

INFORME DES DOUCHES 20-6.141

27.01.77

NOTE de M. Desouches

1016.1.III ESP
AGR

Objet : Les productions méditerranéennes de la Communauté et l'adhésion de l'ESPAGNE

Les développements de la politique méditerranéenne de la Communauté, au cours de ces dernières années, ont fait naître une inquiétude profonde au sein des milieux professionnels de notre pays. Pourtant, la libération des importations en provenance des pays tiers dans le secteur des fruits et légumes, à compter du 1er mars 1970, n'a pas eu d'incidence sensible sur l'accroissement de celles-ci depuis 5 ans. Ces importations étaient toutefois freinées par le jeu de la protection communautaire que les concessions faites dans le cadre des accords passés avec certains pays méditerranéens n'ont pas sérieusement affaibli.

Tel ne sera plus le cas si la CEE s'élargit à de nouveaux pays situés dans le sud de l'Europe, zone des concurrences les plus vives dans les secteurs des légumes, des fruits et du vin. Ces trois produits fournissent en effet 75 % en moyenne des exportations agricoles des pays méditerranéens sur la CEE. L'adhésion de la GRÈCE ne peut, à elle seule, bouleverser la situation qui prévaut dans l'actuelle communauté. Mais la perspective d'une adhésion prochaine de l'ESPAGNE conduit à une réflexion sur les modalités de la politique agricole commune dans les secteurs de production concernés. Une refonte des principes de cette politique est sans nul doute nécessaire. Mais les espagnols pourraient contribuer de leur côté à faciliter leur adhésion à la Communauté en adoptant dès à présent certaines mesures significatives.

I - Dans l'état présent des règlements communautaires, le fragile équilibre de notre économie agricole méditerranéenne serait gravement compromis par l'adhésion de l'ESPAGNE

A - La fragilité de notre économie agricole méditerranéenne

En cas de tout élargissement, il existe actuellement un problème sérieux pour les productions méditerranéennes.

- 1 - L'économie des régions méditerranéennes est vulnérable et repose pour l'essentiel sur les fruits, les légumes et le vin.

En FRANCE, comme en ITALIE, les régions méditerranéennes sont industriellement moins développées que les autres régions de la Communauté. Les revenus y sont inférieurs à la moyenne nationale; la population active employée dans l'agriculture y est encore particulièrement élevée.

Les cinq régions méridionales de la FRANCE (Languedoc - Roussillon, Provence Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Aquitaine) représentent :

- plus du tiers de la production légumière française en surfaces cultivées en volume et en valeur,
- les deux-tiers de la production française de fruits en valeur et 75 % en volume.

La moitié de la production française de vin est fournie par les sept départements principaux producteurs du Midi (Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Pyrénées-Orientales, Gard, Var, Hérault, Aude).

Ces productions sont fortement consommatrices de main d'oeuvre (le seul secteur des fruits occupe vingt fois plus de personnes que les productions céréalières). Elles sont donc génératrices d'emplois et ont de forts effets induits en matière de revenus. Ainsi, dans le département des Pyrénées-Orientales, contigu à la frontière espagnole, cinq produits (vins, pêches, abricots, salades et tomates) représentent à eux seuls plus de 85 % du produit départemental agricole et le revenu tiré de l'agriculture est estimé à 40 % des revenus départementaux.

- 2 - Cette situation est aggravée par les caractéristiques de ces productions

- du fait principalement du climat, les rendements annuels de ces productions sont très irréguliers.

- les producteurs ont néanmoins à faire chaque année à des amortissements particulièrement lourds dans les productions pérennes (vigne, arbres fruitiers) : au seul niveau de la production, on estime

à 50.000 F./Ha environ, les investissements nécessaires en arboriculture et à 20.000 F. environ en viticulture et dans les cultures modernes de légumes sous abri. A ceux-ci s'ajoutent les investissements à réaliser pour l'équipement des caves, des stations de conditionnement et de conservation. La durée d'amortissement de ces investissements importants est fort variable selon les produits, mais toujours plus longue (de 8 à 15 ans) que dans les productions agricoles des régions tempérées. L'adaptation aux besoins du marché, ou les reconversions, sont rendues d'autant plus difficiles.

- Enfin, dernière contrainte majeure pour certaines de ces productions : la périssabilité des produits qui rend très difficile l'organisation des marchés.

B - L'admission sans précautions de l'ESPAGNE dans la CEE plongerait notre agriculture méditerranéenne dans une crise profonde et durable.

- 1°) - Faisant suite à celle de la GRECE, l'adhésion de l'ESPAGNE ferait basculer un certain nombre de marchés vers des situations structurellement excédentaires par rapport aux approvisionnements actuels de la Communauté.

La production grecque de tomates (essentiellement sous forme de concentré) et de pêches, peut soulever quelque inquiétude. Ces produits entrent toute librement dans la Communauté. Pourtant, celle-ci dispose encore du prix de référence ; sa protection est loin d'être illusoire. Elle a permis d'éviter le pire avec les importations de pêches grecques sur l'ALLEMAGNE. Quand ce dernier garde-fou sautera, il n'y a pas de doute que, sur des marchés aussi tendus que ceux des tomates et des pêches, un accroissement des apports grecs sur le marché communautaire pourrait mettre ce secteur en état de crise permanente.

L'adhésion de l'ESPAGNE amplifierait et multiplierait cette menace :
davantage de produits seraient concernés et surtout, pour des volumes
beaucoup plus importants qu'avec la GRECE :

La production espagnole représente en effet des pourcentages considéra-
bles de certaines productions de la CEE actuelle (pêches) : 10 % ;
abricots : 55 % ; artichauts : 33 % ; asperges : 32 % ; laitues : 44 % ;
melons : 60 % ; vins : 25 %).

De plus, disposant du soleil, de l'eau, et d'une main d'œuvre mobile
et actuellement peu coûteuse, l'ESPAGNE peut augmenter sa production
dans la plupart de ces secteurs où elle entre en concurrence directe
avec la FRANCE et l'ITALIE.

2°) La crise profonde qui en résulterait pour notre agriculture serait très
difficilement surmontable. La protection actuelle contre la concurrence
espagnole réside essentiellement dans le tarif douanier (au niveau faible)
et le système des prix de référence.

De plus, la FRANCE a conservé (article 22 du règlement 1035) la possi-
bilité d'interdire les importations en provenance des pays tiers de ses
produits sensibles (salades, haricots, melons, raisins de table, tomate
artichauts, abricots) pendant nos propres périodes de production.

Ce système assure une efficace protection (à la différence des prix de
référence qui n'empêchent pas les importations) son impact est notamen-
t sensible pendant la période décisive des débuts de saison. Ce mécanisme
aurait dû être remplacé depuis le 1er janvier 1973 par des dispositions
plus conformes au principe de la suppression de toute restriction
quantitative ou mesure d'effet équivalent. Il est toujours en applicati
faute que la commission ait proposé un autre mécanisme régulateur.

Il va de soi que cette protection ne serait plus opposable à l'ESPAGNE
lors que ce pays adhérerait à la CEE. Elle devrait disparaître avec les
autres instruments communautaires de protection à l'égard des pays tiers

Les producteurs espagnols peuvent se contenter de prix moins élevés que les nôtres; la dépréciation de la peseta jouera en permanence comme l'effet d'une prime aux exportations espagnoles : enfin, les coûts de production dans les secteurs des fruits et légumes et du vin se situent à des niveaux inférieurs de 40 à 60 % à ceux qui prévalent dans notre pays. La concurrence faite aux producteurs français sera très rapidement insupportable.

On ne peut envisager d'alternative pour ces producteurs : pratiquement impossible sur le plan technique et surtout sur le plan psychologique et humain une reconversion agricole complète dans les régions méridionales de la FRANCE entraînerait un coût financier exorbitant, dont la prise en charge, même partielle par le FEOGA, paraît nettement improbable.

Quant au développement industriel dans ces régions, il est peu probable que l'apport de main d'oeuvre qu'il est susceptible d'entraîner soit suffisant pour compenser une forte chute de l'emploi, en cas de crise grave dans le secteur agricole.

Enfin, tout renoncement dans ce secteur paraît contraire à nos objectifs : la FRANCE, pays agricole, a vocation à étendre ses exportations de produits agro-alimentaires.

II - L'adhésion de l'ESPAGNE nécessite une révision de nos règlements de base et appelle de la part des espagnols des mesures immédiates

A - Revoir les règlements communautaires

Lors de l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, la garantie fondamentale, pour notre agriculture, avait été l'élaboration d'un calendrier de rapprochement des prix garantis pendant une période transitoire. Dans le cas présent, il s'agit moins de fixer une période transitoire que de modifier l'organisation commune du marché des fruits et légumes et celle du vin avant l'élargissement de la CEE à la GRECE et à l'ESPAGNE. En effet le rapprochement progressif des prix garantis n'a guère de sens dans le cas des réglementations européennes des produits méditerranéens qui ne prévoient pas de vrais prix d'intervention mais des mécanismes plus souples (prix de déclenchement ou de retrait) qui influencent beaucoup moins directement les prix de marché.

Toutefois, il est vraisemblable que les espagnols demanderont une période transitoire pour les produits industriels : notre intérêt est de mettre à profit cette période dans le secteur agricole en précisant que pendant sa durée, les modifications des règlements agricoles à décider avant l'adhésion auront un caractère expérimental et pourront être perfectionnées si le besoin s'en fait sentir. En outre, la Commission et les Etats-membre devront garder la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles de sauvegarde pendant cette période, comme ce fut le cas pour les périodes transitoires du Traité de Rome et du Traité d'adhésion.

Les modifications des organisations communes de marché à décider doivent s'inspirer des défauts des réglementations actuelles et viser à renforcer la protection des marchés communautaires, à tempérer la liberté des échanges intra-communautaires et à assurer une meilleure maîtrise de l'offre.

1 - La réglementation communautaire est le plus souvent inadaptée.

Le vin et les fruits et légumes relèvent de régimes de soutien beaucoup plus légers que les céréales et les produits animaux.

- Les fruits et légumes frais bénéficient d'un système de protection insuffisant aux frontières de la C.E.E., car les prix de référence à l'importation sont fixés à un niveau trop bas et les mesures applicables (taxes compensatoires) lorsqu'ils ne sont pas respectés par les pays exportateurs sont toujours prises avec retard. Quand au système du retrait, qui s'avère un instrument efficace de gestion du marché, il ne concerne pas tous les fruits et ne joue que pour deux légumes. Cependant, ce système est difficile à généraliser car les destructions massives qu'il implique sont très impopulaires.

-- Dans le cas des fruits et légumes transformés, le règlement adopté en 1975 est un des plus libéraux de la politique agricole commune : il ne prévoit qu'un système de surveillance aux frontières limité à quelques produits sensibles et, dans le seul cas des concentrés de tomate, il fixe des prix minima à l'importation qui sont à la fois trop faibles et mal respectés par les pays exportateurs.

- L'organisation commune du marché du vin vient d'être réformée à notre demande, mais les modifications intervenues n'apportent pas de solution définitive au problème de la concurrence des vins italiens favorisée par la dépréciation de la Lire - et nous avons dû pousser à la mise au point d'un accord interprofessionnel contesté par la Communauté pour freiner la chute des cours due aux importations italiennes - En outre, l'Italie s'efforce d'échapper aux nouvelles disciplines de production qui viennent d'être décidées, situation qui peut vouer à l'échec la réforme récente.

D'une manière générale, les règlements communautaires actuels souffrent donc de deux graves défauts :

- L'unité des prix des marchés n'est pas assurée dans l'ensemble de la Communauté. Du Midi de la France à l'Italie du Sud, les coûts de production ne sont pas les mêmes, et les divergences dans les évolutions monétaires créent des conditions de concurrence très difficiles à supporter pour nos propres producteurs;
- Conçu à une époque où la Communauté était assez largement déficitaire ou auto-suffisante, ce type d'organisation de marché dans lequel l'essentiel des mécanismes consiste à assurer une protection (légitime) contre les importations ne peut plus convenir dès lors que la principale menace contre le revenu des producteurs se situe à l'intérieur de la Communauté elle-même en raison des excédents structurels, de fluctuations monétaires incontrôlées, de conditions de concurrence anormales, et des disparités de niveaux d'organisation.

2 - Les principes de la réforme à accomplir

Renforcer la protection des marchés communautaires

Les systèmes des prix de référence et des prix minima devraient être renforcés et étendus.

Renforcés en prenant davantage en compte l'évolution des prix de revient dans la Communauté et non celle des seuls prix mondiaux.

Étendus en fixant les prix de références pour les produits qui n'en sont pas assez; c'est le cas dans le secteur des légumes (salades, poivrons, aubergines, oignons, haricots verts, carottes) et des fruits (fraises, cerises, raisins, pommes, oranges, mandarines, kiwis, pêches, abricots, pruneaux, noix). De même, les prix minima devraient s'appliquer à d'autres types

de conserves que les concentrés de tomates.

Tempérer la liberté des échanges intra-communautaires

C'est dans le domaine des échanges intra-communautaires que doivent intervenir les modifications les plus importantes dans les règles de fonctionnement du marché commun. Le principe de la suppression de toute entrave échanges entre pays membres ne peut plus s'appliquer comme par le passé, lors qu'avec son élargissement aux pays méditerranéens la Communauté est confrontée avec des problèmes nouveaux :

- l'hétérogénéité des structures économiques et sociales entre pays membres s'accroît, rendant les conditions de production très inégales et faussant les règles normales de concurrence;
- la difficulté d'assurer une unité économique et monétaire dans un ensemble aussi vaste accentue les écarts de change;
- la difficulté de réaliser l'unité des prix de marché dans la communauté s'accroît.

Pour établir progressivement cette unité de marché conforme aux objectifs du Traité, l'instauration d'un certain cloisonnement du marché paraît indispensable. Il pourrait par exemple être assuré par des taxes compensatoires fondées sur les écarts économiques existant entre chaque Etat membre (coûts de production, aides nationales; niveaux de prix de marché; fluctuations monétaires).

Bien entendu, ces montants pourraient être progressivement supprimés, si les conditions de concurrence dans les différents pays membres se rapprochaient.

Assurer une meilleure maîtrise de l'offre

Les règlements Communautaires devraient prévoir pour assurer un meilleur équilibre de l'offre et de la demande :

- une programmation indicative dans le temps des productions concurrentes entre les principaux pays concernés (GRÈCE, FRANCE, ITALIE, ESPAGNE), afin que les calendriers de production soient complémentaires dans la mesure du possible;
- l'extension aux futurs Etats membres des interdictions de plantation et des disciplines de production décidées dans le secteur de la vigne et du vin;

- le renforcement des exigences de qualité et leur contrôle effectif (normes de calibrage, interdiction de commercialiser les petits cal)
- un encouragement des efforts d'organisation de la production et de la commercialisation : dans cet esprit, les disciplines et accords interprofessionnels, dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés et dans le secteur viticole ne devraient pas être contrain- par une application trop restrictive des articles du Traité relatif aux règles de concurrence; l'expérience de l'accord interprofessionnel sur le vin prouve en effet que la politique contractuelle est la plus à même de garantir le niveau des cours et le revenu des producteurs.
- une responsabilité nationale plus affirmée en cas d'excédents structurels : le financement du retrait devrait, dans ce cas, être pour une part importante à la charge des Etats;
- le perfectionnement des techniques d'intervention sur le marché des fruits et légumes : la distillation devrait se substituer à la destruction, en cas de retrait, ce qui permettrait d'étendre cette technique à de nouvelles productions; les modalités de l'intervention devraient être différenciées selon les régions : il est absurde de retirer des produits dans toute la CEE pour résoudre un problème local, et il est préférable d'adopter les conditions techniques du retrait (achats publics ou retrait par les groupements de producteurs) à la situation de chaque Etat membre.

B - Les mesures immédiates à prendre à MADRID

Elles concernent deux préoccupations distinctes :

- préparer l'agriculture espagnole à une adhésion à la C.E.E.;
- manifester, dès à présent, par une réorientation des courants d'immigration, la "préférence" du gouvernement espagnol pour la Communauté

1 - Préparer l'agriculture espagnole à son adhésion

Tout accroissement inconsidéré de la production dans les secteurs sensibles (vin, fruits, légumes) peut aboutir à des perturbations graves sur des marchés communautaires sensibles et caractérisés par un certain plafonnement de la consommation.

Le gouvernement espagnol devrait viser à stabiliser à son niveau actuel le potentiel de production espagnol. Au-delà du "geste" que cela constituerait à l'égard de la Communauté, cette attitude est de l'intérêt même de l'ESPAGNE puisque celle-ci devrait plus tard contribuer financièrement à la résorption des excédents qu'elle aurait provoqués.

En outre, dans le souci de parvenir à une meilleure maîtrise de l'offre la politique espagnole devrait viser à encourager les groupements de producteurs et les accords interprofessionnels. En effet, mis à part quelques secteurs bien organisés (agrumes, vin) la production et la commercialisation sont caractérisées par un très grand émiettement et des structures inadaptées au fonctionnement du marché communautaire.

2 - Réorienter les courants d'importation

L'adhésion de l'ESPAGNE entraînera l'ouverture des frontières espagnoles aux produits agricoles de la Communauté. La "préférence" des espagnols pour la Communauté devrait s'exprimer dès à présent par une modification de certains courants d'échanges, notamment dans le secteur des céréales en 1975, 97 % des importations de blé proviennent des USA, tout comme 75 % des importations de maïs (contre 18 % en 1970) ; pour ce dernier produit, la part de la FRANCE a considérablement diminué depuis 1970 : c'est plus que de 0,5 % du marché espagnol (25.000 tonnes) alors qu'elle était de 16 % en 1970. Mais l'ouverture du marché espagnol devrait également se manifester dans le secteur des fruits et légumes : Alors que nous n'avons pas dépassé 2.000 tonnes d'exportation de pommes et poires en 1975, un objectif de 60.000 tonnes d'exportation de pommes est considéré comme réalisable par les professionnels du secteur.

*

*

*

En conclusion, affirmant sa vocation de pays producteur et exportateur de fruits et légumes et de vin, vocation qu'il entend garder, notre pays souhaite que l'élargissement de la CEE à un pays comme l'ESPAGNE ne soit pas rendu impossible par l'inadaptation des règles communautaires actuelles. Il ne s'agit pas de refuser aux espagnols les avantages que l'adhésion peut leur apporter, mais de faire en sorte que dans la Communauté, la concurrence joue progressivement et à armes égales. Les modifications que nous demandons n'ont donc pas pour objet de constituer une nouvelle "ligne Maginot", frein à toute évolution. Le Gouvernement français devra simultanément, en accord avec les professionnels, équiper et "muscler" le secteur des productions méditerranéennes, afin de le mettre en état de participer à cette évolution, sans fausses sécurités, mais aussi sans concurrence aberrante.

C. A. M. 1970

L'ADMISSION DE L'ESPAGNE A LA C.E.E.
ET LES PROBLEMES AGRICOLES, SELON UN RAPPORT FRANCAIS

27.1.77

L'adhésion de l'Espagne au Marché commun suppose, au préalable, l'instauration d'un certain cloisonnement entre les pays membres et la stabilisation à son niveau actuel de production agricole du royaume ibérique. Telles sont les deux suggestions les plus spectaculaires de l'étude réalisée, à la demande de Christian Bonnet, par François Desouches chargé de mission auprès du directeur de la production au ministère de l'Agriculture. "Nous ne voulons pas créer une nouvelle "ligne Maginot", mais établir une concurrence égale au sein de la CEE, dit l'auteur. Cette étude, qui n'est pas publiée officiellement et n'engage actuellement que son auteur, qui fut plusieurs années directeur du Centre national des Jeunes Agriculteurs, part du postulat suivant : l'admission sans précautions de l'Espagne dans la CEE plongerait l'agriculture méditerranéenne française dans "une crise profonde et durable".

La production agricole de l'Espagne représente des pourcentages de certaines productions du Marché commun : 18 % pour les pêches; 33 % pour les asperges et les artichauts; 44 % pour les laitues; 55 % pour les abricots; 60 % pour les melons, et 25 % pour le vin. La concurrence deviendrait "très rapidement insupportable" pour les agriculteurs français des cinq régions méridionales (Languedoc-Roussillon, Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Aquitaine), qui comptent pour les deux tiers de la production des fruits et plus d'un tiers pour les légumes. En effet, les coûts de production pour les spécialités méditerranéennes sont inférieurs de 40 à 60 % en Espagne.

Pour mettre sur un même pied d'égalité les productions française, italienne et espagnole au sein de la CEE, M. Desouches préconise des modifications dans les échanges intra-communautaires. "Le principe de la suppression de toute entrave aux échanges entre pays membres ne peut plus s'appliquer comme par le passé", estime l'auteur de l'étude en raison de l'hétérogénéité des structures économiques et sociales, et de la difficulté d'assurer une unité économique et monétaire dans un ensemble aussi vaste.

Le cloisonnement du marché défendu par le fonctionnaire du ministère de l'Agriculture pourrait, par exemple, être assuré par des taxes compensatoires fondées sur les écarts économiques entre les pays. Parallèlement, M. Desouches souhaite une meilleure maîtrise de l'offre, grâce à une programmation indicative dans le temps des productions concurrentes (complémentarité des calendriers de récoltes); une extension des disciplines telles que les interdictions de plantations pour certains ceps de vigne; une responsabilité nationale plus affirmée en cas d'excédents (charge financière plus forte incombant à l'Etat pour les opérations de retrait) et, enfin, substitution de la distillation à la destruction des fruits en cas de retrait.

De son côté, l'Espagne devrait se préparer à son entrée dans la CEE en stabilisant "à son niveau actuel" le potentiel de production agricole, car tout accroissement inconsideré pour les fruits et légumes et le vin peut aboutir à des perturbations graves sur le marché. Deux mesures immédiates à prendre par Madrid : réorienter ses courants d'importation dans un sens plus favorable à la CEE. L'Espagne achète actuellement 97 % de son blé et 75 % de son maïs aux Etats-Unis, alors que la France ne lui livre plus que 0,5 % de ses achats en maïs, contre 16 % en 1970.