'entreprise est complexe, que l'enjeu est fondamental et qu'en même temps, tant la Communauté que l'Espagne se doivent de réussir.

Face à l'élargissement, la responsabilité de l'actuelle Communauté est d'éviter la précipitation et l'approximation et de tout mettre en œuvre pour que soient réunies les conditions d'une construction solide et durable. Il ne doit pas y avoir d'élargissement autrement que réussi ; il ne peut y avoir d'élargissement réussi "à faux frais". Les gouvernements concernés sont conscients qu'ils devront assumer les responsabilités - financières en particulier - qui découlent du choix qu'ils ont clairement pris en faveur de cet élargissement et de cette adhésion.

L'on a vu que l'intégration de l'Espagne dans la Communauté modifiera à la fois la dimension et le profil de l'agriculture communautaire.

Pour l'Espagne comme pour tout pays candidat, l'adhésion à la Communauté implique naturellement la reprise intégrale de l'"acquis communautaire" : c'est là la règle de base d'une Communauté. Si la reprise de l'acquis communautaire constitue un principe non négociable, il ne faut pas perdre de vue pour autant que la Communauté est souveraine et que face à une extension de son aire géographique et à une éventuelle modification de certains paramètres économiques, rien ne lui interdit d'envisager l'amélioration de cet "acquis communautaire" dans le sens de ses intérêts bien compris et pour ce qui nous occupe, d'une meilleure cohérence interne de la politique agricole commune et de ses organisations de marché.

Cet élargissement à la Communauté implique évidemment le strict respect des principes de base de la politique agricole commune, notamment l'unicité des prix, la préférence communautaire et la responsabilité financière commune.

La préférence communautaire est, par excellence, celui des trois principes dont la mise en œuvre devra être immédiate et sans restriction, puisqu'elle commande l'équilibre interne des organisations de marché et des échanges.

L'unicité des prix devra se réaliser progressivement au cours d'une période transitoire destinée à permettre l'égalisation, étalée dans le temps, des coûts et des prix. Cette période transitoire devra comporter des mécanismes efficaces destinés à assurer l'unicité des prix dans les échanges entre l'actuelle Communauté et le pays adhérent.

Si les différences de productivité et de coûts, et par conséquent de prix, plaident en faveur d'une période transitoire d'une durée adaptée à l'ampleur de ces différences, l'"égalisation" des disciplines de production ou de commercialisation, telles qu'en comportent certaines organisations de marché, devra par contre être immédiate, conformément au principe de l'acquis communautaire.

La responsabilité financière commune signifie que tous les Etats membres participent sur les mêmes bases au financement de l'ensemble des dépenses communautaires. Ce principe est d'ailleurs le garant du respect

des deux principes précédents.

I. Problèmes généraux posés par l'élargissement de la Communauté à l'Espagne

Sur l'équilibre des marchés communautaires

Le relief, en même temps que les ressources hydrauliques du pays, limitent la capacité d'expansion que l'on pourrait prêter à la production agricole espagnole. Il n'en reste pas moins que l'analyse des rendements actuels - bien en deçà de la moyenne commune dans certains secteurs de production - et l'intégration à des organisations de marché plus favorables à la fois en termes de garanties et de prix, devraient favoriser l'éclosion d'un potentiel d'expansion latent, au moins dans certains secteurs : on peut citer, à titre d'exemple, ceux des fruits et légumes, du vin, de l'huile d'olive.

L'intégration de l'Espagne pose donc le problème de l'équilibre des marchés dans des secteurs où la Communauté dépasse déjà l'auto-suffisance ou dans ceux où l'apport de la production espagnole entraînera ce dépassement.

Une approche dynamique du problème de l'équilibre des marchés implique pour les producteurs :

- le respect rigoureux, et éventuellement le renforcement, des disciplines de production dans les secteurs où la nature même de la production ou les besoins de l'organisation de marché ont donné lieu à l'adoption de ces disciplines : pour en citer un exemple, l'interdiction de la chaptalisation dans la majorité des zones viticoles;
- le respect rigoureux, et partant, le contrôle efficace, de la normalisation, dans les secteurs où la nature de la production ou le bon ordre des échanges l'appelle : c'est, par excellence, le cas des fruits et légumes.

Ces deux voies présentent l'intérêt, en évitant toute limitation contraignante de la production, de constituer néanmoins un facteur de maîtrise relative de l'offre. S'appliquant de la même manière à tous les producteurs et s'inscrivant dans l'axe d'une politique de qualité, elles présentent en outre l'avantage de servir "à armes égales" la notion un peu oubliée de spécialisation régionale.

Parallèlement à ces efforts des producteurs, la Communauté devra, pour sa part, assurer :

- la dynamisation de la demande communautaire : s'il est vrai que la consommation alimentaire dans la Communauté semble depuis plusieurs années se stabiliser ou croître de façon peu élastique, il n'est pas sûr que "la crise soit éternelle", ni même que l'évolution de comportements des ménages "au sein de la crise" se fasse au détriment de la consommation alimentaire ;
- l'adoption d'une attitude résolument tournée vers la conquête de marchés extérieurs, alors que, première importatrice mondiale, achetant au reste du monde trois fois plus de produits agricoles et alimentaires qu'elle ne lui en vend, elle a surtout jusqu'ici exporté "par accident" plus que par intérêt et volonté délibérée. Cette volonté, d'ailleurs, doit concerner la plus large gamme possible de produits tant en l'état que transformés.

Sur le commerce de la Communauté avec un certain nombre de pays tiers, en particulier du bassin méditerranéen

La Communauté a, au fil des années, conclu toute une série d'accords avec nombre de pays du bassin méditerranéen, accords consistant pour l'essentiel en l'octroi de conditions d'accès privilégiés pour des exportations agricoles. L'adhésion de l'Espagne à la Communauté, et par conséquent, la suppression à terme de toute mesure restrictive à l'égard des exportations de ce pays sur le marché communautaire élargi, peut compromettre gravement les courants d'exportation actuels des pays du bassin méditerranéen vers la Communauté. Les produits concernés sont principalement les tomates, l'huile d'olive et le vin.

En effet, s'il est vrai que l'Espagne, aujourd'hui pays tiers, réalise déjà une part très importante de ses exportations agricoles sur le marché des Neuf (82 % de ses exportations totales de fruits et de légumes frais : 88 % pour les mandarines, 80 % pour les oranges, 85 % pour les tomates, 66 % de, ses exportations totales de vin, etc.), il n'en reste pas moins qu'une réorientation vers la Communauté de la part de ses exportations allant aujourd'hui vers d'autres destinations, peut, à elle seule, compromettre dans une mesure proportionnellement beaucoup plus importante les exportations des pays tiers méditerranéens.

Cet "effet de substitution" mesuré ici de façon statique serait encore aggravé par un développement de la production espagnole dans les secteurs considérés.

A titre d'exemple, 77 % des exportations espagnoles d'huile d'olive - qui vont aujourd'hui sur d'autres marchés que la Communauté - représentent plus de 100 % des exportations totales de ce même produit pour les pays concernés. De même, la part des exportations espagnoles de tomates qui ne va pas sur la CEE - soit 15 % - représente en volume 40 % des exportations de ces pays vers la Communauté, celle-ci représentant elle-même plus de 90 % de leurs débouchés.

La Communauté ne peut ignorer ce problème. Dans le même temps, et quel que soit l'intérêt qu'elle ait pu marquer dans les années passées et qu'elle attache encore - et justement - à l'"approche globale" de l'aire méditerranéenne, elle ne peut se diviser contre elle-même. Dès l'adhésion - dans le principe - au terme de la période transitoire - dans les faits il ne pourra y avoir aucun mécanisme visant à freiner une éventuelle substitution des produits espagnols aux exportations actuelles des pays du bassin méditerranéen.

Il faut, par conséquent, réfléchir aux alternatives permettant de garder un contenu à cette "politique méditerranéenne" que la Communauté doit poursuivre et approfondir.

On peut avancer les suggestions suivantes :

a) la Communauté pourrait renforcer et réorienter ses efforts de coopération technique, scientifique et financière afin de favoriser dans les pays tiers concernés le développement de productions qui ne peuvent pas être facilement produites dans la C.E.E.- (avocats, pamplemousses, kiwis) et dont la consommation se développe en Europe. Ces produits pourraient, dans le cadre de nouveaux accords, se substituer à ceux qui font actuellement l'objet de ces accords commerciaux (tomates, poivrons, etc.) ;

b) le déficit structurel de la balance agro-alimentaire de ces pays tiers du bassin méditerranéen mérite toute l'attention de la C.E.E. En effet, il est le fait d'un besoin croissant en produits de base tels le lait, les céréales, etc. La recherche de l'équilibre de leur balance commerciale conduit ces pays à exporter des fruits et des légumes sur le marché européen.

En complément de la réorientation des productions, la Communauté pourrait fournir des produits de base à des conditions visant à réduire les charges d'importations de ces pays. Toutefois, ces livraisons à des conditions privilégiées ne manqueront pas de poser des problèmes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la C.E.E. auxquels celle-ci devra faire face.

En matière de finances communautaires

La question budgétaire concerne le fonctionnement de la Communauté dans sa globalité, mais intéresse tout particulièrement la politique agricole commune puisque celle-ci, unique politique jusqu'ici à faire l'objet d'une gestion intégrée au niveau communautaire, occupe tout naturellement une part déterminante du budget. L'élargissement à l'Espagne ne manquera pas d'avoir une incidence non négligeable sur les ressources communautaires dont dépendent, au premier chef, les moyens de fonctionnement de la politique agricole commune.

Les évaluations de la Commission font apparaître un accroissement net des dépenses agricoles de l'ordre de 1.200 MUCE/an du fait de l'adhésion de l'Espagne - et ce, au terme de la période transitoire.

Il faut y ajouter la source des dépenses potentielles que représente l'extension à l'Espagne de la politique de développement régional, de la politique sociale etc. Sans doute faut-il même y songer dans une optique dynamique ... celle d'une accélération des besoins. Car, sans prétendre que la Communauté voudrait demain "faire plus" pour le dernier membre du "club" qu'elle n'a fait jusqu'ici pour elle-même, on peut penser que l'intégration dans la Communauté d'un "vaste pays", qui représenterait à lui seul en 1981 un accroissement de 32 % de la population totale occupée dans l'agriculture et dont le niveau de vie se situe dans la partie basse de la fourchette communautaire, posera une fois de plus, mais de façon plus aiguë que par le passé, la "question structurelle", c'est-à-dire le souci d'un rééquilibrage entre régions de la Communauté avec tous les défis et toutes les exigences financières que cela implique

Face à ces perspectives, on ne voit pas d'alternative. Si la Communauté veut mener à bien le choix qu'elle a posé en faveur de l'élargissement, elle doit être prête à tirer les conséquences financières de ce choix, ce qui constitue un facteur supplémentaire tendant à modifier le plafond des ressources propres de la Communauté dès que le besoin s'en fera sentir, ce qui ne tardera pas. Il s'agit d'une décision politique qui dépend d'abord des Etats membres.

En même temps, et à côté des "ressources propres" qui restent pour l'instant strictement limitées, la Communauté devrait se doter de ressources de types nouveaux.

II. Problèmes sectoriels posés par l'élargissement

L'entrée de l'Espagne dans la Communauté posera des problèmes spécifiques dans un certain nombre de secteurs de production. Si l'extension de l'acquis communautaire à l'Espagne risque de créer des difficultés sur certains marchés de produits sensibles que sont ou que seront l'huile d'olive, le vin, les fruits et légumes, il faut songer aussi aux difficultés que l'entrée dans le jeu communautaire pourrait causer à certains secteurs de production espagnols - on pense ici en particulier à certaines productions animales telles la production laitière ou celle de viande bovine.

Pour l'ensemble des échanges agricoles et alimentaires entre l'Espagne et la Communauté, la période transitoire devra comporter des mécanismes destinés à compenser dans les échanges les différences de prix entre l'actuelle Communauté et le pays adhérent. Ces mécanismes devront être d'autant plus efficaces que, d'une part, les différences de prix à l'ouverture de la période transitoire seront plus grandes, que, d'autre part, les prix de marché seront sujets à de plus amples fluctuations selon le type de garanties ou de mécanismes de soutien des secteurs considérés.

Avec l'élargissement, des difficultés pourraient apparaître pour certains secteurs de production espagnols parmi ceux qu'il est convenu d'appeler les "productions du nord".

Pour des raisons de structures, de modifications dans les conditions d'approvisionnement, de prix aux producteurs parfois sensiblement plus élevés que les prix communautaires, des secteurs tels la production laitière, la production de viande bovine, la production betteravière peut-être, pourraient connaître des difficultés.

Ce sera le rôle de la période transitoire, dont on voit l'importance tant pour l'actuelle Communauté que pour l'Espagne elle-même de permettre les transitions et les adaptations nécessaires.

Fruits et légumes

Les statistiques de production et de prix dont on dispose font apparaître que, dans ce secteur, l'élargissement de la Communauté à l'Espagne posera des problèmes d'équilibre quantitatif sur certains produits. Beaucoup dépendra évidemment des évolutions que connaîtront les différentes productions espagnoles dans ce secteur ; apparaissent d'ores et déjà comme potentiellement excédentaires, ou susceptibles de connaître des déséquilibres régionaux de marché : les pommes, les poires, le raisin de table, les citrons, les pêches, les

tomates, les oignons, les poivrons, la salade, etc.

Aux aspects purement quantitatifs, s'ajoute dans ce secteur - "sensible" par excellence et qui ne bénéficie de de mécanismes de soutien très limités sur un nombre aussi très limité de produits - la question du prix. Les risques de perturbation des marchés qu'entraînerait une mise en communication trop rapide et sans précautions suffisantes de l'actuelle Communauté et de l'Espagne relèvent, en effet, des niveaux de prix que pratiquera le pays candidat plus encore que de problèmes d'ordre purement quantitatif.

Face aux problèmes d'ordre quantitatif auxquels sera confrontée la Communauté après l'élargissement, il faut rechercher les moyens de donner cohérence et équilibre à l'ensemble du secteur dans une Communauté élargie et d'éviter les bouleversements qui pourraient toucher des régions entières. Dans cette perspective, il faut rechercher entre régions de la Communauté une certaine complémentarité répondant aux spécificités climatologiques des régions concernées et susceptible d'alléger les difficultés des marchés et de répondre aux exigences des consommateurs.

Une meilleure stabilité dans le secteur des fruits et légumes passe par le renforcement de la préférence communautaire, l'application et le contrôle stricts du respect des normes du producteur au consommateur de la qualité communautaire, l'organisation économique des producteurs et enfin par des moyens de gestion plus efficaces du marché communautaire.

Il apparaît depuis longtemps nécessaire - et la perspective de l'adhésion de l'Espagne rend cette nécessité plus pressante - d'étendre largement la liste des produits faisant l'objet de prix de référence. La Communauté était fortement déficitaire dans la grande majorité des produits du secteur lors de la mise en place du marché commun : le niveau de ses productions aujourd'hui - et encore plus demain du fait de l'élargissement - explique la nécessité urgente pour la stabilité des marchés de l'extension des prix de référence. L'élargissement de la liste des produits faisant l'objet de prix de référence devrait être réalisé immédiatement afin d'éviter que des perturbations inacceptables se produisent sur les marchés dès la période de transition.

Concernant les produits auxquels s'appliquent, dans deux Etats membres, et pendant certaines périodes, des restrictions à l'importation en provenance de pays tiers (cf. annexe III du règlement 1305/72), l'expérience a montré que ce système dit "des calendriers" était particulièrement efficace, notamment pour les produits n'ayant pas de prix de référence. Comme on ne doit jamais supprimer une "bonne solution" au bénéfice d'une éventuelle "meilleure solution", la sagesse voudrait que les calendriers restent d'application tout au long de la période transitoire. A terme, l'instauration préalable de prix de référence vis-à-vis des pays tiers pour les produits concernés sera la condition sine qua non de la suppression des calendriers.

L'organisation économique du secteur doit prévoir le renforcement des groupements de producteurs. Par la maîtrise de la commercialisation, ou de la première mise en marché, et donc par une certaine maîtrise des apports, les groupements de producteurs devraient, à long terme, exercer indirectement une influence sur l'orientation et l'évolution des productions.

Si l'on entend que les groupements de producteurs puissent jouer effectivement leur rôle dans la stabilité des marchés, la Communauté devra apporter une réponse satisfaisante au problème posé par le non-respect de la part des producteurs non groupés, des disciplines que s'imposent à eux-mêmes les producteurs groupés.

Pour mieux gérer le marché, les groupements de producteurs doivent disposer d'outils plus complets. Il apparaît nécessaire d'étendre à un nombre sensiblement plus important de produits les mécanismes d'intervention (achats publics ou retraits par les groupements de producteurs) qui ne couvrent aujourd'hui que quelques produits. Outre le souci d'équité vis-à-vis d'un secteur qui bénéficie de garanties bien moindres que certaines autres grandes productions, il s'agit, en même temps, d'un souci d'efficacité. En effet, on peut penser que l'extension des mécanismes d'intervention à un nombre important de produits aura un effet de rééquilibrage au sein du secteur et qu'il favorisera une diversification de la production, au lieu de la concentration à laquelle on assiste aujourd'hui sur les rares produits bénéficiant de l'intervention, avec précisément pour résultat de faire jouer plus souvent celle-ci.

Enfin, il importe que l'aménagement des règlements prévoit dans les "situations de crise" (chute des cours) une mise en œuvre plus rapide et plus efficace des mesures de redressement.

Les agrumes

Hormis les problèmes généraux du secteur des fruits, se posa dans le secteur des agrumes la question des primes de pénétration auxquelles l'adhésion de l'Espagne ôterait, à terme, beaucoup de leur sens. Les primes de pénétration, cependant, outre les notions d'excentration ou de discontinuité territoriale, répondent aussi aux caractères spécifiques de certaines productions agrumicoles dans certaines régions de la Communauté.

Quand devrait être supprimée la prime de pénétration, il va de soi que les prix de référence correspondants - qui ont parfois été neutralisés en contrepartie de la prime - devraient être réactivés et régulièrement actualisés. Cette substitution ne devrait intervenir en toute hypothèse qu'au terme de la période transitoire.

Les orangeraias italiennes, du fait de leur actuelle orientation variétale (oranges pigmentées) devraient, dans le cadre de ce qui serait un ambitieux programme de reconversion, se voir conserver la prime de pénétration pour la durée de ce programme.

Le vin

Sans plus attendre il conviendra que l'interdiction de plantations nouvelles en vigueur dans la Communauté soit appliquée de la même façon en Espagne.

De même, le respect par l'Espagne de l'"acquis communautaire" signifiera la suppression de la pratique du entre vins rouges et vins blancs. La poursuite de coupage de cette pratique, outre qu'elle rendrait plus difficile la gestion à long terme du vignoble, rendrait impraticables ou incontrôlables les mécanismes d'intervention de la Communauté, qui s'adressent aux vins rouges, d'une part, aux vins blancs, d'autre part.

L'interdiction du coupage blanc/rouge aggravera les excédents de vin blanc espagnol qui pèseront sur les cours communautaires. Dans ce contexte, on suggérera la mise en œuvre d'une part, d'un plan de restructuration et de reconversion variétale en rouge dans les zones à vocation viticole affirmée, d'autre part de programmes d'arrachage et d'abandon définitif pour les zones ne répondant pas aux critères de zones à vocation viticole et où dominerait la production de blanc, ces actions s'inscrivant dans l'esprit des programmes de restructuration et de reconversion déjà entrepris dans certaines zones de la Communauté.

L'interdiction de l'arrosage que l'Espagne s'est déjà imposée, de règle ou d'usage, selon les Etats membres de l'actuelle Communauté, devrait être formalisée et étendue à toute la Communauté, à l'exception de zones très spécifiques étroitement délimitées et dans lesquelles un arrosage occasionnel constitue une condition sine qua non de la viabilité du vignoble.

Dans le même temps, l'enrichissement par sucrage dans les zones viticoles où il est encore autorisé devrait voir se substituer progressivement à la chaptalisation classique (sucre de betterave) l'utilisation de produits issus de la vigne c'est-à-dire en premier lieu de moûts de raisin.

Au-delà des orientations proposées ci-dessus au niveau de l'offre, il faut, du fait de l'adjonction au potentiel communautaire du premier ensemble vitivinicole mondial, prévoir des risques de déséquilibre plus grands que ceux qu'à dû traiter jusqu'ici la Communauté.

Dans cette perspective, la réglementation viticole devra prévoir un renforcement de la distillation préventive susceptible d'être mise en œuvre en début de campagne, en fonction des dernières prévisions de récolte et des stocks. Pour accroître l'efficacité de la distillation préventive, il faut évidemment se donner des moyens de "toucher" les quantités visées. La rendre plus attractive par le niveau des prix n'apparaît pas être la voie la plus efficace : soit le prix sera insuffisant, et le but ne sera pas atteint; soit le prix sera "trop" suffisant, et la

distillation préventive outrepassera son objet.

Deux hypothèses méritent d'être explorées, soit :

a) rendre la distillation préventive obligatoire, à l'image des prestations super-viniques susceptibles aujourd'hui d'être appelées en fonction du bilan de récolte ;

b) la rendre plus incitative en liant, par exemple, le fait de s'y prêter à l'éligibilité aux contrats de stockage ouverts en cours de campagne.

Les mesures à envisager dans le cadre de l'élargissement doivent s'attacher, tout autant qu'à la maîtrise de l'offre, au développement normal de la demande. A cet effet, il est impératif que la Communauté prenne les dispositions nécessaires pour lever les entraves à la consommation, et, en particulier, mène à son terme, et dans les meilleurs délais, l'harmonisation des droits et des accises en priorité entre les diverses catégories de boissons à l'intérieur de chaque Etat, en deuxième lieu entre ces Etats.

L'huile d'olive

L'Espagne dépasse largement l'autosuffisance avec un taux d'auto-provisionnement de l'ordre de 140 %.

Moins élevée qu'en Grèce par exemple, la consommation espagnole par habitant est sensiblement supérieure à la moyenne communautaire.

Alors que le rapport de prix de l'huile d'olive avec les autres huiles végétales dans la Communauté est de 2,4 : 1 pour le consommateur, (c'est-à-dire compte tenu de l'aide à la consommation), il est de 1,6 : 1 en Espagne.

La protection communautaire vis-à-vis des graines oléagineuses est nulle et minime vis-à-vis des huiles végétales; la protection espagnole est supérieure.

Le prix garanti aux producteurs de la Communauté (aide à la production comprise) est environ le double au niveau actuel du prix d'intervention espagnol, ce qui pourrait favoriser un accroissement de la production en Espagne.

Si la protection espagnole vis-à-vis des graines et huiles est alignée - en baisse - sur la protection communautaire, et simultanément les prix espagnols alignés - en hausse - sur les prix communautaires, il s'ensuivra une modification du rapport de prix huile d'olive/autres huiles végétales propres à porter un coup sérieux à la consommation espagnole et à faire apparaître des excédents dont l'écoulement impliquerait des dépenses considérables.

La question de l'huile d'olive et des autres huiles végétales offre un exemple de la façon à la fois rigoureuse et ouverte dont peut s'apprécier la notion d'acquis communautaire.

L'objectif majeur, en effet, dans le secteur de l'huile d'olive, est d'atteindre un rapport de prix qui permette le maintien de la consommation dans la Communauté élargie et ce, sans que l'obtention de ce rapport de prix à la consommation n'entraîne une aggravation sensible des dépenses.

Or, on le sait, l'extension pure et simple à l'Espagne du régime de prix communautaire et du régime de protection de la Communauté vis-à-vis des graines et huiles végétales importées rendrait nécessaire, pour le maintien de la consommation globale dans la Communauté élargie, un niveau de l'aide dite "à la consommation" qui pèserait lourd sur les finances communautaires : on évalue à quelque 650 MUCE, au terme de la période transitoire, le surcroît de dépenses qu'entraînerait l'application pure et simple à l'Espagne de l'actuel régime communautaire.

En matière d'huile d'olive, l'Espagne représentera avec l'Italie l'un des deux plus gros producteurs du monde. L'équation change ; l'approche doit changer.

Plutôt que d'appliquer l'actuel régime communautaire à l'Espagne, il conviendrait de rechercher un régime moins onéreux pour les finances communautaires dans le cadre d'une politique globale des matières grasses tenant compte de l'importance économique et sociale de l'huile d'olive dans la Communauté élargie.

Ce régime moins onéreux paraît d'autant plus nécessaire à étudier que le régime particulièrement libéral des graines et huiles végétales importées apparaît de plus en plus incompatible avec la politique agricole commune.

Les diverses propositions formulées depuis l'origine de la Communauté économique européenne, notamment l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des matières grasses qui s'est toujours heurtée à des difficultés majeures d'application, rendent indispensables une étude approfondie de ce problème susceptible de lever les nombreuses équivoques qui existent à ce sujet.

Le Comité a demandé à plusieurs reprises à la Commission d'entreprendre une telle étude. La Commission n'ayant pas donné suite à cette demande à ce jour, la section s'efforcera, à brève échéance, de combler cette lacune.

Parallèlement à la recherche de l'équilibre général du marché de l'huile d'olive, les actions devraient être entreprises au niveau de la production de façon à :

- 1) arrêter des programmes d'incitation à l'arrachage dans les zones où existent des possibilités de reconversion vers d'autres productions;
- 2) arrêter des programmes de restructuration visant à améliorer la productivité des oliveraies, à abaisser à terme les coûts de cette production et par là à rendre moins coûteuse sa commercialisation en l'adaptant aux besoins du marché;
- 3) veiller à ce que dès l'adhésion, aucune aide aux plantations nouvelles ne puisse être effectuée en Espagne, pas plus que ne le permet la réglementation dans l'actuelle Communauté.

Au niveau de la demande il conviendra d'établir l'inventaire et l'évaluation économique des débouchés potentiels sur les marchés extérieurs, notamment au Moyen-Orient et en Amérique latine où les habitudes alimentaires devraient permettre à court terme un développement de la consommation d'huile d'olive.

III. Remarque finale

Ainsi, s'agit-il, non pas de chercher à isoler les marchés de l'actuelle Communauté de ceux de l'Espagne, mais de s'efforcer d'assumer les spécificités de tous les partenaires - présents et futur(s) - dans le sens d'une cohérence plus globale qui doit rester l'objectif prioritaire de la Communauté.

L'entreprise, on le sait, pose de nombreuses difficultés. Elle nécessitera de la part de l'actuelle Communauté beaucoup de précautions. On l'a vu pour la période transitoire qui devra comporter des mécanismes efficaces d'égalisation des prix dans les échanges, au fur et à mesure de l'alignement des prix espagnols sur les prix communautaires. Celui-ci devra s'opérer sur une durée adaptée de sorte que de part et d'autres des frontières de l'actuelle Communauté, les productions, les régions, et en définitive les hommes qui font ces productions et ces régions, puissent s'adapter à la nouvelle dimension communautaire.

Mais ils ne le feront pas seuls. L'effort lié à l'élargissement ne saurait incomber à la seule production agricole, et aux agriculteurs déjà placés - pour ceux qui sont le plus directement concernés par l'élargissement - dans les régions les plus difficiles de notre Communauté.

En choisissant l'élargissement, la Communauté a exprimé une volonté politique très nette. Mais, il n'y a pas

de choix politique qui n'engage de moyens financiers nécessaires au succès. Faute de ceux-ci, l'élargissement se traduirait par des difficultés accrues de part et d'autre, difficultés risquant de conduire à l'aggravation des obstacles et des déconvenues qui marquent déjà la vie communautaire à dix. S'il y avait échec, la Communauté s'en ressentirait gravement en raison des possibles ferments de dislocation qui pourraient se manifester et dont on ne peut sous-estimer la portée. L'élargissement est un défi. Ce défi a été relevé. Tant la Communauté que l'Espagne n'ont plus désormais le droit de perdre.

B. Rapport de la section de l'Agriculture (Rapporteur: M. LAUGA)

[...]

6. Problèmes généraux posés par l'élargissement

L'élargissement de la Communauté à l'Espagne représente pour la politique agricole commune un événement majeur, et ce, pour de multiples raisons.

(i) L'importance de l'agriculture espagnole changera le visage de l'agriculture communautaire en augmentant :

- de 29 % sa superficie agricole utilisée ;
- de 80 % sa superficie irriguée de zones méditerranéennes ;
- de 32 % sa population active agricole ;
- de 32 % le nombre de ses exploitations agricoles.

Cette, augmentation de près d'1/3 de la dimension de l'agriculture communautaire, aussi bien au niveau des terres que des hommes qui la cultivent, mise en parallèle avec l'augmentation de 14 % du potentiel de consommation, fait apparaître un premier déséquilibre.

(ii) Les problèmes internes actuels de la Communauté à neuf risquent de s'aggraver avec l'élargissement à l'Espagne.

Il s'agit tout d'abord des déséquilibres de marché pour certains produits, l'accroissement des débouchés offerts par le marché espagnol n'étant pas en mesure d'apporter une solution aux produits excédentaires dans la CEE à neuf ou aux produits qui risquent de le devenir avec la venue sur le marché communautaire de la production espagnole (secteur des vins et fruits et légumes).

D'autre part, l'intégration de trois pays méditerranéens va poser dans des termes différents les problèmes des régions du sud de l'actuelle Communauté, alors que ces régions connaissent déjà les plus grandes déficiences socio-structurelles. A l'intérieur de l'Espagne, il existe déjà cette opposition nord-sud. La politique agricole commune, dont l'une des principales faiblesses a été, son incapacité à corriger les différences de structures, pourra-t-elle éviter d'engendrer de nouvelles inégalités ? Toutefois, l'intégration de trois pays méditerranéens donnera un poids politique plus important à ces producteurs du sud de la CEE.

Enfin, sur le plan budgétaire, et cela en plus des problèmes financiers actuels, l'élargissement impliquera un accroissement plus important des dépenses que des ressources, et ce, en vue de solutionner les déséquilibres précédemment évoqués. En effet, la Commission a pu estimer à 1.200 MUCE/an les dépenses nettes découlant de l'élargissement.

(iii) Sur le plan des rapports commerciaux de la Communauté, avec le reste du monde, l'adhésion de l'Espagne aura deux principales conséquences :

- le déficit agricole de la Communauté vis-à-vis des pays tiers augmentera puisque l'Espagne s'approvisionne

à raison de 90 % de ses importations agricoles auprès de pays tiers à la CEE à neuf ;

- d'autre part, pour le vin, l'huile d'olive et de nombreux fruits et légumes, la Communauté élargie connaîtra des taux d'auto-provisionnement supérieurs à 100 %. Il en résultera pour les pays tiers, et notamment pour les pays méditerranéens qui nous fournissent ces produits, des problèmes sérieux d'écoulement dans la Communauté (Tunisie - Maroc - Chypre; et dans une moindre mesure, Egypte - Turquie - Israël). Pour pallier le manque à gagner de ces pays, la Communauté élargie se verra sans doute pressée d'accorder des compensations financières à ces pays.

[...]

Les principaux problèmes

L'intégration de l'Espagne dans le contexte communautaire risque de s'avérer complexe, notamment en raison du déséquilibre entre la consistance de sa flotte de pêche et les ressources disponibles dans les zones de pêche nationales. Cela d'autant plus que la Communauté, dans sa composition actuelle, est déjà confrontée, bien que d'une façon moins aiguë au même problème.

Des conflits d'intérêt seront inévitables lorsqu'il s'agira d'inclure l'Espagne dans la répartition des quotas pour les zones communautaires dans lesquelles ce pays a des activités traditionnelles.

Certains problèmes vont également se poser dans le domaine des ressources externes. En effet, d'une part, les nombreux accords conclus par l'Espagne s'avèrent indispensables pour assurer un certain équilibre au secteur et, d'autre part, la reprise de certains d'entre eux dans l'acquis communautaire risque de s'avérer complexe lorsque ces accords impliquent des contreparties, notamment dans le domaine tarifaire.

En matière de structures, l'entité des problèmes est largement fonction des solutions qui seront retenues en matière de ressources internes et externes. On peut toutefois dès maintenant remarquer que le régime tarifaire particulier prévu dans le cadre des dispositions espagnoles concernant les joint ventures s'avère incompatible avec la réglementation communautaire. Dans ce cas également, les dispositions actuellement en vigueur en Espagne contribuent considérablement à assurer un certain équilibre au secteur.

Enfin, l'intégration du nouveau membre risque de poser de graves problèmes à l'industrie des conserves de sardines et de thon communautaire actuellement protégée non seulement par le tarif douanier commun mais, du moins dans certains Etats membres, par la possibilité d'appliquer des restrictions quantitatives (pour ces deux produits, il n'y a pas encore de régime commun à l'égard des pays tiers). Il s'agit, en effet, de produits pour lesquels l'industrie espagnole s'avère particulièrement compétitive.

7. Les problèmes généraux posés par l'adhésion à la Communauté tels qu'ils sont vus par les milieux sociaux-professionnels espagnols

En agriculture, des intérêts évidents existent tant pour la Communauté que pour l'Espagne mais aussi des problèmes laissant apparaître clairement que les problèmes qui vont se poser en Espagne dans certains secteurs très importants comme le lait, l'élevage, le sucre, le blé tendre et autres, affecteront des régions espagnoles plus vastes en superficie que celles supposées affectées dans la zone communautaire et, sans aucun doute, un plus grand nombre de personnes.

Les produits alimentaires provenant d'Espagne contribueront à l'amélioration qualitative des conditions de vie des consommateurs communautaires.

Du côté espagnol, on refuse absolument l'image qui s'est créée de ce que serait l'intégration de l'Espagne qui, agissant comme accélérateur de la dépression de régions et secteurs, provoquerait un choc à la Communauté.

De même, est-il à regretter qu'il n'ait pas été possible à ce jour de trouver une formule permettant aux

opinions espagnoles, tant au niveau officiel que privé, d'être présentes dans les conversations tendant à perfectionner et à compléter "l'acquis communautaire". Un autre élément de préoccupation est l'injustifiable délai mis à entamer effectivement les négociations dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, qui contraste avec l'avance prise dans d'autres secteurs.

L'adhésion doit être envisagée dans le respect absolu des trois principes de base de la politique agricole commune de libre circulation des marchandises, préférence communautaire et solidarité financière réelle. En outre, étant donné la nécessité d'objectiver le processus de négociation, une série de règles doivent être établies tendant à obtenir que l'agriculture fonctionne bien et mieux chaque jour dans l'ensemble de la Communauté et dans chacun des pays membres.

Dans l'esprit de la partie espagnole, ces exigences sont les suivantes :

- a) Tant l'agriculture des pays de la Communauté que l'agriculture espagnole devront tendre à maintenir les niveaux de production indispensables pour l'équilibre socio-économique des secteurs, aucun type de régression susceptible de mettre en péril les conditions dans lesquelles se déroulent l'activité économique des agriculteurs et éleveurs communautaires et espagnols n'étant admis.
- b) Garantir un développement du commerce intra-communautaire par des taxes symétriquement identiques pour l'ensemble des importations et exportations agro-alimentaires.
- c) Garantir qu'aucun secteur de l'exportation agro-alimentaire espagnol ne sera confronté à de plus mauvaises conditions d'accession aux marchés du reste des pays communautaires qu'aucun pays tiers.
- d) Etant donné la qualité inférieure de vie de l'Espagne par rapport à la Communauté, garantir que dans les transferts de ressources financières le solde global net soit positif en faveur de l'Espagne.
- e) Chercher des solutions spécifiques pour les régions de notre territoire qui ont un régime économique-fiscal propre et sur lesquelles l'adhésion aura des effets inflationnistes particuliers.
- f) Permettre, sans plus tarder, la participation des secteurs sociaux et économiques espagnols dans la prise de décisions de la politique agricole commune.
- g) Etablir des mécanismes qui assurent la continuité et le renforcement des relations traditionnelles de l'Espagne avec la zone des pays hispaniques, dans le but de renforcer les relations de l'Europe élargie avec ladite zone.
- h) En matière de prix agricoles communs, évaluer les conséquences découlant de la nécessité d'exprimer ceux-ci en ECU. Si les problèmes monétaires ont été endigués à partir de l'établissement du système monétaire européen, la difficulté persiste de concilier la valeur de change quand celle-ci s'exprime dans une monnaie dont le cours officiel ne peut enregistrer ponctuellement les effets inflationnistes différents dans chaque pays. Pour cela, il paraît essentiel de mettre en relief qu'en l'absence de la monnaie commune souhaitée, parler de prix agricoles communs est une abstraction qui achève d'altérer les conditions de concurrence sur le marché.
- i) Au cours des discussions entre membres de la section de l'agriculture et la délégation espagnole, un certain nombre de questions précises furent posées à celle-ci et en particulier :
 - L'agriculture espagnole accepterait-elle certaines limitations de ses productions agricoles (notamment de l'huile, du vin et des fruits et légumes) dans le but d'éviter des situations excédentaires au niveau communautaire ?
 - L'Espagne serait-elle prête à accepter, comme geste de bonne volonté, la suppression du commerce d'Etat, la diminution des droits de douane et l'application de la TVA ?

- Les milieux socioprofessionnels espagnols accepteront-ils les conséquences qu'aura pour l'agriculture espagnole de la réforme en cours de la politique agricole commune ?
- Comment expliquer les accroissements spectaculaires de certaines productions agricoles (notamment du vin et des céréales) au cours des deux dernières campagnes ?

En réponse à ces quelques questions la délégation espagnole fit valoir que :

Il paraît injuste aux Espagnols que l'on cherche à limiter certaines productions qui pourraient être développées tant du point de vue rendement que technique, avec des répercussions sur le revenu des agriculteurs, dans la mesure où d'autres productions du secteur agricole communautaire ont atteint des niveaux déjà très développés. La limitation des productions doit se faire de façon globale, en prenant en compte tous les produits et tous les pays. La préférence communautaire doit aussi jouer pour les produits de substitution, de sorte que les problèmes d'excédents, dans le secteur de l'huile d'olive par exemple, ne puissent être réglés sans que soient prises en considération préalablement les importations communautaires d'huiles d'autres provenances.

Bien que les thèmes exposés dans la seconde question soient du ressort de l'Etat, les milieux socioprofessionnels espagnols estiment que de telles mesures ne pourront être mises en œuvre qu'à condition que des garanties suffisantes de sauvegarde de la production soient données, tant que les perspectives d'adhésion de l'Espagne à la Communauté demeurent incertaines. La population espagnole a le sentiment que les pays actuels de la Communauté n'ont pas réellement le désir de voir l'Espagne accéder à l'adhésion, étant donné les obstacles et les retards qu'ils apportent constamment aux négociations d'adhésion, théoriquement entamée.

Pour ce qui est d'accepter la réforme de la politique agricole commune, la délégation espagnole estime que ces modifications ne seront pleinement acceptées que dans la mesure où les instances espagnoles auront été invitées à participer aux travaux d'élaboration de la réforme et que les aspects nouveaux résultant de l'adhésion de l'Espagne auront été pris en considération.

Pour ce qui est de l'augmentation de certaines productions ces dernières années, les statistiques prouvent l'énorme dépendance des productions agricoles espagnoles des conditions climatiques, une progression ou une baisse du rendement n'étant pas rares si l'on considère simplement les récoltes annuelles.

[...]