

RAPPORT SPECIAL No 3/86
(Observations présentées conformément à
l'article 206bis, paragraphe 4 du traité CEE)
relatif au
REGIME DE L'AIDE AUX GRAINES OLEAGINEUSES
accompagné des
REPONSES DE LA COMMISSION

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1.1 -- 1.8
Informations générales 1.1 -- 1.5
La réglementation de base 1.6 -- 1.7
Objectifs du contrôle 1.8
DEPENSES 2.1 -- 2.3
DESCRIPTION DU REGIME D'AIDE 3.1 -- 3.4
FONCTIONNEMENT DU REGIME 4.1 -- 4.3
Autorités participant au fonctionnement du régime dans les Etats membres 4.1
Les exigences de la réglementation 4.2
La demande d'aide 4.3
OBSERVATIONS 5.1 -- 5.5
Supervision exercée par la Commission 5.1
Mesures de contrôle dans les Etats membres 5.2
Contrôle au moment de l'entrée des graines dans l'entreprise 5.3
Tenue de la comptabilité matières 5.4
Contrôle de la transformation 5.5
FACTEURS ECONOMIQUES 6.1 -- 6.26
Historique du régime d'aide 6.1 -- 6.2
Evolution du régime 6.3 -- 6.6
Incidence du régime sur l'approvisionnement 6.7 -- 6.8
Comparaison des revenus agricoles provenant des graines oléagineuses avec ceux provenant des céréales 6.9 -- 6.14
Comparaison des coûts imposés à la Communauté par l'aide pour les graines oléagineuses et par l'aide pour les céréales 6.15 -- 6.16
Coûts potentiels d'une augmentation de l'auto-suffisance 6.17 -- 6.18
Détermination du prix du marché mondial 6.19 -- 6.20
Seuils de garantie 6.21 -- 6.23
Le problème de la dualité du marché 6.24 -- 6.26
CONSEQUENCES DE LA STRUCTURE DES PRIX 7.1 -- 7.2
RESUME ET CONCLUSIONS 8.1 -- 8.5
Gestion du régime 8.1 -- 8.2
Buts de la politique actuelle 8.3 -- 8.5

Page

TABLEAUX 32 -- 39

REPONSES DE LA COMMISSION 40 -- 47

1 INTRODUCTION

2 Informations générales

1.1. Le régime communautaire de soutien à la production des graines oléagineuses a été instauré par le règlement de base Footnote 1: Règlement (CEE) du Conseil no 136/66 du 22.9.1966 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 172 du 30.9.1966, p. 3025/66). Footnote 2: Le colza et la navette font tous deux partie de la même espèce botanique (Brassica). La navette a tendance à être plus résistante que le colza et est cultivée en Europe du Nord. Dans le présent rapport, les références au colza incluent la navette. Footnote 3 et le tournesol. Le présent rapport a trait au régime de soutien appliqué à ces graines oléagineuses.

1.2. En ce qui concerne les matières grasses (autres que l'huile d'olive), l'approvisionnement est nettement déficient par rapport à la demande à l'intérieur de la Communauté, dont l'auto-suffisance a été de 43 % en 1984. Il faut donc importer des quantités considérables de graines, surtout de soja, afin de permettre l'approvisionnement des industries de transformation de l'huile dans la Communauté. C'est pourquoi cette dernière a opté pour un régime de soutien agricole fondé sur des deficiency payments, par l'octroi d'aides à la production, de préférence à un régime de prix communautaires plus élevés protégés par des prélèvements à l'importation. Ce système permet aux entreprises de transformation de s'approvisionner en graines oléagineuses sur le marché mondial, où les prix sont plus bas. Une aide est versée pour les graines oléagineuses provenant de la Communauté qui sont transformées en huile et l'industrie communautaire est protégée par l'imposition de droits sur les importations de produits déjà transformés à partir de graines oléagineuses de pays tiers.

1.3. Les 2 principaux produits issus des graines oléagineuses sont :

- (a) l'huile végétale, utilisée pour la fabrication de margarine, d'huiles de table, d'huiles de cuisine et de savons ;
- (b) la farine (résidu de l'extraction des huiles) qui, après avoir subi une transformation supplémentaire, est utilisée pour la fabrication de tourteaux,

aliments pour animaux dont les quantités produites par la Communauté ne couvrent que partiellement ses besoins.

1.4. La valeur de l'huile produite à partir des différentes espèces de graines oléagineuses varie en fonction des prix du marché tant des graines que de l'huile. Ainsi par exemple, le 15 mai 1985, la valeur de l'huile contenue dans les graines oléagineuses représentait 86 % en ce qui concerne le colza, 91 % en ce qui concerne le tournesol et 53 % en ce qui concerne le soja, au 15 mai 1986, ces pourcentages étaient passés respectivement à 60 %, 78 % et 27 %. Le soja est beaucoup plus riche en protéines que les 2 autres espèces et fait donc l'objet d'une demande beaucoup plus importante de l'industrie des aliments pour animaux.

1.5. Le prix des huiles provenant de graines oléagineuses est inférieur à celui de l'huile d'olive, en raison principalement de la différence des coûts de production et de transformation existant entre les 2 catégories d'huile. Toutefois, avant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les habitudes de consommation traditionnelles dans la Communauté lui permettaient d'écouler toute l'huile qu'elle produisait. La consommation d'huile d'olive est relativement élevée et stable dans les Etats membres du Sud, et la consommation d'huile végétale, de margarine et d'autres produits issus de graines oléagineuses est élevée et en hausse dans les Etats membres du Nord. Ces caractéristiques du marché ont été prises en compte dans le règlement de base et l'on a considéré le régime de l'aide pour les graines oléagineuses comme un régime en faveur des agriculteurs des pays du Nord, contrebalançant dans une certaine mesure le régime d'aide pour l'huile d'olive

##Footnote 3: La question de l'huile d'olive n'est pas davantage abordée dans le présent rapport.##.

2 La réglementation de base

1.6. Les objectifs d'ensemble du régime d'aide tel qu'il est exposé dans le règlement de base de 1966 et dans la résolution du Conseil 64/128 ##Footnote 4: Sur les principes de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 34 du 27.2.1964, p. 602/64).## étaient les suivants :

- (a) protéger les producteurs et les industries de transformation contre les perturbations résultant de l'approvisionnement en graines importées de pays tiers ;
- (b) assurer la production du volume nécessaire de graines oléagineuses dans la Communauté, compte tenu des faiblesses structurelles considérables ;
- (c) contribuer à la rentabilité des exploitations, en permettant à celles-ci d'améliorer leur équilibre technique et financier .

1.7. En vue de réaliser ces objectifs, le règlement de base arrête les mesures suivantes :

- (a) un régime d'aide pour les graines oléagineuses récoltées et transformées à l'intérieur de la Communauté ;
- (b) le stockage à l'intervention, impliquant l'achat de certaines quantités de graines offertes aux organismes compétents à des prix d'intervention ;
- (c) des restitutions à l'exportation ;
- (d) l'imposition de montants compensatoires sur les importations de graines oléagineuses, d'huile et de tourteaux oléagineux en provenance de pays tiers dans les cas où ces importations sont susceptibles d'être gravement préjudiciables aux intérêts des producteurs de la Communauté. Toutefois, les mesures de ce type ont été prises pour la dernière fois à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

2 Objectifs du contrôle

1.8. Les objectifs de la présente enquête ont consisté à examiner :

- (a) la mise en oeuvre de l'aide pour les graines de colza et de tournesol dans les Etats membres. Ce contrôle sur place a été opéré en France, en RF d'Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ;
- (b) les buts et les résultats de la politique suivie dans le secteur des graines oléagineuses ces dernières années.

1 DEPENSES

2.1. Les tableaux 1 et 2 permettent de constater que les dépenses communautaires en matière d'aide à la production des graines de colza et de tournesol ont considérablement augmenté. En 1985, elles ont dépassé d'environ 58 % le montant des aides conjuguées à la production et à la consommation d'huile d'olive, qui totalisent 624 Mio ECU. Les principaux bénéficiaires se trouvent en RF d'Allemagne, en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Jusqu'ici, les dépenses encourues pour les mesures de stockage à l'intervention et pour les restitutions à l'exportation n'ont pas été très importantes et n'ont pas eu d'incidence sensible sur le fonctionnement du marché.

2.2. La chute des dépenses en 1984, qui ressort des tableaux 1 et 2 et qui masque l'augmentation de la production de graines oléagineuses dans la Communauté, est le fait d'une hausse considérable des prix mondiaux des graines oléagineuses principalement due à une faible récolte de soja aux Etats-Unis. Cette hausse entraîne, à l'intérieur de la Communauté, une baisse du taux de l'aide à la production et donc des dépenses plus faibles.

2.3. Bien qu'elles demeurent encore à un niveau relativement bas, les dépenses en matière d'aide à la production du soja ont augmenté avec rapidité durant la période 1983-1985, pour atteindre 115,5 Mio ECU. Toutefois, la poursuite de

l'expansion de cette culture dépendra du développement de variétés mieux adaptées aux conditions de culture dans la Communauté.

1 DESCRIPTION DU REGIME D'AIDE

3.1. Les principes dont s'inspire le régime de l'aide sont exposés dans le règlement (CEE) no 1594/83 du Conseil ##Footnote 5: Règlement (CEE) no 1594/83 du Conseil relatif à l'aide pour les graines oléagineuses (JO L 163 du 22.6.1983).## Les modalités d'application du régime de l'aide sont exposées dans le règlement (CEE) no 2681/83 de la Commission ##Footnote 6: Règlement (CEE) no 2681/83 de la Commission portant modalités d'application du régime de l'aide pour les graines oléagineuses (JO L 266 du 28.9.1983).##

3.2. Le soutien à la production des graines oléagineuses dans la Communauté est fondé sur une aide à la production d'un montant variable qui compense la différence existant entre le prix indicatif et le prix du marché mondial. Chaque année, un prix indicatif est fixé par le Conseil, à un niveau équitable pour les producteurs, compte tenu de la nécessité de maintenir le volume de production nécessaire dans la Communauté ##Footnote 7: Article 23 du règlement de base.## Le prix du marché mondial, qui est un facteur-clé pour le calcul de l'aide, est déterminé chaque semaine par la Commission sur la base des possibilités d'achat les plus favorables et est ajusté, le cas échéant, de manière à tenir compte des prix des produits concurrents.

3.3. L'aide est versée à l'entreprise de transformation des graines et, dans la pratique, elle se répercute sur le prix que les entreprises de transformation offrent aux détenteurs ou aux producteurs de graines. Ce prix est voisin du prix indicatif, mais il peut être affecté par la déduction d'une certaine somme que les entreprises de transformation opèrent au titre des frais administratifs liés à la demande d'aide.

3.4. Jusqu'à l'adoption du règlement (CEE) no 2681/83, seules les graines récoltées dans la Communauté et transformées en huile étaient admissibles au bénéfice de l'aide. Ce règlement autorise le versement de l'aide pour les graines oléagineuses récoltées dans la Communauté et directement incorporées dans des aliments pour animaux. Au moment du contrôle sur place, ces dispositions portant élargissement du régime n'étaient pas encore appliquées dans les Etats membres.

1 FONCTIONNEMENT DU REGIME

2 Autorités participant au fonctionnement du régime dans les Etats membres

4.1. En général, la mise en oeuvre du régime dans les Etats membres, y compris

l'adoption des règles nationales applicables en la matière, relève du ministère de l'Agriculture, qui travaille en coopération avec le ministère des Finances, les autorités douanières et l'organisme d'intervention. Ce dernier est normalement responsable de la gestion du régime, y compris la délivrance de certificats d'aide, et la vérification de la comptabilité matières et de la transformation dans les entreprises.

2 Les exigences de la réglementation

4.2. Afin que l'aide ne soit versée que pour les graines récoltées dans la Communauté et transformées en huile et en tourteaux, les Etats membres sont tenus d'appliquer un régime de contrôle pour les graines produites dans la Communauté ainsi que pour les graines importées. En conséquence, un système de contrôle douanier ou un système analogue doivent être appliqués lorsque toutes les graines oléagineuses sont importées. Une caution doit être constituée et reste acquise si les graines ne sont pas mises sous contrôle dans une entreprise dans un délai de 9 mois. La caution est égale au montant de l'aide qui serait versée pour des graines d'origine communautaire de même nature. Le contrôle auprès de l'entreprise doit être opéré à partir de l'entrée des graines et garantir que les graines d'origine communautaire ou en provenance de pays tiers ont été transformées en huile et en tourteaux ou qu'elles ont quitté l'entreprise en l'état. Cela implique nécessairement que les entreprises doivent notifier d'avance aux organismes d'intervention toutes les arrivées de graines qu'elles attendent, de sorte qu'un inspecteur puisse assister à l'entrée des graines dans l'entreprise. Cette dernière est tenue de comptabiliser séparément la qualité et la quantité des graines d'origine communautaire ou importées qu'elle réceptionne. Avant de transformer des graines d'origine communautaire, l'entreprise doit, au moyen d'un certificat d'aide ^{Footnote 8: JO L 68 du 10.3.1984, p.1.}, fournir la preuve que les graines ont été mises sous contrôle dans l'entreprise, et que leur teneur en huile, en humidité et en impuretés a été déterminée.

2 La demande d'aide

4.3. Le certificat d'aide mentionné ci-dessus se compose de 2 parties. La première partie I.D. atteste qu'une quantité donnée de graines récoltées dans la Communauté, possédant certaines caractéristiques déterminées par analyse, a été placée sous contrôle dans l'entreprise. Les graines doivent être transformées dans un délai de 150 jours suivant la délivrance du certificat I.D. par l'organisme d'intervention. L'aide est versée au détenteur du certificat lorsque la preuve de la transformation est fournie. Elle peut être payée d'avance, à condition que l'entreprise dépose une caution en garantie de la transformation ; cette caution est libérée moyennant attestation de la transformation. Pour atténuer l'incidence des fluctuations des prix sur le marché mondial entre la date de la commande de

graines et celle de leur réception, l'entreprise peut demander que le taux de l'aide soit fixé jusqu'à 5 mois à l'avance. Si l'organisme d'intervention est saisi d'une demande de préfixation de l'aide, il délivre la seconde partie A.P. du certificat, qui indique le taux retenu.

1 OBSERVATIONS

2 Supervision exercée par la Commission

5.1. Conformément à l'article 2 du règlement (CEE) no 1594/83, les Etats membres sont tenus de communiquer aux autres Etats membres et à la Commission les dispositions arrêtées par eux en matière de contrôle. Les 4 Etats membres dans lesquels la Cour s'est rendue avaient arrêté des instructions concernant la mise en oeuvre et le contrôle du régime d'aide et les avaient transmises à la Commission comme l'exige le règlement. Cependant, au moment du contrôle sur place, la Commission n'a pu fournir ces instructions aux agents de la Cour, et il semblerait qu'elle possède peu d'informations sur les modalités d'application des règlements dans les Etats membres et sur la façon dont les diverses opérations sont contrôlées. La Commission effectue des visites d'apurement dans les Etats membres et a apuré leurs déclarations concernant la production de graines oléagineuses et les dépenses correspondantes jusqu'en 1981. Toutefois, ces procédures d'apurement ne comportent pas d'analyse détaillée du fonctionnement et du contrôle du régime dans chaque Etat membre. Ainsi, depuis l'instauration du régime d'aide, la Commission n'avait pas pleinement examiné les systèmes de contrôle des Etats membres pour en vérifier le caractère satisfaisant, et avait apuré les dépenses relatives à l'aide pour les graines oléagineuses lorsqu'elle ne pouvait être tout à fait certaine que les paiements n'avaient été effectués que dans des cas justifiés. Un examen du système a été entamé en 1975, mais il a dû être interrompu en raison du manque de personnel. Les vérifications opérées par les agents de la Cour des comptes ont de fait révélé certaines déficiences du contrôle (voir points 5.3 -- 5.5) qui auraient été découvertes plus tôt si les services de la Commission avaient exercé pleinement leurs responsabilités en matière de supervision des procédures de contrôle.

2 Mesure de Contrôle dans les Etats membres

5.2. Le contrôle opéré par la Cour dans les Etats membres a été axé sur les points suivants :

- (a) contrôle au moment de l'entrée dans l'entreprise ;
- (b) tenue de la comptabilité matières ;
- (c) contrôle de la transformation.

Exception faite des observations présentées ci-dessous, il est apparu que les

instructions diffusées dans les Etats membres visités forment une base adéquate pour la bonne gestion du régime.

3 Contrôle au moment de l'entrée des graines dans l'entreprise

5.3. Conformément à l'article 3 paragraphe 1 du règlement (CEE) no 2681/83, les Etats membres contrôlent la transformation des graines à partir de leur entrée dans l'entreprise. La Cour a constaté que cette disposition était interprétée différemment selon les Etats membres visités. Aux Pays-Bas, ce contrôle était opéré par des agents du service de l'inspection générale du ministère de l'Agriculture, et en France, par un expert indépendant membre de la Société des experts. Dans les deux cas, les inspecteurs assistent à l'entrée des graines et adressent à l'organisme d'intervention un rapport écrit indiquant les caractéristiques des graines. Au Royaume-Uni, toutes les livraisons sont notifiées au ministère de l'Agriculture et un agent assiste à certaines livraisons qu'il choisit librement pour effectuer des vérifications ponctuelles. En RF d'Allemagne, il n'existait aucune disposition concernant la notification des livraisons et aucun représentant des autorités de contrôle n'assistait à l'entrée des graines dans l'entreprise. Le contrôle ne commençait que lorsque l'entreprise avait notifié à l'organisme d'intervention que les graines faisant l'objet d'une demande d'aide avaient été transformées. La Cour estime que des contrôles physiques devraient être opérés systématiquement sur la quantité et la qualité des graines oléagineuses entrant dans l'entreprise. Les contrôles opérés au Royaume-Uni et en particulier en RF d'Allemagne sont insuffisants à cet égard.

3 Tenue de la comptabilité matières

5.4. Conformément à l'article 3 paragraphe 3 du règlement (CEE) no 2681/83, l'entreprise doit tenir une comptabilité séparée pour les graines récoltées dans la Communauté et les graines importées. Les indications suivantes doivent être fournies pour chaque lot de graines :

(a) les quantités entrées, avec indication du poids net et de la teneur en huile, humidité et impuretés ;

(b) tous les mouvements à l'intérieur de l'entreprise ;

(c) les quantités transformées et les quantités d'huile et de tourteaux obtenues.

Les entreprises visitées dans chacun des Etats membres remplissaient les 2 premières conditions. Cependant, la transformation des graines oléagineuses est un processus continu, et les entreprises ne peuvent transformer chaque lot séparément. C'est pourquoi les quantités d'huile et de tourteaux oléagineux enregistrées pour chaque lot ne correspondent pas à un décompte des quantités réelles mais à une répartition au prorata de la production totale issue d'un cycle de transformation. La Cour estime que la détermination des quantités d'huile et de tourteaux oléagineux obtenues pour chaque lot est une tâche inutile et

excessivement longue. Elle considère qu'il suffirait de comparer les quantités totales d'huile et de tourteaux oléagineux produites avec les quantités totales de graines transformées dans une période donnée (par exemple chaque jour).

2 Contrôle de la transformation

5.5. Conformément à l'article 3 paragraphe 2 du règlement (CEE) no 2681/83, les Etats membres contrôlent la transformation des graines de manière à vérifier la correspondance entre la quantité de graines entrées dans l'entreprise et :

(a) la quantité d'huile et de tourteaux oléagineux issus de la transformation de ces graines, et/ou

(b) la quantité de graines sorties de l'entreprise en l'état.

Il est apparu que les 4 Etats membres contrôlaient la transformation des graines en rapprochant la comptabilité matières de la documentation de base comme les relevés de pesée, les rapports relatifs aux mouvements des stocks et les relevés de compteurs. La Cour estime que, si ce type de contrôle est nécessaire, il conviendrait de le compléter par des vérifications de la fiabilité des documents probants. A cet égard, la détermination des quantités en stock et la lecture des compteurs devraient être parfois effectuées en présence d'un inspecteur, qui en vérifierait ensuite l'inscription dans la comptabilité matières ; les rapprochements entre le stock physique et le stock comptable devraient être également vérifiés. Ces contrôles physiques supplémentaires n'étaient opérés qu'en France.

1 FACTEURS ECONOMIQUES

2 Historique du régime d'aide

6.1. Au moment de l'instauration du régime d'aide pour les graines oléagineuses en 1966, le marché communautaire était caractérisé par une demande élevée et une faible production. Les Etats membres dépendaient dans une large mesure du marché mondial pour des produits qui étaient offerts à des prix relativement bas. Depuis l'instauration du régime jusqu'en 1984 (lorsque les prix mondiaux ont augmenté), le prix communautaire à la production (tel qu'il est reflété par le prix indicatif) a presque toujours atteint le double du prix du marché mondial. Selon les services de la Commission, cette situation est due au fait que :

(a) les conditions de production et les conditions structurelles étaient plus favorables dans les pays tiers, notamment aux Etats-Unis ;

(b) le prix du marché mondial ne représente pas fidèlement le coût de production ;

(c) l'objectif était d'amener les revenus des producteurs de graines oléagineuses de la Communauté à un niveau comparable à ceux des autres producteurs agricoles, dont les revenus étaient généralement aussi plus élevés que la moyenne mondiale.

6.2. Les services de la Commission ont déclaré que l'instauration de l'organisation commune du marché des graines oléagineuses avait pour motif principal de contribuer à :

- (a) faire participer dans une large mesure les graines oléagineuses à la diversification de la production agricole et donc à l'amélioration du potentiel agricole communautaire sans créer d'excédent de production ;
- (b) éviter l'établissement d'une monoculture des céréales ou de la betterave sucrière dans de grandes zones de culture. La culture de graines oléagineuses et de plantes protéagineuses permet l'alternance, mais financièrement, son rapport doit être identique ;
- (c) équilibrer le marché mondial des graines oléagineuses. A ce sujet, l'on a déclaré par exemple que si la production communautaire au cours de la période 1973-1983 n'avait pas augmenté, la hausse des prix au cours du second semestre de 1983 aurait été bien plus importante, et une rupture des approvisionnements mondiaux aurait été inévitable ;
- (d) assurer la régularité et la stabilité de l'approvisionnement en graines des entreprises de transformation de la Communauté. Les services de la Commission ont souligné qu'en l'absence de production communautaire, la plupart des entreprises de transformation dans la Communauté, à l'exception de celles spécialisées dans le soja, auraient dû cesser leurs activités il y a plusieurs années, rendant ainsi la Communauté entièrement dépendante de la politique industrielle de pays tiers.

2 Evolution du régime

6.3. Bien que le marché commun des matières grasses ait été instauré en 1966, la politique de la Communauté a consisté jusqu'en 1973 à compter sur les importations de graines oléagineuses à un prix nettement inférieur à celui qui pouvait être obtenu auprès des producteurs de la Communauté. La consommation communautaire était et demeure principalement constituée de soja importé des Etats-Unis. Cependant, en 1973, les autorités américaines ont cru que la récolte de fèves de soja risquait d'être insuffisante pour couvrir leurs besoins nationaux et elles ont menacé d'interrompre les exportations. Au cours de cette année, et principalement en raison de la pénurie générale, la farine de soja ainsi que d'autres farines riches en protéines, comme la farine de poisson, ont doublé leurs prix. Ce fut la menace de cet embargo -- qui en fait ne s'est pas matérialisé -- qui a poussé le Conseil à encourager une augmentation de la production de graines oléagineuses dans la Communauté afin de réduire la dépendance de celle-ci à l'égard des approvisionnements sur le marché mondial.

6.4. Le mémorandum de la Commission au Conseil -- doc. COM (73)1850 du 31 octobre 1973 -- indique clairement que la politique d'aide instaurée en 1973 visait particulièrement l'augmentation de la production de protéines. Les trois quarts des approvisionnements en protéines proviennent de graines oléagineuses

transformées en farine ou en tourteaux oléagineux, et leur utilisation a sensiblement augmenté dans les aliments composés. Le mémorandum souligne que le degré d'auto-suffisance en protéines de la Communauté avait diminué et qu'il s'élevait en 1973 à 4% pour les tourteaux oléagineux et à 30% pour la farine de poisson.

6.5. Dans son étude du marché, la Commission a estimé que la production de graines de tournesol pouvait être accrue. Toutefois, le développement éventuel de cette production semblait devoir être compensé par celui de la consommation. En outre, une augmentation de la production de soja aux Etats-Unis semblait improbable, étant donné que dans ce pays un stimulant économique orientait les agriculteurs vers d'autres cultures, comme le maïs et le coton. La Commission a donc recommandé que la Communauté s'efforce d'éviter un accroissement de sa dépendance à l'égard des importations, et le Conseil a cautionné cette politique. Le mémorandum prévoyait entre autres les mesures suivantes :

(a) encourager la production de tournesol en élevant son prix au niveau de celui du colza. (La Communauté était très déficitaire en tournesol, mais des problèmes d'écoulement en huile et en tourteaux pouvaient se produire pour le colza si sa production devait encore augmenter) ;

(b) augmenter la production communautaire de soja à l'aide d'un régime de soutien identique à celui actuellement accordé au colza et au tournesol.

Ainsi, un régime de soutien qui avait été élaboré à l'origine dans le cadre de la politique communautaire dans le secteur des matières grasses, a été adapté pour servir dans le cadre d'une politique de production de protéines, mais sans modification sensible du règlement de base. Outre l'encouragement à la production de graines oléagineuses pour les protéines, la culture d'autres plantes protéagineuses, la luzerne par exemple, devait également être promue.

6.6. Depuis l'instauration du régime, la production de graines oléagineuses a augmenté (voir tableau 3). Toutefois, la Communauté n'a pas été en mesure de réduire sensiblement sa dépendance à l'égard d'importations de grandes quantités de fèves de soja exemptes de prélèvement. En conséquence, l'incidence du régime, en particulier sur les entreprises de fabrication d'aliments pour animaux, a été réduite. Les tourteaux de soja sont bien plus riches en protéines que les tourteaux de colza et de tournesol, et leur prix est moins élevé. En octobre 1983 cependant, la Commission a instauré 2 régimes susceptibles de favoriser l'utilisation du colza et du tournesol dans les entreprises de fabrication d'aliments pour animaux. Le premier est une aide supplémentaire destinée à encourager la culture du colza de la variété double zéro, à faible teneur en glucosinolates par rapport au soja, et produisant ainsi des tourteaux oléagineux de meilleure qualité pour l'alimentation animale. Le second régime (institué par le règlement (CEE) no 2681/83) a introduit une aide pour les graines de colza incorporées directement dans les aliments pour animaux, c'est-à-dire sans qu'il y ait nécessité

d'extraction préalable d'huile par broyage.

2 Incidence du régime sur l'approvisionnement

6.7. Les informations figurant aux tableaux 3 et 4 donnent une idée de l'incidence du régime d'aide communautaire sur le degré d'auto-suffisance en graines oléagineuses. Les chiffres de 1965 montrent quelle était la situation avant que le régime communautaire n'entre en vigueur et ceux de 1975, ses premiers effets. Les tableaux montrent qu'alors que le degré d'auto-suffisance pour l'ensemble des graines est passé de 12 % à 24 % (1975-1983) et que la production cumulée de graines de colza et de tournesol a triplé au cours de cette période, la dépendance à l'égard des importations de soja n'en a guère été affectée. En 1984, la production de colza, de tournesol et de soja a continué d'augmenter, et l'auto-suffisance globale pour les graines oléagineuses a atteint 32 %. La consommation de soja a diminué, ce qui paraît confirmer la tendance de 1983. Toutefois, la situation particulière du marché mondial du soja en 1984, due principalement à une mauvaise récolte aux Etats-Unis en 1983, peut avoir nécessité un passage à d'autres graines oléagineuses. Cela semble se confirmer par l'augmentation spectaculaire de la consommation de colza (46 %) en 1984.

6.8. Le tableau 5 montre le degré d'auto-suffisance pour l'huile de graines et les tourteaux oléagineux issus de graines oléagineuses cultivées dans la Communauté au cours des années indiquées. Bien que la Communauté n'ait jamais cherché à atteindre l'auto-suffisance totale (ce qui serait de toute façon impossible), elle a augmenté son degré d'auto-suffisance pour l'huile et les tourteaux grâce au régime. Toutefois, elle reste largement dépendante des importations pour satisfaire l'ensemble de ses besoins. En particulier, malgré une légère augmentation du degré d'auto-suffisance pour les tourteaux oléagineux, elle n'a atteint que 12,4% en 1984. Ces degrés d'auto-suffisance pour l'huile et les tourteaux issus de graines provenant de la Communauté entraînent l'importation de grandes quantités de soja et d'autres graines oléagineuses qui sont broyées dans la Communauté ##Footnote 9: Il convient de noter que la Communauté importe également de grandes quantités de tourteaux oléagineux (importations nettes de 1984 : 11,9 Mio tonnes, principalement du soja) et d'huiles végétales autres que de soja et de colza (importations nettes de 1984 : 1,5 Mio tonnes). Source : Eurostat.##. En fait, l'huile produite à partir de graines de toute provenance permet à la Communauté d'être un exportateur net d'huiles de colza et de soja (275 000 et 352 000 tonnes respectivement en 1984 ##Footnote 10: Source : Eurostat.##).

2 Comparaison des revenus agricoles provenant des graines oléagineuses avec ceux provenant des céréales

6.9. La culture du colza et du tournesol s'adapte parfaitement aux sols utilisés pour la production céréalière, et répond particulièrement bien aux besoins de l'assolement. Les services de la Commission estiment que l'on rencontre ainsi l'un des objectifs actuels du régime mentionné au point 6.2.

6.10. Etant donné que les cultures de céréales et de graines oléagineuses sont des cultures alternes, la Cour a essayé de comparer leurs rendements financiers à l'hectare. Bien qu'il ait été relativement facile de comparer les revenus bruts moyens, il s'est avéré que la Commission n'était pas en mesure de fournir des informations relatives au revenu net, car elle n'avait pas accès directement aux informations relatives aux coûts de production de ces cultures.

6.11. Le tableau 6 montre le revenu brut à l'hectare pour les graines oléagineuses et les céréales au cours des années 1980 à 1984. Pour parvenir à des prix de vente représentatifs en vue de la comparaison, les valeurs utilisées ont été la moyenne du prix d'intervention et du prix indicatif des graines oléagineuses et le prix d'intervention des céréales relatifs à chaque année. Par cette méthode, l'on obtient la situation moyenne pour l'ensemble de la Communauté, mais des variations régionales peuvent exister.

6.12. Le tableau montre que le revenu brut à l'hectare pour les céréales est nettement inférieur à celui des graines oléagineuses au cours de la période considérée, compte tenu du rendement inférieur des graines oléagineuses à l'hectare. En pourcentage, le revenu brut à l'hectare pour le colza dépassait de 27 % à 59 % celui des céréales ; pour le tournesol ce dépassement était de 10 % à 53 %. En 1984, la superficie de la Communauté consacrée au colza était de 1 167 000 hectares par comparaison à 731 000 hectares en 1980 ; les chiffres correspondants pour le tournesol sont de 631 000 contre 138 000. La superficie consacrée aux céréales a diminué en passant de 28 392 000 ha en 1980 à 27 751 000 ha en 1984.

6.13. Comme nous l'avons mentionné au point 6.10, il ne nous a pas été possible de comparer de la même manière les revenus nets. Mais les quelques informations dont dispose la Cour (pour la France et le Danemark) sembleraient indiquer que les coûts de production de ces 2 types de culture ne diffèrent pas de façon significative. Si cela se vérifiait pour l'ensemble de la Communauté, les différences de revenus bruts figurant au tableau apparaîtraient également, dans une proportion plus ou moins égale, dans les revenus nets correspondants.

6.14. Bien que manifestement les chiffres précis figurant dans le tableau 6 puissent être contestés, comme le souligne la Commission dans sa réponse, et que, par suite, il convienne de traiter les données du tableau avec une certaine prudence, il semble raisonnable de conclure que le revenu brut nettement

supérieur tiré de la production de graines oléagineuses par rapport à celui tiré des céréales doit avoir considérablement influencé le développement de la culture du colza et du tournesol. L'encouragement de la production de graines oléagineuses nécessitait manifestement un stimulant financier. Pour remplir efficacement son rôle, ce stimulant devrait assurer au producteur des revenus suffisants par comparaison à ceux qu'il pourrait tirer d'utilisations différentes de ses terres. Cependant, vu d'une part les revenus bruts beaucoup plus importants provenant des graines oléagineuses, et d'autre part l'incertitude concernant les coûts de production, l'on peut se demander si toute l'attention requise a été accordée à la recherche d'un équilibre adéquat entre les stimulants budgétaires afférents aux cultures des graines oléagineuses et des céréales. En outre, il est inquiétant de constater que les autorités responsables doivent fixer le niveau des prix et des aides sans connaître les revenus financiers nets tirés de ces cultures.

2 Comparaison des coûts imposés à la Communauté par l'aide pour les graines oléagineuses et par l'aide pour les céréales

6.15. Les services de la Commission ont effectué des calculs relatifs aux coûts budgétaires respectivement imposés à la Communauté par la production de colza, de tournesol, de soja, de blé tendre et d'orge. Les résultats de ces calculs concernant les campagnes de commercialisation 1981/82 et 1982/83 figurent au tableau 7. La Cour a effectué des calculs analogues pour les campagnes de commercialisation 1983/84 et 1984/85, inclus dans le tableau. Les chiffres donnent une idée du coût imposé à la Communauté par la reconversion des exploitants agricoles de la culture des céréales à celle des graines oléagineuses. Le tableau met en regard le coût marginal par hectare pour les graines oléagineuses (rendement x aide à la production) et pour les céréales (rendement x restitution à l'exportation). Les restitutions à l'exportation pour les céréales, de même que l'aide pour les graines oléagineuses, sont destinées à corriger la différence existant entre le prix communautaire et le prix du marché mondial.

6.16. Le tableau 7 montre qu'au cours de la période considérée, les coûts imposés à la Communauté par la production de blé tendre et d'orge ont été notablement plus faibles que ceux du colza et du tournesol. Les chiffres relatifs aux céréales ne prennent cependant pas en compte le stockage à l'intervention. Etant donné la situation actuelle du marché des céréales (1985), qui se caractérise par l'importance des excédents de grains et des stocks d'intervention, notamment de blé tendre, l'inclusion de ces coûts modifierait considérablement les données du problème ##Footnote 11: Le coût imposé à la Communauté en 1984 par le stockage à l'intervention du grain produit par un hectare de blé tendre, pendant une période-type de huit mois, est estimé à environ 125 ECU.##.

2 Coûts potentiels d'une augmentation de l'auto-suffisance

6.17. Bien qu'il ne soit indiqué dans aucun texte que l'augmentation de l'auto-suffisance en graines oléagineuses constitue un objectif de la politique communautaire, en fait, comme nous l'avons déjà mentionné, cette auto-suffisance est passée de 12 % en 1975 à 32 % en 1984. Le point suivant montre l'importance des coûts potentiels qui résulteraient de la persistance de cette tendance.

6.18. Le tableau 8 montre les taux moyens de l'aide pour le colza et le tournesol au cours des dernières années, ainsi que le coût unitaire élevé de l'aide à la production. L'on constatera d'après le tableau 3 que la Communauté consomme plus qu'elle ne produit de graines oléagineuses en général, la différence étant d'environ 11 Mio tonnes. L'importance de ce déséquilibre, ajoutée aux taux élevés de l'aide versée, fait apparaître clairement qu'avec le régime actuel une diminution notable de la dépendance de la Communauté en matière d'approvisionnement auprès de pays tiers serait d'un coût très élevé.

2 Détermination du prix du marché mondial

6.19. La procédure de détermination du prix du marché mondial des graines oléagineuses est importante, dans la mesure où l'aide versée pour la production des graines oléagineuses équivaut à la différence entre un prix indicatif, fixé chaque année par le Conseil, et le prix du marché mondial tel qu'il est calculé chaque semaine par la Commission (voir point 3.2).

6.20. Les règles de détermination du prix du marché mondial des graines oléagineuses sont exposées dans le règlement (CEE) no 115/67 du Conseil et dans le règlement (CEE) no 225/67 de la Commission. En application de ces règles, le prix du marché mondial est déterminé à partir des offres d'achat les plus favorables, compte tenu des prix des produits concurrents, ainsi que des profits ou pertes découlant du broyage de ces produits (marge de broyage). La Commission peut ainsi ajuster le cours officiel sur le marché mondial afin de compenser tous les coûts additionnels liés au broyage de graines bénéficiant de l'aide par rapport à celui de graines concurrentes (par exemple le soja importé). En pratique, ce mode de détermination s'est traduit par un relèvement fréquent du montant de l'aide pouvant atteindre 10 % par rapport au montant éligible sur la seule base du prix du marché mondial ; il apparaît que la Commission a adopté cette politique afin d'assurer l'écoulement total de la récolte communautaire annuelle de graines oléagineuses et d'encourager la production des graines oléagineuses dans la Communauté. Les coûts imposés à la Communauté par la mise en oeuvre de cette politique ont été considérables. On peut s'interroger sur la nécessité effective de cet ajustement supplémentaire effectué par la Commission lors du calcul du taux de l'aide.

2 Seuils de garantie

6.21. La forte croissance de la production de graines oléagineuses a entraîné une augmentation sensible des dépenses budgétaires correspondantes au début des années 80. En vue de contenir ces dépenses, et dans le cadre des mesures générales de réduction des dépenses agricoles à charge du budget, un seuil de garantie a été introduit pour les graines de colza à partir de la campagne de commercialisation 1983/84 Footnote 12: Règlement (CEE) no 1413/82 du Conseil (JO L 162 du 12.6.1982). et à partir de 1985/86 Footnote 13: Règlement (CEE) no 1104/84 du Conseil (JO L 113 du 28.4.1984). pour les graines de tournesol. Dans les deux cas, si le seuil fixé par le Conseil est dépassé, les prix indicatifs et d'intervention pour la campagne de commercialisation suivante sont diminués d'1 % par 50 000 tonnes de production excédentaire, avec un maximum de 5 %.

6.22. Le seuil fixé pour les graines de tournesol n'a pas été dépassé au cours de la première année d'application du mécanisme. L'application de ce dernier aux graines de colza a entraîné des réductions des prix fixés par le Conseil d'1 % en 1983/84, et de 2 % en 1984/85. Pour la campagne de commercialisation 1985/86, le prix initial proposé par la Commission aurait dû être réduit de 5 %, mais le Conseil n'a pris aucune décision sur cette proposition, et la Commission a provisoirement appliqué une réduction moins importante.

6.23. Les niveaux des seuils de garantie ont été fixés uniquement en fonction des nécessités budgétaires, étant donné l'absence d'excédent de production. Vu les doutes exprimés aux points 6.14 et 6.20 quant aux niveaux de l'aide accordée à la production de graines oléagineuses, il eût été plus approprié d'ajuster le prix indicatif lui-même plutôt que d'essayer de maîtriser les dépenses au moyen du mécanisme du seuil de garantie, étant donné notamment que ni le colza, ni le tournesol n'enregistrent un excédent. L'utilisation de seuils de garantie pour maîtriser les dépenses en essayant de limiter le développement de la production montre combien il est difficile de concilier les objectifs contradictoires de contenir ou de réduire des dépenses tout en maintenant ou en augmentant l'auto-suffisance de la Communauté. En tout état de cause, on peut douter que de légères modifications des prix indicatif et d'intervention de l'ordre d'1 % ou de 2 % aient eu un effet modérateur réel sur la production, et donc sur les dépenses. Dans le cadre de sa politique de fixation des prix pour 1986/87, le Conseil a adopté la proposition de la Commission visant à réformer le système de seuil de garantie en substituant des quantités maximales garanties.

2 Le problème de la dualité du marché

6.24. Toute étude de la politique relative aux graines oléagineuses devrait tenir

compte du fait que les 2 principaux sous-produits -- l'huile, principalement destinée à la consommation humaine, et le tourteau, destiné à l'alimentation animale -- sont soumis à des conditions de commercialisation très différentes. Le degré d'auto-suffisance communautaire en huiles, notamment en huile de colza, est supérieur au degré d'auto-suffisance en tourteaux. De plus, l'éventail de produits concurrents auxquels ils sont confrontés et les niveaux de prix de ces produits sont absolument différents. Il eût été judicieux, par exemple, que la Communauté applique une politique de prix modérés à l'égard des aliments pour animaux, ces derniers constituant un élément important du coût de production, et donc des possibilités de commercialisation de produits tels que la viande bovine et les produits laitiers déjà excédentaires. Une autre analyse pourrait s'appliquer dans le cas des huiles végétales qui ne sont pas excédentaires mais se trouvent, dans une certaine mesure, dans une situation commerciale avantageuse par rapport à d'autres produits bénéficiant d'importantes subventions, tels le beurre et l'huile d'olive. L'application d'un règlement de marché unique, élaboré à l'origine pour régir le marché des matières grasses, est susceptible d'avoir empêché une évolution des politiques suffisamment adaptée aux besoins des 2 principaux marchés en cause. C'est peut-être également la raison pour laquelle le régime des graines oléagineuses est devenu si onéreux, les deux sous-produits bénéficiant dans la même proportion du régime de soutien ##Footnote 14: Sur les dépenses annuelles moyennes afférentes à l'aide à la production de graines oléagineuses de 1981 à 1983, quelque 375 Mio ECU peuvent être attribués aux tourteaux et 370 Mio ECU à l'huile végétale (sur la base des rendements par rapport au poids).##

6.25. Certains progrès techniques récents, comme Le développement de nouvelles souches de colza permettant une plus grande utilisation dans les rations pour animaux et la possibilité d'incorporation directe des graines dans celles-ci sans production d'huile, constituent d'autres arguments en faveur d'une différenciation des politiques.

6.26. Rappelons à cet égard qu'en octobre 1983 la Commission a déposé une proposition de règlement du Conseil instituant une taxe applicable à l'ensemble des matières grasses animales et végétales destinées à l'alimentation humaine ou animale à l'exception du beurre ##Footnote 15: Doc. COM(83) 562 final du 7.10.1983.##. Le revenu de cette taxe devait être affecté au financement des dépenses dans le secteur des matières grasses. La proposition n'a toutefois pas été adoptée par le Conseil.

1 CONSEQUENCES DE LA STRUCTURE DES PRIX

7.1. Plus récemment, dans ses Perspectives de la politique agricole commune ##Footnote 16: Doc. COM(85) 333 final du 15.7.1985, troisième partie, paragraphes 14 et 15 (page 23).## (le Livre vert), la Commission a souligné à

juste titre que le réaligement sensible du prix communautaire des céréales apparaît comme la pierre angulaire de toute réforme d'ampleur. Elle observe dans ce document que les graines oléagineuses et les protéagineux constituent les productions alternatives idéales et naturelles. Cette idée est également reprise dans le document complémentaire de la Commission Un avenir pour l'agriculture européenne ##Footnote 17: Doc. COM(85) 750 final du 18.12.1985, section IV, A(6) (page 13).##. Ces deux documents ne vont pas jusqu'à recommander une politique de développement de ces cultures car par suite de l'absence de protection extérieure -- comme l'indique le Livre vert -- leur soutien dans le cadre du régime actuel entraînerait une charge importante pour le budget communautaire ##Footnote 18: Livre vert, troisième partie, paragraphe 38 point (a) (page 30) et document complémentaire, section IV A(6) (page 13).##. Cependant, la Cour estime que cette situation résulte de la coexistence d'un marché des céréales fortement organisé, les niveaux des prix communautaires étant nettement supérieurs aux prix mondiaux, et d'un marché des graines oléagineuses qui, au contraire, se fonde sur le niveau des prix du marché mondial et nécessite par conséquent des aides budgétaires importantes en faveur des producteurs.

7.2. Le Mémoire de la Commission sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales (doc. COM(85) 700 final du 14.11.1985, page 4) préconise, entre autres (notamment un prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales) une politique des prix restrictive pour les céréales c'est-à-dire cohérente avec les réalités du marché et qui éviterait des modifications fondamentales dans les rapports des prix entre les céréales et les autres produits agricoles pouvant les concurrencer dans l'assolement. Comme cela a été dit au point 6.14, il y a lieu de se demander si, dans un passé récent, le rapport des prix entre les céréales et les graines oléagineuses a été adéquat. Dans le contexte d'une politique des prix restrictive pour les céréales, cette question revêtira encore davantage d'importance.

1 RESUME ET CONCLUSIONS

2 Gestion du régime

8.1. La Commission n'a ni inventorié, ni entièrement examiné les systèmes de contrôle adoptés pour le régime dans chacun des Etats membres (voir point 5.1).

8.2. En général, les règlements ont été correctement appliqués dans les Etats membres, mais certaines faiblesses, reprises en détail dans les points 5.3 -- 5.5, ont été constatées dans le système. Celles-ci pourraient être corrigées si chacun des Etats membres opérait systématiquement des contrôles physiques sur la quantité et la qualité des graines réceptionnées par les entreprises, ainsi que sur

les stocks détenus et les quantités transformées. De surcroît, la Commission devrait modifier le règlement en faisant disparaître l'exigence difficilement applicable de l'enregistrement de la production correspondant à chaque lot, et en la remplaçant par des rapprochements quotidiens.

2 Buts de la politique actuelle

8.3. La politique actuellement suivie en matière de graines oléagineuses trouve son origine dans un règlement relatif aux matières grasses. A ses débuts, en 1966, le marché se caractérisait par un faible niveau de production associé à une consommation élevée et croissante. Pour cette raison, la Communauté s'est accommodée d'une protection extérieure nulle dans le cadre du GATT, moyennant des concessions dans d'autres domaines. La situation évoluant, de nouveaux objectifs (comme l'encouragement de l'assolement et l'accent mis sur la production de protéines) sont venus s'ajouter à la politique arrêtée à l'origine. Les niveaux intéressants de l'aide à la production ont entraîné une augmentation de la production de graines de colza et de tournesol, tandis que la demande globale des produits à base de graines oléagineuses a continué de croître. Bien que datant de 1973, ces objectifs plus récents du système ne sont pas clairement définis dans les règlements. De même, une étude portant sur la gestion du marché au cours des dernières années ne décrit pas de manière plus précise les buts de la politique actuelle de la Communauté dans ce secteur (points 6.3 -- 6.6).

8.4. Bien que les objectifs de la politique communautaire relative aux graines oléagineuses ne soient pas définis avec précision, le résultat principal de cette politique a été l'augmentation sensible de la production communautaire des produits en question. Mais, en raison de la croissance de la demande, l'amélioration de l'auto-suffisance a été modérée et les coûts budgétaires ont été élevés. L'important déficit communautaire dans le domaine des graines oléagineuses, notamment des protéines destinées à l'alimentation animale, semblerait indiquer qu'il est souhaitable de développer encore ces cultures. Néanmoins, dans les conditions actuelles du marché, les coûts correspondants seraient prohibitifs (points 6.17 -- 6.18).

8.5. Les constatations auxquelles le contrôle de la Cour a donné lieu permettent de penser que l'aide à la production des graines oléagineuses a été fixée à des niveaux inutilement généreux eu égard aux avantages financiers tirés de la production de céréales (points 6.9 -- 6.14 et 6.19 -- 6.20). Cette idée semble renforcée par le faible niveau des ventes à l'intervention. Il semblerait possible d'appliquer une politique plus prudente en matière de prix, particulièrement dans le contexte d'une politique des prix restrictive pour les céréales, sans compromettre la poursuite du développement de la production communautaire de graines oléagineuses (point 7.2). Dans ces conditions, la Cour estime qu'il est

opportun de revoir fondamentalement les données du problème. Ainsi, il faudrait chercher à clarifier les objectifs, et voir en particulier si une solution de remplacement ne peut être trouvée au coûteux régime actuel, permettant une différenciation de la politique entre les 2 principaux produits issus de graines, à savoir l'huile et les protéines (point 6.24).

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 10 juillet 1986.

Par la Cour des comptes

Marcel MART

Président

##Tableau 1 : -- Dépenses communautaires relatives aux graines oléagineuses (1979-1985)##

##Tableau 2 : -- Paiement par Etat membre de l'aide à la production de graines de colza et de tournesol##

##Tableau 3 : -- Production et consommation de graines oléagineuses dans la Communauté##

##Tableau 4 : -- Degré d'auto-suffisance en graines oléagineuses##

##Tableau 5 : -- Auto-suffisance de la Communauté en huile de graines et en tourteaux oléagineux issus de graines cultivées dans la Communauté##

##Tableau 6 : -- Revenu brut des agriculteurs tiré des graines oléagineuses et des céréales##

##Tableau 7 : -- Coût par hectare à charge du budget communautaire pour les graines oléagineuses et les céréales##

##Tableau 8 : -- Taux moyens de l'aide octroyée pour les graines de colza et de tournesol##

2 A) Observations générales

En ce qui concerne les systèmes de contrôle adoptés dans chacun des Etats membres pour le régime d'aide aux graines oléagineuses, la Commission a déjà pris dans les années récentes, des mesures pour apporter des améliorations allant dans un sens similaire à celui suggéré par la Cour des comptes dans son rapport spécial aux points 8.1. et 8.2.

En ce qui concerne les objectifs politiques visés au point 8.3. du rapport, la

Commission compte prendre sérieusement en considération les éléments d'appréciation présentés par la Cour des comptes, lorsqu'elle-même sera amenée à réexaminer ce secteur, comme elle s'y emploie plus particulièrement dans le cadre des réflexions qu'elle a engagées à propos du Livre vert (doc. COM(85) 333 final du 13 juillet 1985) et des travaux qui y font suite (Livre vert II -- COM(85)750, pp. 13-14), ainsi que dans le cadre du suivi à assurer à la déclaration commune, annexée au traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, concernant l'ajustement de l'acquis communautaire dans le secteur des matières grasses végétales (JO No L 302 du 15 novembre 1985, p. 481).

La Commission tient dès à présent à préciser que les objectifs poursuivis au cours des dernières années, objectifs auxquels la Cour des comptes a fait référence, peuvent être résumés comme suit :

- premièrement, accroître encore légèrement l'auto-suffisance en tourteau et en huile et réduire en conséquence la dépendance à l'égard des importations,
- deuxièmement, garantir le maintien d'un bon niveau de production offrant à la Communauté une protection suffisante contre une crise grave sur le marché mondial des produits considérés.

Ces objectifs pourraient être éventuellement revus dans le cadre des travaux visés ci-dessus. Comme la Cour le suggère aux points 8.4. et 8.5. de son rapport, les travaux précités seront une nouvelle occasion d'évaluer les avantages et les inconvénients en termes financiers du régime d'aide dans le secteur des graines oléagineuses, compte tenu des répercussions sur d'autres secteurs, comme celui des céréales. Ces réflexions ont déjà eu des suites dans le cadre des mesures connexes aux décisions sur les prix agricoles 1986/1987, le Conseil ayant adopté le système des quantités maximales (voir réponse aux points 6.17. et 6.18.).

2 Réponses à des points particuliers du rapport

1 SUPERVISION PAR LA COMMISSION

5.1. Tous les aspects de la mise en oeuvre des règlements sont régulièrement discutés avec des représentants des Etats membres. Durant ces réunions, des propositions visant à améliorer l'efficacité des contrôles sont fréquemment formulées.

Ces questions ayant été discutées avec la Cour des comptes en 1984, la Commission a pris des mesures pour améliorer la situation. La description faite au paragraphe 1 ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt historique. Comme suite aux observations formulées par la Commission dans le cadre de précédentes procédures d'apurement des comptes, les autorités allemandes procèdent, depuis l'automne 1984, à des contrôles sur place durant lesquels des fonctionnaires contrôlent la pesée et l'échantillonnage des graines à leur entrée dans l'entreprise. En outre, la Commission a fait savoir aux autorités allemandes que lors de chaque campagne, les contrôles de comptabilité devraient être complétés par des

contrôles physiques du stock. Des mesures analogues ont été prises à l'égard des autorités britanniques et la Commission a décidé de corriger les comptes britanniques pour ce secteur, dans le cadre de l'apurement des comptes de 1982. La Commission estime aujourd'hui que son analyse du fonctionnement et du contrôle du régime dans chaque Etat membre a considérablement progressé ; les faiblesses relevées par la Cour des comptes pour deux Etats membres ont été rectifiées.

Les informations nécessaires sur les mesures de contrôle dans les Etats membres qui ont les plus importantes dépenses dans ce secteur ont été obtenues par la Commission lors des procédures d'apurement des comptes. Dans ce cadre, la Commission considère qu'elle dispose maintenant d'informations adéquates sur l'application des règlements communautaires et les procédures de contrôle dans les Etats membres pour remplir ses obligations en ce qui concerne l'apurement des comptes.

Cependant, il est vrai que la Commission ne dispose pas pour tous les Etats membres de toute la réglementation nationale concernant l'application du système de subventions dans le secteur des graines oléagineuses. Elle fait tout effort pour remédier à cette situation, et pour établir un mécanisme de surveillance des procédures de contrôle qui fonctionnera plus efficacement que dans le passé. En particulier, la Commission rappellera aux Etats membres leurs obligations selon l'article 2 du règlement 1594/83 de communiquer à la Commission toutes les procédures nationales établies.

1 MESURES DE CONTROLE DANS LES ETATS MEMBRES

2 Remarques générales

5.2 à 5.5. Le rapport de la Cour des comptes ne fait pas état de l'ensemble des contrôles effectués par les Etats membres, en particulier, des contrôles relevant de la compétence traditionnelle des services douaniers. Il est à souligner que ces contrôles effectués de façon correcte garantissent le bon déroulement de certaines opérations et prémunissent au maximum les services de la Commission contre les risques de fraude, plus particulièrement :

- le contrôle de l'origine des graines importées,
- le calcul du poids à prendre en compte,
- l'échantillonnage et l'analyse,
- la constitution et la libération des cautions.

Les contrôles mentionnés ci-dessus revêtent une importance majeure, compte tenu :

- des quantités substantielles de graines importées dans la Communauté en provenance de pays tiers et exclues à ce titre du bénéfice de l'aide communautaire,
- des quantités considérables de graines récoltées dans un Etat membre et

transformées dans un autre Etat membre et pouvant bénéficier de l'aide.

2 Contrôle au moment de l'entrée des graines dans l'entreprise

5.3. En ce qui concerne les remarques de la Cour des comptes sur cette question (et sur le point 5.5. -- Contrôle de la transformation), la Commission partage l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité d'un contrôle rigoureux à l'entrée en huilerie, et de contrôles systématiques au cours du processus de transformation. Comme indiqué au point 5.1., la Commission a déjà fait le nécessaire pour que les contrôles physiques soient renforcés en Allemagne ; elle a également pris des mesures pour renforcer ces contrôles au Royaume-Uni.

2 Tenue de la comptabilité matière

5.4. La Commission partage l'avis de la Cour des comptes qui estime que la détermination des quantités d'huile et de tourteaux oléagineux obtenues pour chaque lot est une tâche inutile et excessivement longue. En conséquence, le groupe d'experts examine actuellement des propositions visant à remplacer ce système par une méthode premier entré -- premier sorti qui présenterait de grands avantages et serait conforme aux suggestions de la Cour des comptes.

2 Contrôle de la transformation

5.5. La Commission partage l'avis de la Cour des comptes selon lequel il conviendrait de procéder à des vérifications de la fiabilité des pièces justificatives. Elle appellera l'attention des Etats membres sur la recommandation de la Cour des comptes.

1 FACTEURS ECONOMIQUES

2 Disponibilité des données

6.10., 6.13. et 6.14. Comme le fait observer la Cour, la Commission n'a pas eu facilement accès à des informations sur les revenus nets dans le secteur des graines oléagineuses. Ce manque de données a toutefois été général et les études effectuées ont, dans l'ensemble, été trop ponctuelles ou trop générales pour fournir des analyses intéressantes au niveau communautaire. Comme indiqué aux points 6.13. et 6.14., la Cour a elle-même constaté que seules des informations limitées étaient disponibles et qu'il convenait de traiter les données existantes avec une certaine prudence.

La Commission convient avec la Cour qu'il importe d'améliorer la portée et la qualité des statistiques mises à sa disposition, pour qu'elles puissent être utilisées dans la gestion du marché et l'élaboration de la politique. En particulier, et en

fonction de l'importance croissante du secteur des graines oléagineuses, la Commission partage la remarque de la dernière phrase du point 6.14., à savoir que la connaissance du revenu net des cultures permettrait à l'avenir d'établir les propositions de politique de prix mieux adaptées à la réalité économique, sans oublier les objectifs généraux. C'est la raison pour laquelle elle a décidé en 1985 d'entreprendre une étude sur les coûts de la production des grands produits agricoles. La Commission espère en obtenir des renseignements communautaires, et donc harmonisés, très utiles pour la formulation des mesures de la PAC.

2 Situation comparée des céréales et des graines oléagineuses

6.11. à 6.14. et 7.1.-7.2. La comparaison opérée par la Cour des comptes sur les productions brutes à l'hectare en graines oléagineuses et en céréales (6.11. et 6.12.) n'est pas de nature à permettre de tirer des conclusions définitives sur le plan économique, parce qu'elle simplifie par trop les données de la production ; -- la substitution des oléagineux à des céréales s'opère principalement dans des régions de grande culture présentant en général d'excellentes potentialités en céréaliculture ; la différence de productivité, telle que calculée en moyenne par la Cour dans le tableau 6, y serait plus réduite ; -- cette comparaison, afin d'être significative quant au choix de l'agriculteur, doit être réalisée sur base des prix à la production et non des prix institutionnels ; -- enfin, une telle approche néglige les conditions de production qui sont plus incertaines dans le secteur des oléagineux que dans celui des céréales. En effet, même si la sélection génétique a fait de grands progrès, la stabilité des variétés n'est pas encore aussi assurée dans ce secteur que pour les céréales ; les variétés de colza surtout et de tournesol actuellement disponibles sont plus sensibles aux conditions météorologiques, et à celles de la récolte ainsi qu'aux maladies.

2 Coûts potentiels d'une augmentation de l'auto-suffisance

6.17. et 6.18. La Commission est consciente du coût budgétaire élevé d'un développement continu de la culture des graines oléagineuses et c'est la raison pour laquelle elle a proposé, en 1982, un seuil de garantie pour cette culture bien que la Communauté ne soit pas auto-suffisante dans ce secteur. Ce seuil de garantie a été adopté par le Conseil dans le cadre des mesures associées à l'examen des prix agricoles pour 1982-1983 (Journal officiel L 162 du 12.6.1982, règlement no 1413/82). Dans le cadre de l'examen des prix agricoles pour 1986-1987, le Conseil a adopté un système de quantités maximales qui devrait fonctionner d'une manière plus efficace que le système de seuil de garantie. Il convient de noter qu'une déclaration jointe à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal prévoit un amendement à l'acquis communautaire dans ce secteur. En dernier lieu, le 4 octobre 1983, la Commission a également proposé

l'instauration d'une taxe sur certaines matières grasses (proposition publiée au Journal officiel C 289 du 25.10.1983). Cette mesure était censée accroître les recettes et permettre ainsi le financement des dépenses de ce secteur.

2 Détermination du prix du marché mondial

6.20. Le règlement no 115/67/CEE du Conseil fixant les critères pour la détermination du prix du marché mondial traite essentiellement de deux problèmes :

1. Comment le prix du marché mondial proprement dit est déterminé (art. 1 à 5) : en premier lieu sur base des prix de la graine même ; s'il n'y a pas de tels prix (ce qui en pratique arrive régulièrement) le prix du marché mondial est déterminé sur base de la valeur de l'huile et des tourteaux de l'espèce de graine en question.
2. Comment le prix du marché mondial ainsi déterminé est ajusté, ainsi que les critères de cet ajustement.

La Commission interprète l'observation de la Cour des comptes ... que le montant de l'aide a été augmenté fréquemment ... comme se référant au dit ajustement.

Cet ajustement, qui est au plus égal à l'écart entre la marge de trituration pour la graine en question et celle pour une graine concurrente, est appliqué lorsque cet écart risque d'avoir une incidence sur l'écoulement normal des graines récoltées dans la Communauté (règl. no 115/67).

Par conséquent, la Commission, lorsqu'elle applique l'ajustement, aussi bien dans le sens d'une augmentation que d'une diminution de l'aide, estime que cet ajustement est nécessaire en vue d'assurer l'écoulement normal de la production, qui est en même temps le critère et l'objectif fixés par le Conseil.

La Commission tient à préciser qu'elle applique fréquemment l'ajustement dans le sens d'une diminution de l'aide notamment lorsque l'écart en question risque d'accélérer outre mesure l'écoulement de la graine communautaire et en plus constitue une cause de dépenses non nécessaires.

2 Seuil de garantie

6.21. à 6.23. La Commission convient qu'il aurait été plus approprié d'ajuster le prix indicatif plutôt que d'introduire un seuil de garantie.

Au lieu d'accepter les réductions de prix proposées, le Conseil a eu recours à un mécanisme de substitution (seuil de garantie et quantités maximales).

2 Le problème de la dualité du marché

6.24. et 6.25. Tout en reconnaissant que deux sous-produits distincts, l'huile et le tourteau, sont obtenus par broyage des graines oléagineuses, la Commission estime qu'à l'heure actuelle la seule possibilité est d'établir des prix de soutien et des aides pour les graines oléagineuses seules et non pour les deux produits

différents.

Elle poursuit l'étude de la suggestion de la Cour des comptes.