

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1970.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1971, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 12

Economie et Finances. I. — Charges communes.

FONDS D'ORIENTATION ET DE REGULARISATION
DES MARCHES AGRICOLES (F. O. R. M. A.)

Rapporteur spécial : M. André DULIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1376 et annexes, 1395 (tomes I à III et annexes 12 et 13), 1400 (tome VI) et in-8° 308.

Sénat : 53 (1970-1971).

Lois de Finances. — Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F. O. R. M. A.) - Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F. E. O. G. A.) - Marchés agricoles - Marché commun - Commerce extérieur - Produits agricoles.

Mesdames, Messieurs,

Les interventions exercées par le F. O. R. M. A. tendent à régulariser, par des actions directes et immédiates sur les marchés, les cours à la production, ainsi qu'à améliorer, par des actions d'orientation à plus long terme, les structures de production et de mise en marché. Pour tous les produits sous règlement communautaire — produits laitiers, viande bovine et porcine, produits avicoles, fruits et légumes — ces interventions s'exécutent, bien entendu, dans le cadre tracé par la réglementation de la C. E. E.

Nous tenterons, après avoir replacé le problème de l'intervention sur les marchés dans le cadre de la politique agricole européenne, de recenser quelles sont les actions imparties au F.O.R.M.A. dans ce domaine et de procéder à l'examen des moyens financiers dont il dispose pour mener à bien celles-ci dans le cadre communautaire.

I. — POLITIQUE AGRICOLE ET MARCHES DES PRINCIPAUX PRODUITS INTERESSANT LE F. O. R. M. A.

A. — Les politiques française et européenne concernant les principaux produits relevant du F. O. R. M. A.

1° LA VIANDE BOVINE

La politique européenne en matière de viande bovine a consisté surtout jusqu'ici à établir un marché unique des bovins et de la viande bovine. Ce système de marché unique permet une protection relativement efficace lorsque les cours dans la Communauté se situent en-dessous du prix d'orientation.

Les intérêts des utilisateurs de viande de transformation sont, en outre, préservés par diverses possibilités d'importer de la viande destinée à la transformation avec des réductions de franchise de prélèvement.

En ce qui concerne l'encouragement à la production de viande bovine, la Communauté européenne en est plutôt au stade des intentions contenues dans le plan Mansholt.

Les seules mesures effectivement en vigueur sont celles encourageant l'abattage des vaches laitières ou la non-commercialisation du lait. En France, on a enregistré des demandes de primes à l'abattage pour 49.000 vaches laitières et des primes de non-commercialisation du lait correspondant à environ 80.000 vaches laitières.

A côté des mesures communautaires, les autorités françaises ont mis en place un certain nombre de mesures nouvelles destinées à encourager la production bovine en France, et qui s'ajoutent aux contrats d'élevage mis en place depuis 1964 qui ont connu depuis un an un regain d'intérêt compte tenu de l'élargissement des possibilités ouvertes par ces contrats qui concernent, actuellement, environ 100.000 animaux.

Ces mesures nouvelles comprennent :

a) Un plan de relance bovine prévoyant l'octroi de primes correspondant au maximum à 150 F par animal pour la production d'animaux maigres ;

b) Des conventions conclues entre le F.O.R.M.A. et les unions des producteurs pour mettre en place différents programmes. Dans cet esprit, le F.O.R.M.A. a passé, avec des coopératives laitières, France-Lait et Riches Monts, des contrats instituant des aides à la production de viande bovine, les producteurs de lait s'engageant en contrepartie à ne pas livrer de produits excédentaires (beurre, poudre) à l'organisme d'intervention.

L'année 1970 aura donc vu en France la mise en place d'incitations destinées à favoriser l'expansion de l'élevage bovin en France, ce qui devrait permettre tant d'assurer un équilibre dans la production laitière que de combler en partie le déficit de nos partenaires de la C.E.E. en viande bovine.

2° LA VIANDE PORCINE

Plus encore que dans le secteur de la viande bovine, la politique de la Communauté économique européenne pour la viande porcine se limite à une réglementation des échanges avec les pays tiers et à une régularisation des cours par des interventions éventuelles.

Jusqu'ici, les prix dans la Communauté européenne se sont maintenus à un niveau satisfaisant étant donné que l'on se trouvait dans la phase descendante du cycle de production. En France, les cours se sont maintenus très au-dessus du prix de base et la situation a nécessité un recours accru aux importations. Dans ces conditions, il n'a pas été fait recours aux mesures d'intervention et même, au contraire, au cours du premier trimestre, il a été fait usage de la réglementation prévoyant un abaissement du prélèvement lorsque l'approvisionnement de la Communauté est insuffisant.

Depuis, suivant en cela l'évolution normale du cycle de production, les prix se sont quelque peu effrités et la protection à l'égard des pays tiers a été ramenée à son niveau normal.

Sur le plan français, il a été constaté de nouveau que, malgré une augmentation de la production de l'ordre de 8 % depuis le début de l'année 1970, notre déficit demeurait important et avait même tendance à s'accroître en valeur. Aussi, une commission particulière, créée en 1969, a établi un programme de rationalisation de la production porcine prévoyant l'octroi d'aides aux producteurs organisés. Ces aides comportent, notamment des subventions aux bâtiments d'élevage.

Plus qu'une simple création de possibilités supplémentaires de production, il a surtout été recherché de favoriser la création d'unités économiques cohérentes, capables de résister, sans dommage, aux oscillations inévitables des prix du marché du porc charcutier.

3° LES PRODUITS LAITIERS

La campagne laitière qui s'est déroulée du 1^{er} avril 1969 au 31 mars 1970 a été caractérisée par une certaine stagnation de la collecte de lait et une baisse du niveau des achats et des stocks publics alors qu'au cours de l'année 1968 la production laitière avait augmenté de près de 10 % par rapport à l'année précédente, créant ainsi des excédents structurels assez considérables.

*

* *

L'organisation commune comporte la libre circulation du beurre, de la poudre de lait et des fromages dans la Communauté, un mécanisme d'intervention sur le marché intérieur (fondé essentiellement sur l'achat à guichet ouvert du beurre et de la poudre de lait écrémé et sur le stockage privé du beurre), et un système de restitutions à l'exportation.

Pour le beurre, si les échanges intracommunautaires se sont développés, le régime d'intervention permanente a conduit à l'accumulation de stocks considérables ; le stock maximum a été atteint à la fin août 1969 : 159.000 tonnes en France, 125.000 tonnes en Allemagne, 70.000 tonnes aux Pays-Bas.

Pour remédier à cette situation, cependant que M. Mansholt élaborait un plan de limitation de la production de lait, des mesures spéciales d'écoulement sur le marché communautaire et sur le marché mondial ont été prises :

— revente sur le marché intérieur, à un prix diminué par rapport au prix d'intervention, du beurre de stock public pour alimenter un deuxième secteur de la commercialisation du beurre ;

— ventes à l'industrie :

— cessions, à prix très réduit, de beurre destiné à la transformation en mélanges de graisses vendus sur le marché mondial.

Cette dernière mesure, s'ajoutant au système des restitutions à l'exportation, a permis de développer celles-ci, de sorte que les exportations françaises ont battu leur record absolu en quantités (73.000 tonnes pour l'année 1969) et en valeur.

L'application de ces dispositions a permis de réduire, au 31 mars 1970, le stock communautaire à environ 220.000 tonnes dont :

— 92 000 tonnes en Allemagne ;

— 76.000 tonnes en France ;

— 52.000 tonnes en Hollande.

Pour la poudre de lait, le stock communautaire, qui atteignait près de 400.000 tonnes au 30 septembre 1969, a très sensiblement diminué. Les mesures d'écoulement prises par la commission ont été constituées, pour une grande partie, par des ventes à prix réduit pour la fabrication d'aliments pour les porcs et les volailles.

La diminution du stock français, qui est passé de 190.000 tonnes au 30 septembre 1969 à 95.000 tonnes au 1^{er} avril 1970, est due au contraire à l'importance des ventes à un prix supérieur au prix d'intervention pour la fabrication d'aliments d'allaitement, nos exportations ayant sensiblement diminué en volume vers les pays tiers, mais s'étant accrues vers la Communauté en valeur et en volume.

*

* *

Cet assainissement n'est pas seulement dû à la politique d'intervention mise en place mais aussi en grande partie à l'évolution de la production laitière et surtout de la production de beurre dans la Communauté.

Si aux Pays-Bas production et collecte laitières n'ont cessé d'augmenter régulièrement depuis 1968 d'environ 3 % par an, une tendance différente paraît se dessiner en République fédérale d'Allemagne et en France.

En République fédérale d'Allemagne, la production de beurre a diminué en 1969 et semble en voie de stabilisation.

La production laitière française a diminué de 1 % pendant la campagne 1969-1970, et l'on constate aussi, à l'intérieur de cette production globale, une meilleure répartition entre les différents produits : la fabrication de beurre a regressé de 6 %, celle des fromages et des produits frais a augmenté de plus de 12 %, entraînant une sensible diminution de la production de poudre de lait écrémé.

*

* *

A la suite de la dévaluation du franc français, les Pouvoirs publics ont décidé des hausses successives des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait : au mois d'août 1969 relèvement du prix d'intervention de la poudre de 2,17 à 2,29 ; au 1^{er} janvier 1970, relèvement du prix d'intervention du beurre de 8,70 à 8,90, puis au 1^{er} avril 1970 relèvement de 8,90 à 9,20.

L'indice du prix du lait à la production, établi par l'I. N. S. E. E., qui était resté stable depuis le début de 1967 est en augmentation constante depuis le mois d'août 1969.

Cette situation a conduit à envisager une politique d'équilibre de la production du lait et de celle de la viande dont les premiers moyens ont été mis en place au cours du deuxième trimestre de l'année 1970.

4° LE VIN

En France, le mouvement de stagnation, et même de régression de la consommation intérieure du vin s'est confirmé en 1969. En fait, ce phénomène affecte surtout les vins de consommation courante, les vins à appellation d'origine contrôlée marquant, au contraire, une légère progression.

Le décret portant organisation de la campagne 1968-1969 a bloqué dans les chais des producteurs 15 % de la récolte, soit approximativement 7 millions d'hectolitres dont près de la moitié ont été placés sous contrat de stockage bénéficiant d'une prime de conservation de 0,425 hectolitres/mois, payée par le F. O. R. M. A.

Par ailleurs, dans le souci d'encourager les efforts entrepris depuis plusieurs années en faveur de l'amélioration de la qualité des produits le F. O. R. M. A. a apporté son aide aux vins sélectionnés dits de l'article 26, bénéficiant de contrats de stockage à caractéristiques spéciales assortis du versement d'une prime de conservation. Sur 2,89 millions d'hectolitres de vins sélectionnés, 0,56 million d'hectolitres ont pu, en 1969, bénéficier de ces dispositions.

Sur le plan communautaire, l'année 1970 est marquée par l'entrée en vigueur du règlement n° 816-70 du 28 avril 1970 définissant le cadre de la politique européenne en la matière et fondé sur les principes suivants :

- libre circulation des produits ;
- amélioration de la qualité ;
- unification des pratiques œnologiques et de mise à la consommation.

Le même texte prévoit également la possibilité d'interventions par des aides au stockage privé et, en cas d'insuffisance de ces interventions, en recourant à la distillation, mais seulement dans des cas exceptionnels et sur décision du Conseil des Ministres de la Communauté.

5° LES FRUITS ET LÉGUMES

Depuis le 1^{er} janvier 1970, la mise en place de la réglementation communautaire dans le secteur des fruits et légumes, débutée en 1962, se trouve maintenant terminée, à l'exception du marché des pommes de terre (mis à part les pommes de terre féculières) et du régime des échanges vis-à-vis des pays tiers pour les fruits et légumes transformés.

Deux causes caractérisent la politique menée dorénavant dans ce domaine :

- l'application des nouvelles dispositions européennes ;
- l'adaptation des structures nationales actuelles.

La réglementation européenne se caractérise par les points suivants :

a) *Le régime des échanges :*

- libération totale des échanges intracommunautaires ;
- uniformisation et coordination des échanges vis-à-vis des pays tiers pour les fruits et légumes frais.

L'objectif de la mesure est la libération des échanges, avec toutefois un régime transitoire pour quelques produits sensibles jusqu'en 1973.

Un système de prix de référence et de taxes compensatoires assure une protection en cas d'importations à bas prix.

Enfin, une clause de sauvegarde en cas d'effondrement des cours, et de restitution en cas de dumping, crée un cadre de protection du marché des Six.

b) *L'organisation de la production :*

— mécanisme de retrait applicable à six produits (choux-fleurs, tomates, pêches, poires, raisins et pommes) et destiné à adapter l'offre à la demande en garantissant aux producteurs une indemnisation pour les marchandises retirées du marché.

Les produits retirés font l'objet de distributions gratuites, de transformation en aliments du bétail ou de cessions à l'industrie si ces dernières opérations ne risquent pas d'entraîner de distorsion de concurrence ;

- encouragement à l'assainissement des productions de fruits comportant des primes pour l'arrachage ;
- application généralisée à la normalisation ;
- aide à la mise en place de groupements de producteurs.

Pour sa part, le Gouvernement français, tout en s'efforçant de mettre en œuvre ces nouveaux régimes d'intervention, cherche à développer la politique d'organisation de la production qu'il encourage depuis de nombreuses années.

6° LES AGRUMES ET AUTRES FRUITS TROPICAUX

En ce qui concerne la banane, la campagne 1969 s'est déroulée d'une manière plus satisfaisante que celle de l'année 1968. Les ventes des Antilles françaises sur la Métropole ont augmenté de 6 % et les cours moyens pondérés des bananes commercialisées en

France se sont améliorés d'environ 8 % pour les produits en provenance de la Martinique et 11 % pour ceux en provenance de la Guadeloupe.

On peut voir là un effet heureux de la décision prise en février 1969 de retirer les bananes du cadre contingentaire des importations de produits originaires des Territoires d'Outre-Mer autres que les Etats africains et malgache. Par ailleurs, l'aide du F.O.R.M.A. à l'organisation de la lutte phytosanitaire dans les bananeraies de la Guadeloupe constitue également un élément de progrès.

En 1970, les prix obtenus continuent à se consolider mais il faut enregistrer une diminution notable du volume commercialisé (diminution des exportations sur les pays tiers et des expéditions sur la France au cours du premier semestre).

Les conditions climatiques apportent une explication partielle à cet état de fait, qui peut également refléter une désaffection des planteurs pour une production dont la rentabilité est aléatoire.

En ce qui concerne les ananas, il faut noter tout d'abord que la consommation métropolitaine des conserves et des fruits frais s'inscrit en 1969 en augmentation sensible par rapport à 1968. Il n'est cependant pas douteux que les débouchés offerts par l'ensemble du marché européen aux produits antillais puissent encore être considérablement accrus malgré la concurrence étrangère (Côte-d'Ivoire). Dans ce but, les actions en cours tendent notamment à la modification des méthodes culturales et des fabrications en usine, à la réduction des stocks de conserve existant et à la recherche de l'expansion des ventes sur un marché plus ouvert que par le passé, mais aussi plus vulnérable à la concurrence étrangère.

Enfin, les actions antérieurement engagées pour développer les ventes des essences de géranium Bourbon de la Réunion ont ramené le stock de ces produits au niveau d'un stock de sécurité normal. Devant l'accroissement constant de la demande une action de relance de la culture du géranium a été entreprise en 1969 et poursuivie en 1970.

Estimant qu'une organisation rationnelle de l'offre peut contribuer largement à apporter à ces productions un équilibre satisfaisant, la France utilise toutes les possibilités offertes par la C.E.E. notamment en réservant exclusivement les retraits aux groupements de producteurs pour renforcer l'organisation existante.

Le bilan d'une telle politique est délicat à établir, car, suivant les produits, les régions et les pourcentages de production contrôlée, la situation peut changer considérablement. Et même, lorsque la maîtrise d'un marché est réalisée sur le plan national, faut-il encore que sur le plan communautaire, avec la concurrence des pays tiers, un *modus vivendi* soit trouvé. En définitive, ce secteur connaît, à l'heure actuelle, une période de mutation touchant non seulement aux structures mais au type de ses interventions.

B. — L'évolution récente des marchés français et européens des principaux produits intéressant le F. O. R. M. A.

L'évolution conjoncturelle des principaux marchés agricoles en 1969-1970 a certes connu des difficultés qui ont amené le F. O. R. M. A. à intervenir pour en atténuer les conséquences, mais cette campagne s'est caractérisée par une amélioration dans plusieurs secteurs.

1° LE MARCHÉ DE LA VIANDE

La campagne 1969-1970 a été marquée par un ralentissement de la production de *viande bovine* alors que la consommation continuait à progresser. Ces tendances se sont reflétées dans l'évolution des prix. Conformément au mouvement saisonnier les cours du bœuf ont fléchi durant l'été 1969 mais, restés supérieurs de 10 % environ à ceux de 1968, ils n'ont pas franchi le seuil d'intervention ; ils se sont redressés à l'automne et depuis janvier dépassent le prix d'orientation.

La raréfaction de l'offre étant générale en Europe, les prix ont évolué le plus souvent à des niveaux élevés et les mécanismes communautaires d'intervention n'ont pas eu à s'appliquer si ce n'est en Allemagne pour quelques achats de viande de fabrication.

En France, la Société d'Intervention n'a donc pas effectué d'achat en 1969-1970. Son action a porté seulement sur la régularisation du marché par des ventes de viandes. Ainsi les stocks

détenus par l'Etablissement, qui s'élevaient à 7.400 tonnes fin mars, sont actuellement de l'ordre de 2.000 tonnes (contre 10.000 tonnes l'an dernier à la même époque).

Dans l'ensemble le marché du *veau* étant moins bien approvisionné, les cours ont été plus élevés que ceux de la campagne précédente. En France et chez nos partenaires les cotations ont, constamment, évolué à des niveaux supérieurs au prix d'orientation.

Poursuivant son évolution cyclique le secteur du *porc* a touché le creux de production au printemps 1969 et se trouve actuellement en phase ascendante. La consommation ayant, au cours de la même période, poursuivi sa progression au rythme de 3 à 4 % environ, le développement des importations a été important. En 1969, le déficit de ce secteur a atteint 1,4 milliard de francs. Moindres que l'an dernier en volume, les importations ont coûté plus cher en 1970 ; ainsi de janvier à juin le déficit a atteint 637 millions de francs contre 617 millions en 1969.

L'évolution de la production s'est répercutée sur les cours qui se sont élevés jusqu'en décembre, époque à laquelle ils ont amorcé lentement leur diminution cyclique. A peine inférieurs à ceux de l'an dernier, ils se caractérisent encore par une certaine fermeté. La cotation nationale s'étant maintenue au-dessus du prix de base, la S. I. B. E. V. n'a pas eu à intervenir.

Enfin la tendance générale du marché du porc charcutier s'est retrouvée, comme toujours, amplifiée dans les cours des porcelets. Le mouvement de baisse amorcé annonce la reprise de la production.

La forte demande de *viande ovine* n'a pu être satisfaite que par le développement notable des importations. A l'exception de quelques cotations en 1969-1970, les cours ont été constamment supérieurs au seuil de référence et les frontières ouvertes aux importations en provenance des pays tiers.

2° LE MARCHÉ DES PRODUITS AVICOLES

Le surapprovisionnement du marché des *poulets* a entraîné, à la fin de 1969, une baisse sensible des cours. En début d'année ceux-ci se sont progressivement redressés et malgré le fléchissement saisonnier de mai-juin ils sont actuellement bien supérieurs à ceux

de 1969 (de l'ordre de 25 % pour le poulet de première qualité aux Halles de Paris). L'accélération des exportations semble avoir contribué à l'amélioration de ce secteur.

La forte progression des poulettes pour la ponte en France, mais également chez nos partenaires, s'est répercutée sur les cours des œufs dont la détérioration a connu une certaine ampleur jusqu'en juin. En juillet les cours ont amorcé une remontée.

3° LE MARCHÉ DES PRODUITS LAITIERS

La campagne laitière 1969-1970, prorogée jusqu'au 31 juillet, s'est caractérisée par une amélioration générale des marchés. En effet, la production comme la collecte ont connu une évolution à la baisse, le rythme des exportations s'est accéléré d'autant que la tendance à la diminution, moins nette chez nos partenaires, commence cependant à se dessiner, facilitant un développement des ventes de beurre dans la C. E. E.

En outre l'utilisation des quantités collectées a connu un changement notable. L'orientation vers la fabrication de fromages et de produits frais plus marquée a permis une baisse sensible des productions de beurre et de poudre.

Dans ces conditions, le coût du soutien a diminué puisque par rapport à la campagne précédente, la cadence des achats d'Interlait s'est fortement ralentie et celle des ventes a progressé ; tant pour le beurre que pour la poudre, les stocks ont été réduits.

Evolution des stocks, achats et ventes d'Interlait.

(1.000 tonnes.)

	1 ^{er} AVRIL 1968 au 31 mars 1969.		1 ^{er} AVRIL au 31 mars 1970.	
	Beurre.	Poudre de lait.	Beurre.	Poudre de lait.
Stocks au 1 ^{er} avril.....	46,1	18,8	132,0	128,5
Achats	137,1	179,1	75,7	60,4
Ventes	50,2	68,5	130,9	92,9
Stocks au 31 mars.....	132,0	128,5	76,7	95,4

Fin juillet les stocks détenus par la Société d'intervention atteignent :

— pour le beurre : 76.000 tonnes contre 146.000 au 31 juillet 1969 (— 48 %) ;

— pour la poudre : 64.000 tonnes contre 177.000 en 1969 (— 64 %).

Sur le marché intérieur l'évolution des prix a reflété cette situation : les cours du beurre ont évolué à 8 ou 10 centimes au-dessus du prix d'intervention et ceux de la poudre ont dépassé récemment le prix d'intervention.

L'accroissement de la production de fromage permettant de répondre à une demande nationale assez soutenue et à des exportations plus importantes que précédemment, les cours demeurent dans l'ensemble assez fermes notamment pour les gruyères.

L'orientation à la baisse de la production laitière européenne se retrouve plus nettement au niveau des fabrications, mais c'est en France que ce mouvement paraît le plus sensible.

Ainsi au cours du premier semestre 1970, la production nationale de beurre a diminué de 5 % environ par rapport à 1969 tandis que cette diminution n'atteignait que 1,5 % pour l'Allemagne. Par contre, aux Pays-Bas la production totale de ces 6 mois a dépassé de 8 % celle de l'année précédente, mais il est à signaler qu'elle avait cessé de croître au début du deuxième semestre de 1970. En définitive, au 30 juin le stock public communautaire était inférieur de 4 % à celui du 1^{er} janvier 1970 et de près de 30 % à celui du 30 juin 1969. Cette diminution est essentiellement due à la France et aux Pays-Bas, les stocks allemands demeurant pratiquement inchangés et les stocks belges s'étant accrus.

La production de poudre, au cours de la même période, subit la même tendance. En effet, les indications actuellement disponibles font apparaître, par rapport à 1969, une diminution de plus de 5 % des tonnages fabriqués en France tandis que la production du premier semestre de 1970 se maintenait sensiblement à un niveau antérieur aux Pays-Bas, et subissait une diminution de l'ordre de 1 % en Allemagne. Par contre, le début du deuxième semestre permet d'enregistrer une baisse plus sensible de la production dans ces deux pays.

Au total, le stock communautaire, qui s'élevait à 216.000 tonnes au 1^{er} janvier 1970 se situait, à la date du 30 juin dernier, à 120.000 tonnes.

4° LE MARCHÉ DES FRUITS ET LÉGUMES

Sur le plan institutionnel la campagne 1969-1970 a été marquée par l'application, à partir du 1^{er} janvier 1970, d'une nouvelle réglementation communautaire qui modifie le système de retraits, ainsi que le régime du commerce extérieur et prévoit la possibilité d'une réduction de l'offre au niveau de la production (arrachage...).

En ce qui concerne l'évolution des marchés, plusieurs produits ont connu des difficultés de commercialisation.

Par suite de l'abondance de la récolte de *pommes* en France et chez nos principaux clients, et malgré le développement des exportations (432.000 tonnes en 1969-1970 contre 420.000 tonnes en 1968-1969), 60.000 tonnes ont dû être retirées du marché. Les prix moyens à la production qui avaient été supérieurs à ceux de la précédente campagne d'octobre à janvier, ont été nettement inférieurs de février à mai.

Par contre, la production de *poires d'automne et d'hiver* étant déficitaire, la demande intérieure a été satisfaite grâce aux importations en provenance d'Italie. Dans l'ensemble les cours soutenus étaient bien au-dessus du niveau de crise et des cotations de la campagne précédente.

Les retards de végétation résultant des conditions climatiques, n'ont pas entraîné de sérieuses difficultés pour l'écoulement des *fraises* et des *abricots* dont les prix à la production ont en général dépassé ceux de l'an dernier. En revanche, la commercialisation des *cerises* n'a pas toujours été facile (moyenne à la production 209 F/100 kilogrammes contre 240 F en 1969).

Pendant la campagne des *fruits d'été*, le « télescopage » des apports de *pêches* et *poires* a entraîné une chute des cours en juillet et des opérations de retrait ont été réalisées.

En ce qui concerne les *légumes*, les difficultés ont été moindres que les années précédentes pour les choux-fleurs et artichauts. Comme en 1969 des tomates ont été dégagées du marché fin juillet (1.100 tonnes).

Enfin le secteur de la *pomme de terre* a bénéficié de conditions exceptionnelles en raison de la faible récolte 1969-1970 et de la pénurie constatée chez nos voisins. Malgré certaines inquiétudes notamment pour la production de Provence qui a coïncidé avec celle du Languedoc et de l'Aquitaine, les *pommes de terre de premier* se sont, le plus souvent, commercialisées à des cours supérieurs à ceux de 1969.

II. — LES INTERVENTIONS DU F. O. R. M. A.

A. — Le mécanisme général.

1° LES ACTIONS DIRECTES

Les actions directes consistent, tout d'abord, en l'octroi d'aides à la production ou à la transformation de produits agricoles. Ces aides, autrefois classiques, tendent aujourd'hui à disparaître car elles se révèlent, dans la plupart des cas, incompatibles avec les règles édictées en matière de concurrence par le Traité de Rome. Certaines d'entre elles, admises sur le plan communautaire, ont néanmoins été maintenues ; c'est le cas, dans le secteur des produits laitiers, des primes à la production de caséine et à la dénaturation de poudre de lait.

Les aides à l'exportation constituent une autre forme traditionnelle d'action directe. Mais, de même que les primes à la production, les aides à caractère national n'ont plus qu'un champ d'application très limité n'étant plus accordées que pour les produits qui ne se trouvent pas placés sous règlement. Les produits sous règlement communautaire bénéficient, pour les expéditions à destination des pays tiers, des restitutions à l'exportation fixées par les instances de la C.E.E.

Les actions directes comprennent également les achats de soutien des cours qui sont pratiqués par l'intermédiaire des sociétés interprofessionnelles sur les marchés des produits laitiers, de la viande et, plus occasionnellement, de la pomme de terre. Pour la viande et les produits laitiers, qui sont sous règlement, les conditions de l'intervention du F.O.R.M.A. et les prix d'achat découlent des décisions adoptées au début de chaque campagne, sur le plan communautaire. Les produits achetés sont stockés par les sociétés d'intervention pour être ultérieurement remis sur le marché intérieur ou vendus à l'exportation, suivant la conjoncture.

A ces achats de soutien des cours peuvent être assimilés, dans une certaine mesure, les retraits de fruits et légumes effectués, en cas de crise ou de crise grave, par les comités économiques régionaux et partiellement remboursés par le F. O. R. M. A.

Il faut enfin citer parmi les actions directes du F. O. R. M. A. les aides au stockage privé accordées pour divers produits, notamment les produits laitiers, les pommes de terre et le vin. Ces aides ont pour objet d'inciter les professionnels — producteurs, industriels ou commerçants — à reporter, pour éviter la formation d'excédents conjoncturels, la mise sur le marché des stocks dont ils disposent ; elles consistent, le plus souvent, en la prise en charge forfaitaire d'une partie des frais de conservation de ces stocks.

2° LES ACTIONS INDIRECTES

A ces aides directes, le F. O. R. M. A. tend de plus en plus à substituer des actions indirectes sur les structures : c'est ainsi que, depuis 1963, l'établissement s'attache à promouvoir l'organisation des producteurs, notamment dans le secteur des fruits et légumes, de la viande et de l'aviculture. Il accorde, à cet effet, aux groupements de producteurs reconnus par le Ministère de l'Agriculture et aux Comités économiques régionaux agréés, des aides de démarrage et de fonctionnement, temporaires et dégressives, calculées en fonction des frais de fonctionnement des organismes intéressés. Le F. O. R. M. A. finance, d'autre part, les actions d'une société, la Compagnie pour favoriser le regroupement économique dans l'agriculture (Cofreda), qui s'efforce de faciliter, sur le plan local, la constitution et la mise en place des groupements de producteurs.

Dans le secteur particulier de l'élevage et de la viande, le Fonds encourage, par l'octroi d'avantages financiers, la conclusion de contrats d'élevage entre les groupements et leurs adhérents ; il peut contribuer, sous certaines conditions, au développement des coopératives et S. I. C. A. Enfin, l'établissement a été autorisé, à la fin de 1968, à accorder aux producteurs des primes destinées à encourager la reconversion lait-viande.

Le F. O. R. M. A. participe, d'autre part, au financement de certains investissements réalisés notamment soit en vue de la fabrication de produits alimentaires nouveaux, soit pour la constitution ou le développement de réseaux commerciaux à l'étranger.

Le F. O. R. M. A. finance enfin, par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (Sopexa), des campagnes de publicité collective et de promotion des ventes pour les produits agricoles et alimentaires. Dans un domaine voisin, il contribue au financement des expositions et manifestations agricoles organisées par une autre de ses filiales, le Centre national des expositions et concours agricoles (Ceneca).

B. — Les éléments financiers.

1° LES DÉPENSES

Le tableau ci-après retrace les interventions du F.O.R.M.A. par catégories de produits au cours des deux derniers exercices :

Le budget du F. O. R. M. A. (1969-1970).

PRODUITS	1969	1970
	Résultats.	Prévisions.
	(En millions de francs.)	
Produits laitiers.....	1.760,63	2.080
Viande	114,52	165
Aviculture	12,71	28
Fruits et légumes.....	135,76	100
Pommes de terre.....	46,05	45
Vin	26,62	100
Textiles	30,09	
Produits divers.....	17,69	
Produits des D. O. M.	3,86	60
Interventions communes.....	82,43	
Totaux	2.230,36	2.578
Recettes propres de l'exercice (1).....	— 771	— 1.230
Coût net des interventions.....	1.459,36	1.348

(1) A déduire les charges.

Les produits laitiers restent largement prépondérants dans le total des interventions du F. O. R. M. A. En 1970, les recettes propres de l'établissement progresseront sensiblement, ce phénomène traduit la diminution des stocks, essentiellement pour ce qui concerne les produits laitiers.

Sur le dernier exercice pour lequel on dispose actuellement de données définitives, c'est-à-dire celui de 1969 — la répartition des actions du Fonds selon les principaux modes d'intervention qu'il pratique apparaît comme suit :

Modes d'intervention du F. O. R. M. A. en 1969.

DESIGNATION	POURCENTAGE
Achats en vue du stockage.....	43,1
Aides à l'exportation.....	22,4
Aide à la production/transformation.....	15,5
Aide au stockage privé.....	4
Achats en vue du retrait.....	4,7

Les évaluations de dépenses pour 1970 doivent être révisées en hausse, à la suite des décisions du Comité interministériel du 8 octobre 1970. Celles-ci seront susceptibles d'entraîner :

— pour la viande bovine, l'achat de 10.000 tonnes de quartiers arrière, soit 90 millions ;

— pour les produits laitiers, des achats qui se traduiraient par une dépense supplémentaire de 156 millions pour le beurre et 13 millions pour le lait ;

— pour les œufs et la viande de porc, des avances remboursables à des caisses de péréquation respectivement de 10 millions et 16 millions de francs.

2° LES RECETTES

Les recettes du F. O. R. M. A. proviennent pour l'essentiel de la subvention de l'Etat et du produit de la vente des stocks. En 1969, la subvention inscrite au budget des Charges communes d'un total de 3.232 millions n'a été effectivement encaissée que pour la moitié environ (1.630 millions) ; les réserves de l'établissement ont augmenté de 170 millions de francs en 1969 comme cela ressort du tableau ci-après. Il y a lieu de penser que la subvention pour 1970 ne sera pas non plus intégralement utilisée : à la date du 19 juillet, 500 millions avaient été effectivement versés au F. O. R. M. A. sur une dotation pour l'année de 2.700 millions.

Equilibre des recettes et des dépenses du F. O. R. M. A. en 1969.

DESIGNATION	EN MILLIONS de francs.
Recettes propres	771
Dont :	
Ventes	757
Prélèvements sur bénéfices de tiers.....	1,5
Taxes et cotisations.....	12,5
Subventions effectivement encaissées de l'Etat.....	1.630
Total des recettes.....	<u>2.401</u>
Dépenses de l'exercice.....	2.230,36
Evolution des fonds de roulement.....	+ 170,64

C. — Le F. O. R. M. A. et le règlement financier européen.

La mise en place d'un marché agricole unique a toujours constitué pour la France un des objectifs essentiels de l'intégration économique des six Etats du Marché commun. La réalisation de cette politique aura exigé des efforts particulièrement continus du Gouvernement qui a dû imposer, par sa fermeté et sa continuité, des principes d'intégration conformes à la philosophie générale du Traité de Rome, auxquels certains de nos partenaires semblaient réticents.

1° LE F. E. O. G. A. ET L'UNIFICATION DES MARCHÉS AGRICOLES

Le Traité de Rome prévoyait simplement la création éventuelle d'un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles, afin de permettre à l'organisation commune des marchés d'atteindre ses objectifs.

C'est en abordant l'organisation des principaux marchés que la commission, en 1960, a proposé la création d'un fonds agricole européen. Le Conseil de la Communauté a abouti, le 14 janvier 1962, à un accord créant un fonds unique pour l'ensemble des produits

agricoles qui devait, en principe, assurer une prise en charge totale du financement des marchés : « *Etant donné qu'au stade du marché unique, les systèmes de prix sont unifiés et la politique agricole est communautaire, les conséquences financières qui en résultent incombent à la Communauté.* » Il est important de souligner la décision de principe qui avait alors été prise.

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (F. E. O. G. A.), pour sa section « garantie », fonctionne selon une double notion :

- la préférence communautaire, qui consiste, pour les Etats membres, à s'approvisionner en priorité sur le Marché commun ;
- la responsabilité financière communautaire, qui consacre la réalité de cette préférence.

On sait que la quasi-totalité des produits font désormais l'objet d'une organisation commune des marchés.

Dans le système du règlement financier applicable à la période transitoire, les recettes du F. E. O. G. A. étaient constituées :

- par le *versement* au budget de la Communauté des prélèvements perçus par chacun des Etats membres lors de l'importation de produits agricoles en provenance des pays tiers ;
- et par une *contribution budgétaire* dont la répartition selon les Etats était fixée par une clé.

Toutes les dépenses étaient inscrites aux budgets des organismes nationaux d'intervention sous la forme de subventions des Etats. Pour la France, il s'agit des subventions économiques et de celle du F. O. R. M. A. figurant aux chapitres 44-92 et 44-95 des Charges communes.

Dans ce système, toutes les dépenses et les recettes transitaient par le budget français, sans qu'il y ait de relations directes entre le F. E. O. G. A. et les organismes nationaux d'intervention.

Il n'est pas sans intérêt de mentionner ici, à titre d'information, l'évolution des résultats financiers du F. E. O. G. A. à l'égard de notre pays.

a) Pour la section « garantie », seuls sont définitivement clôturés les comptes des campagnes 1962-1963 à 1965-1966. Les chiffres retenus pour les périodes ultérieures ne présentent par conséquent qu'une valeur d'estimation.

F. E. O. G. A. — Section garantie.

CAMPAGNES	REMBOUR- SEMENTS	CONTRIBUTIONS	SOLDE pour la France.
(En millions d'U. C.)			
1962-1963	24,4	8	+ 16,4
1963-1964	45,4	13,2	+ 32,2
1964-1965	124	38,6	+ 85,4
1965-1966	139,1	77,7	+ 61,4
1966-1967	154,1	108,4	+ 45,7
1967-1968	402,4	184,9	+ 217,5
1968-1969	632,6	344,4	+ 288,2

(1) 1 U. C. = 1 dollar U. S.

b) Pour la section « orientation », dont les dépenses ont été plafonnées au tiers de celles de la section garantie jusqu'en 1968, puis à 285 millions d'unités de compte par an, la position de la France est la suivante :

F. E. O. G. A. — Section orientation.

ANNEES	VERSEMENTS en France.	CONTRIBUTIONS	SOLDE pour la France.
(En millions d'U. C.)			
1964	1,9	2,5	— 0,6
1965	3,7	4,4	— 0,7
1966	8,9	13,2	— 4,3
1967	7,1	26,1	— 19
1968	22,6	36,1	— 13,5

c) La France contribue enfin au financement des sections spéciales instituées pour compenser la baisse du prix des céréales intervenue en Allemagne, en Italie et au Luxembourg lors de l'établissement du prix unique. Cette charge nette pour le budget français, qui doit disparaître en 1971, a atteint environ 90 millions d'unités de compte pour les deux années 1968 et 1969 et 18 millions d'unités de compte en 1970.

Pour donner une image plus complète du coût du soutien des marchés agricoles, qui donne lieu trop souvent à des interprétations tendancieuses, il convient de rappeler que, depuis la dévaluation du mois d'août 1969, et jusqu'à l'alignement complet

de nos prix agricoles sur les prix communautaires, les crédits destinés au F. O. R. M. A. et aux diverses sociétés d'intervention comprennent, paradoxalement, le montant des subventions à l'importation des produits agricoles. D'autre part, le produit des taxes compensatoires prélevées symétriquement sur nos exportations agricoles est porté en recette au budget général, qui s'est ainsi approprié en partie le bénéfice de la dévaluation ; contrairement, en effet, à ce qui aurait pu être envisagé, cette « reprise » n'a pas été affectée à des actions en faveur de l'agriculture.

Montant des taxes et versements compensatoires.

DESIGNATION	C. E. E.	PAYS TIERS	TOTAUX
(En millions de francs.)			
Montant des subventions aux importations :			
1969	30	25	55
1970 (prévisions)	130	60	190
Totaux	160	85	245
Produit des taxes à l'exportation :			
1969	150	110	260
1970 (prévisions)	300	300	600
Totaux	450	410	860

Ces montants compensatoires, qui ne représentent bien entendu qu'une faible partie de la perte imposée aux agriculteurs par la non-application des prix européens, doivent disparaître progressivement en 1971.

**2° LE NOUVEAU RÈGLEMENT FINANCIER
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Le 21 avril 1970, le Conseil des Ministres des Communautés européennes a adopté :

— une décision relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés ;

— un règlement relatif au financement de la politique agricole commune ;

— un règlement portant dispositions complémentaires pour le financement de la politique agricole commune.

Seul ce dernier texte, qui détermine notamment les dispositions applicables à la période 1^{er} juillet 1969 - 31 décembre 1970, est entré en vigueur.

Le second, dont l'application est liée au remplacement des contributions financières par des ressources propres, ne pourra entrer en vigueur que le jour où la décision relative à ce remplacement aura été approuvée par les six États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

Cette approbation devrait intervenir dans tous les États membres avant le 31 décembre 1970, et la nouvelle réglementation devrait en conséquence s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 1971.

Pour sa part, le Parlement français a approuvé cette décision par la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970.

a) *Le cadre général du règlement financier.*

Dans le système qui doit, théoriquement, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1971, les recettes du F. E. O. G. A. seront calculées de manière différente. Celui-ci recevra *l'affectation directe* des prélèvements à l'importation et d'une fraction des droits de douane établie selon un procédé relativement complexe (1).

En ce qui concerne les dépenses, le F. E. O. G. A. remboursera *directement* aux organismes nationaux d'intervention les dépenses éligibles qu'ils auront effectuées sur les marchés agricoles. Désormais, les recettes et les dépenses ne transiteront plus par les budgets des États membres ; il s'établira une relation directe entre le F. E. O. G. A. et le F. O. R. M. A.

Cette réforme résulte du fait que les Communautés, disposant de ressources propres qui leur sont affectées par un prélèvement direct sur les recettes des États, sont désormais en mesure de financer les organismes nationaux d'intervention pour leurs dépenses éligibles sans passer par l'intermédiaire comptable que constituaient les budgets des États membres.

Du point de vue de la présentation du budget des organismes nationaux d'intervention, cette modification comporte une conséquence essentielle : *les dépenses prises en charge par le F.E.O.G.A. n'apparaîtront pas au budget de l'Etat.*

(1) Il s'y ajoute encore une contribution budgétaire (chap. 42-06 nouveau des Charges communes) qui couvre non seulement le soutien des marchés agricoles mais aussi les autres dépenses des Communautés (dépenses de fonctionnement, Euratom, etc.).

En 1971, la présentation budgétaire du soutien des marchés sera la suivante :

DESIGNATION	BUDGET de l'Etat.	F. E. O. G. A.	TOTAL
(En millions de francs.)			
Subventions économiques.....	120	3.030	3.150
F. O. R. M. A.	685	1.150	1.835
Total	805	4.180	4.985

Au cas où le règlement financier ne pourrait entrer en vigueur au début de l'année 1971, le système ancien continuerait à s'appliquer : cela ne modifierait en rien ni les interventions du F.O.R.M.A. ni la créance de la France sur le F. E. O. G. A. Le Trésor serait simplement conduit à fournir au F. O. R. M. A. les fonds dont il a besoin pour accomplir ses missions ; ils lui seront ensuite remboursés par la Communauté. La seule conséquence serait de retarder d'un an l'établissement d'une relation directe entre F. O. R. M. A. et F. E. O. G. A.

b) *Le budget du F.O.R.M.A. proprement dit.*

Le budget du F. O. R. M. A. pour 1971 n'est que prévisionnel : il a été établi dans l'hypothèse selon laquelle le nouveau règlement financier européen aura effectivement été ratifié avant la fin de l'année et pourra donc entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1971.

La situation budgétaire serait donc la suivante :

Subvention de 1970.....	2.703 millions de francs.
Ajustement aux besoins prévisibles....	— 868 millions de francs.
	<hr/>
Prévisions de dépenses inscrites en 1971.	1.835 millions de francs.
	<hr/> <hr/>
Dont :	
F. E. O. G. A.	1.150 millions de francs.
Subvention	685 millions de francs.

Budget prévisionnel du F. O. R. M. A. en 1971.

PRODUITS OU DEPENSES	F. E. O. G. A.	SUBVENTION	TOTAL
	(En millions de francs.)		
Lait et produits laitiers.....	674	(1) 951	1.625
Viandes	132	(1) 235	367
Aviculture	26	5	31
Fruits et légumes.....	108	73	181
Pommes de terre.....	35	19	54
Vins et spiritueux.....	60	5	65
Textiles	39	6	45
Produits divers.....	(2) 283	36	319
Produits d'outre-mer.....	»	18	18
Interventions communes.....	52	276	328
Frais de fonctionnement du F. O. R. M. A.	»	10	10
Total des dépenses.....	1.409	1.634	3.043
Ventes	»	(3) — 956	— 956
Taxes parafiscales et cotisations.....	»	— 12	— 12
Remboursements de prêts.....	— 40	»	— 40
Prélèvements sur bénéfices de tiers....	»	— 10	— 10
Total des recettes propres.	— 40	— 978	— 1.018
Charge nette	1.369	656	2.025
Inscription au budget.....	1.150	685	1.835
Ecart (4).....	— 219	+ 29	— 190
(+) = excédent.			
(—) = déficit.			

(1) Dépenses correspondant essentiellement à des achats qui restent à la charge des Etats.

(2) Principalement, primes aux acheteurs de tabac qui ont été placés sous règlement en 1970.

(3) Produit des ventes correspondant à des achats restant à la charge des Etats (voir note 1).

(4) Prévisions.

En ce qui concerne le budget proprement dit du F. O. R. M. A., la répartition des 685 millions de francs prévus comporte :

— 180 millions pour les actions d'orientation, contre 95 millions en 1970. L'effort réalisé en ce domaine, qui tend à faire véritablement du F. O. R. M. A. plus qu'une simple caisse de régularisation des cours, un instrument d'orientation économique, constitue un aspect incontestablement positif de ce budget ;

— 30 millions pour le financement des subventions d'équipement dans le secteur de la production (refroidissement du lait à la ferme) et 60 millions pour les actions dans le secteur de la commercialisation (lancement de produits nouveaux et implantation de réseaux commerciaux à l'étranger) ;

— 100 millions pour l'attribution d'aides aux groupements de producteurs en complément des aides communautaires ;

— 290 millions pour le financement net des achats de produits et diverses interventions ;

— enfin, 25 millions correspondant aux dépenses de fonctionnement du F. O. R. M. A. et des sociétés d'intervention (S.I.B.E.V., Interlait, S. N. I. P. O. T., etc.).

*
* *

Votre Commission des Finances s'est félicitée de constater que la modicité de la subvention inscrite au budget des Charges communes au titre du F. O. R. M. A. pour 1971 :

— d'une part, résultait de l'application du règlement financier communautaire, le financement du budget du F. O. R. M. A. devant être assuré à partir du 1^{er} janvier 1971 pour plus des deux tiers par le Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles, et traduisait ainsi la progression vers l'intégration européenne non plus seulement économique mais encore budgétaire ;

— d'autre part, marquait le retour à un équilibre longtemps cherché entre la production et la consommation.

Votre Commission des Finances a par ailleurs souhaité que les dotations du F. O. R. M. A. servent beaucoup plus qu'auparavant à orienter les productions et notamment à encourager des actions intéressant les productions animales.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits proposés pour le financement du F. O. R. M. A. au titre de l'année 1971.