

Document de réflexion de la Commission sur l'évolution et l'avenir de la politique agricole commune (1991)

Légende: En 1991, la Commission européenne présente au Conseil et au Parlement européen un document de réflexion, établi sur la base des documents COM(91)100 et COM(91)258, concernant l'évolution et l'avenir de la politique agricole commune (PAC).

Source: Commission des Communautés européennes. Evolution et avenir de la politique agricole commune: document établi sur la base des documents COM(91)100 et COM(91)258. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991. 46 p. ISBN 92-826-3548-1. (Bulletin des Communautés européennes-Supplément 5/1991).

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/document_de_reflexion_de_la_commission_sur_l_evolution_et_l_avenir_de_la_politique_agricole_commune_1991-fr-5b5776ee-d750-4094-a365-0a75e9662f65.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Évolution et avenir de la politique agricole commune

[...]

I — Le contexte

La politique agricole commune a été créée à une époque où l'Europe était déficitaire pour la plupart de ses produits alimentaires. Ses mécanismes ont été conçus en fonction de cette situation. Pour l'essentiel, ils assurent le soutien des prix intérieurs et des revenus, soit par l'intervention et la protection aux frontières, soit, lorsqu'il n'y a pas de protection extérieure, par des aides variables (deficiency payments) versées aux industries de transformation qui utilisent comme matière première des produits agricoles communautaires payés au producteur à un prix plus élevé que le prix mondial.

Cette politique a contribué à la croissance économique et a permis de fournir aux consommateurs européens une large gamme de produits alimentaires de qualité à des prix raisonnables. Néanmoins, ce système, bien adapté à la situation d'une agriculture déficitaire, a fait apparaître un certain nombre de défauts à partir du moment où la Communauté est devenue de plus en plus excédentaire pour la plupart de ses produits agricoles. Ces défauts peuvent être, sommairement, analysés de la façon suivante:

- les prix et les garanties offerts par les mécanismes d'intervention et d'aides variables favorisent la croissance de la production à un rythme qui correspond de moins en moins aux capacités d'absorption du marché — entre 1973 et 1988, le volume de la production agricole de la CEE a augmenté de 2 % par an, alors que la consommation interne ne s'est accrue que de 0,5 % par an.

Une telle évolution conduit à une accumulation de stocks coûteux (3,7 milliards d'écus au budget 1991). Elle conduit également la CEE à exporter de plus en plus sur un marché mondial en stagnation. Ainsi s'expliquent, en partie, les tensions assez vives entre la CEE et ses partenaires commerciaux;

- un système qui lie le soutien accordé à l'agriculture aux quantités produites pousse au développement de ces dernières et, par conséquent, favorise l'intensification des méthodes de production. Ce processus, livré à lui-même, entraîne des conséquences négatives: là où il y a une production intensive, il y a une exploitation abusive de la nature, pollution de l'eau, dégradation de la terre. Là où il n'y a plus de production, parce que la production se détache peu à peu de la terre, il y a désertification et friche;

- un soutien du revenu qui repose à peu près exclusivement sur des garanties de prix est largement proportionnel au volume de production et, par conséquent, concentre la plus grande part du soutien sur les exploitations les plus grandes et les plus intensives. Ainsi, par exemple, 6 % des exploitations céréalières occupent à elles seules 50 % de la surface céréalière et réalisent 60 % de la production; 15 % des exploitations laitières produisent 50 % du lait dans la CEE, 10 % des fermes pratiquant l'élevage bovin détiennent 50 % du cheptel. Il en résulte que 80 % du soutien assuré par le FEOGA est destiné à environ 20 % des exploitations qui, par ailleurs, recouvrent la plus grande partie des terres agricoles. Le système actuel ne tient pas suffisamment compte des revenus de la grande majorité des petites et moyennes exploitations familiales;

- le pouvoir d'achat par actif agricole s'est très peu amélioré pendant la période 1975-1989. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que, pendant la même période, la population active agricole de la CEE a diminué de 35 %;

- il est particulièrement difficile d'accepter que la dépense agricole ne cesse d'augmenter à un rythme élevé. Le budget du FEOGA-Garantie était de 4,5 milliards d'écus en 1975; il s'est élevé à 11,3 en 1980 puis à 31,5 en 1991 (soit 11,5 milliards d'écus valeur 1975).

La comparaison entre, d'une part, un budget qui croît si rapidement, et, d'autre part, un revenu agricole qui augmente si peu ainsi qu'une population active agricole en déclin indique clairement que les mécanismes de la PAC, tels qu'ils fonctionnent actuellement, ne sont plus en mesure d'atteindre certains objectifs assignés à

la politique agricole par l'article 39 du traité de Rome: assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, assurer des prix raisonnables aux consommateurs, tenir compte de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

Les caractéristiques socio-économiques les plus notables sont les suivantes:

- plus de la moitié des agriculteurs de la Communauté sont âgés de 55 ans et plus;
- les niveaux de revenus sont largement contrastés entre États membres, les mieux placés disposant d'un revenu par personne trois fois plus élevé que celui des moins favorisés;
- un agriculteur sur trois est à temps partiel;
- les différences de taille moyenne d'exploitation entre États membres sont significatives (de 4 à 65 ha).

II — Les réformes entreprises

1. L'analyse qui précède n'a malheureusement rien de nouveau. Elle a déjà été faite, pour l'essentiel, à plusieurs reprises, notamment en 1985, lorsque la Commission a lancé, sur la base de son livre vert, un vaste débat sur les perspectives d'avenir de l'agriculture européenne. A l'issue de ce débat, la Commission avait adopté un certain nombre d'orientations (mémoire du 18 décembre 1985) que l'on peut résumer ainsi:

- infléchir progressivement la production dans les secteurs excédentaires grâce à une politique de prix fondée sur les besoins du marché;
- prendre en considération d'une façon plus efficace et systématique des problèmes de revenu des petites exploitations familiales;
- soutenir l'activité agricole dans les zones où elle est indispensable pour l'aménagement du territoire, le maintien des équilibres sociaux et la sauvegarde de l'environnement;
- accroître la sensibilité des agriculteurs à l'égard des problèmes d'environnement.

2. Sur la base de ces orientations, les organisations de marchés ont fait l'objet de réformes dont l'essentiel est contenu dans les conclusions du Conseil européen de février 1988 (les stabilisateurs). Tout en utilisant des techniques différentes, adaptées aux caractéristiques propres de chaque organisation de marché, ces réformes poursuivaient des objectifs communs: baisse de prix lorsque la quantité produite dépasse un certain seuil, participation accrue des producteurs au financement des dépenses (cas des céréales), diminution des garanties offertes par l'intervention. Un plafond était fixé à la dépense agricole, de façon à lier cette dernière à l'évolution du PIB de la CEE.

3. Cette politique de marché, fondée essentiellement sur une action par les prix, devait être accompagnée, selon les conclusions du Conseil européen, de dispositions ayant un double objet:

- réduire le volume de la production grâce à la mise en place d'un régime de retrait des terres, d'extensification, de reconversion de la production et de préretraite liée à une utilisation non agricole des terres libérées;
- atténuer les effets de la baisse des prix et de la coresponsabilité accrue sur le revenu des exploitations les plus fragiles. C'est à ce souci que devait répondre le régime d'aides forfaitaires et de réduction de la taxe de coresponsabilité introduites dans certaines organisations de marchés (lait, céréales).

III — Le bilan

1. Les mesures prises dans le domaine des marchés ont eu un certain effet dans la mesure où l'expansion rapide de la production a été freinée. Le meilleur exemple est celui des oléagineux, où la production semble stabilisée autour de 11 à 12 millions de tonnes.

Cette évolution, jointe à une conjoncture mondiale particulièrement favorable en 1988 et 1989, a permis à la Communauté de passer deux campagnes sans grand problème, tout en réduisant ses stocks et ses dépenses budgétaires. Mais ce qui précède ne doit pas faire illusion. Certains marchés sont à nouveau fortement déséquilibrés ou menacent de l'être rapidement:

- la production de viande bovine augmente et les stocks dans ce secteur sont de 700 000 t, soit à peu près le niveau record de la fin de 1987;
- les stocks de beurre et de poudre de lait augmentent et se situent respectivement à 278 000 et 335 000 t;
- la production de viande ovine augmente constamment et les engagements budgétaires ont doublé sur une période de quatre années;
- la production de tabac dépasse maintenant d'environ 30 000 t la quantité maximale garantie, et le coût du régime a augmenté d'environ un tiers au cours des dernières années;
- concernant le vin, le potentiel de production sous-jacent, couplé à une baisse continue de la consommation de vin de table, risque d'accroître les stocks publics d'alcool (8 millions d'hectolitres actuellement);
- concernant le sucre, la nécessité de maintenir la compétitivité et d'améliorer la cohérence avec d'autres régimes requiert une révision des dispositions en vigueur;
- l'évolution du marché des céréales est particulièrement préoccupante. Bien que la production totale soit restée autour de 160 millions de tonnes, deux problèmes majeurs demeurent. La consommation de céréales dans l'alimentation animale diminue régulièrement au rythme de 1,5 à 2 millions de tonnes par an, en raison de la concurrence des substituts. De plus, la production de blé s'est accrue de 10 millions de tonnes au cours des trois dernières années, alors que le marché mondial est en stagnation depuis dix ans. Les stocks d'intervention de céréales sont en très forte hausse (18 millions de tonnes actuellement, au lieu de 11,5 millions de tonnes au début de la campagne). Les premières prévisions pour la prochaine campagne montrent que les stocks pourraient augmenter de 10 millions de tonnes à la fin de la campagne 1991/1992.

Cette évolution se traduit dans les dépenses budgétaires. Les premiers travaux sur le budget 1992 montrent que les dépenses du FEOGA pourraient croître de 4 milliards d'écus, soit une hausse de 12,5 % par rapport au budget 1991, lui-même en hausse de 20 % par rapport aux dépenses de 1990.

Sans doute, une part importante de cette hausse de la dépense agricole est-elle due à des facteurs extérieurs (baisse du USD et des cours mondiaux), mais le problème de fond — interne à la CEE — provient de la croissance des excédents et n'est pas résolu, comme le montrent les chiffres qui précèdent.

2. Les mesures d'accompagnement prévues par le Conseil européen de février 1988 n'ont été que faiblement appliquées. Il suffit de citer quelques chiffres:

- le retrait des terres ne porte actuellement que sur 800 000 ha, soit 2 % environ de la surface céréalière; le plus souvent, ce sont les terres à faible rendement qui ont été retirées;
- le régime d'extensification commence à être appliqué, mais essentiellement sur une base expérimentale, sauf dans un État membre. Aucun paiement n'a été effectué à ce titre par le FEOGA en 1990, ce qui démontre que le régime n'a pas réellement fonctionné, du moins jusqu'à la fin de 1989;

- le régime d'aides au revenu commence à être appliqué dans trois États membres (3 000 bénéficiaires aux Pays-Bas, 55 000 en France, 80 000 en Italie). Aucun paiement n'a été effectué par le FEOGA ni en 1989, ni en 1990;

- le régime de préretraite est appliqué seulement dans un État membre.

3. Tel est le bilan factuel en termes de marchés et de mesures d'accompagnement. Mais il ne suffit pas de dresser ce bilan, il faut tenter de l'expliquer.

- La première explication tient au fait que la politique des stabilisateurs n'a pas été, et n'avait pas pour objectif, d'être une politique de réforme profonde de la PAC. Comme son nom l'indique clairement, c'était une politique de stabilisation de la production et de la dépense, grâce à un dispositif plus ou moins automatique de réduction des prix et des garanties au-delà d'un certain seuil de production.

Cette politique ne s'est pas attaquée aux problèmes de fond analysés dans la première partie de cette communication: le soutien apporté par le FEOGA demeure proportionné à la quantité produite, ce qui maintient l'incitation permanente à la hausse de la production et à l'intensification. Les baisses de prix nécessaires pour équilibrer les marchés ne peuvent, dans ce cas, être réalisées si elles ne sont pas accompagnées par des mesures importantes de compensation qui ne sont pas liées au volume de la production.

- Le Conseil européen avait prévu ces mesures de compensation, mais elles n'ont joué qu'un rôle marginal, parce qu'elles ont été, en quelque sorte, plaquées sur un système qui n'a pas été modifié dans ses principes. Pour être efficaces, des mesures d'aides directes à l'hectare ou à l'unité de bétail et liées au retrait des terres ou à l'extensification doivent faire partie des organisations de marchés elles-mêmes. En fait, elles devraient en constituer la substance même.

- Peu appliquées, les mesures d'accompagnement prévues n'ont pu jouer leur rôle modérateur, ce qui a rendu la politique de marché de plus en plus difficile à mettre en œuvre et à faire accepter par les agriculteurs.

Les réformes des années 1985-1988 sont ainsi restées inachevées et incomplètes. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la PAC se trouve, à nouveau, confrontée à une crise grave — crise de confiance à l'intérieur d'abord: les agriculteurs sont désorientés et angoissés, constatant que leur situation se dégrade, que les marchés sont à nouveau déséquilibrés, que de nouvelles restrictions menacent, sans que rien, dans ce qui s'annonce, ne dessine une perspective nouvelle, un avenir sans lequel aucune activité économique ne peut s'exercer durablement; — crise à l'extérieur aussi, où les critiques et les conflits se multiplient. Nos partenaires commerciaux, dont un bon nombre soutiennent fortement leur agriculture, tolèrent de plus en plus difficilement une PAC dont les excédents croissants pèsent de plus en plus lourdement sur les marchés mondiaux.

4. Il semble, dans ces conditions, que la politique agricole de la Communauté pourra éviter une succession de crises de plus en plus graves seulement si ses mécanismes sont profondément revus de façon à être adaptés à une situation totalement différente de celle des années 60.

C'est pourquoi la Commission estime que le moment est venu de stimuler une réflexion sur ce que devraient être, à l'avenir, les objectifs de la politique agricole de la Communauté et sur les principes qui pourraient servir de fil conducteur dans l'évolution de la PAC.

IV — Les objectifs

1. Il est nécessaire de maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs à la terre. Il n'y a pas d'autre moyen de préserver l'environnement naturel, un paysage millénaire et un modèle d'agriculture familiale qui traduit un choix de société. Cela implique une politique active de développement rural, et cette politique ne se fera pas sans agriculteurs. La Commission confirme ainsi le choix effectué dans le livre vert et dans sa

communication sur l'avenir du monde rural.

2. En ce qui concerne plus particulièrement le secteur agricole, ce choix a des conséquences qu'il faut mesurer et assumer. Il implique que l'on reconnaisse que l'agriculteur remplit — ou du moins pourrait et devrait remplir — simultanément deux fonctions principales: une activité de production et, en même temps, une activité de protection de l'environnement et de développement rural.

L'activité de production a été traditionnellement axée vers la production d'aliments. Cela restera sa finalité dominante, mais une plus grande importance sera accordée à la production de matières premières destinées à des utilisations non alimentaires. La protection de l'environnement implique que soit soutenu le rôle de l'agriculteur comme gestionnaire de l'environnement, grâce à l'utilisation de méthodes de production moins intensives et à la mise en œuvre de mesures favorables à l'environnement.

3. Le développement rural ne dépend pas seulement du secteur agricole. D'autres formes d'activité économique qui contribuent au maintien de la population rurale et renforcent l'économie des régions rurales seront encouragées. L'intervention des fonds structurels en faveur du développement rural dans le cadre des cinq objectifs de la réforme de 1988, et tout particulièrement des objectifs n^{os} 1, 5 a) et 5 b), sera examinée au cours de l'examen d'ensemble de la politique structurelle à entreprendre en 1991. Dans cet examen, il sera tenu compte de l'impact dans les régions de la mise en œuvre des orientations énoncées dans cette communication, en prenant en considération leur dépendance vis-à-vis de l'agriculture et les alternatives économiques disponibles.

4. Un objectif clé de la politique agricole doit être de maîtriser la production dans la mesure nécessaire à l'équilibre des marchés, afin d'éviter l'accumulation de stocks et une croissance excessive des dépenses agricoles.

5. Alors que les instruments traditionnels de la politique de prix et de contrôle quantitatif continueront à jouer un rôle important dans l'équilibrage des marchés, les organisations de marchés devraient également encourager l'extensification, avec comme objectifs de:

- réduire les excédents de production,

- contribuer à une production agricole respectueuse de l'environnement et promouvant des produits alimentaires de qualité.

Cette approche serait complétée par des mesures spécifiques en faveur de la protection de l'environnement, et programmée en fonction de la situation spécifique de chaque État membre.

6. La Communauté doit reconnaître les interdépendances internationales et accepter les responsabilités qui lui incombent en tant que premier importateur et deuxième exportateur mondial. La Communauté demeurera active sur le marché mondial, que ce soit à l'importation ou à l'exportation. Cela nécessite une politique garantissant la compétitivité (et l'efficacité) de l'agriculture communautaire. Une telle politique stimulerait également la croissance de la consommation, y compris le développement, sur une base économique saine, de la production agricole à des fins non alimentaires.

7. La PAC doit continuer à être fondée sur ses principes de base: unité du marché, préférence communautaire et solidarité financière. Mais il faut appliquer ces principes tels qu'ils avaient été conçus à l'origine, en corrigeant les excès qui se sont développés depuis. En particulier, le principe de solidarité financière implique également la nécessité de mieux répartir le soutien en tenant compte des situations particulièrement difficiles de certaines catégories d'agriculteurs et de certaines régions. Par ailleurs, les instruments de soutien employés doivent avoir un impact plus direct sur les revenus des producteurs et tenir compte des contraintes de l'environnement autant que de la production.

8. Le budget agricole devrait ainsi devenir l'instrument d'une véritable solidarité financière en faveur de ceux qui en ont le plus besoin. Cela implique que le soutien assuré par les organisations de marché soit réorienté

de façon à ne plus dépendre quasi exclusivement des prix garantis.

Des mesures d'aides directes fondées, en général, sur le nombre d'animaux ou la surface des exploitations — et modulées en fonction de facteurs tels que la taille, le revenu, la situation régionale, ou d'autres facteurs pertinents — devraient être intégrées dans les organisations de marché, de façon à assurer le revenu du producteur.

Les dispositions actuelles dans le secteur de l'élevage comportent déjà un degré significatif de modulation. Les aspects régionaux et, particulièrement, l'impact sur les régions les moins favorisées devraient être pris en considération dans le contexte d'une modulation supplémentaire dans ce secteur.

9. De même, lorsque des dispositions quantitatives existent ou sont créées (quotas, retrait des terres, etc.), les contraintes qui en découlent devraient être modulées en fonction des facteurs établis au paragraphe 8 ci-dessus.

De cette façon, il devrait être possible de mener une politique de prix qui assure la compétitivité de l'agriculture européenne, la croissance de la consommation et le développement, dans des conditions économiques saines, de l'usage non alimentaire des produits agricoles.

V — Quelles orientations pour l'avenir?

L'objet de la présente communication n'est pas de soumettre des propositions précises de réforme. Le souci de la Commission, au stade actuel, est de soumettre à la réflexion de chacun quelques orientations susceptibles de mettre en œuvre les objectifs de politique agricole exposés ci-dessus.

Ces orientations sont fondées sur les principes de la politique agricole commune, c'est-à-dire le marché unique, la préférence communautaire et la solidarité financière; elles tiennent compte des besoins de compétitivité et d'équilibre du marché, d'une meilleure répartition du soutien, de la reconnaissance du double rôle des agriculteurs en tant que producteurs et protecteurs du paysage ainsi que du besoin de promouvoir l'extensification dans le double intérêt de l'équilibre des marchés et de la protection de l'environnement.

Concernant le délai de mise en œuvre de ces mesures, il y a des raisons majeures pour les introduire le plus rapidement possible. Cependant, afin de laisser aux producteurs et aux États membres la possibilité de s'adapter à la nouvelle situation dans des conditions qui faciliteront une application harmonieuse des mesures dans l'ensemble de la Communauté, les mesures en question seraient introduites progressivement, dans la mesure du possible.

Orientations par secteur

1. Dans le secteur des céréales, les prix pourraient être abaissés à un niveau qui assurerait, de façon plus satisfaisante qu'actuellement, leur compétitivité par rapport aux substituts.

La perte de revenu qui en découlerait serait compensée de manière équitable par une aide à l'hectare versée à tous les producteurs. La compensation serait intégrale jusqu'à un certain niveau de surface, puis partielle et dégressive au-delà. Au-delà d'une certaine taille, le versement de l'aide à l'hectare serait subordonné au retrait de la production d'une partie de la surface consacrée aux grandes cultures, à définir chaque année, en fonction de l'état du marché. Les surfaces retirées de la production pourraient être utilisées pour des productions non alimentaires.

Le niveau des aides à l'hectare varierait chaque année en fonction de l'évolution du marché et de la productivité.

Un régime analogue serait appliqué aux oléagineux et protéagineux, de façon à assurer la cohérence des organisations de marchés des grandes cultures et la mise en œuvre des conclusions du «panel soja» du GATT.

D'une façon générale, la nouvelle orientation devrait introduire davantage de cohérence entre les différentes formes de soutien aux grandes cultures végétales; elle remplacerait le stabilisateur actuel, y compris la taxe de coresponsabilité.

2. La baisse du prix des céréales devrait permettre d'ajuster en conséquence les prix dans le secteur de la production animale. Les aides directes par des primes devraient avoir plus d'importance à l'avenir dans les organisations de marché, afin de compenser les pertes de revenu et de décourager l'intensification. Elles devraient également être liées à des critères d'extensification, par exemple en les conditionnant à certains taux de chargement d'animaux à l'hectare.

3. Dans le secteur laitier, les quotas devraient être réduits pour tenir compte de la situation du marché; les réductions de quotas s'appliqueraient au-delà d'un certain seuil et de façon modulée.

4. D'autres secteurs, notamment le sucre et le tabac, devront également faire l'objet prochainement de réformes s'inspirant de principes analogues pour assurer la cohérence de l'approche d'ensemble.

5. Il est également nécessaire de mieux valoriser le rôle que l'agriculteur peut jouer dans la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural. Il serait souhaitable de prendre des mesures visant, d'une part, à inciter les agriculteurs à recourir à des pratiques respectueuses de l'environnement et, d'autre part, à rémunérer la contribution de l'agriculture pour la conservation de l'espace naturel et le maintien du tissu rural. Ces mesures devraient, à l'avenir, être mises en œuvre à travers des programmes pluriannuels cohérents, à négocier entre la Commission, les États membres et les agriculteurs. Ils viseraient à réduire significativement l'usage d'intrants polluants et à promouvoir la qualité et la diversité de l'environnement naturel.

Ces arrangements seraient complémentaires à l'approche proposée pour les cultures arables, approche qui devrait conduire à décourager l'intensification. De plus, dans le cas de problèmes environnementaux directement attribuables à des pratiques agricoles intensives, un lien — à définir au niveau local — entre l'octroi des aides directes et des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement pourrait être considéré.

Il conviendrait également de lancer un programme de retrait des terres à long terme visant à promouvoir le boisement des terres agricoles et la protection de l'environnement naturel.

6. Enfin, le régime de préretraite existant devrait être amélioré grâce à un assouplissement des conditions d'éligibilité, notamment en ce qui concerne l'utilisation des terres libérées et une augmentation des primes. Ce régime serait mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels à négocier entre la Commission et les États membres.

L'approche énoncée ci-dessus pourrait susciter certaines critiques. Deux d'entre elles sont susceptibles de dominer le débat; c'est pourquoi la Commission considère nécessaire d'y répondre dès maintenant.

a) «La modulation du soutien en fonction de la taille de l'exploitation aurait un caractère discriminatoire et non économique.»

L'argument relatif au caractère discriminatoire de mesures de modulation du soutien est quelque peu fallacieux dans la mesure où il se fonde sur une conception assez singulière du concept d'égalité. La diversité des structures agricoles de la CEE est telle que les agriculteurs ne sont pas sur un pied d'égalité entre eux. Dans ces conditions, la logique du soutien accordé par les fonds publics devrait être de corriger ces inégalités, en soutenant plus ceux qui retirent moins d'avantages des organisations de marchés. L'article 39 du traité reflète d'ailleurs cet objectif.

Ce sont les organisations de marchés telles qu'elles fonctionnent actuellement qui sont discriminatoires dans la mesure où, plus l'exploitation est grande et intensive, plus elle est soutenue — une situation qui ne devrait pas exister lorsque la compétitivité constitue l'objectif.

L'argument relatif au caractère antiéconomique des mesures de modulation du soutien n'est pas non plus pertinent. La Commission reste convaincue de la nécessité de mettre en place un contexte qui reconnaisse le rôle des exploitations efficaces, en particulier en relation avec la compétitivité sur les marchés mondiaux. Après trente ans de PAC, la compétitivité ne peut plus se mesurer en fonction de l'argent obtenu du FEOGA. C'est précisément parce que les grandes exploitations sont maintenant en mesure de produire avec un soutien réduit que l'on peut songer aux évolutions évoquées ci-dessus. Il ne s'agit nullement de pénaliser et d'entraver leur développement, mais seulement de mieux proportionner le soutien reçu des fonds publics à leur capacité économique.

L'objectif est de rendre encore plus compétitives les exploitations possédant la capacité suffisante. Cela se traduira pour celles-ci par un moindre soutien et un nouvel équilibre entre soutien des prix et aide directe.

b) «Les orientations esquissées ci-dessus risqueraient de conduire à un coût budgétaire plus élevé dans la mesure où une partie du soutien assuré par le consommateur (en raison des prix élevés) serait désormais à la charge du budget.»

Les conséquences budgétaires des réformes dépendent évidemment des paramètres qui seraient retenus et de l'importance des mesures de compensation, mais aussi de l'évolution des marchés à plus long terme. Il faut également prendre en compte les éléments suivants:

- une réforme de cette nature devrait présenter des avantages pour l'économie et les consommateurs. Ce point ne doit pas être négligé dans le bilan d'ensemble;
- les dépenses seraient mieux utilisées en prenant en considération les objectifs qui devraient être ceux de la politique agricole, à savoir: le maintien d'un nombre suffisamment important d'agriculteurs avec un revenu décent, la protection de l'environnement et de l'espace rural, et l'évolution vers une production de qualité.

Quoi qu'il en soit, la question de fond devra être posée: la Communauté est-elle prête à faire un effort budgétaire pour régler son problème agricole, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur?

Dans la réponse à cette question, l'impact économique global du soutien doit retenir une attention particulière.

Une ligne directrice agricole doit, bien entendu, être maintenue en vue d'assurer la discipline budgétaire. On pourrait envisager de combiner les nouveaux arrangements avec une programmation pluriannuelle de la PAC; cela aurait l'avantage d'offrir aux agriculteurs une base de programmation à moyen terme sur laquelle ils pourraient prendre leurs décisions.

Avec l'introduction de nouveaux instruments communautaires de soutien, notamment des aides à l'hectare, une réorganisation du système des contrôles et de la lutte antifraude pourrait également s'avérer nécessaire.

Toutefois, l'expérience dans d'autres pays semble indiquer qu'une telle réorganisation pourrait permettre de simplifier les contrôles dans une certaine mesure, et de les rendre même plus efficaces par l'utilisation de nouvelles techniques.

En outre, compte tenu du besoin de subsidiarité, une nouvelle approche sera de limiter les règles d'application à l'échelle communautaire à l'essentiel, laissant aux États membres la marge nécessaire pour adopter, sous surveillance de la Commission, leurs mesures d'application en fonction de leur situation spécifique.

Conclusion

Telles sont les réflexions qu'inspire à la Commission l'analyse du bilan de la politique suivie. La Commission souhaite qu'un large débat soit ouvert au sein de la Communauté sur les perspectives qui sont

tracées dans ce document. Si, comme la Commission l'espère, le Conseil estime que l'approche esquissée mérite d'être approfondie, la Commission présentera rapidement les propositions qui en découlent.

La Commission souhaite souligner que la seule option qui ne lui semble pas viable est celle du statu quo. Si la politique actuelle n'était pas modifiée rapidement, la situation des marchés et du budget deviendrait intenable, dès cette année.

Dans ces conditions, le choix est à faire entre une réforme en profondeur des mécanismes actuels de la PAC et un nouveau paquet de mesures restrictives n'offrant aucune perspective d'avenir et peu susceptible de recueillir, de la part des agriculteurs, le soutien sans lequel aucune politique ne peut être durablement conduite avec une chance de succès.

Deuxième partie - Propositions de la Commission

Introduction

1. Dans sa communication COM(91) 100, du 1^{er} février 1991, la Commission a exposé ses réflexions sur l'état actuel de la politique agricole commune et sur la nécessité de la réformer en profondeur.

Ses conclusions étaient les suivantes:

- les garanties de prix existantes, directement liées à la production, aboutissent de ce fait à un accroissement de la production;
- le seul moyen d'absorber la production supplémentaire serait d'augmenter les stocks d'intervention - déjà pléthoriques - ou d'exporter vers des marchés mondiaux déjà surapprovisionnés;
- les mécanismes actuels ont nécessairement pour effet d'inciter à accroître l'intensité et le volume de la production, d'où un alourdissement des risques pesant sur l'environnement;
- la progression rapide des dépenses budgétaires, qui profite en grande partie à une petite minorité d'exploitations, ne résout pas les problèmes inhérents aux revenus agricoles en général.

2. A la lumière de cette analyse, la Commission a proposé des objectifs et des orientations pour la future politique agricole. Il lui a paru essentiel de promouvoir une agriculture plus compétitive en continuant à agir sur les prix. Elle a cependant admis que les agriculteurs devaient obtenir des compensations en contrepartie de prix plus bas, mais en précisant qu'il y aurait intérêt à le faire selon des modalités propres à réduire la production et à mieux intégrer les impératifs d'environnement; elle a, d'autre part, estimé qu'il fallait mieux répartir le soutien accordé aux agriculteurs compte tenu des difficultés propres à des catégories de producteurs et à des régions déterminées, qu'il convient de proposer des incitations plus spécifiquement axées sur une agriculture respectueuse de l'environnement, qu'il importe de mieux tenir compte du double rôle que joue l'agriculteur comme producteur de denrées alimentaires et jardinier du paysage, que l'utilisation de produits agricoles à des fins non alimentaires doit être encouragée et qu'il est nécessaire d'améliorer les incitations offertes aux agriculteurs en matière de retraite anticipée.

3. A propos des répercussions budgétaires de cette approche nouvelle, la Commission a admis que des compensations équitables offertes aux producteurs en contrepartie de prix en baisse déboucheraient sur un alourdissement des dépenses budgétaires. Mais elle a également estimé que ces dépenses budgétaires supplémentaires pourraient être justifiées — étant entendu que l'on devrait maintenir une discipline budgétaire imposant une orientation déterminée en matière agricole — si tel était le prix à payer pour assainir les bases de la politique agricole, pour obtenir au-dedans des effets favorables aux producteurs, aux consommateurs et à l'environnement, et au-dehors pour contribuer à la stabilisation des marchés mondiaux.

4. Tous les États membres, nombre d'organismes professionnels et un certain nombre de personnes ont exprimé leur avis sur le document de réflexion. Un large consensus s'est dégagé sur l'analyse de la

Commission et sur la nécessité d'une adaptation des mécanismes existants. Si quelques États membres et organisations agricoles se sont initialement montrés très opposés au changement, la réforme proposée a progressivement suscité, même de leur part, une adhésion croissante. La Commission reconnaît que les décisions du Conseil sur ces propositions seront le fruit de négociations et de compromis. La Commission adoptera lors de ces négociations une attitude souple, afin de répondre aux préoccupations légitimes des États membres.

5. Deux aspects, en particulier, ont été largement commentés si on se réfère aux réactions suscitées par le document de réflexion; il s'agit du rôle de la politique des prix et de la modulation.

Certains États membres, les organisations de consommateurs et les analystes économiques ont vigoureusement soutenu l'approche de la Commission en ce qui concerne la politique des prix. D'autres États membres et diverses organisations agricoles ont fait valoir que le maintien des prix institutionnels existants, combiné avec une autolimitation plus efficace de l'offre et avec une réduction des importations, est de nature à créer pour l'agriculture communautaire une situation plus stable, sans porter préjudice à d'autres intérêts essentiels de la Communauté.

Nombreux sont les agriculteurs et leurs représentants qui ont insisté sur la nécessité d'un cadre pluriannuel stable en matière de politique agricole, en remplacement de la formule actuelle consistant à définir une politique pour un an. Les agriculteurs bénéficieraient ainsi d'une base plus solide pour une planification rationnelle, et on verrait disparaître l'élément d'incertitude inhérent aux décisions annuelles prises dans le cadre des arrangements en matière de fixation des prix.

Les organisations agricoles ont, par ailleurs, souligné que tout encadrement de la production communautaire dans l'intérêt d'un meilleur équilibre du marché mondial doit s'inscrire dans un effort international cohérent imposant à tous les grands producteurs mondiaux l'acceptation d'obligations comparables.

6. Le second aspect est celui de la modulation du soutien. Un certain nombre d'États membres et d'organisations agricoles se sont inquiétés de pratiques dans lesquelles ils voient une discrimination à l'égard de certaines catégories de producteurs, ainsi que des conséquences pouvant résulter d'une modulation rigoureuse appliquée à tel ou tel État membre sur la base de critères régissant l'agriculture en général. D'autres États membres et divers représentants agriculteurs ont défendu le point de vue inverse, en soutenant que la modulation devait constituer un élément capital dans la nouvelle approche.

7. La Commission estime que l'on a disposé d'assez de temps pour que toutes les parties en cause puissent présenter leurs points de vue et que ceux-ci soient examinés. Il faut lever les incertitudes, et le temps est venu de présenter des propositions. Celles qui suivent — et qui sont conformes dans leurs grandes lignes à la philosophie du document de réflexion — ont été remaniées, le cas échéant, compte tenu des différentes observations formulées.

8. La Commission considère que la recherche du maintien des prix existants par l'autolimitation de l'offre et par des restrictions accrues en matière d'importation n'est pas une solution viable. La Communauté doit mener une politique des prix qui soit fondée sur la nécessité d'affronter la concurrence à laquelle elle ne peut se dérober ni sur son propre marché ni sur les marchés mondiaux.

Il n'empêche qu'une maîtrise plus efficace de l'offre demeure un élément important des présentes propositions. De fait, le succès des mécanismes proposés dépendra de leur degré d'efficacité quant à la réduction de l'offre, condition d'un meilleur équilibre des marchés. La Commission est d'accord avec les représentants des agriculteurs sur la nécessité d'efforts correspondants dans les autres pays producteurs et exportateurs de produits agricoles.

9. La Commission s'accorde aussi avec les organisations agricoles pour penser que le système doit offrir aux agriculteurs une stabilité accrue. Elle note que la compensation substantielle envisagée pour eux dans les présentes propositions, de même que la stabilité accrue propre à un système de paiements directs, ouvre des perspectives intéressantes aux agriculteurs. En ce qui concerne les grandes cultures, les aides directes ne

sont pas tributaires des niveaux de production; quant aux primes réservées au secteur de l'élevage, elles sont subordonnées à une extensification rigoureusement définie. Si la réforme ne se fait pas, les agriculteurs auront à subir les aléas d'un ajustement permanent des mesures existantes et ceux d'un marché à la rentabilité incertaine.

10. Les propositions répondent à bien des préoccupations portant sur le problème de la modulation, car elles offrent à tous les agriculteurs une compensation substantielle aux baisses de prix et de quotas. Dans le même temps, il s'agit de maintenir la cohésion économique et sociale, au bénéfice des agriculteurs les plus nombreux, ceux qui sont moins bien placés que d'autres pour bénéficier pleinement des avantages de la politique agricole.

11. Les présentes propositions, qui couvrent les principaux secteurs et portent sur quelque 75 % de la valeur de la production agricole assujettie aux organisations communes de marché, s'inspirent d'une conception profondément renouvelée, dont la Communauté et ses citoyens tireront des avantages appréciables.

Il y a des limites en ce qui concerne les résultats pouvant être obtenus à brève échéance par voie de réforme. Les organisations de marché et les pratiques culturelles diffèrent beaucoup d'un État membre à l'autre, ce qui peut faire surgir des difficultés pour la cohérence et l'équilibre de l'ensemble. A noter, en outre, qu'il n'est pas opportun de proposer des modifications pour certaines organisations de marchés qui ont été récemment instaurées ou dont le fonctionnement est relativement satisfaisant.

En élaborant les présentes propositions, la Commission, consciente des problèmes précités, s'est efforcée de les résoudre équitablement par des mécanismes tels que le développement du régime de primes dans le secteur de l'élevage. Il s'agit en l'occurrence d'offrir des compensations aux agriculteurs appliquant les méthodes traditionnelles de production extensive, fondées sur l'utilisation des herbages, et qui à défaut se verraient pénalisés par la baisse des prix de la viande bovine et du lait.

Le caractère très novateur des mesures recommandées peut engendrer des réactions et des effets secondaires imprévus au stade de la mise en œuvre. La Commission sera attentive à cet aspect des choses; le cas échéant, elle usera des pouvoirs dont elle dispose pour procéder aux infléchissements nécessaires ou elle soumettra des propositions au Conseil.

12. Hormis les modifications concernant les mesures prévues dans les secteurs agri-environnemental et forestier et l'amélioration des régimes de retraite anticipée — dispositions qui complètent les retouches apportées aux organisations de marché —, la Commission s'abstient pour l'instant de proposer de nouvelles modifications portant sur les mesures de caractère structurel. Le développement des communautés rurales, bien qu'il soit étroitement lié à l'agriculture, sera de plus en plus tributaire d'autres secteurs offrant des possibilités nouvelles. Ainsi que l'annonçait le document de réflexion, on fera le point dans le courant de l'année sur les mesures du développement rural, dans le cadre de la révision des fonds structurels à mi-parcours.

13. Ainsi qu'il est indiqué à propos des «répercussions budgétaires» (page 41), l'entrée en vigueur généralisée des nouveaux arrangements alourdirait de 2 300 millions d'écus, au titre d'une politique réformée, les dépenses budgétaires annuelles à la charge de la section «garantie» du FEOGA. Ce chiffre est inférieur d'environ 1 000 millions d'écus à la ligne directrice fondée sur les règles existantes, et il tient compte des prévisions relatives à la croissance probable du PNB dans les cinq prochaines années.

Si les nouveaux arrangements, comme on l'a proposé, devenaient pleinement opérationnels en 1997, la dépense projetée pour cette année-là serait de beaucoup inférieure à celle qui résulterait probablement d'une persistance des tendances antérieures quant aux dépenses de la section «garantie» du FEOGA pendant une période représentative. Il est permis de penser que la dépense diminuera au-delà de 1997, à mesure que les dispositions correctrices et l'amélioration des prix du marché mondial produiront leurs effets.

14. Pour les programmes concernant respectivement le domaine agri-environnemental, la sylviculture et les retraites anticipées, la dépense budgétaire estimative (aux prix constants de 1992) serait de l'ordre de 4 000

millions d'écus au total sur cinq ans.

15. La Commission considère que les coûts supplémentaires sont amplement justifiés et que, dans le contexte des propositions en cause et compte tenu de l'unification allemande, il est possible de tabler sur une augmentation de quelque 1 500 millions d'écus de la base de la ligne directrice agricole. L'approche proposée débouchera sur une agriculture communautaire plus équilibrée qui procurera des avantages supplémentaires substantiels aux producteurs et aux consommateurs, et qui sera en harmonie avec l'environnement. Les principaux avantages seront assurément enregistrés sur le plan interne, mais l'approche proposée jouera aussi un rôle utile au niveau international.

Organisations de marché

I — Céréales, oléagineux et protéagineux

A — Aperçu général

1. Quelque 4,3 millions d'exploitations produisent des céréales, des oléagineux et des protéagineux dans la Communauté. Quantitativement (36 millions d'hectares, 172 millions de tonnes en 1990/1991), les céréales sont de beaucoup le plus important des trois postes précités. La superficie moyenne emblavée est de l'ordre de 8 ha. La grande majorité des producteurs de céréales (88 %, soit 3,7 millions d'exploitations) affectent moins de 20 ha aux céréales. Ils représentent 40 % de la superficie céréalière totale et un tiers de la production de céréales. Le rendement moyen dans la Communauté se situe entre 4,5 et 5 t à l'hectare, chiffre qui occulte des différences considérables (de moins de 1 t à plus de 10 t à l'hectare) selon les conditions agronomiques et la structure d'exploitation.

Un demi-million d'agriculteurs produisent des oléagineux sur près de 5,5 millions d'hectares. La production a atteint 11,7 millions de tonnes (5,9 millions de tonnes de colza, 3,9 millions de tonnes de tournesol et 1,9 million de tonnes de soja) en 1990/1991, et elle devrait s'élever à 13 millions de tonnes en 1991/1992 (en incluant les cinq nouveaux Länder allemands).

2. Les oléagineux et les protéagineux sont généralement cultivés dans des exploitations qui produisent aussi des céréales et dont les rendements en céréales se situent au-dessus de la moyenne communautaire. Lorsqu'il établit le plan d'utilisation des terres, un agriculteur peut passer des oléagineux aux céréales et inversement, en fonction des rentabilités respectives et des conditions climatiques.

Les oléagineux servent à fabriquer des tourteaux pour l'alimentation animale et des huiles destinées à des usages humains, animaux et industriels. Toutes huiles végétales confondues (huile d'olive comprise), le degré d'auto-provisionnement de la Communauté est d'environ 65 % (125 % pour l'huile de colza, 107% pour l'huile de tournesol). Dans le secteur des tourteaux, le degré d'auto-provisionnement est de l'ordre de 20 % (80 % pour les tourteaux de colza, 61 % pour les tourteaux de tournesol et 7 % pour les tourteaux de soja). La Communauté a une capacité de broyage représentant approximativement le double de sa production d'oléagineux.

3. La superficie consacrée aux protéagineux est stable: environ 1,3 million d'hectares produisant quelque 5 millions de tonnes (1,5 million de tonnes de plus que le seuil garanti). Cette culture convient particulièrement aux assolements. Son principal débouché est l'industrie des aliments pour animaux.

4. Malgré une légère diminution de la production pour des raisons de sécheresse en 1990/1991, la régression continue (à raison d'environ 1,5 million de tonnes par an) de l'utilisation des céréales en alimentation animale, et la stagnation de la consommation humaine et des utilisations industrielles se sont conjuguées avec une baisse de la demande à l'exportation pour provoquer une montée en flèche des stocks de céréales d'intervention (qui s'établissent actuellement au niveau sans précédent de quelque 20 millions de tonnes).

La production céréalière devrait augmenter de nouveau en 1991/1992 (en rendements et en superficies) pour

atteindre quelque 180 millions de tonnes. La tendance à la hausse des rendements persistant, la production céréalière totale pourrait atteindre les 187 millions de tonnes en 1996. Toute progression de la consommation humaine et de l'utilisation industrielle serait annulée par la baisse continue de l'utilisation céréalière pour l'alimentation animale. L'utilisation intérieure devrait demeurer aux environs de 140 millions de tonnes, laissant un excédent de plus de 45 millions de tonnes à exporter (contre environ 30 millions de tonnes en 1990/1991). Les excédents annuels seraient bien supérieurs aux débouchés prévisibles à l'exportation. La mesure de gel temporaire arrêtée dans le cadre des propositions de prix de cette année [15% des terres arables: remboursement du prélèvement de coresponsabilité majoré (c'est-à-dire 5 %) et versement de la prime au gel] a été conçue en vue de limiter les graves problèmes d'écoulement attendus pour la récolte 1992, mais non en vue de résoudre les difficultés à plus long terme.

5. Bien que les céréales, les oléagineux et protéagineux soient des cultures interdépendantes du point de vue de l'utilisation des terres et de leur utilisation pour l'alimentation du bétail, les organisations communes des marchés (OCM) n'ont guère de points communs. Le régime des céréales est fondé sur le maintien des prix à la production grâce à un niveau élevé de protection à la frontière, l'achat à l'intervention à des prix garantis et des restitutions à l'exportation destinées à combler l'écart entre les prix communautaires et les cours mondiaux. Les régimes applicables aux oléagineux et protéagineux consistent essentiellement dans un système de «deficiency payments» appliqué au secteur industriel pour tenir compte de la différence entre le prix payé à la production et le niveau des cours mondiaux. Un système de seuils garantis, prévoyant une réduction de la garantie lorsque la production dépasse un niveau déterminé, est applicable dans les deux cas.

En l'absence de réforme, la production céréalière dépasserait presque certainement le seuil garanti (160 millions de tonnes hormis la production des cinq nouveaux Länder) pour la plupart des campagnes, entraînant une majoration du prélèvement de coresponsabilité et des baisses de prix de 3 % par an.

La production d'oléagineux dépasse normalement les seuils garantis et peut donner lieu à de fortes baisses de prix, par exemple de 15,5 %, 21 % et 30 % respectivement pour le colza, le tournesol et le soja en 1990/1991.

6. Tenant compte des conclusions du «oilseeds panel» du GATT, la Communauté s'est engagée à réformer le régime des oléagineux. Comme le secteur céréalière est aussi touché par des difficultés graves et croissantes (production excédentaire et utilisation croissante de produits de substitution), la Commission propose de réformer tous les secteurs concernés. Il en résulterait une politique plus cohérente dans les principaux secteurs de production végétale. Étant donné que ces produits constituent d'importants moyens de production de lait et de viande, cette réforme aura des incidences importantes sur le secteur de l'élevage.

B — Propositions de réforme

1. Organisations communes des marchés et prix institutionnels

a) Céréales

a.1) Les principes et instruments de base de l'organisation commune du marché des céréales seront maintenus. Le prix indicatif sera de 100 écus/t, c'est-à-dire un prix inférieur d'environ 35 % au prix d'achat moyen actuel pour les céréales. Le niveau de 100 écus représente le cours mondial escompté sur un marché mondial stabilisé. Le prix d'intervention sera inférieur de 10 % et le prix de seuil supérieur de 10 % au prix indicatif.

a.2) Ces prix s'appliqueront à toutes les céréales. Un facteur de correction spécifique sera institué pour le riz, qui sera ainsi soumis à un système équivalent.

a.3) Les mécanismes de stabilisation existants, y compris les prélèvements de coresponsabilité et la quantité maximale garantie, seront en principe supprimés lorsque la nouvelle organisation de marché sera pleinement appliquée.

b) Oléagineux et protéagineux

b.1) Comme nous l'indiquons ci-après [voir points 2.b) et 2.c)], l'aide en faveur des oléagineux et protéagineux sera accordée entièrement sous la forme d'un système de paiement compensatoire normalisé, des aides à l'hectare étant versées directement aux producteurs. Dans ce contexte, les prix institutionnels traditionnels seront abrogés. Un prix de référence pour le marché mondial sera établi aux fins de calcul des paiements compensatoires.

b.2) Conformément aux exigences de la nouvelle organisation du marché, de nouveaux instruments de gestion du marché seront mis au point par la Commission afin de contribuer à une commercialisation régulière de chaque production végétale. Pour les oléagineux, ces instruments seront décrits dans les propositions que la Commission doit arrêter avant la fin du mois [voir les dispositions transitoires au point c.2) ci-après].

b.3) Les quantités maximales garanties actuelles et leurs mécanismes de stabilisation connexes sont fondés sur le système traditionnel de prix institutionnels. Ces mécanismes devraient être abrogés lorsque la nouvelle organisation commune des marchés sera entièrement appliquée.

2. Institution d'un système de paiements compensatoires

Un système de paiements compensatoires sera institué en faveur des exploitations existantes, afin de compenser leurs pertes de revenus imputables à la réduction des prix institutionnels. Les paiements s'effectueront à l'hectare, indépendamment des niveaux de rendement actuels. La participation au régime d'aide sera facultative.

a) Céréales

a.1) La perte de revenus pour les céréales représentera la différence, c'est-à-dire 55 écus/t, entre le nouveau prix indicatif de 100 écus/t et le prix d'achat moyen actuel de 155 écus/t. Le paiement compensatoire sera réexaminé périodiquement en fonction de l'évolution de la productivité ainsi que de l'évolution escomptée des prix intérieurs et des cours mondiaux.

a.2) En vue de fixer le montant de l'aide à verser par hectare, chaque État membre établira un plan des régions de son territoire qui devra être approuvé par la Commission. Pour chaque région, on calculera un rendement moyen sur trois années passées; celui-ci représentera la moyenne de trois des cinq dernières campagnes de commercialisation (1986/1987 à 1990/1991), après élimination des deux chiffres extrêmes. Ce rendement régional moyen sera utilisé pour la conversion du paiement compensatoire en une aide régionale par hectare (rendement régional moyen en t/ha x 55 écus/t).

Pour l'établissement du plan des régions, des caractéristiques structurelles spécifiques influençant les rendements (fertilité du sol, irrigation,...) devraient être prises en considération pour la définition de sous-régions et de zones plus homogènes.

a.3) Toutes les données statistiques fiables disponibles devraient être utilisées pour l'établissement des plans. Il faut s'attendre à ce que la moyenne pondérée des rendements régionaux (ou sous-régionaux) dans ce plan soit comparable avec un montant de référence national calculé selon la même procédure sur la base d'un rendement national moyen. La moyenne pondérée des montants nationaux moyens devrait correspondre à la moyenne communautaire.

Pour illustrer ce que ce système peut donner, nous avons établi la moyenne triennale du rendement communautaire à 4,6 t par hectare. Le montant de référence indicatif pour la Communauté serait donc de 253 écus/ha (4,6 t/ha x 55 écus/t).

a.4) Une aide spéciale pour le blé dur, d'un montant de 300 écus/ha, sera versée en supplément dans les

zones de production traditionnelles telles qu'elles sont définies actuellement. Cette aide dédommagerait totalement les producteurs de blé dur de ces régions de la perte de revenus résultant de l'alignement du prix du blé dur sur le prix réduit des autres céréales.

a.5) L'aide compensatoire par hectare pour les céréales et l'aide spéciale pour le blé dur seront versées au cours de la première moitié de la campagne de commercialisation.

b) Oléagineux

b.1) Pour le calcul de l'aide en faveur des oléagineux, on commencera par déterminer un montant de référence communautaire. Celui-ci comportera deux éléments:

- un prix de référence pour le cours mondial, correspondant au prix d'équilibre escompté, à moyen terme, sur un marché mondial stabilisé; ce prix est estimé à 163 écus/t;
- un rapport de prix d'équilibre estimé entre les oléagineux et les céréales, c'est-à-dire qui ne prévoirait aucune incitation financière particulière amenant à opter pour une production au détriment d'une autre.

En prenant un rapport de 2,1 sur 1, pour illustrer notre propos, le montant de référence communautaire au titre de l'aide pour les oléagineux serait fixé à 384 écus/ha sur la base d'un rendement communautaire moyen de 2,36 t/ha.

b.2) Dans une seconde étape, le montant de référence communautaire sera fixé pour chaque région figurant sur les plans de régions présentés par les États membres [voir point 2.a.2) ci-avant]. Le calcul de l'aide pour les oléagineux et la régionalisation de cette aide sont illustrés à l'annexe I.

b.3) L'aide sera la même pour tous les oléagineux.

b.4) L'aide pour les oléagineux sera versée en deux parties. La première partie sera payée à l'avance sur la base de la superficie emblavée et à condition que la récolte fasse l'objet d'un contrat de vente à un acheteur agréé. La seconde partie sera versée sous forme de complément à la fin de la campagne de commercialisation et prendra en considération (compte tenu d'une franchise à déterminer) l'évolution des cours mondiaux par rapport au prix de référence.

Si la récolte ne fait pas l'objet d'un contrat de vente, la totalité de l'aide (montant de base plus supplément variable) sera versée à la fin de la campagne de commercialisation.

b.5) Comme prévu dans les traités d'adhésion, des dispositions spéciales seront maintenues dans le cas de l'Espagne et du Portugal, particulièrement pour le tournesol, jusqu'à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 1995/1996.

b.6) Si la mise en œuvre des nouvelles dispositions entraîne de graves déséquilibres régionaux, la Commission arrêtera les mesures de correction nécessaires.

c) Protéagineux

c.1) L'aide pour les protéagineux sera tout d'abord fixée au niveau de l'aide pour les céréales et régionalisée sur la même base.

c.2) Le même taux d'aide s'appliquera à tous les protéagineux, autres que les fourrages sèches pour lesquels l'aide est supprimée.

c.3) L'aide sera versée en deux parties dans les mêmes conditions que pour les oléagineux.

3. Régime d'aide simplifié en faveur des petits producteurs

Ce régime facilitera la gestion et le contrôle. Il n'ouvre pas de droit particulier à des paiements compensatoires, qui sont accessibles à tous les producteurs quelle que soit leur importance. Les petits producteurs soumis à ce régime sont exemptés de l'obligation de geler des terres.

a) Définition des petits producteurs

Il est proposé de définir les petits producteurs sur la base d'une superficie équivalant à la production annuelle de 92 t de céréales au maximum. Compte tenu des rendements communautaires moyens, ceci correspond à une exploitation de 20 ha. Les rendements moyens en céréales dans les diverses régions, sous-régions ou zones, qui ont été définies dans les plans des régions aux fins d'octroi de l'aide [voir point 2.a.2) ci-avant] seront utilisés pour déterminer l'éligibilité des producteurs individuels. La limite définie pour chaque région se référerait à la superficie cumulée consacrée aux céréales, aux oléagineux et aux protéagineux.

Les producteurs qui ne relèvent pas du champ d'application de cette définition sont considérés comme des producteurs «professionnels». Il est pourtant loisible au petit producteur d'opter pour le régime professionnel (voir point 4 ci-après) s'il y trouve un avantage.

La définition du petit producteur est illustrée à l'annexe II.

b) Fonctionnement du régime applicable aux petits producteurs

b.1) Les petits producteurs peuvent bénéficier d'un régime d'aide simplifié, à condition qu'ils acceptent certaines procédures administratives pour en faciliter le contrôle.

b.2) Dans le cadre du régime applicable aux petits producteurs, l'aide (régionalisée) aux céréales sera payée à l'hectare pour la sole consacrée aux céréales, aux oléagineux et aux protéagineux, quelle que soit la proportion des diverses cultures dans l'ensemble.

b.3) Ce régime ne prévoit aucune obligation de gel de terres.

4. Régime d'aide aux producteurs «professionnels»

Pour pouvoir bénéficier des paiements compensatoires décrits au point 2 ci-avant, les personnes qui n'ont pas la qualité de petits producteurs (ainsi que les petits producteurs qui prennent cette option) peuvent participer au régime relatif aux producteurs professionnels.

a) Exigences relatives au contrôle de la production

a.1) Toute exploitation participant au régime est tenue de geler un pourcentage prédéterminé de sa sole de céréales, d'oléagineux et de protéagineux. Pour des raisons liées à l'environnement, le gel des terres devrait être organisé sur la base d'une rotation et les terres gelées devraient être entretenues selon des normes minimales du point de vue de l'environnement.

a.2) La norme applicable au gel des terres serait fixée à 15 % dans un premier temps, pourcentage qui serait révisé chaque année compte tenu de l'évolution de la production et des marchés.

a.3) Les superficies gelées sous forme de jachère temporaire peuvent aussi être utilisées pour des usages non alimentaires à condition que les systèmes de contrôle efficaces puissent leur être appliqués.

b) Compensation à titre du gel des terres

b.1) Les participants au régime «professionnel» toucheront une compensation limitée pour les dédommager de l'obligation de geler des terres et de maintenir lesdites terres dans un état d'entretien compatible avec les exigences de l'environnement. Le montant de cette compensation pour la superficie gelée sera équivalent à

l'aide compensatoire à l'hectare accordée pour les céréales, calculée à l'échelon régional.

b.2) La compensation s'appliquera à l'obligation de gel des terres, c'est-à-dire 15 % d'une superficie correspondant à la production de 230 t de céréales au maximum. Sur la base d'un rendement moyen en céréales dans la Communauté, 230 t représentent 50 ha. En d'autres termes, chaque exploitation participante, d'une superficie minimale de 50 ha, toucherait une compensation pour 7,5 ha de terres gelées. Les exploitations participantes de moins de 50 ha toucheraient une compensation sur une base proportionnelle, sauf si, naturellement, elles ont la qualité de petit producteur et qu'en conséquence elles ne sont pas soumises à l'obligation de gel.

Les rendements moyens en céréales indiqués dans les plans des régions seront utilisés pour fixer la limite supérieure de superficies donnant droit à une compensation au taux régional applicable pour les terres gelées.

La compensation est limitée à la somme des superficies emblavées dans les trois cultures.

C — Transition

1. Céréales

La réduction des prix institutionnels et l'introduction du système de paiement compensatoire auront lieu en trois phases.

- *Première phase*: commençant la première campagne de commercialisation de la période d'application de la réforme. Le nouveau prix indicatif (prix de référence pour le calcul de l'aide) sera de 125 écus/t. Le paiement compensatoire sera de 30 écus/t. Cela correspond à une aide d'environ 138 écus/ha sur la base du rendement communautaire moyen en céréales.
- *Deuxième phase*: la seconde campagne de commercialisation de la période d'application de la réforme. Le prix indicatif sera réduit à 110 écus/t. Le paiement compensatoire sera fixé provisoirement à 45 écus/t. Cela correspond à une aide d'environ 207 écus/ha sur la base du rendement communautaire moyen en céréales.
- *Troisième phase*: commençant la troisième campagne de la période d'application de la réforme. Le prix indicatif sera réduit à 100 écus/t. Le paiement compensatoire sera fixé provisoirement à 55 écus/t. Cela correspond à une aide d'environ 253 écus/ha sur la base du rendement communautaire moyen en céréales.

La compensation au titre du gel des terres sera calculée sur la base de 55 écus/t multipliés par le rendement régional en céréales et sera versée en totalité à partir de la première phase.

2. Oléagineux et protéagineux

La réforme sera appliquée entièrement à la première campagne de commercialisation de la période d'application de la réforme. Toutefois, pour tenir compte des engagements de la Communauté en liaison avec le groupe oléagineux, un régime transitoire sera proposé avant le 31 juillet 1991 pour les oléagineux. Ce régime comportera certaines caractéristiques de la réforme et couvrira la période commençant avec les emblavements de 1991 (pour la campagne de commercialisation 1992/1993) jusqu'à la date d'application de la réforme. Le régime transitoire sera fondé sur des paiements compensatoires directs aux producteurs et comportera des mesures de sauvegarde appropriées devant garantir la maîtrise de la production.

3. Généralités

Les nouveaux mécanismes proposés devraient permettre d'aboutir à une réduction significative de la production, engendrant ainsi un meilleur équilibre du marché. Dans la pratique, cela signifie que les mécanismes de stabilisation existants deviendront superflus. La Commission veillera à garder ces éléments à

l'esprit, afin de garantir que les mécanismes en place aboutissent aux résultats recherchés.

Tout en estimant qu'une période transitoire est utile pour permettre aux États membres et aux producteurs de s'adapter au nouveau système, la Commission tient à attirer également l'attention sur les avantages substantiels qui découleraient de l'application immédiate des nouveaux accords sur les céréales comme dans le cas des graines oléagineuses. C'est un aspect qui pourra être pris en considération au cours des négociations.

D — Règles générales applicables aux céréales, aux oléagineux et aux protéagineux

1. L'aide sera versée une fois par an pour une superficie déterminée, quelle que soit la culture pratiquée. Des terres non cultivées antérieurement ne seront pas éligibles au titre de l'aide, à l'exception de toute superficie gelée les années précédentes en vertu des dispositions de gel facultatif en vigueur. Aucune aide ne sera accordée pour une seconde culture suivant ou précédant la culture principale.
2. Les aides pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux et le régime d'aide prévu dans le cadre du nouveau programme relatif à l'agriculture et à l'environnement (voir page 37) sont complémentaires. En cas d'octroi d'aides ou en cas de production non alimentaire pratiquée sur des terres gelées sous forme de jachère temporaire, il est rappelé aux participants qu'ils ont l'obligation de respecter la législation existante en matière d'environnement.
3. Les nouvelles dispositions proposées remplaceront le régime quinquennal existant de gel facultatif. Cependant, des mesures transitoires appropriées seront prises en vue de protéger les producteurs qui ont pris des engagements en vertu du régime actuel et de garantir qu'ils ne subiront aucun préjudice financier par rapport au régime d'aide prévu par les nouvelles dispositions. Un régime de gel de longue durée subsistera dans le cadre des dispositions relatives à l'agriculture et à l'environnement, et une mesure équivalente s'appliquera au boisement.

E — Sucre

La Commission réexaminera le régime sucrier compte tenu de la réforme du secteur des cultures sur terres arables et en liaison avec les propositions relatives à l'avenir du régime actuel, qui expire à la fin de 1993. Il sera également tenu compte des engagements internationaux de la Communauté, particulièrement à l'égard des pays ACP.

F — Évaluation

1. Le régime proposé en faveur des cultures sur terres arables marque un changement radical par rapport aux dispositions en vigueur. À l'avenir, la garantie dont bénéficie l'agriculteur ne concernera plus essentiellement le volume produit. Au niveau de l'exploitation, la réduction des prix, pour laquelle les agriculteurs seront entièrement indemnisés, modifiera de manière significative le rapport entre les prix des moyens de production (engrais et pesticides) et le prix du produit. Ces changements devraient progressivement avoir des incidences favorables sur l'environnement grâce à une moindre intensification et à une moindre production. À court terme, la réduction de la production sera réalisée grâce au gel des terres. L'exigence de gel annuel des terres sera adaptée en fonction de la situation du marché et de l'évolution de la production dans la Communauté. Le mécanisme proposé confère à la Communauté un instrument souple et garanti permettant d'orienter la production globale.
2. Une part significative de leur revenu annuel étant garantie à l'avance, les agriculteurs bénéficieront d'une certitude, d'une stabilité et d'une sécurité accrues.
3. Non seulement le déclin progressif qui caractérise l'utilisation des céréales pour l'alimentation animale

devrait connaître un coup d'arrêt, mais il devrait même y avoir un rattrapage significatif après la mise en œuvre de la réforme. Il faut s'attendre à ce que le prix des substituts de céréales diminue aussi, mais pas au point de neutraliser les avantages de l'amélioration substantielle dont devrait bénéficier la situation concurrentielle des céréales.

4. La diminution des prix des céréales devrait profiter aux producteurs de viande de porc ainsi que d'œufs et de volailles. Dans le cas des producteurs de lait et de viande bovine, les avantages varieront en fonction de l'utilisation de céréales et de concentrés dans l'alimentation animale. Le degré d'utilisation extrêmement variable de ces intrants ainsi que le souci de la protection de l'environnement ont amené la Commission à proposer des aides accrues en faveur des agriculteurs pratiquant l'exploitation extensive, car ces derniers ne tireront qu'un avantage limité de la diminution des prix des céréales.

5. Les consommateurs aussi devraient bénéficier des modifications proposées, étant donné que les céréales sont un ingrédient majeur de la plupart des aliments de base et que l'effet induit sur le secteur de l'élevage devrait aussi entraîner une diminution des prix de la viande et du lait.

6. La limitation de la production par la Communauté, surtout si d'autres gros fournisseurs mondiaux font de même, devrait contribuer à un meilleur équilibre du marché mondial et à une amélioration générale des prix.

7. Dans le cas des graines oléagineuses, le nouveau régime est conforme aux conclusions du «panel soja» en même temps qu'il a un effet de simplification et de clarification.

8. Le succès limité qu'a enregistré à ce jour la politique de production non alimentaire peut être incriminé pour une large part au coût élevé des matières premières utilisées à cet effet. Le fait de réduire ce coût à celui des cours mondiaux devrait permettre d'ouvrir de nouvelles possibilités de productions non alimentaires, y compris de produits énergétiques, sur les terres gelées.

9. En ce qui concerne l'aspect budgétaire, étant donné qu'une partie du coût de soutien des céréales passera du consommateur au budget communautaire, les dépenses agricoles dans ce secteur augmenteront forcément à court terme. Cette augmentation sera partiellement compensée par:

- la diminution escomptée de la production ainsi que l'accroissement de la demande dans le secteur des céréales proprement dit; cela devrait avoir pour effet de réduire le coût de l'intervention et des restitutions à l'exportation;
- des économies dans d'autres secteurs (élevage et produits transformés) où, par suite de la réduction des prix des moyens de production, les dépenses de soutien des marchés pourront être réduites en conséquence.

II — Tabac

A — Situation générale

La culture du tabac dans la Communauté concerne environ 200 000 exploitations qui, avec une superficie moyenne de production d'un hectare, produisent chaque année environ 400 000 t de tabac. La production intéresse essentiellement l'Italie (49 %), la Grèce (31 %) et, dans une moindre mesure, l'Espagne (10 %), la France (7,5 %), l'Allemagne, le Portugal et la Belgique (3,5 %).

La consommation totale de la Communauté s'est élevée à 600 000 t, dont 64 % ont été importées. Par conséquent, sur une production communautaire de 400 000 t par an, 220 000 t sont consommées dans la Communauté, tandis que 180 000 t, soit 45 %, sont exportées.

Le souci de la santé publique ainsi que l'évolution du goût des fumeurs ont entraîné une préférence pour les variétés légères, moins toxiques (flue cured). Cette tendance générale ainsi que le développement spectaculaire de la production de certaines variétés sans aucun débouché ont entraîné des déséquilibres

structurels du marché aboutissant à un accroissement des dépenses budgétaires et des stocks d'intervention (qui s'élèvent actuellement à 100 000 t environ).

Les importations de tabac sont liées au GATT et ne font l'objet d'aucune taxe à l'importation.

Le soutien communautaire devrait être essentiellement une sorte d'indemnité compensatrice pour 34 variétés différentes, consistant en primes au kilogramme payées aux premiers transformateurs responsables de la mise en balles des feuilles de tabac achetées aux producteurs dans certaines conditions. Toutefois, la prime a perdu au fil des ans son caractère d'indemnité compensatrice; cette évolution se reflète également dans l'instauration de restitutions à l'exportation et de l'intervention.

B — Propositions de réforme

1. Système de primes

a) Les 34 variétés produites dans la Communauté seront regroupées en:

- 5 groupes de variétés selon le type de traitement,
- 3 variétés «grecques» nettement distinctes.

b) Une prime unique par groupe de variétés sera instaurée.

c) Dans le contexte des contrats de culture entre premiers transformateurs et producteurs, la prime pourra être majorée d'une bonification de 10 % si les contrats de culture sont signés avec des associations de producteurs. Afin d'améliorer la qualité du tabac livré, l'association de producteurs pourra appliquer un coefficient «bonus-malus» tant à la prime qu'à la bonification de l'association.

d) Une agence de contrôle sera instituée; elle sera financée par une retenue sur la prime. Les contrôles interviendront lorsque le tabac sera livré par le producteur au premier transformateur. L'agence, qui contrôlera le paiement de la prime, pourrait aussi jouer un rôle dans la gestion du système de quotas, de manière à garantir que les producteurs soient traités de manière équitable.

e) La création d'organisations intersectorielles sera autorisée afin de rationaliser les contacts au sein de la filière de production et de commercialisation (producteurs, premiers transformateurs, industrie du tabac).

2. Régime de quotas

a) Un régime de quotas de production par groupe de variétés sera institué au niveau des États membres. Le quota total sera réduit de manière significative puisqu'il ne dépassera pas 340 000 t, aucune prime n'étant payable pour le tabac produit au-delà de ce plafond. Les quotas seront répartis entre les producteurs ou groupements de producteurs ou, selon le cas, les transformateurs, généralement sur la base des quantités moyennes produites ou transformées au cours des trois dernières années. Des ajustements tenant compte du développement spectaculaire de variétés de qualité médiocre au cours de la période considérée seront néanmoins opérés, afin de garantir que la production des variétés les plus faciles à commercialiser ne diminue pas. Des règles communautaires seront instaurées pour assurer un traitement équitable des producteurs lorsque les quotas devront être gérés par des transformateurs.

3. Autres mesures

a) Étant donné que le soutien apporté aux producteurs sera assuré par une prime, l'intervention et les restitutions à l'exportation ne devraient plus être nécessaires.

b) Un programme de recherche sera lancé pour poursuivre la mise au point et la définition de variétés de

tabac moins toxiques, à faible teneur en goudron. Le programme sera financé par une déduction opérée sur la prime et doublée d'un financement communautaire direct.

c) Un important programme subventionné sera établi pour les variétés Tsebelia et Mavra.

C — Évaluation

L'ensemble des mesures proposées aura pour effet de réduire la production et d'ajuster l'offre aux variétés demandées. Parallèlement, le rôle des associations de producteurs dans la gestion du marché sera renforcé, tandis que l'agence de contrôle jouera un rôle important dans la surveillance de la bonne affectation des dépenses.

Aussi longtemps qu'il existe une demande de tabac, il est raisonnable que ce produit soit fourni et qu'il bénéficie d'un soutien au niveau des producteurs dans la Communauté. Indépendamment de cet aspect commercial, la situation socio-économique des producteurs de tabac, qui sont établis dans les régions les moins développées de la Communauté et qui, sur le plan économique, n'ont pas beaucoup de solutions de rechange, nécessite qu'un soutien appréciable demeure disponible. Par ailleurs, il faut que le régime de soutien encourage des variétés, généralement de faible rendement, pour lesquelles il existe des débouchés. Il importe de poursuivre vigoureusement des programmes de recherche pour mettre au point des variétés moins toxiques, ainsi qu'un programme de conversion efficace.

III — Lait

A — Situation générale

La production laitière de la Communauté concerne environ 1,5 million d'agriculteurs disposant en moyenne de 16 vaches laitières par exploitation. Si moins de 15 % des exploitations ont une production annuelle supérieure à 200 000 kg, elles représentent cependant près de la moitié de la production laitière de la Communauté.

Le rendement laitier par vache a augmenté de 1,5 % l'an, la moyenne communautaire étant actuellement voisine de 4 700 kg. Avec un cheptel laitier de 24,5 millions de têtes (incluant les cinq nouveaux Länder allemands), la capacité de production de la Communauté s'élève à quelque 115 millions de tonnes.

La production de lait n'a pas diminué autant qu'il était nécessaire pour maintenir l'équilibre du marché. C'est dû, pour une part, à l'attribution de nouveaux quotas aux producteurs SLOM, pour une autre, à la redistribution en 1990 d'une partie des quotas gelés en 1988 et, enfin, à un dépassement des quotas actuellement en vigueur.

Du côté de la demande, la consommation de beurre régresse constamment. Malgré cette diminution, on s'attend à ce que la consommation de lait et de produits laitiers (y compris la consommation due à des mesures spéciales d'écoulement subventionnées) se stabilise globalement à un peu moins de 99 millions de tonnes, ce qui laisse un excédent de plus de 15 millions de t par rapport aux besoins intérieurs. En l'absence des mesures spéciales d'écoulement interne (qui ont coûté plus de 2 milliards d'écus en 1991), l'excédent laitier potentiel s'élèverait à 25 millions de tonnes.

La part, d'environ 50 %, des échanges de produits laitiers sur le marché mondial étant presque constante tandis que la demande mondiale (qui, du niveau record, exprimé en équivalent lait, de 30 millions de tonnes en 1988, est tombée à 26,8 millions de tonnes en 1990) connaît une évolution moins favorable, les stocks de beurre et de lait en poudre de la Communauté se sont reconstitués pour dépasser actuellement les 900 000 t.

A moyen terme, on s'attend à ce que, dans la meilleure des hypothèses, la consommation intérieure reste stable, tandis que les perspectives d'exportation, en particulier pour le beurre, ne sont guère prometteuses.

Dans ces circonstances, la réduction de quotas de 2% décidée dans l'accord sur les prix de 1991/1992 ne suffira pas à éviter une nouvelle augmentation des stocks d'intervention. On estime qu'une nouvelle réduction d'au moins 3 % serait nécessaire pour éviter une telle augmentation.

B — Propositions de réforme

1. Régime des quotas

Le régime des quotas, qui expire en 1992, sera prorogé.

a) Réduction et redistribution de quotas

a.1) Outre la réduction de 2 % décidée dans l'accord sur les prix de 1991/1992, le quota global sera diminué de 3 % supplémentaires.

a.2) La réduction s'effectuera par une baisse de 4 % des quantités de référence individuelles. Néanmoins, les États membres seront tenus d'établir un programme spécial de cessation ouvert à tous les producteurs afin de créer un pool laitier, permettant aux petites et moyennes exploitations (produisant moins de 200 000 kg par an) d'éviter une diminution de leurs quotas. Le programme de cessation volontaire comportera des conditions attrayantes et s'accompagnera d'un cofinancement par la Communauté jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 17 écus pour 100 kg pour chacune des trois années. Le système de prime sera géré par des obligations garanties, décrites au point b.2) ci-après.

a.3) Les États membres redistribueront 1 % des 4 % de réduction des quantités de référence individuelles à des catégories spéciales, à savoir:

- aux exploitations laitières extensives dans les zones de montagne;
- aux exploitations laitières extensives dans d'autres zones défavorisées où la production laitière joue un rôle important dans l'économie agricole et où les solutions de rechange sont peu nombreuses (les zones seront sélectionnées par les États membres et présentées dans un plan de redistribution qui devra être approuvé par la Commission).

La redistribution pourra également s'opérer selon d'autres critères de priorité (par exemple, exploitations extensives en dehors des zones défavorisées, jeunes agriculteurs, producteurs ayant une production de qualité pouvant faire l'objet d'une commercialisation directe, participants à un programme agri-environnemental, etc.) définis dans le plan de redistribution.

b) Compensation de la réduction de quotas

b.1) Les agriculteurs dont les quotas seront réduits recevront une compensation annuelle de 5 écus/100kg pendant dix ans. Les États membres pourront la majorer d'un supplément national.

b.2) La compensation s'opérera par une obligation délivrée aux agriculteurs concernés, sur la base de laquelle la Communauté effectuera des paiements annuels pendant la durée de l'obligation (dix ans). Les agriculteurs pourraient soit garder l'obligation et recevoir les paiements annuels y afférents, soit la vendre sur le marché privé.

c) Programme de rachat facultatif

Lorsque le nouveau régime de quotas sera en place, les États membres seront libres de maintenir le programme de rachat/redistribution sur une base volontaire. Les agriculteurs pourraient alors vendre des quotas aux autorités nationales et recevoir en échange des obligations (garanties par la Communauté et par l'État membre). Cela permettrait la reconstitution continue de réserves de quotas. Les réserves pourraient

être utilisées pour la redistribution de quotas laitiers à des agriculteurs prioritaires [définis au point a.3)] ou autrement eu égard à la situation du marché au moment considéré).

Le programme serait cofinancé par la Communauté à raison de 50 % jusqu'à concurrence d'une prime annuelle maximale de 2,5 écus par 100 kg pendant dix ans.

2. Prix et primes

a) Les prix institutionnels des produits laitiers seront réduits de 10 % (15 % pour le beurre et 5 % pour le lait écrémé en poudre) pour tenir compte, notamment, de la réduction des coûts de production consécutive à la diminution des prix des céréales et des concentrés.

b) Étant donné que la diminution des prix des moyens de production profitera essentiellement à la production laitière intensive, une prime annuelle (de 75 écus) par vache laitière sera instaurée pour éviter de pénaliser les producteurs concernés et afin d'encourager la production laitière extensive. La prime sera payée pour les 40 premières vaches de chaque troupeau, à condition que les taux de charge ci-après soient rigoureusement respectés:

- zones défavorisées: 1,4 unité de gros bétail (UGB)/ha fourrager;
- autres zones: 2 UGB/ha fourrager.

Le respect du critère d'extensification nécessitera la prise en compte du nombre de vaches laitières, de vaches allaitantes, de bovins mâles et de brebis.

c) Le paiement de la prime aux producteurs livrant moins de 24 000 litres par an ne serait pas subordonné à la condition du taux de charge.

d) La taxe de coresponsabilité dans le secteur laitier (actuellement payable en dehors des zones défavorisées au taux de 1,5 % du prix cible au-delà de 60 000 litres et de 1 % jusqu'à 60 000 litres) sera supprimée.

e) Un programme communautaire pour la promotion des produits laitiers sera institué. Il sera cofinancé par les producteurs, les opérateurs du marché et la Communauté. Un prélèvement sur les ventes à l'intervention assurera une partie du financement.

C — Transition

1. La réduction des quotas se fera en trois temps: une réduction de 2 %, dont 1 % pourra être redistribué, à compter du début de la première campagne de commercialisation de la réforme, et 1 % (sans redistribution) à compter du début de chacune des deux campagnes de commercialisation suivantes.

2. Les prix institutionnels seront réduits en trois temps: réduction de 4 % (6 % pour le beurre et 2 % pour le lait écrémé en poudre) à compter du début de la première campagne de commercialisation de la réforme, et de 3 % (4,5 % pour le beurre et 1,5 % pour le lait écrémé en poudre) à compter du début de chacune des deux campagnes de commercialisation suivantes.

3. La nouvelle prime à la vache laitière sera instaurée en trois phases identiques de 25 écus par vache à compter du début de la première campagne de commercialisation de la réforme. Les conditions de taux de charge seront intégralement applicables dès le début.

4. La taxe de coresponsabilité lait sera supprimée dès le début.

D — Évaluation

1. Un système de quotas implique par définition que la production sous quota soit en corrélation étroite avec les possibilités d'écoulement. Malgré une réduction de 2 % des quotas convenue dans le cadre de l'accord sur les prix de la présente campagne, le niveau des dépenses (plus de 6 milliards d'écus cette année) et la reconstitution des stocks d'intervention nécessitent la poursuite de l'effort correcteur. L'ampleur de l'effort requis doit tenir compte de ses conséquences pour le secteur de la viande bovine, où les prix sont déjà peu élevés. C'est pourquoi une approche progressive est proposée. Le taux de l'aide et la méthode de paiement proposée pour le programme de cessation, c'est-à-dire par des obligations, fourniront une occasion intéressante aux producteurs de lait désireux de cesser leur activité sur une base volontaire. Dans les cas où ils seront contraints d'accepter une diminution de leurs quotas, les producteurs disposeront d'une compensation complète.
2. Le régime de redistribution proposé pour éviter, dans la mesure du possible, des réductions de quotas pour les agriculteurs produisant moins de 200 000 kg est destiné à maintenir la production des petites et moyennes exploitations — qui représentent environ 90 % des producteurs laitiers — et, partant, à favoriser une plus grande cohésion économique et sociale.
3. Le programme de rachat permanent, dont le coût sera supporté par la Communauté à concurrence de 50 %, est destiné à fournir un mécanisme tel que la quantité de lait devenant normalement disponible par la volonté de producteurs souhaitant cesser la production puisse être redistribuée à des catégories prioritaires ou écoulée autrement en fonction des nécessités du marché.
4. Le régime de rachat et de redistribution s'applique au niveau de l'État membre. Cela devrait dissiper toute crainte que ces réformes ne débouchent sur une modification du quota général de chaque État membre.
5. La méthode retenue pour la diminution des prix du lait implique des réductions plus fortes pour le beurre, en raison de la difficulté du maintien de sa position concurrentielle.
6. La prime à la vache laitière est instituée pour encourager les systèmes de production extensifs, qui, sans cela, subiraient des diminutions de prix du lait sans véritable contrepartie sous forme de diminution des prix des moyens de production. Si le système des taux de charge proposé comme condition d'octroi de la prime est strict en ce sens qu'au-delà de ces taux aucune aide n'est payable, le souci de la protection de l'environnement nécessite que les agriculteurs soient activement encouragés à s'adapter à des systèmes plus extensifs.

IV — Viande bovine

A — Généralités

L'élevage bovin (pour la production de viande et pour la production de lait), qui est le fait de 2,6 millions d'exploitations comptant en moyenne 32 animaux, représente environ un tiers de la production agricole totale de la Communauté (viande bovine: 15 %; lait: 17 %). L'immense majorité des exploitations (entre 80 et 90 %) compte moins de 20 bovins de boucherie et assure 45 % de la production de viande bovine. De nombreuses exploitations pratiquent à la fois la production de viande et la production de lait.

Après avoir atteint un creux en 1989, la production de viande bovine se trouve dans la phase ascensionnelle du cycle de production. La production a augmenté de 6,3 % en 1990 pour atteindre 7,927 milliards de tonnes et devrait augmenter encore cette année pour atteindre 8,04 milliards de tonnes (8,349 milliards de tonnes si l'on englobe les cinq nouveaux Länder allemands). De nombreux facteurs ont influencé une reprise rapide de la production: le passage à la production de viande bovine dans les exploitations laitières, l'augmentation du poids des carcasses due au passage du veau au bœuf et les importations accrues de veaux, notamment en provenance de l'Europe de l'Est (désormais soumise à la clause de sauvegarde pour éviter des perturbations sur le marché). La nouvelle réduction des quotas laitiers décidée lors du paquet des prix 1991/1992 accroîtra encore les abattages et pourrait aggraver la situation, d'où l'approche modulée dans la direction de nouvelles

réductions des quotas laitiers.

Parallèlement, la consommation intérieure et la demande extérieure ont fléchi à la suite de nombreux développements liés aux changements de préférences des consommateurs et à des difficultés observées sur les marchés des pays tiers. Les stocks à l'intervention ont augmenté pour atteindre le niveau de 750 000 t environ. Les coûts budgétaires concernant ce secteur ont augmenté rapidement au cours des deux dernières années et dépassent désormais 4 milliards d'écus chaque année.

B — Propositions de réforme

1. Prix et primes

a) Le prix d'intervention sera abaissé de 15 %. Sur cette réduction de prix, 10 % correspondent à la baisse des prix des moyens de production et les 5 % restants sont considérés comme nécessaires pour conserver la position concurrentielle de la viande bovine.

b) Afin de compenser les pertes résultant de la réduction des prix pour les producteurs de viande bovine pratiquant d'une façon plus extensive, qui ne seront pas en mesure de profiter des baisses de prix des céréales et des concentrés, la prime spéciale applicable actuellement aux bovins mâles sera portée à 180 écus par animal. La prime sera versée pour les 90 premiers animaux d'un troupeau donné, sous forme de trois versements annuels de 60 écus chacun pendant la durée de vie de l'animal: à savoir entre six et neuf mois, entre dix-huit et vingt et un mois et entre trente et trente-trois mois.

c) La prime annuelle à la vache allaitante sera portée à 75 écus par vache (avec, comme c'est le cas actuellement, la possibilité d'un supplément national pouvant atteindre 25 écus). Comme dans le cas de la prime pour la viande bovine, l'aide sera limitée aux 90 premiers animaux d'un troupeau donné et sera versée uniquement pour les races de boucherie ou à double aptitude (viande/lait).

d) Des critères d'extensification seront introduits pour la prime spéciale pour les bovins mâles et pour la prime à la vache allaitante. Le versement de la prime est subordonné à la condition que les taux de charge suivants soient pleinement respectés:

- zones défavorisées: 1,4 UGB/ha de superficie fourragère;
- «autres» zones: deux unités de gros bovins (UGB)/ha de superficie fourragère.

Les vaches laitières, les vaches allaitantes, les bovins mâles et les brebis seront inclus dans le calcul du taux de charge.

2. Programme spécial d'élimination des jeunes bovins mâles des troupeaux laitiers

Pour éviter la production d'excédents au stade le plus précoce possible, la Commission surveillera de près le développement du troupeau de veaux. Une prime spéciale de transformation ou de commercialisation sera introduite pour l'élimination précoce des jeunes veaux mâles (âgés de huit à dix jours) des troupeaux laitiers. Cette prime sera fixée au départ à 100 écus par tête.

3. Programme de promotion et contrôles

Un programme communautaire spécial de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité sera mis en œuvre. Ce programme sera cofinancé par les producteurs, par l'industrie et par la Communauté. Un prélèvement sur les ventes à l'intervention contribuera au financement. De plus, un programme sera établi pour donner de nouvelles assurances quant à l'absence d'hormones et d'autres substances interdites de la production de viande bovine.

4. Transition

a) Des réductions de prix seront introduites en trois phases égales de 5 % à partir de la première, de la deuxième et de la troisième campagnes de mise en œuvre de la réforme.

b) La prime spéciale pour les bovins mâles sera modulée en trois phases selon le schéma suivant:

- *Première phase*: à compter de la première campagne de la réforme, une prime de 40 écus par animal sera versée — dans les conditions énoncées au point I ci-avant — pour tout animal de six à neuf mois, de dix-huit à vingt et un mois et de trente à trente-trois mois.

- *Deuxième phase*: à compter de la deuxième campagne de la réforme, la prime est portée à 50 écus par animal.

- *Troisième phase*: à compter de la troisième campagne de la réforme, la prime est portée à 60 écus par animal.

c) La prime à la vache allaitante sera modulée en trois phases, selon le schéma suivant:

- *Première phase*: à compter de la campagne de la réforme, la prime sera portée à 55 écus (plus le supplément existant) par vache, limitée aux 90 premiers animaux d'un troupeau et versée uniquement pour les vaches de race de boucherie et à double aptitude.

- *Deuxième et troisième phases*: à compter de la deuxième campagne, la prime sera portée à 65 écus (plus le supplément existant) par vache et, à compter de la troisième campagne, à 75 écus par vache.

d) Les normes en matière de taux de charge s'appliqueront dès le début de la première campagne de la réforme.

C — Évaluation

1. Les propositions de réforme visent à réduire la production de viande bovine en:

a) mettant en place un mécanisme, à savoir le programme d'élimination des veaux, conçu pour réguler la source d'approvisionnement;

b) encourageant la production extensive par des primes accrues mais impliquant l'introduction de limites strictes au taux de charge.

2. La réduction concernant les prix institutionnels devrait contribuer à maintenir la position concurrentielle de la viande bovine face aux réductions de coûts supplémentaires, offertes au secteur de la viande de porc et de la viande de volaille, par suite de la chute des prix des aliments des animaux.

3. Les prix de soutien efficaces pour la viande bovine ont été réduits de manière continue au cours de la dernière décennie. Les changements proposés devraient contribuer à la reprise de la consommation de la viande bovine, qui est largement liée aux possibilités de restauration de la confiance des consommateurs, d'où la proposition d'un programme de promotion et de garanties accrues concernant la qualité du produit. L'ouverture de marchés stratégiques dans les pays tiers constitue également un facteur important, de même que la nécessité de conserver la préférence communautaire.

4. Les limites en matière de nombre d'animaux, proposées pour l'octroi de la prime, sont conformes à la limite déjà applicable à l'octroi de la prime existant pour la viande bovine, à savoir 90 animaux.

V — Viande ovine

A — Généralités

Un million environ d'exploitations élèvent des moutons dans la Communauté. 70 % du troupeau sont situés dans les zones défavorisées ou dans les zones de montagne. La moitié des exploitations comptent moins de 50 brebis.

Le nombre d'ovins a augmenté rapidement au cours de ces dernières années — d'environ 10 millions d'unités de 1987 à 1990 —, et dépasse 100 millions de têtes maintenant. Depuis lors, la taille du troupeau s'est stabilisée, mais la production a continué d'augmenter, quoique à un rythme décroissant (6,6 % en 1990 et 1,3 % — estimation — en 1991). La consommation a également diminué, mais à un rythme plus faible. Dans ces conditions, le degré d'autosuffisance a augmenté continuellement pour atteindre environ 83 %.

Le soutien apporté à ce secteur est du type «deficiency payment», versé sous forme d'une prime à la brebis, qui dédommage l'agriculteur des fluctuations observées en matière de prix du marché. Une production en hausse et des prix sur le marché de faible niveau au cours de ces dernières années ont entraîné une augmentation rapide des dépenses dans ce secteur, où elles ont atteint le niveau de 2,3 milliards d'écus en 1991.

B — Propositions de réforme

1. Une limite, fondée sur le troupeau de référence du producteur, sera appliquée, dès la première année de la réforme, au nombre de brebis pouvant donner lieu au versement de la prime. Le troupeau de référence sera constitué du nombre de brebis éligibles en 1990.

Le troupeau de référence ne peut cependant pas dépasser 750 brebis dans les zones défavorisées, et 350 ailleurs. Il n'est pas versé de prime pour les brebis non comprises dans le troupeau de référence. Ces normes seront introduites en trois étapes, selon le schéma suivant:

- à partir de la première campagne de commercialisation de la réforme, les limites seront de 920 dans les zones défavorisées et de 450 ailleurs, 33 % de la prime étant payés pour les brebis éligibles au-delà de ces limites;
- à partir de la deuxième campagne de commercialisation de la réforme, les limites seront de 830 dans les zones défavorisées et de 400 ailleurs, 17 % de la prime étant payés pour les brebis éligibles au-delà de ces limites;
- à partir de la troisième campagne de commercialisation de la réforme, les nouvelles limites de 750 et de 350 seront applicables, aucune prime n'étant payée au-delà de ces limites.

Pour simplifier la gestion de ce programme, il ne sera pas appliqué de critères spécifiques pour les brebis «éligibles».

2. Le supplément (actuellement de 5,5 écus par brebis) à la prime à la brebis dans les zones défavorisées sera maintenu.

C — Évaluation

1. La sensibilité politique de ce secteur et la réforme relativement récente (1989) de l'organisation de marché limitent les possibilités de réforme de ce régime à la fois complexe et relativement coûteux. L'exigence essentielle est de réduire la production au sein de la Communauté, de conserver la préférence communautaire et de restaurer les prix sur le marché.

2. Le double plafond de la prime, fondé donc à la fois sur le troupeau de référence du producteur individuel de 1990 et sur la réduction de la limite maximale globale à 350 brebis dans les régions normales (750 dans les régions défavorisées), assure un juste équilibre des sacrifices pour les producteurs et devrait prévenir toute nouvelle expansion des troupeaux. Il peut y avoir une légère augmentation dans le nombre d'abattages à court terme au fur et à mesure que les producteurs réduisent le nombre de leurs animaux à partir des niveaux de 1991. La production et les dépenses devraient se stabiliser ensuite au fur et à mesure que le marché reprendra.

3. L'élimination proposée des critères spécifiques en matière d'éligibilité devrait simplifier l'administration de ce nouveau régime.

VI — Autres organisations communes de marché

La réforme envisagée porte sur 75 % environ de la production agricole de la Communauté, exprimée en valeur des produits soumis à l'organisation commune de marché. Les principaux secteurs non couverts à ce stade sont l'huile d'olive, le sucre, les fruits et légumes ainsi que le vin. En ce qui concerne ces secteurs, la Commission considère qu'il n'est pas opportun de rouvrir le débat dans la mesure où des décisions récentes ont été prises, par exemple les vastes réformes du régime de l'huile d'olive en 1990 et du régime du sucre en 1991.

On propose de mettre un terme au régime de l'aide au fourrage déshydraté — qui a connu une expansion effrénée de la production et une explosion correspondante des dépenses au cours de ces dernières années — à la fin de la période de mise en œuvre de trois ans concernant la réforme du secteur.

La Commission est également en train d'élaborer une proposition visant à l'adaptation de l'organisation commune de marché dans le secteur viti-vinicole, qui sera présentée avant la fin de l'année 1991. Les complexités techniques en jeu exigent que cette proposition soit présentée et étudiée séparément dans le courant de l'année. En attendant la réforme du secteur, le niveau — inférieur à la moyenne — des dernières vendanges et les accords d'arrachage actuellement en cours devraient contenir les dépenses.

En ce qui concerne les fruits et légumes frais, les régimes actuels de stabilisation, impliquant des seuils d'intervention et la réduction des prix de base et des prix d'achat dans le cas où le seuil n'est pas respecté, ont permis de maîtriser la production et les dépenses. A ce stade, il n'y a pas de raison sérieuse de modifier les régimes.

Le régime applicable aux fruits et légumes transformés est également soumis à des mécanismes de stabilisation impliquant des réductions de l'aide à la production lorsque les seuils garantis ne sont plus respectés; dans le cas des tomates transformées, un système de quota est applicable. Les régimes actuels ont également atteint leurs objectifs et, en conséquence, aucune modification n'est envisagée à ce stade.

La Commission est consciente du fait que des changements substantiels dans certains régimes particuliers peuvent avoir des effets imprévus dans d'autres secteurs et que, dans un souci de cohérence, il peut être nécessaire à un stade ultérieur de proposer des modifications dans des régimes non couverts par les présentes propositions. Il s'agit là d'un aspect qu'il faudra revoir de manière continue compte tenu du développement des négociations concernant la réforme.

VII — Gestion et contrôle

L'introduction — ou, dans certains cas, l'extension — de mesures de soutien liées à des facteurs de production tels que la taille des exploitations ou le nombre d'unités de gros bétail peut exiger la réunion d'une série complexe de données, assortie d'un certain nombre de contrôles d'ordre administratif et de vérifications sur place. Il en est de même pour tout nouvel instrument conçu pour contrôler la production au niveau du producteur individuel.

Ces mesures exigent la réorganisation des moyens traditionnels de paiement des aides, des mesures de contrôle et de lutte contre la fraude, dans la perspective d'un système plus rationnel et moins bureaucratique.

Il est de la responsabilité première de tout État membre d'administrer convenablement les régimes d'aide et, compte tenu des exigences particulières, de prendre les mesures nécessaires pour appliquer efficacement les règles communautaires, tout en respectant les critères communs établis.

En ce qui concerne les modalités d'application et de contrôle des nouveaux régimes d'aide, la Commission se limitera à définir les règles communautaires considérées comme strictement nécessaires. Il appartiendra à chaque État membre d'adopter ses propres mesures administratives détaillées sous le contrôle de la Commission.

La Commission se propose également de prendre les mesures nécessaires pour mettre à jour les instruments statistiques qui sont indispensables à la mise en œuvre des nouveaux régimes d'aide. Elle considère également que, si l'on veut simplifier le système, les modalités de gestion et de contrôle de ces aides doivent être regroupées dans le cadre d'un mécanisme unique. Dans ce contexte, il serait approprié d'établir un registre pour chaque exploitation, donnant toutes les données essentielles.

La Commission utilisera également tous les moyens à sa disposition pour promouvoir l'emploi de nouvelles techniques telles que le traitement des données et l'information par satellite.

Mesures d'accompagnement

Si les changements proposés doivent entraîner un certain nombre d'adaptations, la réforme de la politique agricole commune devrait avoir des effets positifs sur les zones rurales et sur la cohésion sociale au sein de la Communauté. Ces propositions devraient garantir le renforcement de la cohésion économique et sociale en sauvegardant pleinement la position de l'immense majorité des agriculteurs. Parallèlement, les compensations très substantielles accordées en échange des réductions de prix et de quotas devraient réduire la charge des autres agriculteurs concernés. Les réformes envisagées devraient également améliorer le niveau d'utilisation des terres et de conservation des terres et garantir le développement équilibré de l'espace rural.

Les problèmes à long terme des communautés rurales exigent une politique de développement rural à la fois dynamique et intégrée. Un secteur agricole prospère fait partie intégrante du développement rural. Cependant, une politique efficace de développement rural doit intégrer des objectifs plus larges, notamment ceux qui visent à réorienter les économies rurales vers de nouvelles activités économiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'exploitation.

Le prochain réexamen à mi-parcours des politiques structurelles de la Communauté pourrait être l'occasion et le cadre d'un réexamen des politiques de développement rural.

Dans ces conditions, la Commission propose de limiter les propositions d'accompagnement à trois mesures clés, complémentaires des changements proposés dans les organisations de marché et offrant des possibilités particulières en matière de progrès social et économique.

Elles ont trait à un programme particulier d'action en faveur de l'écologie dans l'agriculture, à un programme amélioré de boisement des terres agricoles et à des incitations plus fortes à la retraite anticipée. Si l'on veut atteindre les objectifs concernant ces secteurs, il est indispensable que les ressources supplémentaires que la Communauté est appelée à fournir débouchent sur des actions et des dépenses supplémentaires au niveau de l'État membre. C'est pourquoi les principes de l'additionnalité, tels qu'ils ont été définis pour les fonds structurels, doivent s'appliquer.

En ce qui concerne les ressources financières à mobiliser, la Commission garantira une réponse équilibrée aux programmes présentés par les États membres des régions, comme il convient. Elle tiendra compte de la gravité des problèmes rencontrés par les zones concernées et de la qualité des programmes. Il sera nécessaire

de garantir également, en ce qui concerne les zones des objectifs 1 et 5 b), l'intégration harmonieuse des nouvelles mesures avec les actions existant dans ce secteur et de veiller à ce que les nouvelles ressources s'ajoutent aux crédits résultant des cadres communautaires d'appui, existants ou futurs, dans le cadre des fonds structurels.

En ce qui concerne les taux du cofinancement communautaire, on aurait l'intention d'accorder un taux de base de 50 % et un taux supérieur de 75 % applicable aux régions relevant entièrement de l'objectif n° 1 des fonds structurels.

I — Programme d'action agri-environnemental

A — Historique

L'agriculture occupe plus de la moitié de la superficie de la Communauté (80 % si l'on englobe les forêts). Dans son document de réflexion, la Commission rappelle que le rôle des agriculteurs dans la protection de l'environnement rural et la gestion du paysage devrait être davantage reconnu et rémunéré en conséquence. Telle est la base du programme d'action agri-environnementale faisant l'objet d'une proposition.

B — Proposition

1. Un système d'aides sera mis en place pour encourager les agriculteurs à utiliser des méthodes de protection impliquant des risques limités de pollution et de dégâts à l'environnement. Les objectifs devraient en être une réduction significative dans l'emploi de substances potentiellement polluantes (engrais, pesticides, herbicides) dans le cas de la production végétale ou, dans le cas de l'élevage, une réduction du nombre d'animaux lorsque les dégâts sont dus à une surcharge résultant du nombre excessif d'ovins ou de bovins.

Les agriculteurs en cause s'engageraient à respecter des contraintes dans leurs méthodes de travail et bénéficieraient de compensations pour les pertes ainsi subies. Ces contraintes seraient déterminées à la lumière des différentes situations sur le plan de l'environnement et des nécessités particulières de chaque région ou zone concernée.

Le montant maximal du cofinancement communautaire serait limité à 250 écus/ha dans le cas de terres arables et à 210 écus par unité de gros bétail, une fois leur nombre réduit.

2. Un système d'aides sera également mis en place pour promouvoir une exploitation compatible avec l'environnement des terres agricoles, de manière à conserver ou à rétablir la diversité et la qualité du milieu naturel (paysage, flore et faune).

Dans le cadre de ces accords, les agriculteurs bénéficieraient d'aide s'ils s'engagent à renoncer à des pratiques préjudiciables à l'environnement (par exemple, le drainage, l'irrigation, le labourage des prairies, etc.) ou s'ils remplacent d'anciennes caractéristiques naturelles dont l'élimination portait préjudice à l'environnement en général, par exemple pour les espèces sauvages. Une aide serait également accordée si les agriculteurs s'engagent à exploiter de manière extensive des superficies de moindre valeur du point de vue agricole. Le montant éligible maximal du cofinancement serait de 250 écus/ha dans le cas de plantes annuelles et de pâturages.

3. Pour finir, un système d'aide sera instauré pour garantir l'entretien, par les agriculteurs et les non-agriculteurs vivant dans les zones rurales, des terres agricoles abandonnées. Il s'agirait d'une aide forfaitaire à l'hectare versée sur une base annuelle. Le montant éligible maximal pour le cofinancement communautaire serait de 250 écus/ha.

4. Ces nouvelles dispositions seraient gérées dans le cadre des programmes pluriannuels négociés entre les

États membres et la Commission. Ces programmes définiraient les mesures nécessaires dans les zones concernées, le montant et la modulation des primes, les conditions à remplir par les bénéficiaires ainsi que les procédures de contrôle. Le niveau des différentes aides serait fixé dans le cadre des programmes, de manière qu'elles soient attrayantes dans les régions ou zones en cause. Les aides proposées s'inscriraient dans le cadre des accords contractuels conclus entre les agriculteurs et les autorités reconnues.

5. Le programme d'action agri-environnementale sera complété par une disposition permettant le gel à long terme (vingt ans) des terres agricoles, à des fins liées à l'environnement. Les terres gelées pourraient être utilisées pour constituer une réserve, pour la création de biotopes et/ou de petits parcs naturels, etc. En plus de la prime actuelle de gel des terres (montant maximal éligible pour le financement communautaire: 600 écus), une prime supplémentaire d'un maximum de 100 écus/ha (pour le financement communautaire) serait accordée pour que les terres soient maintenues dans un état écologique.

II — Boisement de terres agricoles

A — Contexte

La Communauté accuse un déficit considérable en bois et en produits dérivés du bois, et l'importance de la sylviculture pour l'utilisation du sol et pour l'environnement est largement reconnue.

L'expérience en matière de boisement de terres agricoles par les agriculteurs a montré que les primes existantes destinées à promouvoir l'investissement et à compenser la perte de revenu pendant la période nécessaire à l'arrivée à l'âge adulte des forêts sont trop faibles.

B — Proposition

1. L'aide maximale au titre du remboursement FEOGA des coûts de boisement sera portée de 1 800 à 2000 écus/ha pour les conifères et à 4000 écus par hectare pour les feuillus.

2. Outre les personnes et associations privées, les autorités publiques pourront également bénéficier de l'aide au boisement.

3. Une aide d'un montant éligible maximal de 950 écus/ha (1 900 écus dans le cas de feuillus) sera octroyée, pour une période de cinq ans, au titre de la gestion de plantations nouvelles dans les exploitations agricoles.

4. Le montant éligible maximal de la prime annuelle à la sylviculture de 150 écus/ha destinée à compenser la perte de revenu subie par les agriculteurs pendant la période nécessaire à l'arrivée à l'âge adulte des arbres sera porté au niveau de la prime existante de gel des terres pour des terres comparables dans la même région (montant maximal éligible de 600 écus/ha). La prime sera payée pendant une période maximale de vingt ans.

5. Une prime annuelle de 150 écus/ha sera accordée pour une période de vingt ans aux personnes privées habitant dans des régions rurales et n'étant pas elles-mêmes des agriculteurs qui procèdent au boisement de terres agricoles. Cette mesure est destinée à compenser une partie des coûts liés à leur investissement dans le domaine de la sylviculture.

C — Évaluation

Dans de nombreux cas, les terres agricoles disponibles et propices au boisement ne sont pas plantées, étant donné que les propriétaires hésitent à supporter les coûts liés au boisement. Il est, d'autre part, nécessaire d'éviter l'abandon de terres agricoles qui risquerait de provoquer l'érosion et la détérioration des paysages. Dans ces conditions, la Commission propose d'améliorer les mesures d'aide existantes, dans le but de promouvoir le boisement sur une base écologique saine ainsi que d'améliorer l'environnement rural.

Parallèlement, les nouvelles mesures créeront une importante source de revenu diversifié pour les agriculteurs et permettront de réduire, en temps voulu, le déficit en bois de la Communauté.

III — Amélioration structurelle grâce au départ anticipé à la retraite

A — Contexte

1. Le secteur agricole est confronté à d'importantes difficultés en ce qui concerne le changement des comportements traditionnels et la mise au point de formules nouvelles permettant aux populations rurales de survivre et de prospérer. La pyramide des âges de la population agricole pose un problème particulier. En effet, quelque 2 millions d'agriculteurs sont âgés de plus de 65 ans et, d'autre part, 2,5 millions d'agriculteurs ont entre 55 et 65 ans. La moitié de ces agriculteurs n'ont pas d'héritiers.

Sur les 4,6 millions d'agriculteurs âgés de plus de 55 ans, deux sur trois possèdent moins de 5 ha.

2. La viabilité économique de nombreuses petites exploitations est constamment menacée, tandis que la possibilité de leur accorder des aides supplémentaires, par exemple au titre de l'extensification de la production ou au titre d'autres pratiques respectueuses de l'environnement, est limitée. Cela a conduit la Commission à proposer la révision du régime en vigueur en matière de départ anticipé à la retraite.

B — Proposition

1. Le nouveau régime — qui sera obligatoire pour les États membres — pourra s'appliquer à tous les agriculteurs à plein temps âgés de 55 ans ou plus et ne bénéficiant pas encore d'une pension de retraite. Les terres rendues disponibles par ces agriculteurs doivent être utilisées:

a) par leur héritiers ou par d'autres agriculteurs, dans le but d'accroître la superficie exploitée en vue d'améliorer la structure de production et de garantir la viabilité économique:

b) à des fins non agricoles lorsque la restructuration n'est pas possible.

En cas d'abandon de terres par des agriculteurs qui choisissent de bénéficier de primes de départ anticipé à la retraite, les autorités locales seront encouragées à assurer le maintien des terres dans des conditions écologiquement saines. A cet effet, une aide sera accordée en vue de l'utilisation des terres en tant que réserves naturelles, de la création de biotopes ou de petits parcs naturels régionaux ou du boisement en fonction des situations et des besoins locaux. Au minimum, les terres devront être simplement maintenues en l'état.

Une aide financière sera accordée à ce titre dans le cadre du programme d'action communautaire agri-environnemental et dans le cadre du programme de boisement.

2. Le montant éligible maximal (auquel peuvent s'ajouter des montants nationaux) à payer au titre du départ anticipé à la retraite comportera un élément fixe de 4 000 écus garantissant un revenu minimal et un élément variable de 250 écus/ha, étant entendu que le montant éligible maximal total par bénéficiaire est fixé à 10 000 écus par an.

3. Le nouveau régime de départ anticipé à la retraite sera géré dans le cadre de programmes pluriannuels négociés entre la Commission et les États membres. Cela devrait permettre une flexibilité maximale eu égard aux situations nationales et régionales qui peuvent être très différentes les unes des autres. Dans ce contexte et afin de garantir un régime efficace, la Commission s'efforcera de veiller à ce que l'octroi de pensions de retraite anticipée financées par la Communauté n'entraîne pas la suppression ou la réduction de prestations de sécurité sociale nationales qui, autrement, continueraient à être accordées.

4. Les travailleurs agricoles pourront également bénéficier de pensions de retraite anticipée aux taux fixés conformément aux conditions prévues dans les régimes existants.
5. Afin d'assurer le bon fonctionnement du nouveau régime, des réseaux d'information et de coordination seront créés au niveau local. Des aides pourront être accordées sur une base dégressive pour la mise en place d'organismes appropriés.

C — Commentaires

1. Les taux d'aide attractifs et la flexibilité du nouveau régime devraient permettre d'accélérer l'adaptation et l'amélioration des structures agricoles ainsi que d'accroître la viabilité économique des exploitations. Cela devrait être en particulier le cas dans des régions qui connaissent des handicaps structurels considérables en raison de la faible dimension des exploitations agricoles ainsi que de la proportion élevée d'agriculteurs âgés.
2. Dans les précédents régimes de retraite anticipée, l'une des principales difficultés résidait dans la diminution brutale de revenu au moment du passage d'un régime communautaire favorable à un régime de pension national financièrement moins attractif. Les précédents régimes étaient également marqués par une tendance des administrations nationales à réduire les prestations de sécurité sociale dès qu'une aide communautaire était octroyée. En gérant le régime des départs anticipés à la retraite au moyen de programmes opérationnels multiannuels, on obtiendrait une flexibilité suffisante pour résoudre les problèmes de ce genre.

Répercussions budgétaires

Toute estimation pluriannuelle concernant les dépenses futures dans le domaine de l'agriculture doit être faite avec prudence. De nombreux éléments imprévisibles, tant internes qu'externes, y compris le taux de conversion ECU/USD, influenceront les dépenses au cours de la période de réforme. La difficulté rencontrée pour établir des prévisions précises est encore, dans une large mesure, accrue par un important changement d'orientation de la PAC impliquant une adaptation fondamentale aux mécanismes existants.

Lorsque les mesures proposées seront pleinement appliquées, les dépenses supplémentaires estimatives dans les secteurs du marché, comparées à celles prévues dans le projet de budget préliminaire pour 1992, seront de l'ordre de 2,3 milliards d'écus par an, ce qui serait inférieur d'environ 1 milliard d'écus à la ligne directrice agricole qui suppose le maintien, au cours des cinq prochaines années, de la tendance récente en ce qui concerne l'évolution du PNB, à savoir un accroissement annuel moyen d'environ 2,5 %.

Comme pour les mesures d'accompagnement, l'enveloppe budgétaire exigée au cours de la période de cinq ans (1993-1997) est de l'ordre de 4 milliards d'écus. Le programme «environnement» et le programme «départ anticipé à la retraite» coûteront chacun quelque 1,8 milliard d'écus, tandis que le coût des mesures dans le domaine de la sylviculture s'élèvera à 300 millions d'écus.

La Commission estime que, compte tenu de la grande complémentarité de ces mesures d'accompagnement avec les nouveaux mécanismes du marché, et pour ne pas porter préjudice aux ressources et aux actions à financer en vue de la phase suivante de la réforme des fonds structurels, il existe de bons arguments en faveur de la couverture des coûts budgétaires des mesures d'accompagnement à partir de sources autres que les lignes budgétaires traditionnelles. Cet aspect sera approfondi dans le cadre des propositions de la Commission concernant les accords financiers et budgétaires de la Communauté après 1992.

La Commission considère que les coûts supplémentaires sont amplement justifiés et que, dans le contexte des propositions en cause et compte tenu de l'unification allemande, il est possible de tabler sur une augmentation de quelque 1500 millions d'écus de la base de la ligne directrice agricole.