Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1989)

Heft: 2

Artikel: Situation actuelle de la PAC et les options futures

Autor: Carro Castrillo, Angel C.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966440

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SITUATION ACTUELLE DE LA PAC ET LES OPTIONS FUTURES

A. C. Carro Castrillo

1. Introduction

Je suis confronté aujourd'hui à une tâche difficile: commenter la situation actuelle de la Politique Agricole Commune (PAC) et en esquisser les options possibles pour le futur. Cette tâche est difficile pour trois raisons.

La première raison réside dans l'ampleur du sujet agricole en lui-même. La seconde réside dans le fait que l'environnement général, économique et politique, exerce une importante influence, peut-être croissante sur l'évolution de la PAC. Je suis donc tenu à aborder cet aspect également. La troisième difficulté est due à un problème de calendrier, car nous vivons une semaine cruciale pour les négociations multilatérales. S'il est clair que nous procédons à la réforme de la PAC avant tout et principalement pour des raisons intérieures, le résultat des négociations de Genève conditionne l'environnement international dans lequel cette réforme doit s'inscrire.

Vu le peu de temps dont je dispose, j'essaierai donc de brosser un tableau général de la situation, en insistant plus sur la philosophie politique existante que sur les mesures en elles-même.

2. Pourquoi la reforme est-elle nécessaire?

La nécessité de la réforme apparait clairement à la lecture du tableau 1: "Evolution des indicateurs économiques de base en termes réels de 1975 à 1987".

Le rythme de croissance des dépenses du FEOGA-Garantie est beaucoup plus rapide que le rythme de croissance du PIB total et de la Production agricole finale, alors que la Valeur ajoutée nette (VAN) agricole diminue pendant la même période. La dernière colonne du tableau 1 exprime l'évolution du revenu agricole au travers de l'indicateur Valeur ajoutée nette par UTA (Unité de travail annuel). Cet indicateur oscille pendant la période considérée autour de 100. Ceci signifie que l'augmentation des dépenses agricoles ne s'est pas traduite par une amélioration de la situation des revenus des exploitations agricoles. Il faut de plus signaler que la poursuite de l'exode rurale, avec son influence directe sur le dénominateur de cet indicateur économique, a également contribué à assurer cette stabilité des revenus.

3. Les documents qui nous donnent la philosophie de la reforme

3.1. Le "Livre Vert"

Le concept du "Livre vert" est bien connu. Il recouvre deux communications de la Commission au Parlement européenne et au Conseil de 1985:

- "Perspectives de la PAC"[1]
- "Un avenir pour l'agriculture européene".[2]

Ces deux communications sont le fruit d'une longue réflexion des services de la Commission et de larges consultations de tous les groupes socio-professionnels intéressés. Le Livre vert définit une philosophie

---

[1]COM(85) 333 du 13.07.1985
[2]COM(85) 750 du 18.12.1985

d'action. Il annonce des mesures pour le futur, mais n'a pas de caractère légal contraignant. Je me suis permis de résumer dans un tableau (no 2) les axes principaux d'action pour la réforme.

TABLEAU 1: EVOLUTION DES INDICATEURS ECONOMIQUES DE BASE EN TERMES REELS DE 1985 A 1987 - EUR 10 -

Indices de base 1975 = 100

Années	Dépenses FEOGA-Garantie (1)	PIB total (2)	Production agric. finale (2)	VAN agricole (1)	VAN par UTA (1)
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	112.4	105.1	99.9	100.6	102.5
1977	126.4	107.9	104.0	96.3	95.1
1978	148.8	111.2	109.4	96.9	97.9
1979	166.3	115.1	113.5	93.1	96.3
1980	164.8	116.5	115.3	86.2	91.1
1981	146.8	116.7	115.7	86.8	94.9
1982	151.6	117.5	121.8	92.9	104.7
1983	182.2	119.2	121.4	87.4	98.8
1983	199.1	122.1	125.3	88.6	102.1
1985	207.4	125.1	124.4	82.7	97.2
1986	223.5	128.3	127.2	82.7	98.7
1987	(3) 264.0	131.3	126.5	77.5	94.9

(1) En termes réels (déflateur du PIB)
(2) A prix constant
(3) Y compris les dépenses reportés en 1988 mais affectés à novembre et décembre 1987

PIB: Produit intérieur brut au prix du marché
VAN: Valeur ajoutée nette au côut des facteurs
UTA: Unité de travail annuel

Sources: Eurostat - DG VI.

Pour les personnes qui connaissent la PAC, la lecture du tableau 2 permet de constater que la plupart des mesures qui sont annoncées dans le Livre vert ont été soit déjà adoptées, soit sont à l'état de propositions de la Commission.

TABLEAU 2: LE LIVRE VERT

1. POLITIQUE DES PRIX ET DES MARCHES 1.1 POLITIQUE RESTRECTIVE DES PRIX 1.2 AUGMENTATION DE LA CORESPONSABILITE DES PRODUCTEURS 1.3 MODIFICATION DE L' INTERVENTION: - ASSOUPLISSEMENT ET MODULATION DE LA GESTION - NORMES DE QUALITE PLUS SEVERES - ECOULEMENT DES STOCKS RESIDUELS DU PASSE 1.4 QUOTAS DE PRODUCTION (EVENTUELLMENT) 1.5 ENCOURAGEMENT DES UTILISATIONS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES
2. POLITIQUE DES STRUCTURES 2.1 MODERNISATION DE L'OUTIL DE PRODUCTION 2.2 AMELIORATION DE LA COMMERCIALISATION ET DE LA TRANSFORMATION 2.3 RECONVERSION DE LA PRODUCTION 2.4 REDUCTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION: - FORESTATION - EXTENSIFICATION - PREPENSION - GEL DES TERRES 2.5 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET MAINTIEN DE L'ESPACE RURAL
3. POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT 3.1 MESURES EN FAVEUR DES PETITS AGRICULTEURS 3.2 AIDES DIRECTES AU REVENU

3.2. Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe

Ce document[3] fixe la stratégie de la Commission pour mener à bien la réalisation de l'Acte unique. Cette communication a été discutée sans succès à deux reprises par le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement (à Bruxelles en juin 1987 et à Copenhague en décembre 1987) avant d'être adopté au Conseil européen "extraordinaire" de février 1988 à Bruxelles.

---

[3]COM(85) 100 du 15.02.1987

Qu'est-ce que l'Acte unique?

L'Acte unique réunit dans un seul traité les dispositions par lesquelles sont modifiés le traités consitutifs des Communautés et celles relatives à la coopération politique. Il s'agit de la révision la plus consistante du Traité de Rome depuis trente ans, il dote la Communauté de nouvelles dimensions et renforce sa capacité de décision. Il a été signé en février 1986 et est entré en vigueur le 1er juillet 1987.

L'Acte unique:

- améliore de manière significative le fonctionnement institutionnel des institutions communautaires (extension des possibilités de décision à la majorité qualifiée et renforcement du rôle du Parlement européen);

- fixe dans un acte solennel les objectifs de la réalisation du marché intérieur et du renforcement de la cohésion économique et sociale;

- étend le champ d'action communautaire à des domaines qui n'étaient pas prévus par le Traité de Rome: l'environnement et la recherche;

- institue la coopération en matière de politique extérieure.

Il n'est pas nécessaire d'entrer das les détails du texte. Un examen de la structure du document, reproduite dans le tableau 3, est suffisant pour comprendre la philosophie de la démarche. Ce document met en évidence 5 conditions nécessaires pur le succès et 5 réformes à entreprendre. Certains d'entre vous s'étonneront peut-être du fait que j'aborde dans mon exposé des points qui semblent être, pour certains d'entre eux, relativement éloignés de la problématique de la

PAC. Pour illustrer les relations existantes entre les divers points, permettez moi d'esquisser brièvement les forces politiques en présence lors de la discussion de ce document. Ayant fait cela, ces relations apparaitront de manière plus claire et je pourrai aborder directement le point 4 de mon exposé: les conclusions du Conseil européen de février 1988.

TABLEAU 3: COMMUNICATION DE LA COMMISSION

INTRODUCTION
I. LES CONDITIONS DU SUCCES: A. UN ESPACE ECONOMIQUE COMMUN B. UNE CROISSANCE ECONOMIQUE PLUS FORTE C. UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS D. UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE RENFORCEE E. UNE POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNE ET FERME
II. LES REFORMES A ENTREPRENDRE A. UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ADAPTEE AU NIVEAU CONTEXTE MONDIAL B. DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES A REEL IMPACT ECONOMIQUE C. DES RESSOURCES FINANCIERES SUFFISANTES, STABLES ET GARANTIES D. LES MODALITES D'UNE DISCIPLINE BUDGETAIRE RENFORCEE E. DE NOUVELLES REGLES DE GESTION BUDGETAIRE

Pour les Etats membres les moins développés, en particulier l'Espagne, accepter le marché intérieur (un espace économique commun et une croissance économique plus forte - conditions A et B) est seulement possible si un effort concret est fait pour renforcer la cohésion économique et sociale. Cet effort devant consister dans la réforme des Fonds à finalité structurelle: Le FSE[4], le FEDER[5] et le FEOGA-Orientation[6] et dans le doublement de leurs moyens budgétaires (des politiques communautaires à réel impact économique - réforme B). Malheureusement, ce doublement ne peut pas se faire

---

[4]Fonds Social Européen
[5]Fonds Européen de Développement Régional
[6]Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

avec des ressources propres existantes à ce moment (des ressources financières suffisantes, stables et garanties - réforme C).

En revanche, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ne sont pas prêts à accepter des nouvelles ressources propres pour la Communauté si les dépenses agricoles ne sont pas mises sous contrôle (une politique agricole commune adaptée au nouveau contexte mondial et une politique extérieure commune et ferme - réforme A et condition E - ainsi qu'une discipline budgétaire renforcée - condition D et réformes D et E).

Pour résoudre ce dilemme, la Commission propose la généralisation du mécanisme des stabilisateurs budgétaires. Ce mécanisme consiste en une quantité maximale garantie (QMG) pour l'ensemble de la Communauté par produit, complètée par un système automatique de réduction des prix si cette quantité est dépassée. Comme mesures d'accompagnement, la Commission propose en outre les aides directes au revenu et la retraite anticipée pour les agriculteurs de 55 ans et plus.

La France et la République Fédérale d'Allemagne jugent les propositions de la Commission trop dures pour leurs agriculteurs et donc inacceptables. C'est cette situation de blocage qui a provoqué l'échec des négociations. L'élément nouveau qui a permis un accord en février est l'apparition d'une mesure d'accompagnement supplémentaire, le gel des terres. Cette mesure a, en plus de son effet sur l'offre, une fonction d'amortisseur socio-économique. L'agriculteur peut en effet mettre une partie de son revenu (la prime par hectare couvre son manque à gagner) à l'abri des baisses de prix éventuelles découlant de l'application des stabilisateurs.

4. Conclusions du conseil européen de fevrier 1988

La solution du problème agricole, il est vrai avec des stabilisteurs moins durs que ceux de la proposition originale de la Commission, a permis l'adoption du "Paquet Delors", le document "Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe".

La conjonction de tous les éléments du "Paquet Delors": réforme de la PAC, réforme des Fonds, doublement des Fonds structurels, ressources propres, discipline budgétaire et nouvelles règles de gestion budgétaire permettent d'aboutir aux dépenses prévisionnelles suivantes pour 1992, telles qu'elles apparaissent dans le tableau 4. Ce tableau est un bon résumé de l'ensemble des orientations retenues.

La première ligne du tableau 4 montre l'évolution prévisible des dépenses du FEOGA-Garantie, compte tenu de la discipline budgétaire. Dans le tableau 1, il apparaissait que sur la période 1975-1987, le taux de croissance annuel en termes réels des dépenses agricoles est de 7.5 %. La discipline budgétaire fixe de taux de croissance annuel à maximum 74 % du taux de croissance annuel duPIB soit, d'après les prévisions disponibles pour l'évolution du PIB communautaire pour les prochaines années, un taux de 1.9 %. Ce taux doit s'appliquer sur la base des dépenses prévisibles pour 1988: 27500 millions d'écus. La comparaison entre les deux taux - 7.5 % et 1.9 % - met en évidence la sévérité de la discipline budgétaire et cela d'autant plus que l'intégration progressive des agricultures portugaise et espagnole aux mécanismes de soutien des marchés doit se faire à l'intérieur de cette enveloppe

budgétaire globale.[7]

La deuxième ligne du tableau indique que le financement des mesure de déstockage se fait en dehors de la discipline budgétaire. Il est important de signaler qu'il s'agit ici des stocks accumulés par le passé. L'écoulement des éventuels stocks futurs doit lui se faire à l'intérieur de l'enveloppe FEOGA-Garantie, c'est-à-dire en respectant les contraintes de la discipline budgétaire. La troisième ligne du tableau montre qu'un budget maximum de 600 millions d'ècus par an est assigné aux deux nouvelles mesures d'accompagnement, le gel des terres et les aides directes au revenu. La mise en évidence de ces deux mesures, ainsi que la fixation d'un plafond budgétaire spécifique répond au soucis d'utiliser ces deux nouveaux instruments avec une certaine prudence et d'éviter un dérapage des dépenses.

La ligne 4 du tableau indique le doublement partiel des fonds structurels à l'horizon 1992, le doublement effectif des fonds structurels sera réalisé en 1993[8]. L'avant dernière ligne du tableau correspond à la création d'une réserve monétaire, réserve qui a pour objet d'amortir les conséquences pour le budget communautaire de l'instabilité des taux de change au niveau mondial, en particulier entre le dollar et l'écu. En effet, on estime que pour chaque point de pourcentage de baisse du dollar en écu, les dépenses de la PAC augmentent de 80 millions d'écus. Ainsi, l'accroissement des dépenses de la PAC imputable à la chute du dollar est estimé à 1600 millions d'écus dus à une baisse des recettes.

---

[7]L'évolution à la hausse des prix agricoles sur le marché mondial en 1988 et 1989 a permis de substantielles économies pour le budget communautaire.
[8]En 1992 seront doublés les fonds structurels destinés aux régions en retard de développement.

Ces quelques remarques mettent en évidence l'importance primordiale pour le secteur agricole des conclusions du Conseil européen de février 1988.

TABLEAU 4

	1988	1992
FEOGA SECTION "GARANTIE"	27.5	29.6
FINANCEMENT DES MESURES DE DESTOCKAGE	1.2	1.4
SET-ASIDE-AIDES AU REVENU	0	0.6
FONDS STRUCTURELS PEDIP (PROGRAMM EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL) (1) TOTAL DES ACTIONS STRUCTURELLES	7.7 0.1 7.8	12.9 0.1 13
POLITIQUES A DOTATIONS PLURIANNUELLES (RECHERCHE - PIM)	1.4	2.4
AUTRES POLITIQUES	1.7	2.8
REMBOURSEMENT ET ADMINISTRATIONS	3.5	2
RESERVE MONETAIRE	1	1
	44.1	52.8

(1) LIGNE SPECIALE DEVANT ETRE INSCRITE AU BUDGET DE 1988 A 1992

5. La situation actuelle

5.1. La réforme des Fonds structurels

En prenant le risque de simplifier à l'extrème, la réforme des fonds peut être résumée de la façon suivante:[9]

- La base juridique de la réforme est l'article 130 de l'Acte unique, article qui fixe l'objectif de la cohésion économique et sociale;

- la Réforme repose sur 4 grands principes:

  - Concentration
  - Dotation financière adéquate
  - Nouvelle méthode d'intervention
  - Simplification

Le principe de la concentration se matérialise par la fixation de 5 objectifs prioritaires, dont le libellé est repris dans le tableau no 5, par une concentration des actions au niveau géographique sur certaines zones et par une répartition des tâches entre les trois Fonds en fonction des objectifs visés.

La nouvelle méthode de travail est basée sur trois concepts: la complémentarité de l'action communautaire par rapport à l'action nationale, le parténariat, c'est-à-dire une collaboration accrue entre la Commission, les autorités régionales, et la programmation, c'est-à-dire passer du financement de projets individuels à celui de programmes opérationnels.

---

[9]Règl.(CEE) no 2052/88 du Conseil du 24.06.1988 et Règl. (CEE) 4253/88, 4254/88, 4255/88 et 4256/88 du Conseil du 19.12.1988

TABLEAU 5: OBJECTIFS PRIORITAIRES

1) Promouvoir le développment et l'ajustement structurel des régions en retard de développment, ci-après dénommé "objectif 1";
2) reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbains) gravement affectées par le déclin industriel, ci-après dénommé "objectif 2";
3) combattre le chômage de longue durée, ci-après dénommé "objectif 3";
4) faciliter l'insertion professionelle des jeunes, ci-après dénommé "objectif 4";
5) dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, a) accélérer l'adaptation des structures agricoles; b) promouvoir le développement des zones rurales; ci-après dénommés "objectifs n°5a) et 5b)".

Les objectifs prioritaires sont au nombre de 5, mais pour le rendre plus opérationnel, l'objectif agricole a été divisé en 2 sous-objectifs. De nouveau, certains d'entre vous s'étonneront peut-être de ma présentation très générale et relativement peu agricole. Cette approche me semble néanmoins nécessaire car la définition des objectifs prioritaires ne constitue que le premier pas de la démarche suivie pour la réforme des Fonds structurels. Le second pas consiste à déterminer quels Fonds (FSE, FEDER, FEOGA-Orientation) contribueront à la réalisation de chaque objectif et le troisième pas, fondamental, consiste à déterminer dans quelles régions et zones ces objectifs seront poursuivis. La politique structurelle dans le domaine agricole sera appliquée de façon modulée selon la catégorie dans laquelle la région sera classée.

Pour l'objectif no 1 - régions en retard de développement - et pour l'objectif no 5b - développement des zones rurales - les trois Fonds participent ensemble. Pour l'objectif no 2 - zones affectées par le déclin industriel - interviendront le FSE et le FEDER. Le FSE agira seul pour combattre le chômage de longue durée (objectif 3) et pour faciliter l'insertion profes-

sionnelle des jeunes (objectif 4), alors que le FEOGA-Orientation est responsable pour accélérer l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a).

Pour le domaine agricole, il est nécessaire de s'intéresser aux critères de sélection des régions pour l'objectif 1 et l'objectif 5b. Sont considérées comme des régions en retard de développement, celles dont le PIB régional est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, l'indicateur étant exprimé en PPA (Parités du Pouvoir d'Achat). Le résultat de l'application de ce critère conduit à la répartition géographique reproduite à la carte no 1: l'ensemble du territoire national pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande, l'Irlande du Nord pour le Royaume-Uni, la Corse et les DOM (Département d'outre-mer) pour la France, le sud de l'Italie (Abruzzi, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia) et une grande partie de l'Espagne (Andalucia, Asturias, Castilla y Leon, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia).

Pour déterminer les régions objectif 5b, les critères sont la part de l'emploi agricole, le revenu agricole et le revenu régional. En outre, sur demande justifiée de l'Etat membre, les critères suivants peuvent être utilisés: faible densité de population et risque de dépeuplement, caractère périphérique des zones, sensibilité à l'evolution du secteur active, pressions sur l'environnement et l'espace rural, situation à l'intérieur des zones de montagne ou défavorisées (selon la directive 75/268/CEE). Un projet de liste des régions 5b a été approuvé par la Commission ce mercredi 5 avril. L'adoption formelle de cette liste étant soumise à l'avis du comité consultatif, cette liste ne peut pas être diffusée actuellement. La Commission a tenu compte pour l'élaboration de ce projet de liste de l'impératif de concentration effective des interventions sur les zones souffrant des problèmes de développement rural les plus graves.

Les actions communes visant l'accélération de l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a) s'appliquent dans toutes les régions, mais avec un taux de cofinancement communautaire plus élevé dans les régions objectif 1. Les actions communes envisageables sont reprises à l'article 2 du réglement (CEE) no 4556/88. Les actions les plus connues sont notamment le gel des terres, l'extensification et la reconversion, la prépension, les indemnités compensatoires de montagne, les aides à l'investissement, les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, les aides à la transformation et à la commercialisation. L'adaption des mesures horizontales existantes doit être réalisée avant le 31 décembre 1989.

Dans les régions objectif 1, des actions visant un développement et un renforcement des structures agricoles et sylvicoles peuvent être également fiancées par le Fonds, ainsi que celles visant le maintien de l'espace naturel et le développement rural (la liste des mesures est définie à l'article 5 du réglement no 4256/88). Dans les régions 5b, des plans de développement rural peuvent être financés.

5.2. Mesures structurelles spécifiques

Il s'agit de faire le point sur les mesures structurelles faisant partie de l'accord politique de février 1988.

En ce qui concerne le gel des terres, au 14 mars 1989, 8 Etats membres appliquaient la mesure, 2 Etats membres étaient en infraction, 1 Etat membre n'avait pas communiqué les données statistiques. Il faut signaler que le Portugal est le seul Etat membre qui ne soit pas obligé par la réglementation communautaire à appliquer le gel des terres sur son territoire. A cette date, 250000 hectares ont été retirés de la production,

principalement en RFA et au Royaume-uni, qui sont les Etats membres connaissant le mieux ce type d'instrument, le gel des terres étant pratiqué au niveau régional en RFA avant l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire.

En ce qui concerne l'extensification, les Etats membres sont autorisés à se limiter, si les conditions requises sont réunies, à des projets pilotes dans ce domaine jusqu'à la date du 31 décembre 1990. En ce qui concerne la reconversion de la production, la proposition de règlement de la Commission est encore en discussion au Conseil. Des problèmes subsistent en ce qui concerne trois secteurs sensibles: petits fruits, animaux à fourrures, plantes ornementales et fleurs. Pour la prépension, le régime est non obligatoire pour les Etats membres. Les renseignements ne sont pas encore disponibles concernent la portée de cette mesure.

5.3. Aides directes au revenu agricole

Cette mesure a été adoptée formellement en mars 1989[10]. Il s'agit d'un nouvel instrument destiné à soutenir les exploitations agricoles fragilisées par les nouvelles conditions des marchés et qui, en raison de leur situation économique et structurelle, ne sont pas en mesure de mener à bien, seules, le processus d'adaptation.

Les caractéristiques principales de la mesure sont:

- Les Etats membres doivent présenter des programmes d'aides au revenu agricole (PARA), ces programmes doivent être approuvés par la Commission;

---

[10]Règlement (CEE) no 768/89 du Conseil du 21.03.1989

- l'octroi de l'aide et sont montant est lié au préjudice pouvant découler des ajustements des marchés subi par les agriculteurs;

- les aides sont limitées aux exploitants agricoles dont le revenu global (agricole et extra-agricole) ne dépasse pas un certain seuil;

- l'aide est limitée dans le temps (maximum 5 ans);

- l'aide est dégressive;

- l'aide est soumise à un double plafond: 2500 écus par UTA et par an et à un pourcentage du PIB régional (pas encore fixé);

- le cofinancement communautaire est limité aux exploitants à titre principal; le montant éligible au cofinancement est de 1000 écus/UTA/an;

- le taux de cofinancement est de 70 % pour les régions objectif 1 et 25 % pour les autres;

- le montant budgétaire total est limité à 300 millions d'écus en 1992.

5.4. Mesures de marché

En ce qui concerne l'adaptation des organisations communes de marché (OCM), il ne reste que l'OCM viande ovine, parmi les grandes OCM, qui doit encore être réformée, après l'accord intervenu en janvier 1989 pour la viande bovine.

En ce qui concerne la proposition de prix pour la campagne 1989/90, la Commission éprouve certaines difficultés pour faire accepter sont approche. Notre proposition comporte 6 volets principaux qui peuvent être résumés ainsi:

- gel des prix institutionnels généralisé sauf pour certains produits, en particulier pour le sucre: -5.0 %;

- extension ou aménagement des stabilisateurs budgétaires;

- aménagement de l'intervention;

- amélioration de la qualité;

- mesures agrimonétaires;

- renforcement de la lutte contre les fraudes.

L'incidence de la proposition de prix sur les prix de soutien a été estimé de la Communauté à -0.2 % en écus et à +0.6 % en monnaies nationales. Les Etats membres acceptent le gel des prix et les conséquences de l'application des stabilisateurs, mais ils ne peuvent pas en général accepter les baisses de prix supplémentaires et la réduction des majorations mensuelles (-25 %).

Les effets des stabilisateurs ont été parfois drastiques pendant la campagne 1988/89. Pour les céréales, une taxe de coresponsabilité de 1.6 % a été prélevée et une baisse de prix de 3 % sera appliquée pour la campagne 1989/90. Le prix indicatif pour la campagne 1988/89 a été réduit de 7.65 % pour le colza et de 19.8 % pour le tournesol. Le prix d'objectif pour la campagne 1988/89 a été réduit de 10.35 % pour le soja

et de 20.0 % pour le coton. La baisse pour le coton aurait pu être plus élevée si le butoir de 20 % n'avait pas existé.

5.5. Environnement et agriculture

La Commission a publié une communication au Parlement européen et au Conseil sur ce sujet le 8 juin 1988[11]. Par manque de temps, je ne peux pas traiter ce document qui vise à promouvoir une approche plus intégrée des interrelations entre les contraintes imposées par le respect de l'environnement et les réalités économiques liées à l'exercice de l'activité agricole. Je tiens néanmoins à signaler qu'une proposition de directive est actuellement en discussion au Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates[12]. Selon cette proposition, les Etats membres devront déterminer les zones sensibles de leur territoires où la limite maximale de 50 ml de nitrates par litre d'eau potable est atteinte ou risque d'être atteinte. Dans ces zones sensibles, des pratiques culturales précises, ainsi qu'une charge par hectare maximale, devront être respectées.

5.6. Stratégie et action de la Communauté dans le secteur forestier

Le 23 septembre 1988, la Commission a publié sa communication sur ce sujet[13]. Cette communication contient un programme d'action pour la période 1989/92 comportant les 8 propositions suivantes:

---

[11] COM(88) 338 final
[12] COM(88) 708 du 5.01.1989
[13] COM(88) 255

a) extension et renforcement financier des aides au boisement des surfaces agricoles dans le cadre du règlement 797/85;

b) financement des plans opérationnels pour le développement des forêts en vue de la protection de l'environnement et du développement d'activités alternatives à l'acriculture dans les zones relevant des objectifs 1 et 5b) (mise en oeuvre de la réforme des Fonds structurels);

c) révision du réglement 355/77 pour étendre les aides à la commercialisation et à la transformation:

   1) au liège et produits dérivés;
   2) au bois et produits dérivés;

d) création d'un Comité permanent forestier;

e) renforcement de l'action commune contre la pollution atmosphérique (modification du réglement 3528/86);

f) renforcement de l'action commune contre les incendies (modification du réglement 3529/86);

g) création d'un système communautaire d'information et de communication des données (EFICS).

5.7. Avenir du monde rural

La Commission a présenté sa communication le 28 juillet 1988[14]. Il s'agit en fait de la publication du troisième rapport interne sur ce sujet. Il s'agit d'un "Li-

---

[14] COM(88) 501

vre vert", c'est-à-dire un document philosophique sur la thématique du monde rural. Le terme philosophique est employé ici car il s'agit d'un document qui, partant d'une analyse de la situation et des problèmes existants, annonce des actions et des mesures possibles, mais sans avoir de caractère légal contraignant. Certaines des idées présentées dans ce document pourront aboutir à l'avenir à des réglements communautaires.

6. Conditions générales influençant les options futures de la PAC

6.1. L'Acte unique

Comme je l'ai signalé précédemment, l'Acte unique contient quatre éléments principaux qui ont tous un certain impact sur l'agriculture et sur les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité agricole. Ces quatres éléments ont donc également une influence sur le processus de réforme de la PAC.

Le premier point à considérer est la réforme institutionnelle. Elle élargit les possibilités de prise de décision à la majorité qualifée avec consultation du Parlement européen, Parlement qui connait une extension de ses pouvoirs. Le rôle de la Commission est également renforcé. Dans le domaine agricole, une partie importante des décisions est prise en utilisant comme base légale l'article 43 du traité de Rome, qui prévoyait déjà des prises de décisions à la majorité

qualifée.[15] Il n'y a donc pas dans le domaine agricole un changement révolutionnaire dans les procédures, mais il faut signaler que cette réforme institutionnelle s'accompagne d'une nette amélioration du climat politique, ce qui a un effet positif sur la coopération entre les institutions communautaires.

L'achèvement du marché intérieur entraîne lui des conséquences pratiques plus importantes. La première réside dans une croissance économique accrue. La commission avait chargé un groupe d'experts d'évaluer le "coût de la Non-Europe"[16]. L'achèvement du marché intérieur conduirait, selon les divers scénarios, à une augmentation du PIB communautaire du 6 à 7 % et à une création d'emplois de 2 à 5 millions. Les effets pour le secteur agricole sont positifs de par l'augmentation du pouvoir d'achat de l'ensemble de la population et de par des meilleures perspectives d'emploi en amont et en aval du secteur.

La réalisation du marché intérieur implique également l'harmonisation des législations nationales dans de nombreux domaines qui ont une influence directe sur

---

[15]Pour les délibérations du Conseil qui requièrent une majorité qualifée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante (article 148): République Fédérale d'Allemagne, France, Italie et Royaume Uni 10, Espagne 8, Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal 5, Danemark et Irlande 3, Luxembourg 2. Pour l'adoption d'une proposition de la Commission 54 voix sont nécesssaires.

[16]"Le coût de la Non-Europe", Comité de direction de la recherche présidé par M. Paolo Cecchini, mars 1988.

l'agriculture[17]. Les domaines d'action suivants peuvent être mis en exergue.

La suppression des obstacles non tarifaires: dans le domaine agricole, il s'agit avant tout des normes sanitaires, des normes de qualité pour les produits alimentaires (Reinheitsgebot pour la bière par exemple) et des dispositions réglementant les produits d'imitation.

L'harmonisation fiscale: Il s'agit ici d'harmoniser les taxes indirectes: TVA et acquises sur les tabacs, huiles minérales, l'alcool, le vin, la bière. Il est difficile d'anticiper les effets de cette harmonisation dans le domaine agricole. Pour le vin, par exemple, elle aura pour conséquence une augmentation des taxes - faibles ou nulles à l'heure actuelle - dans les pays producteurs, qui sont en même temps les principaux consommateurs, et une baisse des taxes - parfois très élevées - dans les pays importateurs. L'effet global de ce double mouvement sur la demande totale pour le vin est difficilement à estimer, mais aura des répercussions directes sur la gestion de ce marché. L'harmonisation de la TVA entraînera des modifications des conditions

---

[17]A la demande des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, la Commission leur a présenté en juin 1985 à Milan un catalogue des mesures nécessaires pour réaliser le marché interieur. Ce catalogue appelé "Livre Blanc" comprend environ 300 mesures d'importance inégale, mais toutes nécessaires pour atteindre l'objectif de la création d'un marché unique consacrant, conformément au Traité européen, la complète libre circulation des citoyens, des marchandises, des services et des capitaux. En date du début avril 1989, la Commission avait présenté 232 propositions, dont 113 ont été déjà formellement adoptées.

de concurrence entre les producteurs. Par exemple, les engrais azotés sont taxés dans les Etats membres à des taux variant de 0 à 22 %.

La libre circulation des capitaux, des services et des produits financiers: elle devrait accroître la concurrence entre les institutions financières et exercer une pression à la baisse sur les taux d'intérêts appliqueés aux crédits. A moyen terme, les écarts de taux d'intérêts entre les Etats membres devraient diminuer, ce qui aura des conséquences positives sur les conditions de concurrence, les exploitants agricoles devant à l'heure actuelle emprunter à des taux très différents selon leur pays d'origine. Les mêmes remarques peuvent s'appliquer au domaine des assurances.

La politique sociale: elle aura des répercussions sur la protection apportée aux travailleurs agricoles. D'autres domaines auront également des consequences pour le secteur agricole: La reconnaissance des diplômes, avec son impact sur l'installation des agriculteurs dans les autres Etats membres, les transports, la certification des semences, la protection contre les organismes nuisibles, les normes pour les produits phytosanitaires. La suppression des montants compensatoires monégaires (MCM) à l'horizon 1992 réduira les écarts de prix existants entre les Etats membres. Les hausses de prix dans certains Etats membres, inhérentes au démantèlement des MCM, présentent un risque potentiel de déséquilibre des marchés.

Le troisième élément, le renforcement de la cohésion économique et sociale, ne restera pas sans effet sur l'agriculture et sur la PAC. La réforme des trois Fonds structurels, la doublement des moyens budgétaires et la discipline budgétaire pour contrôler les dépenses du FEOGA-Garantie sont les éléments les plus marquants et les plus concrets. Enfin, l'extension de l'action communautaire à l'environnement et à la recherche, avec un processus décisionnel basé sur la majorité qualifée,

permettra de réaliser des progrès dans deux secteurs qui touchent de très près l'agriculture et qui modifieront les conditions de travail des exploitants agricoles.

En conclusion, l'Acte unique permet une meilleure efficacité des institutions communautaires, une croissance économique accrue, une amélioration des conditions de concurrence, une plus grande intégration de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie. Il permet une plus grande mobilité des facteurs de production et une spécialisation accrue en fonction des avantages comparatifs, tout en rendant nécessaire des mesures d'accompagnement pour tenir compte de l'impératif de la cohésion économique et sociale.

6.2. Négociations multilatérales

Avant d'aborder la problématique des négociations multilatérales, je crois nécessaire de rappeler trois points:

- la Communauté est le premier importateur mondial de produits agricoles et le second exportateur;

- malgré les excédents, la Communauté a une balance commerciale agricole négative, avec un déficit de l'ordre de 25 milliards d'écus par an[18];

---

[18]Chapitres et positions douanières selon la CTCI 0, 1, 21, 22, 232, 24, 261-265 + 268, 29, 4, 592.1.

- la Communauté a une protection extérieure déséquilibrée, forte pour les produits continentaux comme les céréales, le lait, la viande bovine, le sucre, et faible voire nulle pour les susbstituts des céréales et les protéagineux.

Dans le cadre de l'Uruguay Round, au Conseil ministériel de l'OCDE, au sommet économique occidental de Venise, la Communauté a exprimé sa volonté d'agir à un niveau multilatéral pour favoriser l'adaptation de l'offre à la demande dans le secteur agricole. Le 27 octobre 1985 a été présentée à Genève la position communautaire pour les négociations. Cette proposition fait une distinction entre les objectifs à court terme et ceux à moyen terme.

Le premier objectif à court terme est un gel du soutien et la conclusion d'accords annuels de commerciation pour les principaux produits échangés au niveau mondial. Il s'agit d'instaurer une certaine discipline sur le marché et de soutenir les prix mondiaux. Le second objectif est de procéder à un examen des réformes déjà réalisées par les parties contractantes dans le but que nos principaux interlocuteurs reconnaissent les efforts que la Communauté a déjà réalisés et qu'ils fassent de même.

A moyen terme, l'objectif de la Communauté est d'obtenir une protection extérieure plus équilibrée et de procéder à une réduction (et non à une abolition) des subventions à l'agriculture lorsqu'un instrument commun d'analyse du soutien aura été trouvé.

7. Options possibles pour la PAC

Les mesures et les propositions qui ont été présentées jusqu'à maintenant dans mon exposé déterminent déjà les grandes lignes de la PAC pour les prochaines années. Mais si l'accent doit être mis sur l'option la plus

importante, je crois primordial de rappeler que la réforme de la PAC est une des composantes de la stratégie communautaire définie par l'Acte unique et l'objectif "1992". Cette stratégie vise l'intégration pour assurer une utilisation rationnelle et efficace des ressources humaines, naturelles et budgétaires dont nous disposons. Elle vise, parallèlement, la cohésion et la solidarité pour assurer une répartition socialement et régionalement plus équitable des retombées positives du processus d'intégration. Dans les différents volets de la PAC, les options suivantes sont à mon avis souhaitables.

7.1. Politique des marchés

Il faut réaliser un important effort pour simplifier et accroître la transparence des dispositifs et procédures communautaires (il existe 258 restitutions différentes dans le secteur de la viande bovine). L'objectif de cette action est double. Il s'agit d'une part de rendre les procédures plus accessibles pour les agriculteurs, afin qu'ils puissent en tirer le meilleur profit. D'autre part, il s'agit de faciliter le contrôle et la lutte contre les grandes. Le second effort dans le domaine des marchés doit porter sur l'obtention d'un meilleur équilibre du soutien fourni par les différentes OCM. Cet équilibre du soutien est un élément important pour faciliter une bonne allocation des ressources.

7.2. Politique des structures

Dans ce domaine, il s'agit de poursuivre la réforme des Fonds à finalité structurelle, en saisissant l'occasion pour simplifier les procédures. Une priorité est également d'accroître les éléments optionnels et de souplesse de la politique structurelle afin de faire face avec plus d'efficacité à la diversité des situations

existant dans une communauté à 12 membres. Dans ce contexte, il faut renforcer le parténariat entre les différents niveaux administratifs et favoriser l'approche intégrée des problèmes.

7.3. Les services en faveur de l'agriculture

Il s'agit de renforcer les actions dans ce domaine extrémement vaste qui concerne l'expérimentation, la vulgarisation, les accords interprofessionnels et qui peut englober des instruments tels que les marchés à terme. L'objectif est d'améliorer les outils d'aide à la décision pour les agriculteurs et de renforcer leur pouvoir contractuel. En ce qui concerne la recherche, il faut accroître les moyens et les concentrer sur les créneaux non couverts par le secteur privé.

7.4. Actions dans le domaine de l'environnement

Il est clair que ce domaine prendra une importance croissante, les actions existantes seront développées (zones sensibles et protection des eaux). Cependant, il faut veiller à ce que l'environnement ne soit pas un prétexte pour donner des aides à la production qui pourraient entrainer des distorsions de concurrence.

7.5. Consommateurs et qualité des produits

Il est important de commencer à surveiller les mutations de la demande, pour pouvoir intégrer à temps dans notre politique, les changements de tendance de la consommation. D'autre part, dans un proche avenir, des mesures pourraient être adoptées pour améliorer la qualité des produits agricoles. Cette politique des labels de qualité pourrait avoir un volet spécifique pour l'agriculture biologique. Une action dans le domaine de

la qualité devrait, pour être efficace, être accompagnée par une action visant à améliorer l'information des consommateurs.

J'espère avoir pu brosser un tableau clair des options futures de la PAC. Cette politique est ambitieuse car elle doit simultanément prendre en compte les nécessités d'une agriculture devant être compétitive au niveau mondial et les contraintes imposées par une agriculture prestataire de services. Je vous remercie pour votre attention.

Anschrift des Verfassers:
Dr. Angel C. Carro Castrillo
Communautés européennes
DG VI - 01/BER 5/23
rue de la loi 200
B-104 Bruxelles