

DOCUMENT DE REFLEXION DU GROUPE DE TRAVAIL CEREALES A L'ATTENTION DES PRAESIDIA DU COPA ET DU COGECA

INTRODUCTION

1 - Lors de leur réunion du 7 décembre 2001, les membres du groupe de travail "Céréales" du COPA et du COGECA ont décidé de présenter aux Praesidia du COPA et du COGECA des observations préliminaires sur la révision à mi-parcours de la réforme "Agenda 2000" ainsi que sur la mise en oeuvre de la modulation dans le secteur des céréales. Ce texte vient compléter le document adopté par les Praesidia le 18 septembre 2001 [PR(01)75F1].

2 - Le groupe demande aux Praesidia de tenir compte des observations suivantes dans leurs débats à venir.

RAPPEL

3 - Les cultures arables, et en particulier les céréales, constituent un secteur important dans l'agriculture de l'Union européenne (UE). Elles couvrent 40% de la surface agricole utile de l'UE à 15. Présentes dans tous les Etats membres, elles comptent pour 12 % dans la production agricole finale de l'UE (chiffres 1999) et constituent une source d'approvisionnement très importante pour les productions animales. Elles font de l'Union européenne le deuxième acteur des échanges mondiaux de céréales après les Etats-Unis d'Amérique.

4 - C'est un secteur en constante évolution. Au cours des 10 dernières années (1993-2002), les producteurs et leurs coopératives ont connu deux réformes. Ils ont fait de considérables efforts pour s'adapter et adapter leur métier aux évolutions des marchés et aux demandes de la société. Les outils prévus par l'organisation commune des marchés céréaliers ont efficacement contribué à ces évolutions.

5 - Les efforts entrepris sont remarquables et doivent être rappelés. Citons notamment :

- L'adaptation à la baisse du prix de marché des céréales consécutive à la baisse de 45% du prix d'intervention.
- La reconquête du marché intérieur dans le secteur de l'alimentation animale.

- Le développement de nouveaux marchés : produits industriels et biocarburants.
- La maîtrise et la régulation de la production par l'achat, le stockage et la revente de marchandises par les autorités publiques, par la mise en place de surfaces maximales garanties et d'un gel des terres obligatoire.
- Le souci constant de répondre aux nouvelles demandes des utilisateurs (qualité, variétés, cahiers des charges,..) et de rester en phase avec le marché.

6 - Ces efforts ont permis de limiter considérablement les exportations avec restitutions et de parfaitement respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Marrakech au plan international.

OBSERVATIONS GENERALES

Rien ne justifie la remise en cause des instruments prévus dans l'organisation commune des marchés des céréales, en particulier une baisse finale du prix d'intervention.

7 - Dans ses conclusions de Berlin, le Conseil européen de mars 1999 prévoit que : *"une réduction finale du prix d'intervention à appliquer à la campagne 2002/2003 sera prise compte tenu de l'évolution du marché"*.

8 - L'examen de la situation actuelle (campagne 2001/2002) confirme les efforts de compétitivité faits par le secteur, en particulier les efforts financiers faits par les producteurs, qui malgré les paiements "surfaces" liés aux baisses de prix ont vu leur revenu s'éroder et diminuer au fil des ans.

- les stocks d'intervention publics sont au plus bas.
- les exportations de céréales se font quasi exclusivement sans restitutions.
- le marché céréalier européen est un marché ouvert ; la préférence communautaire est pratiquement inexistante. Les importations de blé sont en très nette progression.
- Le prix d'intervention, qui est un filet de sécurité, est en dessous des cotations FOB des principaux pays exportateurs.

9 - Les perspectives d'évolution des marchés à moyen et long terme de l'avis même des services du Commissaire responsable de l'agriculture sont favorables, à l'exception du seigle.

10 - Le Commissaire chargé du dossier agricole ne manque pas de citer en exemple le secteur des céréales comme un modèle de réforme réussie, dans ses interventions publiques. Mais il n'insiste pas suffisamment sur le fait que dans ce modèle les paiements directs sont essentiels.

11 - Dans ces conditions, rien ne justifie objectivement une baisse supplémentaire et finale du prix d'intervention de 5% ou une quelconque modification des autres éléments de l'organisation commune de marché (aides surfaces, intervention publique, préférence communautaire, filet de sécurité, gestion active des exportations pour toutes les céréales en particulier pour celles qui n'ont pas accès à l'intervention comme l'avoine, ...) qui ont fait leurs preuves et doivent être maintenus dans leur forme et leurs montants actuels.

12 - Les producteurs sont également opposés à toute nouvelle baisse du prix d'intervention car une telle mesure entraînerait automatiquement une baisse bien plus importante des droits à l'importation, et affaiblirait davantage la préférence communautaire tout en exerçant des pressions concurrentielles supplémentaires sur les céréales européennes.

13 - Par ailleurs, les producteurs tiennent à attirer l'attention sur le fait qu'avec la réforme "Agenda 2000", le prix d'intervention est désormais un filet de sécurité dont le niveau est inférieur aux coûts de production. Il ne permet donc pas à lui seul d'assurer aux producteurs un revenu suffisant pour garantir la viabilité de leurs exploitations. Les aides "surfaces" constituent un élément indispensable et crucial dans la formation du revenu et pour la pérennité des exploitations céréalières. Dans la mesure où, dans le nouveau contexte économique et politique européen et international, le revenu des céréaliers ne peut être maintenu au travers du soutien de marché par des prix suffisamment rémunérateurs, il est indispensable que ce revenu soit soutenu directement par le budget de l'UE.

14 - Enfin, les producteurs considèrent que la viabilité de l'OCM céréales repose sur un ensemble de mesures dont la cohérence est nécessaire. L'existence du prix d'intervention, la gestion des stocks publics, la maîtrise de la production au moyen du gel des terres n'ont de sens que si un régime de régulation des importations en assure la faisabilité. "Agenda 2000" a fixé le prix minimum d'importation des céréales en provenance des pays tiers 55% au-dessus du prix d'intervention. Les 56 euros par tonne que cela représente sont un minimum en valeur absolue pour assurer le fonctionnement du marché européen. Les producteurs exigent donc que cet engagement soit respecté, y compris en cas de dumping de la part de certains pays tiers par rapport aux prix directeurs du marché mondial.

LE CAS DU SEIGLE

15 - Les producteurs sont conscients du problème et souhaitent trouver des solutions adaptées. Il n'est pas contestable que les stocks publics de seigle sont importants comparés au stock global et à la production communautaire de seigle. Les débouchés sont limités. Il est difficile de les écouler et cela engendre des dépenses pour le budget communautaire. Les principaux pays producteurs travaillent à des solutions possibles.

16 - A ce stade des discussions, le groupe "Céréales" du COPA et du COGECA étudie différentes options. Certaines ne sont pas acceptables et doivent être écartées. Il s'agit des options 1, 2 et 3.

- *Option 1 : la suppression du mécanisme d'intervention*
Le groupe refuse cette option qui constitue un nouveau pas vers le démantèlement de l'Organisation Commune de Marché. Les producteurs et leurs coopératives exigent le maintien, dans le principe, d'un filet de sécurité.

- *Option 2 : resserrement des critères qualitatifs d'accès à l'intervention.*

Les discussions techniques menées entre la Profession et la Commission en 1999 ont mis en évidence le fait que cette solution ne règle pas le problème. Elle ne constitue pas une solution adéquate.

- *Option 3 : prix différenciés.*

Cette possibilité ne recueille pas l'adhésion du groupe car cela revient à introduire des baisses de prix sans compensation.

- *Option 4 : fixation de surfaces de base particulières pour le seigle.*

Cette option doit être étudiée. L'objectif consiste à limiter pour l'avenir la production de seigle dans les zones traditionnelles de façon à adapter progressivement l'offre à la demande.

- *Option 5 : le seigle pour les débouchés non-alimentaires.*

Etant donné l'augmentation du prix du gasoil de chauffage d'une part et les nouvelles propositions de directives relatives aux bio-carburants d'autre part, des débouchés supplémentaires s'offrent aux céréales comme source alternative d'énergie et de carburant. C'est pourquoi cette option doit être approfondie.

- *Option 6 : réduire le nombre de centres d'intervention pour le seigle dans les pays producteurs.*

En ne retenant que quelques centres d'intervention par pays producteur (par exemple les ports de Rostock et de Hambourg pour l'Allemagne), on favorise l'utilisation à la ferme et sur le marché intérieur du seigle et la marchandise est immédiatement disponible pour l'exportation.

17 - Ces trois dernières options devraient, de l'avis du groupe, être approfondies.

LE CAS DU BLÉ DUR

18 - Contrairement au seigle, les producteurs rejettent catégoriquement l'analyse, faite pour le compte de la Commission en 1999, qui conclut à une diminution de 100 euros du supplément "blé dur". Les pays producteurs concernés ont déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet lors d'une réunion de travail organisée par la Commission en mars 2001.

19 - Le groupe constate que la réduction éventuelle de l'aide spécifique "blé dur" causerait des dommages irréparables au secteur et à des zones importantes de l'agriculture européenne où il ne subsisterait pas d'alternatives de productions convenables. Du reste, le blé dur ne connaît pas de

problèmes de marché et n'entraîne pas de dépenses supplémentaires à l'intervention. C'est pourquoi, les producteurs soulignent l'importance de maintenir la valeur actuelle du supplément "blé dur".

MODULATION

20 - C'est un sujet que le groupe "Céréales" met régulièrement à l'ordre du jour de ses réunions (voir [CER(00)95P1]) car il affecte directement le revenu des producteurs du secteur. Le groupe a deux remarques à formuler aux Praesidia.

21 - Première remarque : les paiements "surface" du secteur des grandes cultures arables représentent des compensations partielles à des baisses de prix. Ils ont été introduits pour éviter la chute des revenus des producteurs qui malgré cela ont baissé. Diminuer leur montant par la modulation revient à accentuer la baisse du revenu des producteurs modulés et à remettre en cause l'effet de compensation de ces paiements. Les producteurs de céréales ne peuvent accepter de baisse supplémentaire de leur revenu. C'est la raison pour laquelle ils sont opposés à la modulation dans son principe .

22 - Deuxième remarque : Bien que facultative, cette mesure n'est effectivement appliquée que dans 2 Etats membres sur 15. Elle est actuellement en vigueur en France et au Royaume-Uni où elle s'applique de façon très différente. Mal acceptée, elle est contestée par les producteurs qui dénoncent le fait qu'elle crée des distorsions de concurrence et qu'ils ne sont pas traités également selon le pays dans lequel ils résident. En France, les trois critères proposés dans le Règlement communautaire pour le calcul des sommes à retenir sont utilisés tandis qu'au Royaume-Uni, un seul critère est utilisé. Les taux de modulation sont très différents d'un Etat à un autre. Les producteurs ne peuvent accepter de telles différences de traitement. Par conséquent, ils dénoncent l'application de la modulation dans sa forme actuelle car elle crée des distorsions de concurrence. ⁽¹⁻²⁾

¹ Deux des quatre organisations espagnoles membres du COPA et du COGECA (ASAJA, CCAE, COAG et UPA) ont souhaité faire des observations :

- la COAG est favorable au principe de modulation dans le but de légitimer les aides directes car la modulation constitue pour elle, une manière d'introduire de nouveaux critères de répartition des aides;
- l'UPA considère que, même si la conception du système actuel de modulation comporte des lacunes, il est indispensable de mettre en oeuvre ce mécanisme, en tentant ainsi de légitimer les aides agricoles, de maintenir la population rurale et dans le but ultime d'assurer la survie des exploitations agricoles familiales.

² La COAG considère qu'il n'est pas justifié de qualifier de distorsion de concurrence la modulation des aides. La COAG appuie le fait que la modulation soit appliquée de manière obligatoire dans l'UE.