



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, July 1983

THE ADAPTATION OF THE CAP (1)

The Commission has now completed its review of the Common Agricultural Policy as requested by the European Council, and has sent its report to the Council with a programme of action for the adaptation of the Common Agricultural Policy.

B A C K G R O U N D :

The European Council at its meeting in Stuttgart on 18 June 1983, decided that there should be a review of the Common Agricultural Policy, which should result in concrete steps to ensure effective control of agricultural expenditure.

From 1974 to 1979, expenditure on supporting agricultural markets and guaranteed prices grew at 23% a year, almost double the rate of growth of the Community's own resources. After a relative stabilization of EAGGF Guarantee expenditure in 1980-82, largely because of the favourable situation on world markets, expenditure has increased abruptly by about 30% in 1983. Taken over a period of years, expenditure on agricultural support is once again rising faster than the rate of increase in own resources.

Nevertheless, the adaptation of the CAP cannot be made on the basis of exclusively budgetary criteria, but rather with the aim of achieving the objectives of the policy in the most cost-effective way. A cost-cutting exercise, conducted without regard to the economic and social consequences, would be likely to lead to the fragmentation of the CAP, and the reappearance in national budgets of expenditure now assumed by the Community. The aim must therefore be to rationalise, not renationalise, the CAP.

(1) COM(83)500

The reasons for the adaptation of the CAP

There is no doubt that changes have to be made in the CAP which was established over twenty years ago when conditions in agriculture were very different. In 1960, over 17 million people worked on the land.

By 1983, less than 8 million were employed in agriculture. In 1970, Europe of the Ten was still dependent on overseas suppliers for many basic foodstuffs; by 1983 the Community has become more than self-sufficient for most of the major agricultural commodities. As the Commission stated in its 1981 Memorandum on the future of European agriculture, the CAP must be adapted to changed circumstances irrespective of the broader negotiations over the Community's budget and its future enlargement.

Given the general economic situation and developments within the agricultural sector itself, the Community has no choice but to adapt its system of price guarantees. There are three main reasons for this.

In the first place, one has to take account of the rapid advances in productivity and technical progress in European agriculture over the last twenty years. Thanks to scientific research and development, there has been a continuing improvement in crop varieties and animal breeds, as well as in equipment and production techniques. This has resulted in a constantly expanding output produced at lower real costs. In these conditions, agriculture must increasingly accept the market disciplines to which other sectors of the European economy are subject.

In the second place, the market balance in most of the major sectors of European agriculture has markedly altered in the course of this period, largely as a result of the increase in productivity. The long-term trend of the growth in the volume of agricultural production has been from 1.5 to 2% a year, while consumption has only been rising by about 0.5%. As a result, the Community has now become more than self-sufficient for most of the major products - cereals, meat, dairy produce, sugar and wine. It has also come to rely increasingly on subsidized exports, or on subsidized sales within the Community, for the disposal of its production. In the dairy sector for example, between a half and two-thirds of the total Community production of butter and skimmed milk powder - the two basic products which benefit from guaranteed prices - are disposed of in this way at higher and higher rates of subsidy.

The situation can only get more acute in the future. On the demand side, overall food consumption in the Community is likely to increase less rapidly than in the past because of the lower rate of increase in population. On world markets, effective demand is determined by the capacity to pay which in turn will depend on the resumption of economic growth and the availability of credit, both uncertain. Meanwhile the forces making for increased productivity and hence increased output are if anything likely to accelerate. As the Commission said in its October 1981 Memorandum, it is no longer either possible or reasonable to provide unlimited guarantees of support at a given price, when the outlets do not exist except at an intolerable rate of subsidy.

Europe's farmers must realize that if production exceeds a certain threshold, they will have to accept lower prices or aids, or pay for the costs of disposal.

Last but not least, agriculture must be better integrated into the overall chain of economic activity, particularly the food processing industry. It should be remembered that, an increasing share of the Community's exports are now in the form of processed foodstuffs (meaning higher value-added and employment) rather than basic commodities. Another factor to be borne in mind is the use of agricultural materials as a source of organic, chemicals and energy. The development of these outlets, which is vital for the future prosperity of European agriculture will depend on the provision of the necessary raw materials at competitive conditions.

For all these reasons, the system of unlimited price guarantees cannot be allowed to continue in its present form. This is no Malthusian policy designed to stop the future development of Community agriculture. On the contrary, it is a dynamic approach, which recognizes that if European agriculture is to develop on a rational basis, the accent must be placed more and more on production at a competitive price.

This does not mean to say that the adaptation of the CAP should ignore the economic and social situation in the Community. Despite the support provided by the CAP, agricultural incomes have on the whole increased less rapidly than other incomes. There remain large differences between types of farming, between regions and between member States, accentuated in some cases by high rates of inflation.

It is clear that more competitive prices will cause difficulties in certain cases for small producers and farmers in less favoured areas, and special measures may have to be taken. The diverse structure of agriculture in the different member States is the inheritance of many generations, and its well-being is essential to the fabric of rural life. But its well-being can be ensured only by a better integration into the economy as a whole, not by its isolation from the forces of change.

In the long run, it would be a mistake to think that the problems of the less favoured rural areas of the Community can be solved essentially by market intervention and price support. Indeed, if the Community is to find enduring solutions to these problems, it must put relatively more emphasis on long-term structural action, involving an integrated strategy for the less favoured regions, and less on guaranteed prices and income support. This is the only approach which can provide a rational long-term framework for the common agricultural policy in the coming years.

Main guidelines

The Commission's programme for the rationalisation of European agriculture is based on five key elements :

- the continued application and extension of the guarantee threshold principle, including the introduction of a system of production quotas for milk through a supplementary levy on additional quantities;
- a prudent and in some sectors restrictive prices policy including an accelerated reduction in the gap between cereals prices in the Community and in its main competitors;
- a review of the existing aids and premiums, particularly in the dairy, beef and sheepmeat sectors;
- action to deal with market imbalances arising from imports of cereals substitutes and vegetable oils matching the efforts to control Community production;
- the automatic dismantlement of MCA's within a fixed time-scale.

The Commission's proposals can be summarised as follows :

1. Guarantee thresholds

These constitute the centrepiece of the Commission's proposals. As the Commission stated in its "Guidelines for European Agriculture" of October 1981, it is no longer reasonable or possible to provide unlimited (open-ended) guarantees of price and intervention when the outlets do not exist. The stagnation or decline in demand, both in the Community and on external markets for dairy products, wheat, beef and wine since 1981, merely confirms this diagnosis. Farmers must understand that they will have to participate in the cost of disposal of production exceeding a certain threshold.

Guarantee thresholds can be, and are, applied in different ways :

- (a) by abating the increase in target or intervention prices if production exceeds a global quantum. This approach was followed by the Council in the 1983/84 prices package for milk, cereals and colza.
- (b) by limiting the aid paid under the market regulation to a global quantum. This rule has been applied in the market organisation for cotton. A similar limit is also applied to aids for processed pears and has been proposed for dried raisins (1).
- (c) by means of a levy to ensure the participation of producers in the cost of disposing of additional production (or net exports). This is already done in the case of the sugar market organisation, while the co-responsibility levy for milk introduced in 1977 is a step in that direction.
- (d) by means of quotas, whether at the national level or that of the individual enterprise. A quota system has existed for sugar since the market organisation was first set up.

The most urgent problem as regards the implementation of guarantee thresholds is what to do about milk. Given the unremitting and accelerating divergence between production and consumption, the Commission considers that the only realistic method of stabilizing production without aggravating the income problem of small producers is the introduction of a quota system, based on 1981 deliveries and enforced by means of a supplementary levy on deliveries in excess of this quantity (2). A special levy on milk from very intensive farms should also be introduced.

As regards cereals, the Commission proposes to continue applying the present guarantee threshold, accompanied by measures to ensure the effective limitation of imports of cereals substitutes (see below). The Commission will also propose the application of a guarantee threshold as from 1984/85 for durum wheat, in which the Community is now approaching self-sufficiency.

As regards oilseeds, the guarantee threshold for colza and rapeseed, with abatement of the price if production exceeds the threshold, should continue to be applied, while a threshold will be introduced for sunflower seed as from 1984/85.

The Commission is proposing no change in the other guarantee thresholds, whether existing (tomatoes) or proposed (raisins). As regards beef, the Commission reserves the possibility of proposing a guarantee threshold at a future date, if the risk of market unbalance materialises.

(1) See Commission proposals for a revision of the processing aids for fruit and vegetables (P-19 of February 1983).

(2) The annual increase in deliveries of milk to dairies, which averaged about 2.5% in the period 1973-1981, has accelerated to about 3.5% in 1982 and 1983. Meanwhile, consumption of milk products, which showed an annual increase of 0.5% in the 1970's, is now tending to stagnate.

Alongside the system of guarantee thresholds, the Community must follow a prudent and in some cases restrictive price policy. For certain products, eg milk, and cereals, the Commission may propose the fixing of common price for a longer period, eg for two marketing years. In certain cases where the market situation is particularly difficult, or where the effective application of the guarantee threshold requires it, the common prices expressed in ECU may be frozen or even reduced. In other words Community support prices expressed in national money may actually have to be reduced.

As regards cereals, the Commission proposes to accelerate the progressive reduction in the gap between Community prices and those of its main competitors. This will not only promote a more competitive production of Community cereals (and eliminate the advantage currently enjoyed by imports of cereals substitutes) but will also improve the economics of animal production in view of the importance of cereals in feedcosts.

The Commission may propose additional measures to alleviate the possible consequences of a restrictive prices policy for the incomes of certain small producers, or of producers in certain less-favoured regions (1). Whether financed wholly or partly by the Community budget or these measures would have to be defined according to Community criteria.

3. Aids and premiums

The Commission has reviewed the economic justification and cost-effectiveness of the various aids and premiums paid by the Community budget in order to supplement producers' incomes (in many cases to compensate for the low level of external protection) or to subsidize the disposal of production on the Community's internal markets. This type of expenditure has been increasing in importance in recent years, and has now overtaken export refunds as the largest single category of expenditure under the Guarantee Section of the EAGGF (2).

In the milk sector, the Commission is proposing to phase out the general consumer subsidy for butter, which is very expensive but has a relatively small impact on the level of consumption. The loss in consumption will be made good by the extension of more cost-effective aids for the use of butter in other manufactured foods, and by an increase in the fat content of whole milk.

In the beef sector, the suckler cow premium should henceforth be considered as the single Community premium for the encouragement of specialist beef producers. The calf premium, which was introduced 10 years ago to arrest the decline of herds in Italy, and was subsequently extended for various reasons to Greece, Ireland and Northern Ireland, will not be renewed. The economic justification of this premium is no longer valid. The market situation has changed, and there are now large public stocks of beef, particularly in Italy and Ireland. What is more, the premium also applies to calves of dairy herds, and so encourages milk production. The variable slaughter premium applied in the United Kingdom which creates problems of competition will also be ended.

In the sheepmeat sector the variable premium applied in the United Kingdom will be limited to a certain percentage of the reference price, while the ewe premium will be subject to stricter, uniform criteria, and advance payments ended.

(1) For 1982/83 and 1983/84, the Council has granted a special aid of 120 million ECU for small-scale milk producers. Farmers in hill areas and less favoured areas already benefit from special help.

(2) 44% in 1983.

4. External aspects

The Community's agricultural trade policy should be based the combination of three elements:

- international cooperation with the main exporting countries to prevent the deterioration of world market prices (for example, with New Zealand for dairy products).
- a Community policy for promoting exports which could lead to the establishment of long-term contracts with third countries.
- revision of the external protection against imports in accordance with the Community's GATT rights and international commitments for certain products where the Community is demanding greater disciplines on its own producers in order to control production.

In the case of cereals, the Commission considers that the effective limitation of imports of substitutes such as corn gluten feed and citrus pellets is a prerequisite for implementing the guarantee threshold system (1). The Community should exercise its GATT rights for this purpose under article 11 (quantitative restrictions as part of a policy for controlling animal productions), article 19 (safeguard clause) or article 28 (modification of a tariff binding), whichever is most appropriate in the circumstances.

As regards the milk sector, given the trend in consumption particularly on the UK market reduction in the volume of imports from New Zealand might be considered, though the butter thus displaced would compete with Community butter on the world market. Assuming effective cooperation with New Zealand for the purpose of stabilising world dairy prices, the Commission would be in favour of continuing the import arrangements for New Zealand butter.

In the beef sector, the quantities of frozen meat for the processing industry and of young calves for fattening fixed annually under the balance sheet procedure, and the imports of Alpine breeds should take greater account of the market situation in the Community.

As regards sheepmeat, the Commission proposes to examine the possibility of negotiating a reduction in quantities imported under the various voluntary restraint arrangements, while at the same time introducing a minimum import price. This would help strengthen the market price, thus reducing Community expenditure, while maintaining the level of export receipts for third country suppliers.

The Commission has also considered the problem of the balance on the fats and oils market, which is deteriorating rapidly, in spite of the efforts by the Community to tackle the problems of controlling the production of milk, olive oil and rapeseed. One of the main reasons for this situation is the duty-free import of vegetable oils. The Commission is now proposing to introduce a tax on the consumption of oils and fats other than butter, partly corresponding to the remedial measures already taken in the milk sector. A non-discriminatory tax of this kind would be in conformity with the Community's international commitments, particularly since there will be an internal check on butter production in the form of the supplementary levy on excess production.

(1) The Community has already taken steps to stabilize imports of manioc and brans.

5. Monetary compensatory amounts

 The Commission proposes that MCA's should be dismantled more automatically according to the following rules.

Thus new MCA's would be eliminated by the adjustment of the "green rates" in three stages :

- 1/3 at the time of creation
- 1/3 at the beginning of the following marketing year
- 1/3 at the beginning of the second year.

Existing MCA's would be dismantled in two stages, at the beginning of the following two marketing years.

To avoid negative effects on the incomes of farmers in member States with positive MCA's, where prices in national currencies will be reduced, direct aids could be introduced on a degressive basis as a transitional measure.

6. Other measures

 After examining the various market organisations, the Commission has proposed a series of adjustments designed to discourage the production of certain qualities or varieties for which there is no ready market, or to discourage excessive sales into intervention. These include lower increases or reductions in the price of minimal quality bread-making wheat and certain types of rice, colza and tobacco, restrictions on intervention for skimmed milk powder, beef and olive oil, and measures to raise the alcoholic strength of wine, to ban the use of sugar (which will obviate the need for aids to encourage the use of concentrated must), and to strengthen the rules for compulsory distillation.

Parallel to the changes outlined above, action is also required in the following areas :

- more flexible market management through greater delegation to the Commission
- improved financial control as regards the application of agricultural regulations in member States
- removal of internal barriers to trade, particularly through the harmonization of legislation in the veterinary and public health areas
- stricter scrutiny of national aids, particularly since member States may be tempted to make up for reduced Community expenditure out of their national budgets.

Last but not least, the Community must put relatively more emphasis in future on long-term structural action, rather than on market intervention and price support. In this respect, it should be noted that the Commission has already submitted proposals for the introduction of integrated programmes for the Mediterranean regions, as well as for improving the effectiveness of the structural Funds (Regional, Social and Guidance section of the EAGGF), and it will shortly be making proposals for the renew and adaptation of the policy framework for improving agricultural structures.

The adaptation of the CAP on the lines set out, will not be easy. It will require a readiness by all parties to make concessions and sacrifices in the interests of safeguarding the CAP. It may result in transferring costs between farmers, taxpayers, consumers, processors, member States and third countries which will require political choices. But, if the difficulties of making adjustments, or the problems of switching from one type of measure to another, are advanced as pretexts for delaying or refusing the necessary decisions, the review of the CAP requested by the European Council will have served no useful purpose. The Commission also warns the Council that unless the necessary decisions are now taken, there will be negative consequences not only for agriculture but also for the development of the Community itself.



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΑΡΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, juillet 1983

L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (1)

La Commission vient d'achever l'examen de la Politique Agricole Commune auquel le Conseil européen l'avait invitée à procéder. Elle a transmis au Conseil son rapport assorti d'un programme d'action pour l'adaptation de la PAC.

R A P P E L :

Le Conseil européen lors de sa session à Stuttgart le 18 juin 1983, a décidé qu'il faudrait procéder à un reexamen de la PAC devant déboucher sur des mesures concrètes destinées à assurer la maîtrise effective des dépenses agricoles.

En effet, de 1974 à 1979 les dépenses au titre du soutien des marchés agricoles et des prix garantis, se sont accrues au rythme de 23% par an, soit pratiquement le double du taux d'accroissement des ressources propres de la Communauté. Après une stabilisation relative des dépenses du FEOGA, section Garantie, au cours de la période 1980-82, en grande partie à cause de la conjoncture favorable sur les marchés mondiaux, les dépenses ont fait un nouveau bond en avant d'environ 30% en 1983. Mesure sur une période pluri-annuelle, le taux d'accroissement des dépenses agricoles dépasse de nouveau celui des ressources propres.

Ceci dit, l'adaptation de la PAC ne pourra pas se faire en fonction de critères exclusivement budgétaires, mais plutôt en vue de réaliser les objectifs de cette politique le mieux possible du point de vue du rapport coût-efficacité. Un exercice de réduction des coûts mené sans tenir compte des conséquences économiques et sociales risquerait d'aboutir à l'éclatement de la PAC, et à la reprise par les budgets nationaux des dépenses actuellement assumées par la Communauté. Il s'agit donc de rationaliser la PAC, et non de la renationaliser.

(1) COM (83)500

Il ne fait plus de doute que des changements doivent être apportés à la PAC, établie il y a plus de 20 ans, alors que la situation de l'agriculture était très différente de ce qu'elle est aujourd'hui. En 1960, la population agricole dans la Communauté a dix s'élevait à plus de 17 millions; en 1983 elle est inférieure de 8 millions.

En 1970, l'Europe des Dix était encore tributaire des approvisionnements extérieurs pour plusieurs produits alimentaires de base; en 1983 elle est devenue plus qu'auto-suffisante pour la plupart des principaux produits agricoles. Ainsi que la Commission ne cesse de le répéter depuis son Memorandum d'octobre 1981 sur l'avenir de l'agriculture européenne, la politique agricole commune doit être adaptée aux conditions nouvelles, indépendamment des discussions plus larges concernant le budget de la Communauté et son élargissement futur.

Compte tenu de la situation économique générale et des transformations que connaît le secteur agricole, la Communauté n'a pas d'autre choix que d'adapter sa politique en matière de garanties de prix accordées aux producteurs. Il y a trois raisons principales à cela.

En premier lieu, il faut tenir compte des progrès rapides en matière de productivité et d'amélioration technologiques enregistrés dans l'agriculture européenne au cours des deux dernières décennies. Grâce aux recherches scientifiques, le secteur agricole a connu une amélioration constante des cultures végétales et des races animales, ainsi que du matériel et des techniques de production, avec pour conséquence une augmentation continue de la production à des coûts réels plus bas. Dans ces conditions, l'agriculture doit accepter d'être de plus en plus soumise aux disciplines du marché qui s'imposent à d'autres secteurs de l'économie communautaire.

En deuxième lieu, l'équilibre de marché s'est sensiblement modifié au cours de cette période dans la plupart des principaux secteurs agricoles, en grande partie suite à l'augmentation de la productivité. La tendance à long terme de la croissance du volume de production agricole a été de l'ordre de 1,5 à 2% par an, tandis que la consommation ne s'est accrue que de 0,5% par an. Par conséquent, la Communauté a dépassé le stade de l'auto-suffisance dans la plupart des secteurs : céréales, viandes, produits laitiers, sucre et vin. Elle est ainsi devenue tributaire des exportations subventionnées ou des ventes à prix réduit sur le marché communautaire pour écouler un pourcentage croissant de sa production totale. Dans le secteur laitier, par exemple, entre la moitié et les deux tiers de la production communautaire de beurre et de poudre de lait écrémé - les deux principaux produits bénéficiant de prix garantis - sont écoulés de cette façon avec des subventions de plus en plus élevées.

Cette situation ne pourra que s'aggraver à l'avenir. Du côté de la demande, la consommation globale de produits alimentaires dans la Communauté augmentera moins rapidement que jusqu'à présent, en raison de la baisse du taux d'accroissement de la population. Sur les marchés mondiaux, la demande effective est déterminée par la capacité à payer des importateurs potentiels, ce qui dépendra de la reprise de l'économie mondiale, et des disponibilités de crédit : deux éléments dont l'évolution est aléatoire. En attendant, les facteurs déterminant l'accroissement de la productivité et donc du volume de production pourraient même s'accélérer au cours des années à venir. Ainsi que la Commission l'a dit dans son Memorandum d'octobre 1981, il n'est plus ni raisonnable ni possible de prévoir des prix garantis pour des quantités illimitées lorsque les débouchés n'existent pas sauf avec un taux de subvention inacceptable pour le contribuable. Les agriculteurs européens doivent se rendre compte que si la production dépasse un certain seuil, ils devront soit percevoir des prix ou des aides moins élevées, soit participer aux coûts d'écoulement.

Dernier point mais non le moindre, il faudrait à l'avenir mieux intégrer l'agriculture dans l'ensemble des activités économiques en aval et en amont, et notamment avec l'industrie alimentaire. Il ne faut pas perdre de vue que les exportations agricoles de la Communauté consistent de plus en plus en produits transformés (ce qui signifie davantage de valeur ajoutée et d'emplois), au détriment des produits de base. Il faudra également prendre en considération les matières d'origine agricole en tant que source d'approvisionnement en produits chimiques, organiques et comme source d'énergie. Le développement de ces débouchés, qui est de la plus haute importance pour la prospérité future de l'agriculture européenne, ne sera assuré que si les matières premières nécessaires sont fournies à des conditions compétitives.

Pour toutes ces raisons, le système des garanties de prix illimité tel qu'il a été appliqué jusqu'à présent ne peut plus durer. Il ne s'agit pas d'une politique Malthusienne destinée à mettre fin au développement futur de l'agriculture communautaire. Au contraire, il s'agit d'une approche dynamique fondée sur le développement de l'agriculture sur une base rationnelle, qui exige que soit reconnue

la nécessité de produire à des prix compétitifs.

Ceci ne veut pas dire que l'adaptation de la PAC doit reconnaître la situation économique et sociale dans la Communauté. Malgré l'aide apportée par la PAC, les revenus ont augmenté moins vite dans l'agriculture que dans d'autres secteurs. Il subsiste de grandes différences de types d'exploitation, d'une région et d'un Etat membre à l'autre, accentuées dans certains cas par des taux d'inflation élevés.

Il est certain que des prix plus compétitifs vont créer des difficultés dans certains cas pour les petits producteurs et pour les agriculteurs dans les régions défavorisées. Des mesures spéciales devront être prévues. La diversité des structures agricoles dans les différents Etats membres héritée du passé, doit être préservée car elle est indispensable au tissu de la vie rurale. Mais la prospérité de l'agriculture passe nécessairement par une meilleure intégration dans l'économie générale et non par un isolement tendant à la soustraire à l'influence des facteurs de changement.

À long terme, ce serait une erreur que de croire que le problème des régions rurales défavorisées de la Communauté pourrait être résolu essentiellement par des interventions sur le marché et le soutien des revenus. En effet, si la Communauté veut trouver des solutions durables à ces problèmes, elle doit à l'avenir mettre davantage l'accent sur l'action structurelle à long terme, comportant une stratégie intégrée pour les régions défavorisées, et moins sur le soutien des prix garantis et des revenus. C'est la seule approche susceptible de fournir un cadre rationnel pour la politique agricole commune dans les années à venir.

Principales orientations

- Le programme de la Commission pour la rationalisation de l'agriculture européenne est axé sur cinq éléments fondamentaux :
- la poursuite et l'extension de l'application du principe des seuils de garantie, aboutissant notamment à l'introduction d'un système de quotas de production pour le lait comportant un prélèvement supplémentaire sur les quantités additionnelles produites;
 - une politique des prix prudente et dans certains cas restrictive comportant notamment une réduction accélérée de l'écart existant entre les prix des céréales dans la Communauté et les prix pratiqués par ses principaux concurrents;
 - une révision des primes et aides existantes, notamment dans les secteurs du lait, de la viande bovine et de la viande ovine;
 - l'adoption de mesures permettant de corriger les déséquilibres du marché provoqués par l'importation de substituts de céréales et d'huiles végétales, ceci parallèlement aux efforts déployés pour maîtriser la production communautaire;
 - le démantèlement automatique des MCM selon un calendrier préétabli.

Les propositions de la Commission peuvent être resumées comme suit :

1. Seuils de garantie

Ils constituent la cle de voute des propositions de la Commission. Comme la Commission l'affirmait dans ses "Orientations pour une agriculture européenne" d'octobre 1981, il n'est ni raisonnable ni possible de maintenir un régime de prix garantis et un système d'intervention illimités lorsqu'il n'y a plus de débouchés. La stagnation ou la régression de la demande de produits laitiers, de blé, de la viande bovine et de vin qui s'est manifestée depuis 1981 à l'intérieur de la Communauté aussi bien que sur les marchés extérieurs ne fait que confirmer ce diagnostic. Il faut que les producteurs se rendent compte qu'ils devront participer aux coûts de l'écoulement des quantités produites au-delà d'un certain seuil.

Les seuils de garantie peuvent être, et sont appliqués de plusieurs manières :

- (a) par un abattement de l'augmentation des prix indicatifs ou d'intervention lorsque la production dépasse un certain volume global. C'est la démarche qu'a suivie le Conseil lors de la fixation des prix pour la campagne 1983/84 en ce qui concerne le lait, les céréales et le colza;
- (b) en limitant à un volume global de production l'aide octroyée dans le cadre de l'organisation de marché. Ce système a été appliqué à l'organisation du marché du coton. Une limite similaire a également été fixée pour les aides à la transformation de poires et son introduction a été proposée pour les raisins secs (1);
- (c) en percevant un prélèvement qui assure la participation des producteurs aux coûts de l'écoulement de la production supplémentaire (ou des exportations nettes). Tel est déjà le cas dans l'organisation du marché du sucre, alors que le prélèvement de coresponsabilité instaure en 1977 dans le secteur laitier constitué un pas dans cette direction;
- (d) en fixant des quotas, soit à l'échelle nationale soit au niveau de l'exploitation individuelle. Un système de quotas existe dans le secteur du sucre depuis l'entrée en vigueur de l'organisation du marché.

Pour ce qui est de l'application des seuils de garantie, le problème le plus urgent concerne les mesures à prendre dans le secteur laitier. Étant donné l'accroissement rapide de l'écart entre la production et la consommation, le Conseil estime que le seul moyen réaliste de stabiliser la production sans aggraver le problème des revenus des petits producteurs, c'est d'instaurer un système de quotas, établi en fonction des livraisons aux laiteries en 1981; la mise en œuvre du système étant assurée par la perception d'un prélèvement supplémentaire sur les livraisons dépassant cette quantité (2). Un prélèvement spécial devrait également être appliqué au lait provenant d'exploitations très intensives.

En ce qui concerne les céréales, la Commission propose que le seuil de garantie continue à être appliqué, en même temps que des mesures permettant d'obtenir une limitation effective des importations de substituts de céréales (voir ci-dessous). La Commission proposera également l'introduction d'un seuil de garantie pour le blé dur à partir de la campagne 1984/85 étant donné que la Communauté est proche de l'auto-suffisance dans ce secteur.

-
- (1) Voir les propositions de la Commission concernant une révision des aides pour la transformation des fruits et légumes (P-19 de février 1983).
 - (2) L'accroissement annuel des livraisons de lait aux laiteries, qui était en moyenne de 2,5% entre 1973 et 1981, est passé à environ 3,5% en 1982 et 1983. Or, la consommation de produits laitiers qui faisait enregistrer une progression annuelle de 0,5% au cours des années 70, tend actuellement à se stabiliser.

Dans le secteur des graines oleagineuses, le seuil de garantie pour le colza et la navette, qui se traduit par un abattement du prix lorsque la production depasse le seuil, devrait continuer a etre applique; d'autre part, un seuil devrait egalement etre introduit pour les graines de tournesol a partir de la campagne 1984/85.

La Commission ne propose pas de modification a l'egard des autres seuils de garantie deja existants (tomates) ou proposes (raisins secs). En ce qui concerne la viande bovine, la Commission se reserve la possibilite de proposer l'introduction d'un seuil de garantie en temps voulu, si le risque d'un desequilibre du marche se precise.

2. Politique des prix

Parallelement a l'application du systeme des seuils de garantie, la Communaute doit mener une politique des prix prudente et dans certains cas restrictive. Pour certains produits, tels que le lait et les cereales, la Commission pourrait proposer la fixation de prix communs pour une periode plus longue, s'etendant par exemple, sur deux campagnes. Dans certains cas ou la situation du marche est particulierement difficile ou lorsque l'application effective du seuil de garantie l'exige, les prix communs exprimes en Ecus pourraient etre geles voire reduits. Autrement dit, les prix de soutien communautaires exprimes en monnaies nationales pourraient faire l'objet d'une diminution en termes nominaux.

En ce qui concerne les cereales, la Commission propose d'accelerer la reduction progressive de l'ecart entre les prix de la Communaute et ceux de ses principaux concurrents. Cela permettra, non seulement de promouvoir une production plus concurrentielle de cereales communautaires (et d'eliminer les avantages dont beneficiaient actuellement les importations de substituts de cereales), mais aussi d'ameliorer l'economie de la production animale, etant donne l'importance que revetent les cereales dans le cout des aliments.

La Commission proposera, le cas echeant, des mesures supplementaires en vue de pallier les consequences qu'une politique des prix restrictive pourrait avoir pour les revenus de certains petits producteurs ou pour les producteurs de certaines regions moins favorisees (1). Qu'elles soient financees integralement ou partiellement par le budget communautaire, ces mesures devront etre definies selon les criteres communautaires.

3. Aides et primes

La Commission a examine la justification economique et le rapport cout-efficacite des differentes aides et primes versees par le budget communautaire pour completer les revenus des producteurs (c'est-a-dire, dans bien des cas, pour compenser le faible niveau de la protection vis-a-vis des echanges exterieurs), ou pour subventionner l'ecoulement de la production sur les marches interieurs de la Communaute. Cette categorie de depenses est devenue de plus en plus importante au cours de ces dernieres annees et a meme remplace les restitutions a l'exportation en tant que principal poste de depenses de la section garantie du FEOGA (2).

Dans le secteur laitier, la Commission propose de diminuer progressivement la subvention generale a la consommation de beurre, qui coute tres cher et n'a qu'un impact relativement faible sur le niveau de consommation. Les pertes au niveau de la consommation seront compensees par l'extension d'aides plus efficientes a l'emploi de beurre dans d'autres produits manufactures et par une augmentation de la teneur en matieres grasses du lait entier.

(1) Pour 1982/1983 et 1983/1984 le Conseil a octroye une aide speciale de 120 millions d'Ecus aux petits producteurs de lait. Les exploitants des regions montagneuses et des zones moins favorisees beneficiaient deja d'une aide speciale.

(2) 44% en 1983.

Dans le secteur de la viande bovine, la prime aux vaches allaitantes devrait desormais etre consideree comme l'unique prime communautaire a l'encouragement des producteurs specialises de viande. La prime a la naissance de veaux, instauree il y a dix ans pour freiner le declin des troupeaux en Italie et etendue ulterieurement pour diverses raisons a la Grece, a l'Irlande et a l'Irlande du Nord ne sera pas reconduite. La justification economique de cette prime n'est plus valable. La situation du marche a change et il y a maintenant d'importants stocks publics de viande bovine, notamment en Italie et en Irlande. En outre, la prime s'applique egalement aux veaux des troupeaux laitiers, d'ou un encouragement a la production de lait. La prime variable a l'abattage appliquee au Royaume-Uni qui cree des distorsions de concurrence, sera egalement supprimee.

Dans le secteur de la viande ovine, la prime variable appliquee au Royaume-Uni sera limitee a un certain pourcentage du prix de reference, tandis que la prime a la brebis sera soumise a des criteres uniformes plus stricts et que le versement d'avances sera suspendu.

4. Aspects exterieurs

La politique communautaire en matiere d'echanges agricoles devrait etre fondee sur la combinaison de trois elements :

- cooperation internationale avec les principaux pays exportateurs pour empecher la deterioration des prix du marche mondial (par exemple, avec la Nouvelle Zelande pour les produits laitiers);
- une politique communautaire de promotion des exportations qui pourrait aboutir a l'instauration de contrats a long terme avec les pays tiers;
- revision de la protection exterieure contre les importations en conformite avec les droits de la Communaute dans le cadre du GATT et avec ses engagements internationaux en ce qui concerne les produits pour lesquels la Communaute demande une plus grande discipline a ses propres producteurs afin de maitriser la production.

Dans le cas des cereales, la Commission considere que la limitation effective des importations de produits de remplacement comme le "corn gluten feed" et les pellets d'agrumes est la condition prealable a la mise en oeuvre du systeme de seuil de garantie (1). A cet effet, la Communaute devrait exercer ses droits dans le cadre du GATT au titre de l'article 11 (restrictions quantitatives en tant que partie integrante d'une politique de maitrise des productions animales), de l'article 19 (clause de sauvegarde) ou de l'article 28 (modification d'un droit consolide), en invoquant chaque fois la disposition la mieux adaptee aux circonstances.

En ce qui concerne le secteur laitier, etant donne la tendance de la consommation, notamment sur le marche britannique, une reduction du volume des importations en provenance de Nouvelle-Zelande pourrait etre envisagee, bien que les quantites ainsi deplacees entrent alors en concurrence avec le beurre communautaire sur le marche mondial. Dans la mesure ou la cooperation avec la Nouvelle-Zelande continue a stabiliser les prix des produits laitiers sur le marche mondial, la Commission preconise la poursuite des arrangements conclus concernant l'importation de beurre neo-zelandais.

Dans le secteur de la viande bovine, les quantites de viande congelee destinees a l'industrie de transformation et de jeunes veaux d'engraissement fixees annuellement dans le cadre des bilans d'approvisionnement ainsi que les importations de races alpines, devraient mieux tenir compte de la situation du marche dans la Communaute. En ce qui concerne la viande ovine, la Commission propose d'examiner la possibilite de negocier une reduction des quantites importees dans le cadre des differents accords volontaires d'auto-limitation, tout en instaurant un prix minimum a l'importation. Cela permettrait de soutenir le prix du marche, avec pour corolaire une reduction des depenses communautaires, tout en maintenant le niveau des recettes d'exportation des pays tiers fournisseurs.

(1) La Communauté a déjà pris des mesures pour stabiliser les importations de maniocet de sons.

La Commission a également examiné le problème de l'équilibre du marché des huiles et graisses, qui se détériore rapidement, malgré les efforts faits par la Communauté pour faire face aux problèmes de maîtrise de la production du lait, de l'huile d'olive et des huiles végétales (colza). L'importation des huiles végétales en franchise des droits contribue pour une part importante à cette situation. La Commission propose maintenant d'instaurer une taxe à la consommation d'huiles et de graisses autres que le beurre, dont le montant correspondrait partiellement aux mesures correctives déjà prises dans le secteur laitier. Une taxe non discriminatoire de ce type serait conforme aux engagements internationaux de la Communauté, d'autant plus qu'il y aurait un contrôle interne de la production de beurre sous la forme du prélèvement supplémentaire sur les excédents de production.

5. Montants compensatoires monétaires

La Commission propose que les MCM soient, d'une façon plus automatique, démantelés selon les règles suivantes :

En effet, les nouveaux MCM devraient être éliminés par l'ajustement des "taux verts" en trois étapes :

- 1/3 au moment de leur création
- 1/3 au début de la campagne de commercialisation suivante
- 1/3 au début de la seconde campagne. Les MCM existants seraient démantelés en deux étapes, au début des deux campagnes de commercialisation suivantes.

Pour éviter les effets négatifs sur le revenu des exploitants dans les États membres à MCM positifs ou les prix en monnaie nationale seront réduits, des aides directes pourraient être introduites sur une base dégressive, à titre de mesure transitoire.

6. Autres mesures

Après avoir examiné les différentes organisations de marchés, la Commission propose une série d'ajustements visant à décourager la production de certaines qualités ou variétés pour lesquelles il n'existe pas de débouché évident, ou pour décourager les ventes excessives à l'intervention. En l'occurrence, il s'agit de diminution ou de moindre augmentation du prix du blé panifiable de qualité minimale et du prix de certains types de riz, de colza et de tabac, de restrictions à l'intervention pour le lait écrémé en poudre, la viande bovine et l'huile d'olive et de mesures visant à augmenter le titre alcoométrique du vin, à interdire la chaptalisation (ce qui évitera la nécessité de verser des aides pour encourager l'emploi de mouts concentrés) et à renforcer les règles relatives à la distillation obligatoire.

Parallèlement aux changements exposés ci-dessus, il y a lieu d'agir dans les domaines suivants :

- une gestion plus flexible du marché grâce à une plus grande délégation de compétences à la Commission;
- un contrôle financier amélioré en ce qui concerne l'application des règlements communautaires dans les États membres;
- l'élimination des obstacles intracommunautaires aux échanges, notamment par l'harmonisation des législations dans les domaines vétérinaire et de la santé publique;
- un contrôle plus strict des aides nationales, en raison du fait notamment que les États membres peuvent être tentés de compenser la réduction des dépenses communautaires en faisant appel à leurs budgets nationaux.

Dernier point, mais non le moindre, la Communauté doit à l'avenir mettre relativement plus l'accent sur une action structurelle à long terme que sur les interventions sur le marché et le soutien des prix. À cet égard, il y a lieu de noter que la Commission a déjà soumis des

propositions concernant l'introduction de programmes integres pour les regions mediterraneennes ainsi que l'amelioration et l'efficacite des Fonds structurels (Fonds regional, Fonds social et section orientation du FEOGA), et qu'elle fera prochainement des propositions pour renouveler et adapter sa politique d'amelioration des structures agricoles.

L'adaptation de la PAC conformement aux orientations fixees ne sera pas chose aisee. Il faudra que toutes les parties en presence soient pretes a faire des concessions et des sacrifices pour la sauvegarde de la PAC. Il peut en resulter une redistribution des couts entre agriculteurs, contribuables, consommateurs, transformateurs, Etats membres et pays tiers, operation qui necessitera des choix politiques. Mais si les difficultes inherentes aux adaptations ou si les problemes a resoudre pour passer d'un type de mesure a l'autre servent de pretexte pour differer ou refuser les decisions necessaires, l'examen de la PAC demande par le Conseil europeen aura ete vain. La Commission croit egalement devoir avertir le Conseil que si les decisions necessaires ne sont pas prises maintenant, il en resultera des consequences facheuses, non seulement pour l'agriculture, mais aussi pour le developpement de la Communaute elle-meme.