

UNIVERSITÉ DE GENÈVE
DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE

Faculté des Sciences économiques et sociales

LES EXCEDENTS DE LAIT EN POUDRE

Rôle des institutions et
des organisations professionnelles

par

Dusan SIDJANSKI,
professeur à l'université de Genève

Rapport présenté
à la Conférence "Alternatives européennes"
Bruxelles, 9-11 juin 1977,

Association internationale de science politique

LES EXCEDENTS DE LAIT EN POUDRE

Rôle des institutions et des organisations professionnelles

Rapport présenté à la Conférence
"Alternatives Européennes", 9-11 juin 1977 à Bruxelles,^{x)}

par

Dusan Sidjanski, professeur à l'Université de Genève.

Je tiens à remercier les participants au groupe de travail qui s'est tenu à Genève le 17 mai 1977 de leurs contributions qui m'ont permis de mettre au point ce rapport. Mlle M. Payro m'a assisté dans la collecte de documents, les interviews des représentants des institutions et des organisations professionnelles ainsi que dans la préparation des notes liminaires à l'intention de la réunion du groupe de travail. En exprimant ma reconnaissance à tous ceux qui m'ont aidé lors de l'élaboration de ce rapport, je voudrais néanmoins préciser que j'assume l'entière responsabilité des interprétations ou des lacunes qui figurent dans cette étude.

Ont participé à la réunion du groupe de travail à Genève les personnes suivantes :

J.G. Becue, ASSILEC; J.L. Chomel, ingénieur agronome;
R.A. Ketteler, EUCOLAIT; D. Kurrer, AGV-BEUC; E. Libbrecht, Nestlé;
F. Muller, Commission des Communautés européennes; A. Rioust de Largentaye, COPA-COGECA; R. Stamenkovic, FAO, Commission économique pour l'Europe; I.B. Warmenhoven, IMACE-UNILEVER.

x) Conférence organisée par le Comité de recherche sur l'unification européenne, Association internationale de Science politique, avec la collaboration de la Commission et du Parlement européen.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	page 2
I. ACTEURS COMMUNAUTAIRES ET EXTERIEURS	
1. Acteurs officiels : Institutions et gouvernements	5
2. Acteurs officieux : groupes d'intérêt communautaires et nationaux	5
a) Groupements communautaires, en tant qu'interlocuteurs de la Commission	6
b) Indicateurs de puissance et importance du secteur laitier	7
c) Agrégation et représentation des intérêts	9
d) Accès auprès des institutions et des centres de décision	13
e) Coalitions et conflits d'intérêts	14
II. ELEMENTS DU DESEQUILIBRE LAITIER	
1. Objectifs et réalisation de la PAC	18
2. Accroissement de la production laitière	18
3. Produits dérivés et produits concurrents	20
a) Stocks de beurre <i>/margarine/</i>	22
b) Lait en poudre et soja	22
III. PROCESSUS DE DECISION	25
1. Programme d'action de la Commission	25
2. Coalition de soutien	26
a) COPA - COGECA	26
b) ASSILEC	29
c) EUCOLAIT	31

3. Coalition d'opposition	32
a) IMACE	32
b) FEFAC	33
c) Le Comité consultatif des consommateurs	34
4. Avis du Comité économique et social	36
5. Positions des Etats membres et négociations au Conseil des ministres de l'agriculture	37
a) Négociations des 15 et 25 mars 1977	38
b) Décision du 26 avril 1977	43
CONCLUSION	48

TABLEAUX

Part en % de la branche agriculture, sylviculture et pêche dans le P.I.B. au coût des facteurs et % de la population active employée dans ce secteur	annexe 1
Population active civile occupée dans le secteur "agriculture, forêts, pêche" en rapport avec la population totale active civile occupée en 1968 et 1975	annexe 2
Part des produits (en %) dans la production finale de l'agriculture des Etats membres et de la Commu- nauté	annexe 3
Part des Etats membres (en %) dans la production finale de l'agriculture communautaire, par produit	annexe 4
Evolution du cheptel de vaches laitières	annexe 5
Degré de l'auto-alimentation 1974	annexe 6a
Prix de la poudre de lait écrémé	annexe 6b

Tableau des mesures et des positions,
Programme d'action 1977/80 : propositions
et décisions du 26 avril 1977 annexes 7a et 7b

LISTE DES SOURCES ECRITES ET ORALES B-1 à B-4

INTRODUCTION

L'objet de cette note est de présenter les principaux acteurs et facteurs qui influent sur la formation des décisions concernant la politique laitière dans la Communauté européenne afin d'essayer de déterminer quels sont ceux parmi eux qui pèsent le plus sur l'orientation de cette politique.

Afin de saisir les éléments de cette politique, nous aborderons dans la présente étude tout d'abord quelques aspects historiques, ainsi que la dimension du problème et son contenu; puis nous essaierons de présenter les principaux acteurs qui participent à la formation de cette décision d'une manière directe ou indirecte, acteurs au niveau communautaire ainsi que les acteurs extérieurs. En définitive, il s'agirait d'évaluer le poids et les positions de ces acteurs en fonction de certaines contraintes et des facteurs en regard des décisions prises par le Conseil de la Communauté.

Cet aperçu devrait permettre de poser un certain nombre de problèmes : d'une part les questions concernant le poids de ces différents acteurs, la position qu'ils occupent dans ce processus de décision concernant la politique laitière ainsi que de voir quel pourrait être à l'avenir le rôle des institutions telles que le Parlement européen ou des acteurs plus diffus tels que l'opinion publique. En conclusion, nous chercherons à esquisser une politique alternative en tenant compte de la configuration des forces et des intérêts en présence ainsi que de diverses contraintes qui limitent la marge de choix dans ce secteur.

Dans l'article consacré aux excédents européens de poudre de lait, J.-L. Giraudy rappelle brièvement le cheminement de la politique laitière.¹⁾ Jusqu'en 1972, la Communauté des Six donnait la priorité au soutien du lait par le biais du beurre. Ce soutien reposait sur les dispositions concernant la politique agricole du Traité de Rome ainsi que les décisions qui, dès 1961, ont défini l'orientation de cette politique.

1) Jean-Louis Giraudy, Le choc des lobbies, Revue du Marché commun, mai 1976, pages 233 à 236.

Cette politique de prix a été infléchi par la pression des agriculteurs. A cet égard il convient d'évoquer d'abord la grève du lait déclenchée en France le 20 septembre 1964. Cette grève a été lancée par la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) qui a demandé la revalorisation immédiate du prix indicatif du lait à la production. L'intérêt de cette grève est double : d'une part elle a des motifs européens et d'autre part elle a provoqué des réactions de solidarité des producteurs laitiers dans les pays partenaires de la France. En effet, les producteurs néerlandais, belges et allemands ont refusé de livrer du lait à la France, ne voulant pas jouer les briseurs de grève.²⁾ Cette solidarité et communauté des intérêts des agriculteurs des six pays allait s'affirmer avec force à l'encontre des projets de la Commission concernant l'établissement à moyen terme de l'équilibre structurel sur le marché du lait. Elle allait se manifester plus tard face au programme que la Commission a transmis au Conseil le 8 mars 1968 (Plan Mansholt). Dès lors des manifestations seront organisées par le COPA avec la participation des fédérations nationales le 12 mars et le 27 mai 1968. La dernière de ces manifestations a rassemblé, selon les observateurs, quelque cinq mille paysans venus des six pays membres, dont une large partie de la France. Les décisions prises par le Conseil durant cette session donneront sur plusieurs points satisfaction aux organisations paysannes. Conformément à une revendication des producteurs, le Conseil fixe un prix d'intervention pour la poudre de lait écrémé.

En 1973, la crise qui éclate mettra en lumière les différents éléments qui influent sur la politique du lait dans la Communauté européenne. Le problème des excédents de lait semble directement lié à celui de l'importation libre en provenance des Etats-Unis de tourteaux de soja. Cette liberté d'accès acquise dès la mise en place de la politique agricole aura pour résultat de susciter la création d'une industrie de l'alimentation animale (porcs et volailles en particulier) qui s'est développée sur la base d'un apport

2) J. Meynaud et D. Sidjanski, Les groupes de pression dans la Communauté européenne, Bruxelles, Ed. de l'Institut de Sociologie, 1958-1968, pages 216 - 219.

externe des protéines.³⁾

La crise éclate en 1973 à la suite d'une mauvaise récolte de soja aux Etats-Unis et l'embargo imposé aux exportations de tourteaux. A la demande des éleveurs de l'Europe de l'Ouest et de la Commission, les Etats-Unis acceptent quelques mois plus tard de reprendre leur fourniture. Cependant, face à cette situation d'insécurité d'approvisionnement, les Neuf décident de relever le prix de la poudre de lait afin de stimuler la production. Selon J.-L. Giraudy, "ils commettent alors une erreur fatale, celle de ne pas prendre de précautions en cas de retour en force du soja et du maïs américain. Car parallèlement, les emblavements vont bon train Outre-Atlantique. Au moment où les "Neuf" relancent leur production de poudre, les arrivages massifs et à bas prix de soja et de maïs sur le marché européen reprennent. En plus, le marché mondial de la poudre s'effondre à la suite d'une surproduction en Nouvelle-Zélande et en Australie. La crise économique réduit les débouchés et les achats des pays en voie de développement. La situation est ce qu'elle est en ce milieu de 1976, laissant face à face les acteurs dont aucun ne veut prendre la responsabilité de la situation ou en tirer les conséquences."⁴⁾

3) voir Giraudy, art. cité, p. 234

4) Idem.

I. ACTEURS COMMUNAUTAIRES ET EXTERIEURS

1. Acteurs officiels : Institutions et gouvernements.

Parmi ces acteurs, nous distinguons d'une part les acteurs officiels qui ont la charge de proposer et de prendre des décisions communautaires, à savoir le Conseil et la Commission. A ces deux principaux acteurs on peut ajouter ceux qui au sein du Conseil participent directement en tant que représentants de leurs Etats membres à la formation de ces décisions, ministres et représentants permanents des Etats membres. Outre ces institutions officielles actives, nous tenons compte également des acteurs officiels secondaires qui ont un rôle consultatif : le Comité économique et social qui assure l'expression de différentes catégories d'intérêts dans la Communauté européenne et le Parlement européen qui reflète en principe les clivages politiques tels qu'ils existent dans les Parlements nationaux des pays membres. A des degrés divers ces acteurs officiels, institutions de la Communauté, prennent des décisions ou contribuent à les prendre.

2. Acteurs officieux : groupes d'intérêt communautaires et nationaux.

Les acteurs officieux dans la Communauté sont constitués par le réseau vaste de groupements d'intérêts et d'autres associations qui assurent des agrégations d'intérêts dans les différents secteurs d'activités communautaires.^{4a)} Ces acteurs sont d'une part les groupements professionnels, syndicaux et de consommateurs constitués au niveau de la Communauté et d'autre part des organisations nationales correspondantes. Les organisations nationales se sont regroupées au plan communautaire afin de faire valoir leurs intérêts, de les défendre, ainsi que de chercher à infléchir les décisions communautaires en faveur de leurs membres. Elles forment, selon notre terminologie les groupes d'intérêt communautaires et nationaux.

4a) Il existe à l'heure actuelle environ 350 groupements communautaires.

a) Grouperments communautaires, en tant qu'interlocuteurs de la Commission.

Un vaste réseau de grouperments communautaires s'est constitué progressivement face au pouvoir naissant de la Communauté européenne. Au cours de cette évolution, la Commission ne s'est pas contentée d'agir par son poids propre comme centre de préparation et de mise en application des politiques communautaires, d'autant plus qu'elle ne dispose pas de soutiens politiques et fonde son pouvoir principalement sur le traité, la confiance des Etats membres et surtout sa compétence. Soucieuse de trouver des appuis, elle a dès le début joué la carte des organisations professionnelles. La politique de la Commission en cette matière peut être définie en peu de mots. Elle consiste pour l'essentiel à réserver la prérogative de la consultation et des rapports permanents aux seuls organismes constitués à l'échelon communautaire. Ainsi, en principe, la Commission ne traite-t-elle ni avec les confédérations et fédérations nationales, ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la Communauté.⁵⁾

Pour avoir le statut d'interlocuteur régulier, les groupes communautaires doivent satisfaire à deux exigences : une représentativité pour l'ensemble de la CEE, c'est-à-dire une représentation valable dans chaque pays, sauf pour les activités à implantation partielle et une autonomie suffisante. De telles règles, non codifiées juridiquement mais appliquées avec fermeté et continuité, ne pouvaient manquer d'encourager, voire de rendre indispensable, la formation d'un appareil d'intervention collective au niveau communautaire. Il est donc utile d'exposer

5) Ce principe a été battu en brèche lors des dernières négociations qui ont précédé l'élargissement de la CE. En effet, la Commission a consulté séparément les fédérations nationales des trois pays candidats. Cette habitude de contacts directs a introduit quelques distorsions dans le processus de consultation communautaire dans la mesure où certaines fédérations nationales appartenant aux nouveaux membres continuent parfois à emprunter cette voie directe, parallèlement à celle qui passe par les grouperments communautaires.

brièvement les raisons qui ont conduit la Commission à prendre une telle option. L'un des mobiles les plus évidents de cette préférence est que les autorités communautaires estiment avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de leur programme et la préparation de leurs dossiers. Autre motif de cette attitude : le refus de jouer le rôle d'arbitre entre les positions ou revendications des groupes nationaux, d'où l'obligation faite à ceux-ci de se rassembler et de présenter des points de vue communs. La Commission juge le concours des groupes indispensable non seulement pour lui fournir des détails ou précisions techniques, mais aussi pour faire connaître le sens et la portée des problèmes communautaires; elle espère que les groupes éclaireront leurs membres sur les problèmes de l'intégration et chercheront à préparer les consentements. En bref, le souci de la Commission est d'utiliser ce réseau de groupes pour renforcer la solidarité européenne et lui donner une forme organique qui a fait ses preuves lors de la crise de juin 1965 par les prises de position des organisations professionnelles sur le plan national ou communautaire.⁶⁾

b) Indicateurs de puissance et importance du secteur laitier.

L'analyse de ces acteurs et de leurs capacités d'influences peut être entreprise avec l'aide d'un ensemble d'indicateurs de puissance tels que : 1. L'importance du secteur et du groupement dans le secteur chiffres d'affaires, % de travailleurs et des ventes; 2. L'importance et la validité de la cause ou de l'intérêt défendus; 3. La représentativité et le nombre de membres, ex. : syndicats, paysans, entreprises; 4. Assiette financière; 5. Organisation et efficacité : a) effectif du personnel dirigeant et administratif. b) Compétence des dirigeants; c) leur autorité et prestige; 7. Image et réputation du groupe;

6) J. Meynaud, D. Sidjanski, op. cit., pp. 346-410.

8. Homogénéité ou divisions; 9. Relations avec d'autres groupes (coalitions, rivalités); 10. Réseau de contacts et d'accès auprès des institutions et des centres de décision.

Une approche consiste à évaluer l'importance du secteur agricole et laitier dans l'économie de la CE. Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés en première approximation. La part de l'agriculture dans le PIB au coût des facteurs représente 5 % en 1974, tandis que la part dans l'emploi est de 8,7 % en 1975. La population active occupée dans le secteur agricole en 1975 est d'environ 9 millions par rapport aux 101 millions qui correspondent à l'emploi total. A titre d'exemple, 2,9 millions sont employés dans l'agriculture en Italie, 2,5 millions en France et 1,8 en Allemagne, 0,25 en Irlande, contre 0,7 au Royaume-Uni. Le pourcentage le plus élevé est enregistré en Irlande soit 24,5 % de l'emploi total, suivi par l'Italie 15,8 %, la France 11,6 %, le Danemark 9,8 % alors qu'au Royaume-Uni ce pourcentage n'est que de 2,7 %. ⁷⁾ Ces quelques données fournissent des indications brutes sur l'importance du secteur agricole qui représente par ailleurs 7,7 % de la valeur des exportations de la CE en 1975. La CE demeure un grand importateur de produits agricoles dont la part est de 20,8 % du total de la valeur des importations en 1975.

Dans l'ensemble de la production agricole de la CE, le lait occupe une place importante avec quasi 19 %. Cette part varie selon les pays membres : 37 % au Luxembourg, 28 % en Irlande, 27 % aux Pays-Bas, 22 % au Royaume-Uni, 17 % en France et seulement 10 % en Italie. De plus la contribution du secteur laitier à la production agricole communautaire par produit est également variable : la production laitière allemande représente 27 % de la production communautaire de lait et celle de la France 25 %. A elles seules, l'Allemagne et la France produisent plus de la moitié de lait de la CE; suivent ensuite le Royaume-Uni avec 14 %, les Pays-Bas et l'Italie avec 11,1 %. ⁸⁾

⁷⁾ Annexes 1 et 2.

⁸⁾ Voir les annexes 3 et 4. Cette structure se reflète aussi dans la répartition du cheptel des vaches laitières (25,2 millions) selon les pays membres (annexe 5).

Ces indicateurs qui peuvent contribuer à l'analyse structurelle ne rendent pas entièrement compte de l'importance réelle de l'agriculture et de divers produits car ils ne prennent pas en considération le poids des secteurs en aval et en amont. Ces secteurs, dont les industries alimentaires font partie, sont étroitement dépendants de la production du lait. L'ensemble d'activités de transformation et de distribution développé autour des produits agricoles représente selon les estimations environ 20 % du PIB de la CE. Il est évident que cette dépendance mutuelle entre divers secteurs constitue le fondement objectif des alliances entre groupements qui les représentent.

c) Agrégation et représentation des intérêts

Cette fonction générale d'agrégation et de représentation est assurée au niveau global comme dans l'ensemble de la CE par des organisations centrales : le COPA et le COGECA sont les porte-parole des producteurs et des coopérateurs de divers secteurs agricoles; la section spécialisée du COPA pour le lait et les produits laitiers regroupe les fédérations nationales de producteurs et de coopératives de lait. L'UNICE est le représentant central de l'industrie de la CE; sa Commission des industries agricoles et alimentaires de l'UNICE (CIAA) constituée par les fédérations centrales nationales des industries transformatrices de produits agricoles, représente l'ensemble de l'industrie agro-alimentaire, indépendamment des subdivisions sectorielles qui sont couvertes par des organisations spécialisées par produit. Le COCCEE a la vocation de représenter tout le commerce dans la CE.⁹⁾ Du fait même qu'elles ont pour fonction de défendre les intérêts de tous les secteurs appartenant à l'agriculture, à l'industrie et au commerce, ces organisations centrales ne peuvent pas se consacrer à la défense exclusive des principales activités du secteur laitier de la CE. Une certaine convergence, voire une identité de positions face à la politique

9) J. Meynaud et D. Sidjanski, op. cit., pp. 41 à 78, 79 à 92, 163 à 234.

agricole existe au sein du COPA; tel n'est pas le cas dans l'industrie ou dans le commerce où le clivage est marqué entre produits concurrentiels. Il est dès lors naturel que des intérêts spécifiques de différentes branches de l'industrie et du commerce laitier soient pris en charge par des organisations spécialisées.

Ainsi les transformateurs d'une part et les commerçants des produits laitiers d'autre part, se sont réunis dans l'Association de l'industrie laitière de la CE (ASSILEC) et l'Union européenne du commerce des produits laitiers (EUCOLAIT). ¹⁰⁾ Par ailleurs il existe une Fédération européenne des fabricants d'aliments composés, pour animaux (FEFAC) qui représente le gros du fourrage dans la CE et l'ensemble des fabricants à l'exception du secteur coopératif et des petits fabricants; et une Association des industries des margariniers des pays de la CE (IMACE). Ces deux organisations sont directement intéressées aux problèmes que soulèvent les excédents de lait en poudre et de beurre. ¹¹⁾

10) ASSILEC groupe à la fois les coopératives et les industries privées pour tous les produits laitiers correspondant à environ 20 % du revenu agricole. Il comprend tous les pays membres à l'exception du Luxembourg ainsi que deux sections spécialisées : le lait concentré (ASFALEC) et le fromage fondu (ASSIFONTE). A titre d'exemple les usines Nestlé dans la CE qui transforment les produits laitiers en sont membres. EUCOLAIT représente les organisations du commerce de gros exportateur - importateur des pays membres de la CE, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande où le commerce libre est marginal. Au Danemark l'organisation commerciale est plus souple, ce qui n'exclut point que 97 % du commerce de beurre est aux mains des coopératives. ASSILEC possède trois commissions par produits : beurre, fromage et caséine.

11) FEFAC dont les membres cherchent à obtenir le ravitaillement meilleur marché notamment par des importations de soja. IMACE, affiliée à l'UNICE, regroupe les associations professionnelles margarinnières nationales dont celle des Pays-Bas qui compte UNILEVER parmi ses membres.

Ces indications rendent compte largement du poids effectif de ces organisations et de leurs membres dans l'économie de la Communauté. Elles ont l'avantage d'une certaine clarté au dépens de la réalité complexe du réseau organisé des intérêts aux niveaux nationaux et communautaire. En effet cette présentation simplifiée néglige quelque peu l'interdépendance intersectorielle qui peut exister du fait de l'appartenance multiple de certaines unités de base, industrielles ou commerciales, à plusieurs fédérations et à divers niveaux. De plus, outre les conflits d'intérêts qui se profilent parmi ces organisations sectorielles, ce tableau de la configuration des forces ne serait pas complet sans la présence d'un contrepoids naissant : les consommateurs.

Aux côtés de ces organisations qui se caractérisent par une haute capacité d'influence en raison notamment de leur position dans les activités de production ou de distribution dans les économies de la CE, les consommateurs apparaissent comme un groupe disposant d'une puissance potentielle qui n'a pas été utilisée pleinement. Leur faiblesse principale réside dans l'ambiguïté ou dans l'ambivalence de l'intérêt des consommateurs, des producteurs ou des travailleurs de la population. Dans ces conditions il s'agit d'un problème de priorité entre divers intérêts.^{11a)} Cependant du fait de la consommation de masse et de sa bonne presse dans l'opinion publique, ce groupe a un potentiel énorme comme l'ont démontré les actions de consommateurs aux Etats-Unis, au Canada et en Suède. Pour l'heure, les groupements de consommateurs européens sont privés d'une organisation efficace, ainsi que des connaissances et des moyens techniques dont disposent les autres organisation professionnelles ou grandes entreprises de production et de distribution.

Ayant un poids variable selon les pays, les consommateurs cherchent à s'affirmer comme une troisième force par rapport aux partenaires sociaux traditionnels. Leur objectif principal consiste à obtenir des biens de consommation à des prix bas en relation

11a) Il semble plus aisé de rassembler les hommes autour de leurs revenus que sur la base de leurs dépenses. La responsabilité des femmes dans ce domaine fait qu'elles constituent souvent l'élément dynamique de ce groupe.

avec la meilleure qualité possible. Dans la Communauté, plusieurs organisations se réclament des consommateurs : le Bureau européen des Unions de consommateurs BEUC, les organisations familiales COFACE, les coopératives de consommation EUROCCOOP et les organisations syndicales (CES et CGT CISL). A la suite de la dissolution du Comité de contact des consommateurs de la CEE, la Commission a décidé en septembre 1973 de créer un Comité consultatif des consommateurs CCC qui comprend trois représentants du BEUC un nombre égal de représentants du COFAC et d'EUROCCOOP, six représentants des divers syndicats ainsi que dix experts nommés par la Commission dont quatre sur proposition des organisations. La tâche du nouveau Comité est de représenter les intérêts des consommateurs auprès de la Commission et de lui donner des avis sur tous les problèmes relatifs à la conception et à la mise en oeuvre de la politique et des actions en matière de protection et d'information des consommateurs.

En tenant compte de ces structures encore lâches et du poids fort variable des organisations nationales de consommateurs, ¹²⁾ on peut estimer que pour l'instant la probabilité pour les consommateurs de jouer un rôle important dans le processus de décision communautaire est encore faible. Il n'en reste pas moins qu'il y a là, avec de nouveaux groupements d'intérêt public (écologiques, protection de la santé et des biens collectifs) une force politique qui tend à prendre une part plus déterminante dans toutes les décisions aux plans communautaire et national.

12) A titre d'exemple, le BEUC réunit des associations nationales de consommateurs qui vont des organisations relativement puissantes au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, à celles impuissantes en Italie qui ne bénéficient pas de soutien gouvernemental. En outre, il existe deux catégories d'organisations : associations des abonnés (700.000 abonnés au Royaume-Uni et 350.000 aux Pays-Bas) et associations sociales telle que l'AGV en Allemagne qui regroupe 30 associations diverses et dont le budget est alimenté à 70 % par les Länder et par le gouvernement fédéral.

d) Accès auprès des institutions et des centres de décision

Les groupements communautaires disposent de multiples accès auprès des institutions communautaires : accès principaux auprès des "pouvoirs actifs", Commission et Conseil accès secondaires auprès du Comité économique et social et du Parlement européen; accès médiats qui impriment la voie des gouvernements nationaux.¹³⁾ Outre ces accès, les groupements peuvent avoir recours à une série de moyens d'influence indirects en passant par l'opinion publique et les partis politiques.

Afin de maintenir une consultation organique avec les groupements d'intérêt, la Commission s'est entourée notamment dans le domaine agricole, d'un vaste réseau de comités consultatifs. Dans ces comités le COPA occupe la moitié des sièges aux côtés d'autres groupements. La FEFAC même dispose d'un siège au Comité consultatif des produits laitiers. Cependant quelle que soit l'importance des comités consultatifs, l'influence la plus efficace s'exerce directement auprès de la Commission lors de l'élaboration de ses propositions¹⁴⁾ au sein des réunions qu'elle convoque ou bien par la voie de contacts officieux que les groupements maintiennent avec les services de la Commission.

13) Pour la typologie systématique des accès, voir J. Meynaud et D. Sidjanski, op. cit., pp. 467 à 638.

14) Lors de l'élaboration des propositions de prix la Commission consulte seulement la COPA mais laisse de côté l'ASSILEC et l'EUCOLAIT. Au cours de ce processus, le Commissaire responsable reçoit des représentants du COPA sans que ce genre d'échanges et de contacts soient pratiqués avec d'autres associations communautaires. C'est un indice de l'importance que la Commission accorde au sujet des prix aux producteurs représentés par le COPA.

L'accès au Conseil est double : 1. les groupements ont la possibilité de s'adresser directement au président du Conseil. Ainsi par exemple, la FEFAC a adressé une lettre à M. J. Silkin, Président du Conseil des Ministres de l'Agriculture, Conseil des Communautés européennes, le 17 mars 1977. Le Présidium du COPA adresse également de temps en temps des communications au Conseil, coordonne l'envoi des messages en provenance des fédérations membres. 2. Les groupements agissant également sur les gouvernements par l'intermédiaire de leurs fédérations nationales lorsque une convergence de vues et une position commune ont pu être dégagées par consensus. En revanche, en cas de désaccord entre les membres ou d'un rapport de majorité et un rapport de minorité, ceux-ci recouvrent leur capacité d'influence autonome et cherchent à valoriser leurs intérêts auprès de leurs gouvernements; ces derniers assument souvent leur défense au Conseil. Cependant, à ce niveau aussi la situation est parfois complexe du fait de l'existence d'autres intérêts (exemple ceux des producteurs de margarine) ce qui conduit à un conflit d'intérêt et à un arbitrage gouvernemental. Dans la pratique, moins un groupement national a des chances d'être défendu par son gouvernement, plus il cherchera des appuis auprès de ses partenaires sectoriels et de leur organisation communautaire.

Au niveau des accès secondaires, le COPA coordonne l'activité des représentants de l'agriculture au sein du Comité économique et social, ainsi que les démarches auprès du Parlement européen. Mais ces institutions communautaires ont pour l'heure un rôle consultatif et une influence marginale sur le processus de décision communautaire. Une fois formulé leur avis, le CES et le PE sont rarement associés à la négociation finale qui se déroule à l'intérieur du Conseil avec la participation active de la Commission.

e) Coalitions et conflits d'intérêts

Sous l'angle de coalition au titre du problème des excédents laitiers et de concurrence entre les différents groupements, on

peut réunir d'une part les associations communautaires et nationales des producteurs et des transformateurs du lait : le COPA et sa section des producteurs de lait, les laiteries privées ou coopératives, ainsi que les associations de transformateurs du lait ASSILEC. En effet, sur ce chapitre des prix, l'ASSILEC s'aligne sur les positions du COPA.¹⁵⁾ Leur dépendance mutuelle est telle que les transformateurs ne peuvent qu'approuver toute mesure qui leur assure un approvisionnement suffisant en lait. La situation de l'EUCOLAIT est ambivalente : tout en considérant qu'une politique des revenus est une nécessité et que les excédents sont la conséquence d'une politique de marché mal orientée, il est comme le commerce en général libre-échangiste. Chacun de ces groupements a pour mission de représenter les intérêts agrégés de ses membres. Cet ensemble d'associations forme, malgré quelques divergences, une coalition favorable au prix élevé du lait et à diverses mesures de soutien garantissant un certain niveau de revenus aux producteurs et des rachats aux transformateurs.

La nécessité d'une politique de revenu est mise en relief par le fait suivant : Il existe dans la Communauté environ 1,5 million de petits exploitants qui vivent du prix du lait. "Le lait c'est notre salaire" proclament les manifestants à Bruxelles et au Luxembourg ainsi que dans les capitales nationales.¹⁶⁾ Sans représenter une part considérable dans la production globale du lait dans la Communauté, ces petits exploitants introduisent une rigidité du fait de leur nombre et de l'importance vitale que représente la vente du lait pour le revenu de leurs familles. Dispersés et relativement faibles, ils cherchent à compenser cette lacune par leur réunion au sein de groupements nationaux et européens, ainsi que par leurs alliances avec les grands exploitants.

15) Selon une règle coutumière ou économique, les transformateurs achètent toujours tout le lait livré par les producteurs.

16) Voir Jean-Louis Giraudy, page 235.

Un des facteurs de leur capacité d'influence réside dans leur force électorale et politique. Dans ce conflit général d'intérêts ils ont une place en vue aux côtés des autres producteurs, qui bénéficient grâce à eux d'une rente de situations de même qu'aux côtés des transformateurs. Ainsi, les intérêts convergents de ces différents groupements les conduisent à former une vaste coalition.

A l'opposé de cette coalition, une autre est constituée par des associations ou des groupes dont les intérêts sont souvent en conflit avec les associations de producteurs et de transformateurs : les éleveurs de veaux, de porcs et de volailles et en particulier les nouvelles structures d'exploitations à grande échelle qui se sont constituées sur la base des importations du soja et des avantages offerts par des aliments pour animaux à bas prix; ces associations trouvent à leur tour un allié naturel dans la Fédération européenne des fabricants d'aliments composés pour animaux (FEFAC) dont les unités de production leur fournissent la matière première pour leur élevage. Dans la mesure où la production de ces aliments composés pour animaux reposent sur les importations de protéines et de soja, notamment en provenance des Etats-Unis, les intérêts de ces associations convergent, s'ils ne se confondent pas avec ceux de certains acteurs extérieurs tels que précisément les Etats-Unis et les producteurs et exportateurs de soja et de protéines américains.¹⁷⁾ Au côté des Etats-Unis on trouve également d'autres pays exportateurs de produits agricoles tels que le Brésil, l'Argentine, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

17) Dans son avis du 27 janvier 1977, le Comité économique et social observe : "1.3.6. La politique agricole des Etats-Unis semble de plus en plus s'orienter vers l'exportation de céréales et de tourteaux pour lesquels la demande extérieure a toute chance de se maintenir à un haut niveau." ... 1.3.8. La "stratégie agro-alimentaire" américaine des dernières années n'a pas satisfait tout le monde aux Etats-Unis mêmes, comme en témoignent certaines critiques à l'égard d'un usage diplomatique de "l'agri-power". Un changement radical de la politique commerciale américaine n'est guère prévisible, car elle est appuyée par la majorité des agriculteurs et par l'énorme complexe agro-alimentaire industriel et commercial qui occupe une part très importante de la population active (20 % du total dont 4 % pour la production agricole proprement dite). En effet, ce complexe occupe remarquablement les marchés intérieurs et extérieurs, Il est en outre servi par la plus forte capacité de recherche et d'innovation du monde."

Dans la mesure où les gouvernements de ces pays prennent la défense des intérêts de leurs producteurs et de leurs exportateurs, ces gouvernements agissent en principe en tant que groupes d'influence extérieurs qui cherchent à infléchir les décisions de la Communauté en faveur de leurs exportations. Leur action d'influence est souvent convergente sinon concertée avec celle des groupements d'éleveurs de volaille, de porcs et de veaux et des membres de la FEFAC. Leur intérêt commun consiste à garder les accès libres à l'importation de ces produits de base afin de les obtenir à des prix les plus bas possibles. A leur position d'acteurs officieux, par rapport aux institutions et aux gouvernements de la Communauté, les gouvernements de ces pays ajoutent également leur capacité de participation officielle au sein de certaines organisations internationales telles que le GATT et la CNUCED. En ayant recours aux normes et obligations du GATT en particulier, ils ont la capacité de sauvegarder le libre accès du soja dans la Communauté.¹⁸⁾ Les industries de l'alimentation animale ont, selon certains observateurs, contribué à aggraver le déséquilibre du secteur laitier notamment en freinant les exportations de lait en poudre de la Communauté pendant la crise des protéines et en faisant perdre aux producteurs européens une partie de leur marché traditionnel dans les pays tiers.¹⁹⁾ Dès lors, la baisse des prix mondiaux par rapport aux prix d'intervention communautaire a rendu et continue à rendre plus difficile la liquidation des stocks de lait en poudre qui s'amoncellent dans la Communauté. Ainsi ce problème des excédents a non seulement une dimension économique mais aussi une dimension politique liée au poids des groupements d'intérêts, à l'autonomie décisionnelle des autorités publiques et plus généralement à la configuration des forces politiques.

18) Ils semblent aussi en mesure de freiner certaines mesures prises par les Neuf visant à incorporer 400.000 tonnes de poudre dans l'alimentation animale. Voir Giraudy, p. 235.

19) Giraudy, p. 236.

II. ELEMENTS DU DESEQUILIBRE LAITIER

1. Objectifs et réalisation de la PAC

Pour présenter schématiquement les objectifs et les réalisations de la politique agricole commune dans laquelle s'insère le problème des excédents laitiers, nous reproduisons le tableau synoptique élaboré selon le rapport de la Commission par M. Pierre Baudin.²⁰⁾ Ce tableau fait apparaître en regard des objectifs de la politique agricole les résultats positifs ainsi que les résultats négatifs de cette politique. Parmi les résultats négatifs, on mentionne l'accroissement de la dépendance de l'agriculture vis-à-vis de l'amont et de l'aval ainsi que la persistance des écarts entre régions et entre types de production et d'exploitation; de même que la dépendance de la Communauté pour les concentrés protéiques destinés à l'alimentation animale. Deux autres aspects négatifs apparaissent en filigrane : l'accroissement des excédents laitiers et l'augmentation des dépenses du FEODA.

2. Accroissement de la production laitière

C'est une conclusion qui se dégage des travaux de la Commission ainsi que de ceux des organisations professionnelles : l'accroissement de la production du lait dans la Communauté à un rythme moyen d'environ 1,5 % par an. Se fondant sur la proposition - programme de M. Lardinois²¹⁾ et le rapport de M. Muller,²²⁾

20) "Politique agricole commune : Réflexion sur un bilan", Revue du Marché Commun, mars 1976, p. 131.

21) Programme d'action 1977 - 1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 6 juillet 1976.

22) François Muller, les excédents de produits agricoles dans la Communauté pour la viande bovine et des produits laitiers, Rapport présenté au Comité de recherche sur l'unification européenne, Bruxelles, juin 1977.

il est possible de résumer les principaux facteurs de cet accroissement de la façon suivante : cet accroissement présente un aspect de rigidité du fait même de la relation qui existe entre le prix et la production du lait et le revenu des exploitants et en particulier des petits exploitants dans la Communauté. La production accrue n'est pas résorbée car la consommation humaine demeure constante alors que la consommation de lait écrémé liquide par les agriculteurs pour l'élevage du bétail est tombée de 16,7 millions de tonnes en 1960 à 5,8 millions de tonnes en 1973. ²³⁾

L'accroissement de la production est due notamment aux trois facteurs : 1. l'augmentation des troupeaux que l'on enregistre dans la Communauté. Certes il existe là non seulement une interdépendance entre lait et viande mais également un lien de substitution. Néanmoins cette substitution possible n'est pas réalisable dans un court terme du fait que le lait constitue le salaire principal de l'agriculteur et que la viande demande des investissements à plus long terme. 2. Le deuxième facteur est constitué par l'accroissement de la productivité due notamment à la mécanisation ainsi qu'à la rationalisation et à la spécialisation des exploitations laitières. De plus, les pays qui accusaient un certain retard dans le rendement comme la France, ont enregistré dès 1972 une hausse très forte du rendement des vaches (en un an de 3050 à 3400 kilos²⁴⁾). 3. Le troisième facteur est constitué par divers soutiens à la production du lait, soit sous forme de prix d'intervention en faveur du lait en poudre soit sous forme d'encouragement de la part des laiteries dont la collecte du lait représente à peu près 90 % de tout le lait collecté dans la Communauté. ²⁵⁾ Dans ces conditions il est évident que les investisse-

23) François Muller, op. cité, p. 21 et Programme d'action, p. 6.

24) François Muller, p. 22.

25) Georges Sublot, L'Equilibre des marchés de lait et de la viande bovine dans la Communauté économique européenne. Problématique générale, Rapport présenté au Comité de recherche sur l'unification européenne, Bruxelles, juin 1977, pp. 3 et 4, et Programme d'action, p. 4.

ments effectués dans les laiteries constituent une contrainte en obligeant à prévoir des amortissements plus longs. Ils introduisent ainsi une rigidité et incitent les laiteries à maintenir sinon à augmenter leur production et leur commercialisation du lait. A ce propos le Comité économique et social estime dans son Avis sur le programme d'action 1977 - 1980 qu'il faut distinguer les investissements de création des investissements de modernisation ou de rationalisation. Ces derniers s'imposent aussi bien au niveau de l'exploitation et de la production qu'au niveau des laiteries sans quoi on risquerait de diminuer la compétitivité des unités existantes. ²⁶⁾ Les engagements à la production sont dus également et surtout à l'accroissement des prix, point sur lequel les intérêts des producteurs et des laiteries coïncident.

3. Produits dérivés et produits concurrents

Deux principaux produits sont à retenir, le beurre et le lait en poudre ainsi que leurs concurrents la margarine et tourteaux de soja.

a) Stocks de beurre

La politique laitière de la Communauté avait conduit notamment à une augmentation des stocks de beurre à laquelle correspondait une diminution de la consommation de ce produit dans la Communauté. Cette diminution est attribuée notamment au problème de santé et à la relation entre la consommation du beurre et le taux de cholestérol telle qu'elle a été présentée au grand public. Il en découle une question fondamentale concernant d'une part l'information sur les différents produits ainsi que son bien-fondé.

Afin de résorber une partie des excédents, la Communauté a eu recours à des exportations subventionnées de beurre à destination de l'Union soviétique (200.000 tonnes en 1973). Cette opé-

26) Avis cité, 2.3.1.

ration a permis d'assainir d'un coup le marché mais a provoqué des tollés dans l'opinion publique. A cet égard, les institutions communautaires ont été accusées de brader du beurre au profit de consommateurs non communautaires avec les deniers des contribuables européens.

A ce propos M. Muller constate que "ceci est certes exact, mais il n'aurait pas été possible d'écouler auprès du consommateur européen une quantité supplémentaire de beurre d'une telle importance". Par ailleurs, il faut rappeler le coût très élevé du stockage et de la conservation du beurre. Simultanément, tout en cherchant à diminuer les stocks de beurre, la Communauté est obligée selon les termes de l'accord d'adhésion de la Grande-Bretagne, à importer du beurre en provenance de la Nouvelle-Zélande. M. Muller constate ²⁷⁾ que ce beurre importé est européenisé. Enfin la diminution de la consommation du beurre est due également à une forte concurrence de la margarine et des graisses végétales. Ces graisses végétales importées sans droit de douane dans la Communauté, sont vendues à des prix très concurrentiels et bénéficient du label de produit "bon pour la santé".

Cet exemple révèle les difficultés que rencontre la Commission dans ses tentatives visant à équilibrer ce secteur. En effet, la Commission est confrontée à un ensemble de contraintes : contrainte due à l'augmentation de la production du lait et du beurre, contrainte du stockage et des dépenses que cela entraîne, réactions de l'opinion publique face aux exportations subventionnées à destination de l'URSS ainsi que des contraintes concernant les importations. La solution du problème apparaît comme d'autant plus difficile qu'elle est liée à la concurrence de la margarine et à l'importation libre des graisses végétales. Ainsi, la Commission et le Conseil sont en face d'intérêts puissants et contradictoires.

27) F. Muller, op. cit., p. 22.

Le fonctionnement des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers est affecté par cette double disharmonie de la protection extérieure : entre les matières grasses butyriques et les matières végétales importées à droit zéro ou à droit de douane peu élevé (huile); les protéines du lait et les protéines végétales qui sont importées généralement sans prélèvement ni droit de douane. Cette situation éclaire le conflit qui va en résulter entre exportateurs et importateurs de beurre dans la Communauté soutenue notamment par les pays intéressés (Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni); producteurs de beurre et importateurs des graisses végétales, producteurs et commerçants de margarine dans la Communauté.

b) Lait en poudre et soja

Dans ce secteur la relation de prix lait / soja est bien connue. ²⁸⁾ Cette relation favorable au lait depuis 1968 et surtout depuis la crise du soja en 1973 - 1974 constitue une incitation supplémentaire à la production laitière et à son intensification.

En raison notamment du prix élevé d'intervention en faveur du lait en poudre et surtout des encouragements depuis 1973 parallèles d'ailleurs à la baisse des prix d'intervention du beurre, on assiste à une augmentation de la production du lait en poudre. A cette augmentation de la production ne correspond pas, cependant un accroissement de la consommation de ce produit, soit en tant qu'aliment humain, soit en tant qu'aliment pour animaux. En effet, l'interdiction à l'exportation du lait en poudre en 1973 a eu pour effet de provoquer une certaine perte des marchés traditionnels dans les pays tiers. En raison des difficultés pour écouler les produits aux conditions commerciales, tant sur le marché international que sur le marché intérieur, les stocks de lait écrémé en poudre se sont progressivement accumulés pour dépasser 1,3 millions de tonnes en juin 1976. ²⁹⁾

28) Programme d'action, p. 4.

29) Programme d'action, p. 8.

"Alors que le prix d'intervention du beurre a augmenté de 29 % en 6 ans, soit près de 5 % par an, celui de la poudre de lait s'est accru de 121,5 % ou de 20 % par an par rapport à la phase pendant laquelle les prix étaient bloqués. Comme les produits concurrentiels sont importés sans protection douanière et que leurs prix ont même diminué sous l'effet de la baisse relative du dollar, l'écoulement naturel que constitue l'alimentation du bétail est devenu difficile pour les quantités supérieures aux quantités minima naturellement incluses dans ces aliments."³⁰⁾

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, cette situation va se trouver aggravée du fait de la concurrence des importations de soja et de la collision d'intérêt entre les industries d'aliments pour bétail et les éleveurs, leurs clients, qui cherchent ces aliments à des prix les plus bas. Les importations ont augmenté en raison notamment de la baisse du prix du soja qui coïncide avec des prix élevés de lait en poudre. Ces baisses sont dues non seulement à l'accès libre de droits de douane, mais également à la baisse du dollar et à l'accroissement de la production de soja aux Etats-Unis. Ainsi à ces éléments économiques de production et de concurrence s'ajoute le facteur influence des intérêts en présence.

La situation actuelle en 1976-77 accuse un grave déséquilibre dans ce domaine. "Dans la Communauté, la production de lait en provenance d'un cheptel de 25,2 mio de vaches laitières a atteint, en 1975, quelque 91,7 mio de t. (91,3 mio de t. en 1974). Face à cette production en hausse, la consommation humaine de produits laitiers, en légère diminution, s'établissait à l'équivalent de 85,4 mio de l. de lait. Les livraisons de lait aux laiteries se sont établies à 91,5 mio de t. contre 80,9 mio de t. en 1974. En fin d'année, le stock de beurre était de 164.000 t. et celui de poudre de lait écrémé de 1,1 mio de t. L'excédent structurel aura tendance à s'accroître dans le futur, sous l'influence d'une production croissante face à une consommation stagnante ou même en léger déclin. L'augmentation constante des rendements, y compris

30) F. Muller, Rapport cité, p. 24.

l'effet permanent d'une relation de prix favorable entre le lait et le soja, l'augmentation du taux de livraison de lait aux laiteries, la fin de la phase actuellement descendante du cycle de vaches laitières sont autant d'éléments qui laissent présager une augmentation de la production et, par voie de conséquence, de l'excédent dans les années à venir.³¹⁾ Ce déséquilibre se répercute directement sur les dépenses du FEOGA (section Garantie) en faveur du secteur laitier : celles-ci sont passées de 600 mio d'UC en 1968/69 dans la Communauté à Six, à 1.521 mio en 1973 dans la Communauté à Neuf et les crédits prévus pour 1976 s'établissent à environ 1,9 mia d'UC.

31) Programme d'action, paragraphes 16 et 19, pp. 9 et 11

III. PROCESSUS DE DECISION

Afin d'analyser ce processus de décision qui va aboutir à la fixation des prix et à quelques mesures le 26 avril 1977, nous examinerons brièvement son origine ainsi que les positions des institutions, des Etats membres et des organisations professionnelles; puis nous rappellerons les deux phases du processus de négociation ainsi que la décision sur laquelle débouche ce long marchandage; en dernier lieu, le tableau synoptique reproduira les positions des principaux acteurs et les mesures adoptées par la décision finale.

1. Programme d'action de la Commission ³²⁾

Le programme d'action est à l'origine de la décision du 26 avril 1977. En raison des diverses contraintes, la Commission a cherché à développer une politique globale à la fois sur l'offre et sur la demande de produits laitiers, ainsi que sur les produits concurrentiels. Ce programme de la Commission comprend les éléments suivants : a) réduction du cheptel laitier par l'introduction d'un régime communautaire de prime de non livraison du lait et de reconversion; b) suspension des aides nationales et communautaires dans le secteur laitier pendant trois ans; c) introduction d'un prélèvement de coresponsabilité, y compris une procédure de consultation; d) élargissement des marchés de la Communauté; e) mesures permettant une réduction des déséquilibres visés au paragraphe 4.

En relation avec ce dernier point la Commission propose de tenir compte de l'évolution de prix à l'importation des protéines végétales lors de la fixation du prélèvement de coresponsabilité sur les producteurs de lait.

La Commission estime qu'il sera possible de remédier partiellement au déséquilibre existant entre les matières grasses butyriques d'une part et les matières grasses végétales d'autre part

32) Le programme d'action, par. 14.

en instaurant dans le cadre de la politique agricole commune une taxe sur les huiles et graisses végétales (TDC 1507, TDC 1504). Cette taxe devrait frapper à la fois le produit importé et indigène. Son montant devrait correspondre à celui du prélèvement de coresponsabilité sur le lait. ³³⁾

Le programme d'action de la Commission a suscité une série d'avis et de réactions. Il a obligé les institutions ainsi que les Etats membres et les groupements concernés à définir leurs positions face à une proposition globale contenant des mesures concrètes.

2. Coalition de soutien

La coalition de soutien est formée du noyau COPA-COGECA et de l'ASSILEC ainsi que de leur allié EUCOLAIT.

a) COPA - COGECA

Dans leurs observations sur les propositions de la Commission, ³³⁾ la COPA et le COGECA estiment que "la persistance d'un déséquilibre fondamental entre l'offre et la demande sur le marché laitier est de nature à mettre en danger non seulement le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers mais encore de la politique agricole commune elle-même. C'est pourquoi le COPA et le COGECA estiment avec la Commission qu'il est nécessaire de mettre sur pied un vaste programme d'action portant sur plusieurs années englobant toute une série de mesures agissant à la fois sur l'offre et sur la demande des produits laitiers de façon à rétablir un meilleur équilibre sur le marché laitier de la Communauté".

33) Observations du COPA et du COGECA sur les propositions contenues dans les projets de règlement et de décision adoptés par la Commission du C.E. en application de son "Programme d'Action 1977 - 1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier, Bruxelles, 5.11.1976, p. 3.

Le COPA et le COGECA déplorent en outre que la Commission ne mette l'accent que sur certaines causes de la situation actuelle et omette de citer les causes qui résultent directement de la politique menée par les Instances Communautaires.

A cet égard le COPA et le COGECA ont souligné que la situation actuellement difficile du marché laitier résulte également de :

- l'absence d'une politique communautaire globale dans le secteur des corps gras et des protéines;
- l'absence d'une politique communautaire visant l'utilisation exclusive de matières grasses butyriques et de matières azotées lactiques dans les produits laitiers;
- la fixation de l'aide pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux à un niveau inférieur à celui correspondant aux augmentations cumulées du prix d'intervention du lait écrémé en poudre;
- l'absence d'une véritable politique commerciale communautaire à long terme;
- l'inadaptation des instruments de gestion et les erreurs dans la gestion des marchés pour les divers produits laitiers, notamment le lait écrémé en poudre;
- l'insuffisante efficacité de la politique d'aide alimentaire qui devrait répondre aux besoins du Tiers Monde et comporter notamment une aide progressivement croissante, des engagements pluri-annuels, et la constitution de stocks de sécurité pour satisfaire la demande en période de pénurie;
- les importations de produits laitiers effectuées dans le cadre du Protocole No 18 du Traité d'adhésion, sans qu'il soit tenu compte de la situation du marché.

C'est d'ailleurs pour ces motifs que le COPA et le COGECA rejettent toute responsabilité, notamment financière, pour l'écoulement des stocks existants, qui doit relever des Pouvoirs Publics.

Pour le COPA et le COGECA il ne ^{serait} ~~serait~~ être question d'accepter les propositions de la Commission en matière de coresponsabilité financière des producteurs de lait tant que l'ensemble des conditions et de modalités mises en avant dans la lettre du COPA à M. Lardinois du 29.6.1976 n'auront pas été satisfaites. Parmi ces conditions ces deux organisations mentionnent la garantie de prix, la prise en charge par les autorités publiques de la résorption des stocks existants, le respect de la préférence communautaire, la collaboration avec la Commission lors des préparations de mesures de restructurations; la tenue d'un compte spécial qui serait géré paritairement par la Commission, les producteurs laitiers et le secteur de la transformation laitière; la poursuite des aides octroyées aux exploitations laitières et aux entreprises de transformation du lait. En outre l'introduction d'une taxe sur certaines matières grasses proposée par la Commission constitue une autre condition essentielle de l'acceptation d'un prélèvement de coresponsabilité. Elles estiment également que la politique d'encouragement des investissements est indispensable en vue de la rationalisation et de l'amélioration structurelles des entreprises transformatrices du lait.

Elles déplorent que les intentions de la Commission visant à élargir les marchés de la Communauté dans le secteur laitier n'aient pas été concrétisées par des propositions de règlement. En outre, elles rappellent qu'elles ont toujours appuyé l'idée de favoriser l'utilisation de lait écrémé liquide à la ferme et là où cette utilisation est techniquement possible (groupements de producteurs, coopératives d'élevage) par des mesures garantissant à long terme l'approvisionnement à un prix compétitif par rapport aux protéines de substitution de l'ensemble du lait écrémé. Une action analogue pour le lait écrémé en poudre ainsi qu'une action visant à encourager l'utilisation du lait écrémé en poudre dans la farine de boulangerie devraient également être envisagées actuellement.

Par ailleurs, le COPA et le COGECA sont d'avis que les primes de non commercialisation du lait et de conversion constituent un

élément très positif. Ces deux organisations sont néanmoins opposées à la condition que pour bénéficier de la prime de conversion le producteur doit démontrer qu'il a livré une quantité minimum à déterminer de lait ou de son équivalent en produits laitiers au cours de l'année de référence.

Elles soulignent qu'une restructuration et une réorientation vers l'élevage bovin ne se fait pas du jour au lendemain. Une importante mise de fonds au départ est indispensable et les rentrées n'auront lieu que quelques années plus tard. Seuls les exploitants aisés peuvent envisager une telle réorientation; pour les exploitations modestes une reconversion implique une reconversion en dehors du secteur laitier : la récession générale que connaît l'ensemble de l'économie européenne risque de rendre un tel déplacement équivalent à une mise au chômage. Par ailleurs, la vente du lait représente le salaire journalier de l'agriculteur et comme tel remplit une fonction bien précise. Dans l'ensemble, ce genre de mesures - primes de reconversion - amènerait à une extension de la politique structurelle réclamée par tous.

b) ASSILEC

En général les transformateurs considèrent que la distinction entre excédents structurels et conjoncturels est difficile à établir, les incidences d'éléments non maîtrisables influençant grandement la production et les répercussions d'une production importante étant amplifiées au niveau des produits qui se conservent, tels que le beurre et la poudre de lait.

Les organisations de transformateurs ont sur la question des excédents des positions tout à fait similaires à celles des producteurs bien qu'ils considèrent que ce n'est pas à eux à prendre position sur ce point. Il existe entre les transformateurs et les exploitants agricoles une solidarité de fait : le principe étant pour les transformateurs d'acheter tout le lait offert par les laiteries.

Ce lien pourrait les amener à formuler des positions très semblables quant à la PAC. Ils soutiennent la revendication du COPA

au sujet du prix. De même en matière de taxe de coresponsabilité "il ne peut naturellement être question pour les transformateurs laitiers de prendre en la matière une position différente de celle des producteurs". ³⁴⁾ L'ASSILEC et ses membres se sont associés aux conditions posées par le COPA en y ajoutant des conditions supplémentaires notamment sur les moyens d'assurer le prix indicatif aux producteurs et sur la place plus grande à donner aux exportations parmi les remèdes à apporter au déséquilibre actuel. ³⁵⁾

Les transformateurs sont acquis à une taxe à l'importation des protéines, ainsi qu'à une taxe sur les matières grasses qui permettraient de dégager des ressources et d'harmoniser les conditions de concurrence. Cependant, ces mesures ont peu de chance d'être adoptées en raison de la réticence de certains Etats membres et des problèmes qu'elles soulèveraient au GATT. De plus, ces mesures se heurtent à l'opposition du patronat, des syndicats ouvriers et des consommateurs qui tous visent à maintenir les prix bas afin d'éviter leur pression sur les prix industriels. ^{35a)} Favorables à l'encouragement à la consommation, ils sont d'avis que les mesures proposées sont trop restrictives. Quant à l'aide alimentaire, tout en souhaitant son développement, ils suggèrent que la Commission devrait prendre des mesures pour éviter la perturbation des courants d'échanges traditionnels.

Ils estiment également que des erreurs d'appréciation de la Commission (hausse trop limitée de la restitution à l'exportation) ont fait marquer des possibilités d'écoulement sur le marché extérieur. Ils critiquent en outre de concert avec l'EUCOLAIT la lenteur de l'appareil bureaucratique communautaire et des décisions qui sont parfois prises à contre-courant et occasionnent des pertes de débouchés considérables.

34) ASSILEC, J.G. Recue, Bil 1/10/76 No 368

35) Editorial de l'ASSILEC, Bil No 372.

35a) Réunion du 17 mai 1977.

c) EUCOLAIT

Cette association s'aligne sur plusieurs positions des producteurs et des transformateurs tout en reflétant les intérêts et les motivations du commerce de gros, importateur - exportateur.

Ainsi par exemple, l'EUCOLAIT "ne peut que constater que la base donnée par le Traité de Rome, c'est-à-dire d'assurer les revenus des agriculteurs, est un grand handicap pour la politique des prix."³⁶⁾ Sur ce point, il s'abstient tout en reconnaissant que la politique des revenus est une nécessité. D'autre part, il considère que les échanges intracommunautaires ont témoigné d'un développement beaucoup plus important qu'il n'aurait été possible par des échanges bilatéraux.

Sur le plan de la politique commerciale, l'EUCOLAIT libre-échangiste accuse des divergences de vues avec l'industrie et les producteurs qui sont, du fait de leur situation, à tendance protectionniste. Cependant, ils sont d'accord pour constater que l'adhésion du Royaume-Uni a signifié un changement pour la politique commerciale en raison des rapports traditionnels que ce pays maintient avec la Nouvelle-Zélande. Quant aux efforts d'exportation, les commerçants soutiennent les transformateurs qui se plaignent de la lenteur et de la publicité des décisions prises par le Comité de Gestion en ce qui concerne les restitutions à l'exportation, empêchant les produits communautaires d'être concurrentiels face aux produits néo-zélandais et aux australiens. "Par sa lourdeur, par son automatisme, par la publicité qui est faite autour de toutes les décisions d'application (notamment le montant des restitutions à l'exportation), la gestion communautaire pénalise l'ensemble des exportateurs européens".³⁷⁾

36) Réponse de l'EUCOLAIT à notre questionnaire, Bruxelles, 11 mai 1977, p. 2, Q 2.

37) Rapport Moral présenté par Francis Lapatre, président, à l'Assemblée générale ordinaire annuelle de 1976 de la Fédération nationale de l'industrie laitière, Paris.

Ensemble avec les producteurs et les industriels, les commerçants regrettent l'absence d'une politique commerciale commune à moyen et à long terme. Sur ce plan aussi, leurs points de vue convergent, bien que les commerçants mettent l'accent en particulier sur la lutte contre les discriminations commerciales pratiquées par les Etats-Unis.

Tout en n'approuvant pas l'introduction des taxes à l'importation des protéines, l'EUCOLAIT a élevé des protestations contre la valorisation des protéines et des matières grasses. Commerçants des produits laitiers, les membres de l'EUCOLAIT forment sur l'essentiel une coalition de défense avec les producteurs et les transformateurs de ces produits.³⁸⁾

3. Coalition d'opposition

Par opposition à ces organisations sus-mentionnées, deux associations vont, par la nature même des intérêts qu'elles défendent, se trouver dans une position d'auto-défense face à certaines mesures proposées par la Commission.

a) IMAGE

L'Association européenne des fabricants de margarine IMAGE s'oppose à toute taxe sur les matières grasses, végétales et marines. Sur ce point, il est intéressant de constater que la Commission a proposé deux solutions à option et que le Conseil dans sa décision définitive a opté pour des mesures d'écoulement pour le beurre en écartant l'introduction de la taxe sur les matières grasses. On se souvient qu'en 1963, le Conseil des Ministres de l'agriculture a décidé d'établir une taxe sur les matières grasses. Cette décision approuvée en principe par tous les Etats membres est restée lettre morte du fait de l'opposition de la part des gouvernements néerlandais et belge auxquels s'est joint le gouvernement allemand.

38) D'autant plus que dans ce secteur le commerce libre est marginal en Angleterre.

b) FEFAC

La Fédération européenne des fabricants d'aliments composés s'oppose également à certaines mesures visant à réduire les importations de soja dans la Communauté européenne. Cette importante Fédération qui regroupe, à l'exception du secteur coopératif et des petits fabricants, l'essentiel des tonnages produits dans la Communauté, a pour objectif d'assurer à ses membres le ravitaillement meilleur marché des produits de base. Dans ces conditions on peut estimer que si le lait devenait un produit concurrentiel, les membres de cette Association n'hésiteraient pas à utiliser davantage de poudre de lait dans la fabrication d'aliments composés. Cette incorporation de la poudre de lait a été pratiquée avec l'aide de la Communauté. A l'heure actuelle cependant il semble difficile d'envisager la possibilité de substituer la poudre de lait au soja. Afin de maintenir les prix bas du soja, les membres de cette Association combattent à la fois toute restriction à l'importation du soja, ainsi que toutes taxes qui pourraient être imposées à ce produit à l'intérieur de la Communauté. A cet effet, ils trouvent des alliés parmi les éleveurs de volailles, de vœux et de porcins. Le soutien des éleveurs de porcins leur semble d'autant plus acquis qu'il paraît douteux que leur élevage puisse supporter une augmentation de prix d'aliment pour porcins.

En mars 1977, la FEFAC a adressé une lettre au Président du Conseil des Ministres de l'agriculture et formulé ses demandes : "Nous vous demandons de bien vouloir promouvoir un gel du prix net en décidant une augmentation de l'aide pour la poudre de lait écrémé incorporée dans les substituts du lait, du même montant en UC que celle du prix d'intervention pour la poudre de lait écrémé, soit au début du prochain exercice laitier, soit en septembre."

La Commission envisage de créer de nouvelles réglementations permettant aux fabricants d'aliments composés d'acheter la poudre de lait écrémé en gros sur le marché et non des stocks

d'intervention. "Nous vous demandons de remettre ce plan d'au moins un an ou de convertir de la poudre de lait écrémé en sacs en gros tas aux frais de la Commission. Nous vous prions de bien vouloir soutenir la création d'une "sortie de secours" pour les fabricants de substituts du lait - qui payent déjà trois fois le prix payé par les fabricants d'aliments composés - de telle sorte qu'ils puissent acheter à l'intervention de la poudre de lait écrémé à tout moment et sans payer de supplément".

"Nous pensons que l'introduction d'une aide spéciale de 5.5 UC par 100 kg de lait liquide écrémé fourni aux éleveurs de porcs, comparée avec l'aide générale de 4 UC par 100 kg pour le lait liquide écrémé utilisé pour l'alimentation du bétail est indésirable".

c) Le Comité consultatif des consommateurs

Pour des motifs différents, les consommateurs soutiennent toutes les mesures visant à réduire les prix à la consommation. De ce fait, leurs intérêts coïncident en partie du moins avec ceux de la FEFAC et de l'IMACE.

Le CCC constate qu'il y a des déséquilibres entre différents aspects structurels et sociaux de la politique agricole commune, ainsi que des erreurs de conception.³⁹⁾ Il estime que les décisions, en particulier sur les prix, ont contribué à la conservation de la structure agricole, 10 % seulement des dépenses ayant été consacrées pour la politique structurelle. Cette politique des prix a créé des excédents non vendables, dont le coût pour la Communauté augmente d'année en année plus rapidement : 1974 = 3,7 mrd d'UC; 1975 = 4,5 mrd d'UC, pour atteindre probablement en 1976 5,8 mrd d'UC. Cette politique inquiète les Gouvernements, elle irrite les pays tiers, les consommateurs et les agriculteurs eux-mêmes, à l'exception d'une minorité d'agriculteurs qui bénéficient de rentes de situation considérables.

39) Proposition d'avis du Comité consultatif des consommateurs sur la politique agricole commune, CCC - 127/76, Bruxelles, 7 octobre 1976, p. 2.

Le CCC critique la pratique des prix à la production uniformes pour les exploitations à forte et à faible productivités. En entravant le processus de sélection dans l'agriculture, cette politique a eu comme conséquences des excédents structurels. "Une telle production excédentaire est absurde et accentue les problèmes de jour en jour. Son financement ne pourra plus être assuré. Ce séchage du lait est un immense gaspillage en argent et en énergie. Tout en créant une nouvelle industrie, l'agriculteur ne profite que de 10 % de ces milliards dépensés. A eux seuls, les frais de la politique commune pour le marché du lait vont progresser en 1977 pour s'établir à beaucoup plus de 2 milliards d'UC, soit 25 % du budget de la CEE. Cependant, grâce au système d'interventions et aux exportations subventionnées vers les pays tiers, la production agricole n'a plus besoin d'être seulement orientée vers les possibilités d'écoulement dans des conditions normales car elle a trouvé ainsi un débouché artificiel apparemment illimité." 40)

Le CCC se prononce donc pour une politique structurelle et de sélection qui conduit à un blocage, voire à une baisse du prix. Des exploitations "marginales qui doivent être maintenues pour des raisons d'ordre social, régional ou afférentes à la protection de l'environnement, doivent recevoir des aides directes en matière de revenus." 41)

Les consommateurs estiment qu'un auto-approvisionnement à 80 % est propre à éviter à la fois la surproduction et la pénurie. 42) Le 20 % restant pourrait être fourni par le marché international (EU, Nouvelle-Zélande, Australie et Canada notamment). Par ailleurs, la sécurité d'approvisionnement serait assurée par une politique d'importation et d'exportation au moyen de contrats à

40) Ibid, p. 3.

41) Ibid, p. 5.

42) Voir l'annexe no 6 a

plus longs termes. Cette politique devrait aboutir à des conditions de prix et d'approvisionnement plus stables dans la CE et dans le monde, sans pour autant entraver la concurrence au détriment du consommateur. En conclusion les consommateurs estiment que la politique agricole commune a été surtout orientée vers la protection des intérêts des producteurs et non pas de ceux des consommateurs.

4. Avis du Comité économique et social

Dans son avis, le Comité économique et social tout en ne désapprouvant pas la proposition visant à la suspension des aides, estime qu'il faut distinguer d'une part les aides visant à créer de nouveaux troupeaux ou de nouvelles installations de laiteries, de celles qui se présentent sous forme d'investissements de modernisation. En effet, en bloquant la modernisation et la rationalisation des laiteries, il y a le risque de diminuer le niveau de compétitivité de ces unités existantes. ⁴³⁾

Le CES approuve le principe de la taxe de coresponsabilité mais attire l'attention de la Commission sur le caractère inopportun de l'application d'une telle proposition dans les circonstances actuelles (2.4.1) Le CES estime nécessaire de distinguer les consultations entre la Commission et les représentants des producteurs sur le montant de la taxe payée par ceux-ci et les consultations relatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique laitière. Les producteurs devraient être en premier lieu associés à la première consultation. De plus, dans le cadre du comité consultatif, les partenaires économiques du secteur laitier devraient être mieux associés à l'élaboration de la politique laitière et à la gestion du marché. ^{43a)}

43) Avis du Comité économique et social concernant le "Programme d'action 1977/1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier", Bruxelles 30 septembre 1976, paragraphes 2, 3, 1.

43a) Avis du Comité économique et social, p. 7.

En définitive, le CES est d'avis que les producteurs laitiers ne pourraient accepter l'introduction d'un prélèvement de coresponsabilité que s'ils étaient assurés que les prix fixés pour les produits laitiers permettent une évolution objective de leurs revenus. (2.4.4) Ainsi pour le Comité, la coresponsabilité est liée d'une part à certains éléments objectifs, aux circonstances actuelles et d'autre part à la forme de consultation et de collaboration entre les producteurs et la Commission.

Bien qu'ayant été divisé sur les propositions de la Commission relative au secteur des matières grasses (2.4.8), le CES s'est finalement prononcé contre cette proposition.⁴⁴⁾ En revanche, il marque son accord avec la position de la Commission de prospecter et de conquérir de nouveaux débouchés pour le secteur laitier.

5. Positions des Etats membres et négociations au Conseil des ministres de l'agriculture⁴⁵⁾

Les gouvernements membres apparaissent comme des défenseurs des intérêts des principales catégories d'activités nationales. Certes, les divers groupes nationaux cherchent à infléchir les positions de leurs gouvernements. Cependant, les gouvernements sont

44) Avis du Comité économique et social sur la "Proposition de règlement du Conseil relatif à une taxe sur certaines matières grasses", Bruxelles, 24 novembre 1976.

45) L'essentiel de ce chapitre repose sur les données tirées des sources suivantes : Europe No 2176 et 2205; Le Monde du 30 mars 1977; Le Journal de Genève du 30 mars 1977; L'Express du 13 mars 1977; la réunion du 17 mai 1977; Réponse à la question écrite No 994/76 de M. Martens; communication à la presse, Conseil des Communautés européennes, 25 et 26 avril 1977.

amenés à faire des arbitrages entre divers intérêts sectoriels afin de fixer des priorités en vue des négociations qui se déroulent au Conseil sur la base des propositions de la Commission. C'est ainsi que certains gouvernements prennent fait et cause pour leurs producteurs de lait tandis que d'autres adoptent des positions plus nuancées ou carrément en faveur des importateurs, voire en faveur des consommateurs tel le gouvernement anglais. Sous cet angle, le poids de l'agriculture et des producteurs de lait est une première indication quant au choix gouvernemental. Néanmoins, ce facteur ne permet pas d'en déduire la position gouvernementale qui, elle, dépend d'une série de conditions multiples. Ainsi par exemple, le fait d'avoir une agriculture très efficace à rendement élevé et une industrie de transformation importante comme aux Pays-Bas peut conduire leur gouvernement à opter pour une position libre-échangiste plutôt que pour la protection des producteurs. La présence d'acteurs extérieurs et des obligations internationales n'est pas étrangère à ce choix. Il en résulte que le gouvernement n'est pas simplement le porte-parole naturel d'une catégorie sectorielle mais que sa décision préalable est fonction de plusieurs acteurs et d'une optique globale. Ces divers points de vue gouvernementaux définis de manière unilatérale vont se trouver confrontés dans un processus dynamique avec ceux des autres gouvernements au Conseil. Dès lors la négociation complexe va se nouer en partant de la proposition formelle présentée par la Commission. La dernière négociation qui a abouti à la décision du 26 avril peut s'analyser en deux phases principales : les négociations des 15 et 27 mars et la négociation finale du 26 avril 1977. Cette négociation se caractérise par ailleurs par une échéance qu'impose la nature des choses, à savoir la nécessité de fixer des prix pour la campagne 1977 - 1978.

a) Négoiations des 15 et 25 mars 1977

Les positions des gouvernements membres peuvent être résumées de la façon suivante :

La politique de la France, chef de file des pays favorables aux

45a) Les producteurs irlandais, danois et français par exemple sont défendus d'une manière particulièrement efficace. Cette coïncidence correspond à la place qu'occupe cette catégorie sociale dans ces pays (Réunion du 17 mai 1977).

producteurs, s'inscrit dans une logique traditionnelle : certes, le gouvernement français admet qu'il est nécessaire d'éviter les excédents structurels mais estime que dans un avenir plus ou moins proche la demande des produits alimentaires pourra être telle que la notion de surplus fera place à des déficits plus difficiles à gérer que les excédents actuels. Dans le domaine laitier, il soutient la hausse du prix en acceptant certains aménagements de la P.A.C. : favorable à l'octroi d'aides directes aux producteurs, le gouvernement français s'oppose à leur suspension; il accepte la coresponsabilité financière des producteurs à condition que les fonds récoltés servent à améliorer la situation du marché laitier et que l'on réduise le niveau de coresponsabilité à 1,5 % au lieu de 2,5 % proposé par la Commission. De plus, il insiste sur l'exclusion des zones de montagne.

Les Pays-Bas sont en faveur d'une augmentation importante du prix : ils acceptent le principe de la coresponsabilité tout en estimant que 2,5 % de prélèvement résulterait dans une hausse trop faible. De ce fait, il y a le risque de différentes compensations qui conduirait notamment les producteurs à développer leur cheptel et à augmenter la production. Les Pays-Bas acceptent la notion de coresponsabilité mais rejettent la proposition concrète de la Commission. Ils se prononcent en outre contre toute taxe sur les matières grasses mais en faveur des subventions à la consommation.

La Belgique et le Luxembourg sont favorables à une hausse des prix, mais sont réticents à l'égard de la coresponsabilité. Tous les deux demandent qu'un lien soit établi entre ce principe et la taxe sur les graisses végétales. Cette taxe devrait rétablir les conditions de concurrence entre le beurre et la margarine.

L'Allemagne se prononce pour une faible hausse du prix du lait; elle marque son accord sur le principe mais par sur le niveau du prélèvement de coresponsabilité qui aboutirait à une baisse des prix en Allemagne en raison des conditions "agri-monétaires"; enfin, elle est contre la taxe sur les matières grasses.

L'Irlande est aussi pour la hausse du prix d'autant plus que les produits laitiers occupent une place importante pour les nombreux petits exploitants. Quant à la coresponsabilité, le gouvernement irlandais est réticent; il souhaite que l'exclusion ne se limite pas aux zones de montagne mais qu'elle s'étende à toutes les zones défavorisées.

De son côté l'Italie est nettement opposée à la coresponsabilité ainsi qu'à toute mesure restrictive en raison de sa production laitière déficitaire.

Pour le Danemark comme pour les Pays-Bas, la politique des prix constitue l'instrument principal qui permet d'assurer l'équilibre des marchés. Favorable à une hausse, le gouvernement a donné son accord à la coresponsabilité et a marqué son opposition à la taxe sur les graisses végétales tout en suggérant qu'une aide à la consommation lui soit substituée. Enfin, en tenant compte de l'importance et du haut rendement de son agriculture, le gouvernement danois insiste sur l'accroissement des débouchés.

Le Royaume-Uni reflète dans sa position le scepticisme qu'il a manifesté depuis le début des négociations d'adhésion à l'égard de la politique agricole commune. Son attitude reproduit sa "position de consommateur et d'importateur net" qui n'a conservé qu'une agriculture marginale. De ce fait et en raison de l'inflation dont souffre le pays, il demande le gel des prix, il souhaite qu'ils soient fixés en fonction du revenu nécessaire pour les producteurs efficaces et non marginaux et il s'oppose fermement, soutenu en cela par de larges couches de l'opinion publique, à la vente en dehors de la Communauté des surplus subventionnés. Pour ces divers motifs, le gouvernement anglais représenté d'ailleurs par son ministre de ravitaillement - plus près des consommateurs que des producteurs - s'est clairement prononcé en faveur de la coresponsabilité et s'est opposé avec vigueur à toute taxe sur les matières grasses ou à l'importation.

Dans l'ensemble, ces positions reflètent assez fidèlement le poids de l'agriculture, l'importance de la population agricole dans divers pays dont 3 millions en Italie, 2,5 en France, quasi 2 millions en Allemagne et un quart de million en Irlande, 0,23 au Danemark. Il est évident que grâce à leurs organisations et à la force politique qu'ils représentent ainsi qu'à l'importance des activités en amont et en aval, les agriculteurs continuent à peser sur les pouvoirs politiques qui, par ailleurs, ne peuvent ignorer leurs intérêts légitimes et la fonction qu'ils remplissent dans nos sociétés. De ce fait et en raison de la politique agricole commune pratiquée depuis des années à Six puis avec quelques hésitations à Neuf, les grandes lignes d'un compromis possible se sont dégagées dès le début de la négociation. D'autant qu'il était clair que la taxe sur les matières grasses soulevaient trop d'opposition de la part du Royaume-Uni, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark, tandis que les contraintes internationales et les intérêts groupés autour de la FEFAC rendaient quasiment impossible l'introduction d'une taxe à l'importation des protéines. Ainsi, malgré le désaccord sur le mode de financement et sur le beurre, le compromis paraissait possible sur la base de la proposition modifiée de la Commission : hausse modérée du prix, prélèvement de coresponsabilité réduit à l'exclusion de zones défavorisées, primes de non commercialisation et encouragements à la consommation. Ce compromis correspondait avec quelques inflexions à la politique préconisée par le COPA à laquelle s'étaient ralliés - malgré leurs réticences initiales - même les agriculteurs anglais. La réalité des négociations n'a cependant pas suivi cette logique, le gouvernement anglais s'étant obstiné à bloquer le processus à l'encontre de la volonté de compromis de ses huit partenaires. En effet, le marathon agricole du vendredi 25 au mardi 29 mars 1977 a abouti, après une dernière séance non-stop de dix-neuf heures, à un constat d'échec qui est imputable au refus britannique prononcé sur instruction du premier ministre. ⁴⁶⁾ Ce compromis proposé par la

46) Le Monde, du 30 mars 1977.

Commission prévoyait, outre une hausse de 3 % et une coresponsabilité de 1,5 %, les ajustements des monnaies vertes ainsi qu'une aide substantielle à la consommation du beurre en Angleterre.

Le problème du beurre a revêtu une dimension politique en provoquant entre autres des réactions de l'opinion publique en particulier en Angleterre à l'annonce de nouvelles ventes de beurre (26 à 40.000 tonnes) à l'Union soviétique. Ces réactions ont amené la Commission à suspendre les certificats d'exportation. A la fin de 1976, les stocks de beurre (organismes d'intervention et stockages privés) s'élevaient à 260.000 tonnes. Selon certaines évaluations ces stocks devaient atteindre 400.000 tonnes en automne prochain. Le problème des excédents de beurre offre plusieurs aspects : de l'aveu de la Commission, les stockages du beurre coûtent plus cher que son exportation; de plus, les subventions à la consommation européenne n'ont pas donné de résultats positifs jusqu'à présent; enfin, le Royaume-Uni, où des protestations s'élèvent contre les subventions à l'exportation à destination de l'Union soviétique, continue à importer environ 130.000 tonnes de beurre par an en provenance de la Nouvelle Zélande.

Face à ce problème on enregistre des positions différentes des pays membres : la France et la Belgique sont favorables à des subventions à la consommation du beurre bien que ce dernier pays juge inutile de croire que l'on pourrait remplacer la taxe sur les graisses végétales par des subventions à la consommation; le ministre allemand estime que c'est un leurre de croire que l'on pourrait liquider tous les excédents sur le marché intérieur, tandis que son homologue irlandais pose la question de savoir si on cherche à défendre les agricultures de la Communauté ou celles de la Nouvelle-Zélande ainsi que les producteurs et exportateurs du soja américain. ⁴⁷⁾

47) Europe, No 2176, pp. 4 et 5.

L'augmentation des stocks de beurre est imputable avant tout au développement de la production et à la diminution de la consommation en République fédérale d'Allemagne en 1976. La plus-value du DM entraîne une réduction du coût des tourteaux utilisés dans l'alimentation des vaches laitières et réduit également les prix des matières grasses importées qui, de ce fait, exercent une action défavorable sur la consommation du beurre. Cette dernière a diminué de 23.00 tonnes en 1976 par rapport à 1975, alors que la production a augmenté de 25.000 tonnes. Il faut noter aussi en 1976 une diminution de 16.000 tonnes des ventes de beurre de la République fédérale d'Allemagne vers le Royaume-Uni. A ces trois éléments qui sont à l'origine de 64.000 tonnes des excédents de beurre de la République fédérale d'Allemagne en 1976 s'ajoute, comme pour le lait écrémé en poudre, les conséquences de la position favorable du DM sur le marché monétaire qui a facilité l'importation en République fédérale d'Allemagne de beurres hollandais et belge.

Dans ces ~~de~~ circonstances les négociations au Conseil à la fin de mars 1977 ne pouvaient que s'engager dans des conditions difficiles. L'Angleterre n'ayant pas obtenu le montant des subventions à la consommation du beurre qu'elle avait demandé, s'est opposée à l'ensemble des propositions de la Commission et des autres pays membres. Elle a ainsi manifesté sa mauvaise humeur à l'égard de la PAC et paralysé la négociation agricole.

b) Décision du 26 avril 1977

En maintenant son opposition, le gouvernement anglais a fait preuve d'une certaine ignorance du système communautaire : il a minimisé la capacité de ses huit partenaires unis tout en surestimant son pouvoir de blocage. Dans la pratique communautaire même si l'unanimité est de rigueur, il est coutume de rechercher le compromis selon les points de ralliement de la majorité des Etats membres. En ce sens, la distinction claire entre l'unanimité et la règle majoritaire tend à s'estomper dans la réalité. Cependant, comme il ressort de l'exemple étudié, le fait de pouvoir prendre une décision à la majorité permet

d'accélérer le processus de décision en poussant l'Etat minoritaire à accepter plus promptement un compromis. De leur côté, les Etats qui forment le groupe majoritaire recherchent une solution qui évite de pousser l'Etat minoritaire à accepter, tout en s'efforçant ensuite de neutraliser la mise en oeuvre de cette décision. Il en résulte un processus délicat de dosage et de compromis, contenu néanmoins dans les limites des contraintes instituées par le Traité de Rome ou créées par la politique agricole commune.

Une autre règle coutumière qui régit ces négociations a été malmenée par le président anglais. En effet, il est de tradition que le Président du Conseil ne s'engage pas à défendre le point de vue de son pays mais a l'obligation de rechercher un compromis général quitte à assouplir certaines exigences de son propre gouvernement. Le ministre allemand a déploré que le président en exercice n'ait pas imposé à sa délégation les sacrifices nécessaires comme il est d'usage.⁴⁸⁾ En revanche, le président anglais a pris la responsabilité, après avoir exercé des pressions sur les autres membres, de bloquer la négociation. Paradoxalement, c'est le représentant du pays le plus fidèle aux traditions qui a porté atteinte par son comportement aux règles traditionnelles de la Communauté. La tradition a résisté. Ayant retardé d'un mois la décision sur les prix agricoles, le gouvernement anglais a accepté le compromis après un baroud d'honneur et une ultime concession sur le montant de l'aide au beurre britannique (33 au lieu de 30 UC par 100 kg). Proposée par la Commission, mais limitée jusqu'à la fin de 1978 à la demande de l'Allemagne et de la France, cette aide aura pour effet de diminuer légèrement le prix du beurre au Royaume-Uni et de donner satisfaction à l'opinion anglaise.⁴⁹⁾ C'est un geste

48) Pierre Collet, "Nouvelle crise agricole dans la Communauté", Journal de Genève du 30 mars 1977.

49) Dans son article intitulé "Vie chère en Grande-Bretagne : la CEE désignée comme bouc émissaire" (Journal de Genève du 31 mai 1977), Claude Le Saché observe que "réduite à son expression la plus terre à terre - poisson, beurre, viande de porc - la Communauté européenne n'a pas bonne presse en ce moment en Grande-Bretagne... Les critiques ressassées sur le ton le plus officiel à l'encontre d'une politique agricole commune mal

de portée politique. Par ailleurs, comme de coutume, la décision du Conseil reprend les grandes lignes de la proposition initiale : selon un jeu complexe de négociation dans le domaine des prix le Conseil aboutit à faire plus, mais jamais moins, que ce qui est avancé dans la proposition de la Commission.⁵⁰⁾ En réalité, par le jeu des concessions, le Conseil procède avec l'aide de la Commission et du Comité spécial agriculture à un dosage des satisfactions mutuelles afin d'obtenir le consensus général.

En résumé, cette décision comporte les éléments suivants : une augmentation de 3,5 % des prix communs libellés en unités de compte. Par le truchement des corrections monétaires, cette hausse modérée donne satisfaction, à l'exception du Royaume-Uni, à tous les membres et notamment à la France : elle se traduit en fait par une augmentation de l'ordre de 6,5 % au 1er mai 1977. Le montant du prélèvement de coresponsabilité est fixé à 1,5 % à compter du 16 septembre de l'année en cours. Les primes de non commercialisation et de reconversion sont prises en charge entièrement par le FEOGA (60 % "Garantie" et 40 % "Orientation"). Une aide supplémentaire sera accordée pour le lait écrémé liquide utilisé par les éleveurs de porcs et pour le lait écrémé en poudre utilisé dans la fabrication d'aliments composés pour les porcs ou la volaille. Un financement communautaire partiel est prévu pour la distribution de lait et de certains produits laitiers dans les établissements scolaires. Outre la subvention accordée au Royaume-Uni, des mesures complémentaires ont été prises - comme alternative à la taxe sur les matières grasses - afin d'encourager la consommation du beurre dans d'autres pays de la Communauté.

conçue et dommageable, les batailles incessantes livrées à Bruxelles par le ministre John Silkin pour obtenir des dispenses spéciales à propos d'une zone exclusive de pêche de 50 milles, du prix du beurre, des subventions accordées aux éleveurs de porcs, les attaques violentes émanant d'individuels visant la CEE et venant tantôt de la gauche (Joan Lestor), tantôt de la droite (Enoch Powell), témoignent d'une insatisfaction grandissante alimentée par un fond de rancune et de méfiance populaires à l'égard de l'Europe, qu'un référendum concluant n'a pas permis d'oublier."

50) Réunion du 17 mai 1977.

De plus la Commission a autorisé des exportations subventionnées de beurre à destination des pays de l'Est tout en limitant leur quantité à 10 à 15'000 tonnes par opération. Quant à la proposition de suspendre les aides, elle a été écartée pour l'heure. Ainsi pour l'essentiel, les décisions ont été adoptées bien que quelques chapitres aient été laissés entre parenthèses en vue d'un examen ultérieur.⁵¹⁾ Malgré la multiplicité des intérêts et des influences des Etats membres et des organisations communautaires et nationales, la logique de la proposition formulée par la Commission a été préservée, dans une large mesure, avec quelques modifications. A ce propos, les professionnels font remarquer que parfois les ministres de l'agriculture introduisent certains changements sans en apprécier les conséquences sur le moment. Ainsi, il semble que le fait d'avoir avancé le début de la campagne de lait va à l'encontre de la tradition laitière. Les producteurs ont besoin des hausses à partir de septembre lorsque la production diminue.⁵²⁾ Par ailleurs des arbitrages sont opérés à chaud favorisant davantage certaines catégories que d'autres. Il apparaît à la relecture de cette décision que les producteurs et leurs alliés ainsi que les Etats membres qui les défendent continuent à peser sur l'orientation des décisions. Leur influence repose entre autres sur l'impératif de revenu qui prime sur la préoccupation des excédents. Cependant, cette influence est contenue par la coalition d'opposition même lorsque certains de ses membres demeurent discrets. Il en va ainsi des acteurs extérieurs protégés par des obligations internationales, ainsi que du groupement des industries de margarine. Bien qu'absents de la scène des

51) A titre d'exemple, la Commission a déjà arrêté le 4 mai 1977 une communication au Conseil sur le programme d'aide alimentaire pour 1977 en poudre de lait (150'000 tonnes d'une valeur de 55,5 millions UC) et en butteroil (45'000 tonnes d'une valeur de 47 millions UC). Note d'information, Commission, Bruxelles, mai 1977.

52) Réunion du 17 mai 1977.

négociations, ces acteurs sont présents du fait de leur poids économique et social à l'horizon des décideurs. Il s'agit en quelque sorte d'une influence "objective" qui ne prend pas la forme d'une action de pression tant qu'aucune menace ne pèse sur les intérêts que ces organisations ou Etats défendent. D'autant que leurs intérêts ont souvent quelques garants parmi les Etats membres : exemple l'Angleterre par rapport à la Nouvelle-Zélande, ainsi que plusieurs gouvernements qui sont opposés à la taxe sur les matières grasses inscrite à nouveau par la Commission qui, sans illusions, a prévu une alternative. De ce puzzle d'intérêts sectoriels et d'objectifs divergents, qui comprend un ensemble de secteurs et produits agricoles, naît le compromis. Bâti sur l'équilibre entre prix, produits et diverses mesures d'aide, le compromis tient compte des priorités majeures des Etats membres. Il s'insère à son tour dans un équilibre plus global de la Communauté qui recouvre les principales activités de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Comme dans d'autres expériences d'intégration économique, une règle d'or garantit le développement de la solidarité commune : sur une période moyenne, la relation coût/bénéfice doit être positive pour chaque Etat membre ainsi que pour la Communauté dans son ensemble.

CONCLUSIONS

Au vu de ces contraintes, y a-t-il une politique alternative possible ? Dans son rapport M. François Muller admet l'option fondamentale de la politique agricole commune autour de laquelle il organise un réseau cohérent de mesures. En revanche, le professeur Georges Bublot constate qu'il est impossible pour "la politique des prix d'être à la fois un instrument efficace de soutien des revenus et d'équilibre du marché. En d'autres termes, la politique de soutien des revenus par le biais des prix risque de s'écarter des mécanismes de l'économie de marché et d'aboutir à l'allocation inefficace des ressources. "Cette antinomie dégage la nécessité d'un compromis. Il est finalement plus sain, et sans doute moins coûteux, de donner la préférence à l'équilibre des marchés, et de remédier par des allocations sociales aux situations contraignantes, voire douloureuses, qui naissent finalement de la contraction perpétuelle, au moins en termes relatifs, du secteur laitier"⁵³⁾. Dans cette perspective, le professeur Bublot propose une typologie des solutions qui conduisent à une révision de la politique agricole commune qui ne trouve un soutien qu'auprès du gouvernement anglais et des consommateurs. Ceux-ci en particulier se sont prononcés pour une agriculture sélective à prix bas et compétitifs et des subsides sociaux aux petits exploitants. Cette politique aurait l'avantage d'éliminer les rentes de situation ainsi que les excédents de beurre et de poudre de lait. En effet, les consommateurs estiment que le taux d'autoapprovisionnement ne devrait pas dépasser 80 %, les 20 % restant seraient fournis par le marché international. Afin d'assurer cet approvisionnement extérieur, les consommateurs proposent que les contrats à long terme soient passés avec les pays du Tiers Monde qui de ce fait auront la chance de développer leurs agricultures.

53) G. Bublot, Rapport cité, conclusions.

En somme, ils préconisent une série de mesures et s'opposent à toute protection dans l'intention d'obtenir les meilleures conditions sur le marché communautaire. En fait, ils demandent une révision fondamentale de la politique agricole commune. Mais cette "alternative européenne" se heurte à une constellation de forces et de contraintes que nous avons cherché à dégager.

Les tenants de la politique des prix et des revenus invoquent à leur tour la fragilité des prévisions dans le domaine laitier et la difficulté à maîtriser la production agricole en général. Accepter le taux d'autoapprovisionnement limité signifierait accepter la menace de pénuries : qui a prévu la pénurie de 1973 ? Par surcroît, le transfert de certaines activités hors de l'Europe ne ferait qu'accroître sa dépendance extérieure sans exclure la possible émergence d'une OPEP des produits agricoles. Le scénario de la crise énergétique pourrait ainsi se reproduire dans le secteur alimentaire. Quant au revenu des agriculteurs dont la baisse ne peut être envisagée sans créer des tensions sociales, la politique de hausses faibles n'est pas praticable à terme cependant que les coûts de production et d'autres articles augmentent. La seule option étant dans ces conditions : la hausse des prix ou des aides ponctuelles avec une contribution communautaire. En définitive, le problème économique se mue en un problème global, c'est-à-dire politique.

*
* *

Certes, cette analyse des excédents confirme les pouvoirs de décision dont disposent la Commission et le Conseil, pouvoirs qui sont complétés par une capacité financière communautaire sous la forme des interventions de FEOGA; dans cette distribution des pouvoirs, les gouvernements nationaux apparaissent comme des participants au processus de décision commun ainsi que des relais d'exécution. Cependant, face aux pressions de divers facteurs et des

groupes, Commission et Conseil ont tendance à procéder par compromis. Ainsi la Commission semble fonder davantage ses propositions sur une évaluation des facteurs, de la conjoncture et de la configuration des forces que sur une vision de politique à moyen ou à long terme. De son côté, le Conseil négocie avec l'aide de la Commission des compromis sur la base de la proposition présentée par la Commission et les positions de divers Etats membres. Le Comité économique et social apparaît comme remplissant le rôle d'un instrument d'appréciation, dont les avis souvent trop généraux ne permettent que rarement de définir des orientations précises. Quant au Parlement européen son rôle demeure marginal.

Nombreux sont ceux qui mettent beaucoup d'espoir dans les élections directes à venir. Toutefois, en admettant par hypothèse la réussite de ces élections européennes, il ne devrait pas en découler nécessairement un renforcement de la volonté et de la capacité politique du Conseil et de la Commission. A en juger d'après les expériences des parlements nationaux, ceux-ci sont particulièrement perméables aux influences des groupes de pression, en particulier des agriculteurs et de différents secteurs d'opinion publique. L'élection directe contribue néanmoins à légitimer le fondement immédiat des institutions et singulièrement de la Commission, sans pour autant renforcer ^{automatiquement} sa capacité à imposer une ligne de conduite. De même, les élections européennes pourraient bien donner une dimension politique plus ouverte au processus de décision communautaire dans le domaine agricole.

L'exemple étudié montre combien il est difficile de procéder à un changement de politique afin de passer d'une politique de prix à une politique de structures. Dès le départ, on a donné la priorité à une politique de revenus. Or cette politique de revenus au moyen des prix élevés appliqués de manière linéaire conduit à des discriminations en faveur des grandes exploitations agricoles. Dans ces conditions, on peut se demander si une politique de prix bas accompagnée de subventions aux petits exploitants et aux régions

défavorisées et de montagne ne constituerait pas une solution plus raisonnable du problème des excédents communautaires. La Communauté a-t-elle la capacité de réviser la politique malgré les rigidités créées et les influences des groupes et des catégories favorisés par cette politique ?

Dans le secteur agricole les décisions communautaires ont un effet direct sur les intéressés. C'est pourquoi les groupes nationaux ont cherché à s'organiser afin d'être en mesure d'infléchir plus efficacement la politique communautaire. Le conflit né du problème des excédents donne lieu à la formation de deux alliances : l'une des producteurs et des transformateurs appuyée par la plupart des gouvernements nationaux qui visent à assurer la continuation de cette politique des prix; l'autre constituée par les gouvernements et les groupes qui cherchent à exercer le pouvoir de veto à l'encontre de toute taxe à l'importation du soja ou des taxes sur les matières grasses. Appuyée par les Etats tiers notamment cette alliance crée une contrainte négative.

De leur côté, bien qu'encore marginaux les consommateurs disposent d'un potentiel considérable d'influences à condition d'avoir des moyens, des connaissances techniques qui leur permettent de dialoguer avec les institutions et les autres groupes, à condition aussi d'être capables de s'organiser et de mobiliser les vastes couches de leurs adhérents potentiels et de l'opinion publique qui semblent sensibilisés par les excédents et par les ventes subventionnées de beurre à l'Union soviétique.

En dernier lieu, cette étude a permis de mettre en relief la pratique de la consultation qui s'est développée dans la Communauté européenne. En effet, la Commission dialogue de manière continue avec les groupes européens lors de la préparation de ses propositions, tandis que les ministères d'agriculture sont en contact permanent avec leur clientèle. Ce processus conduirait à dépasser la

simple consultation pour aboutir, selon la demande exprimée par le COPA, à propos de la coresponsabilité, à une formule de collaboration voire de co-décision et de co-gestion de la responsabilité commune.

Or plus la collaboration avec les groupes d'intérêt s'accroît plus il est nécessaire d'affirmer l'autonomie du pouvoir communautaire. On peut se demander si la spécialisation à l'intérieur de la Commission et ses préoccupations immédiates, ainsi que la fragmentation des responsabilités du Conseil y contribuant. Contrairement à l'approche globale qui caractérise le processus gouvernemental des pays membres, le Conseil tend à éclater en Conseils spécialisés. Ainsi, les ministres de l'agriculture, plus enclins à prêter l'oreille à leurs clientèles qu'à poursuivre des objectifs généraux, assument la responsabilité des décisions dans le domaine agricole. Quel que soit le bénéfice escompté de cette spécialisation des responsabilités, le moment n'est-il pas venu d'éviter la fragmentation de l'autorité en reconstituant, dans la perspective des élections et de l'Union européenne, l'unité de vision et d'action politiques de la Communauté.

Part en % de la branche agriculture, sylviculture
et pêche dans le P.I.B. au coût des facteurs et %
de la population active employée dans ce secteur.

Pays	Part dans le P.I.B. 1974	Part dans l'emploi 1975
Allemagne	3,2	7,3
France (prix du marché)	5,3	11,3
Italie	9,5	15,8
Pays-Bas	4,8	6,6
Belgique	3,1	3,6
Luxembourg	3,5	6,0
Royaume-Uni	2,9	2,7
Irlande	16,4 ^{1/}	24,5
Danemark	8,9	9,8
Europe des Neuf	5,0	8,7

1/ chiffres de 1968

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

Population active civile occupée dans le secteur "agriculture, forêts, pêche" en rapport avec la population totale active civile occupée en 1968 et 1975

Etats membres	Emploi agricole (1000)		Emploi total (1000)		% de l'emploi agricole dans l'emploi total	
	1968	1975	1968	1975	1968	1975
1	2	3	4	5	6	7
Allemagne	2'523	1'822	25'491	24'623	9,9	7,3
France	3'090	2'452 (1)	19'749	21'166 (1)	15,7	11,6 (1)
Italie	4'173	2'964	18'607	18'818	22,4	15,8
Pays-Bas	352	299	4'445	4'535	7,9	5,6
Belgique	201	136	3'614	3'744	5,6	3,6
Luxembourg	17	10 (1)	139	151 (1)	12,2	6,6 (1)
EUR 6	10'354	7'683 (1)	72'045	73'242 (1)	14,4	10,5 (1)
Royaume-Uni	753	567	24'903	24'632	3,1	2,7
Irlande	310	252	1'055	1'030	29,4	24,5
Danemark	275 (3)	228	2'202 (3)	2'332	12,1	9,8
EUR 9	11'713 (3)	8'830 (1)	100'285 (3)	101'236 (1)	11,7	8,7 (1)

(1) 1974

(2) Hommes-années

(3) 1969

Source : Eurostat.

Part des produits (en %) dans la production finale de
l'agriculture des Etats membres et de la Communauté
(chiffres provisoires pour 1975)

Pays	Lait	Viande bovine	Blé
Allemagne	22,9	18,0	3,8
France	16,9	18,7	7,9
Italie	10,0	10,7	8,9
Pays-Bas	26,8	13,1	1,1
Belgique	15,6	16,9	2,8
Luxembourg	37,2	28,7	2,1
Royaume-Uni	22,1	15,2	5,3
Irlande	28,0	39,8	1,5
Danemark	25,9	14,9	2,6
Europe des Neuf	18,7	16,3	5,8

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

Part des Etats membres (en %) dans la production
finale de l'agriculture communautaire,
par produit
(chiffres provisoires pour 1975)

Pays	Lait	Viande bovine	Blé
Allemagne	26,6	24,1	14,2
France	24,9	31,7	37,5
Italie	11,1	13,7	31,9
Pays-Bas	11,1	6,3	1,6
Belgique	3,3	4,2	1,9
Luxembourg	0,3	0,2	0,0
Royaume-Uni	13,7	10,9	10,6
Irlande	3,0	4,9	0,5
Danemark	6,0	4,0	1,9
Europe des Neuf	100,0	100,0	100,0

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

Evolution du cheptel de vaches laitières

Pays	1975 x 1000	1976 x 1000	TAV %
Allemagne	5393	5395	+ 0
France	7751	7590	-2,1
Italie	2927	2883	-1,5
Pays-Bas	2215	2186	-0,9
Belgique	997	980	-1,7
Luxembourg	73	70	-4,1
Royaume-Uni	3387	3249	-4,1
Irlande	1344	1300	-3,3
Danemark	1130	1106	-2,1
 Europe des Neuf	 25217	 24769	 -1,8

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

Degré de l'auto-apvisionnement 1974

Produits laitiers	D	F	I	NL	UEBL	UK	IRL	DK	EUR 9
Lait	101	101	96	101	100	100	100	101	100
Lait en poudre entier	205	167	47	794	261	98	511	3278	216
Lait en poudre écrémé	205	167	2	74	143	143	1001	206	147
Lait concentré	100	178	86	309	19	98	:	326	:
Fromage	90	115	83	234	44	63	529	285	103
Beurre	118	114	61	352	97	14	216	322	97
Graisses et huiles végétales	8	29	49	7	1	4	0	0	22

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

Prix de la poudre de lait écrémé

	prix entrée CE	prix mondial	prix CE/mondial
Poudre de lait écrémé 1974/1975	94,28	67,70	139
Poudre de lait écrémé 1975/1976	101,90	38,25	266

Source : Eurostat;

La situation de l'agriculture dans la Communauté,
Rapport 1976, Bruxelles-Luxembourg, janvier 1977.

TABLEAU DES MESURES ET DES POSITIONS

PROGRAMME D'ACTION 1977/80 : PROPOSITIONS ET DECISIONS DU 26 AVRIL 1977

INSTITUTIONS ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET PERSONNALITES	PRIX				TAXE SUR LES MATIERES GRASSES		TAXE A L'IMPORTA- TION des PROTEINES	
	PRELEVEMENT DE CORESPONSABILITE	PRIMES DE NON COMMERCIALISATION ET DE RECONVERSION	FINANCEMENT :	INTRODUCTION DE LA TAXE	NECESSITE D'UNE POLITIQUE COMMUNE DANS LE SECTEUR DES CORPS GRAS et PROTEINES	POUR, mais Taxe à lier avec la co- responsabi- lité	FEFAC CONTRE TOUTE REDUCTION des IM- PORTATIONS CONTRE LA TAXE	
1. COMMISSION	HAUSSE DE 3 %	2,5 % en AVRIL	40 % FEOGA GARANTIE 40 % FEOGA ORIENTA- TION	20 % ETATS MEMBRES	ACCORD	CONTRE		
2. COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL	2,5 %	ACCORD			ACCORD	CONTRE		
3. COPA/COSECA	HAUSSE DE 7 %	REJET (CONDITIONS NON REMPLIES)			ACCORD			
4. ARSTILEC EUROPAIT	SOUTIEN de la THESE DU COPA	RESERVES quant à son efficac- ité en ce qui concerne les excédents			ACCORD NUANCE			
5. FEFAC IMAGE	NE SE PRONON- CENT PAS	LEGER SCEPTICISME (IMAGE)				CONTRE		
6. CONJUGATEURS	BLOCAGE voire BAISSE	ACCORD SOUSHAIT D'UN TAUX PLUS FORT				CONTRE		
7. ETATS MEMBRES	D : FAIBLE HAUSSE NL: FORTE HAUSSE GB: GEL IRL: F.3: HAUSSE	D : ACCORD F : ACCORD mais 15% D, I : CONTRE LUX : POUR GI DK, GB : POUR						GB : CONTRE DK : CONTRE NL : CONTRE CETTE TAXE A LIEU /.

Annexe 7 a
(suite)

TABEAU DES MESURES ET DES POSITIONS
PROGRAMME D'ACTION 1977/80 : PROPOSITIONS ET DECISIONS DU 25 AVRIL 1977

INSTITUTIONS ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET PERSONNALITES	MESURES ET POSITIONS	PRIX	PRELEVEMENT DE CORRESPONDABILITE	PRIMES DE NON COMMERCIALISATION ET DE RECONVERSION	TAXE SUR LES		TAXE A L'IMPORTA- TION des PROTEINES
					PRIMES DE NON COMMERCIALISATION ET DE RECONVERSION	MATIERES GRAISSES	
8. CONSEIL (DECISIONS)		HAUSSE DE 4 % environ	1,5% au 16.9.77	FINANCEMENT : 40% FEOGA ORIENTATION 60% FEOGA GARANTIE	EDARTEE		
9. PROF. BLOTT		BAISSE	ACCORD mais PRELEVEMENTS AJUSTABLES	ACCORD	POUR		POUR

MESURES ET POSITIONS		TABLEAU DES MESURES ET DES POSITIONS PROGRAMME D'ACTION 1977/80 : PROPOSITIONS ET DECISIONS DU 26 AVRIL 1977		
INSTITUTIONS ORGANISATIONS ACCESSES/ONNELLES ET PERSONNALITES	AIDE ALIMENTAIRE	PROGRAMME D'ACTION 1977/80 : PROPOSITIONS ET DECISIONS DU 26 AVRIL 1977		
		ENDOURAGEMENT A LA CONSOMMATION	SUSPENSION DES AIDES CONTRIBUANT A UN ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION	AUTRES MESURE :
1. UNION REGION		LAIT A PRIX REDUIT DANS LES ECOLES AIDES A LA CONSOM- MATION DE BEURRE	SUSPENSION DES AIDES NATIONALES ET COMMU- NAUTES JUSQU'au 31.3.1980	LIMITES AUX ACHATS D'INTER- VENTION DE POUDRE DE LAIT ECREVE
2. UNION ECONOMIQUE ET SOCIAL	DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE LA CEE		NE SOUTIENT PAS CETTE PROPOSITION	
3. CCI A/SCEGA	AIDE A ACROITRE	A DEVELOPPER (CAMPAGNES DE PROMOTION)	CONTRE	DEVELOPPEMENT D'UNE POLI- TIQUE COMMERCIALE COMMU- NAUTE A LONG TERME
4. ABILIS ECOLAIT	A DEVELOPPER mais sous le contrôle de la Commission	DEVELOPPER LES ENCOURAGEMENTS A LA CONSOMMATION POUR TOUTES LES SORTIES DE LAIT	ACCORD sur le nouveau projet plus nuancé. RISQUE de DISTOR- SIONS ECONOMIQUES	POLITIQUE COMMERCIALE EXTERIEURE BUREAUCRATIE TROP LOURDE TROP DE PUBLICITE
5. FEFAC II VCE				FEFAC : AUGMENTATION des SUBVENTIONS de la poudre incorporée dans les sub- stituts du lait afin de maintenir constant le prix net (prix d'intervention moins aide).
6. CONSUMATEURS	AIDE A DEVE- LOPPER + DEVELOPPEMENT AGRICULTURE DU TIERCE MONDE	OPTIQUE GENERALE : BAISSE DE LA CON- SOMMATION TOTALE DES MATIERES GRASSES		DEVELOPPEMENT INDISPENSABLE DES POLITIQUES SOCIALE ET REGIONALE

INSTITUTIONS ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET PERSONNALITES	TABLEAU DES MESURES ET DES POSITIONS PROGRAMME D'ACTION 1977/80 : PROPOSITIONS ET DECISIONS DU 26 AVRIL 1977			
	AIDE ALIMENTAIRE	ENCOURAGEMENT A LA CONSOMMATION	SUSPENSION des AIDES CONTRIBUANT A UN ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION	AUTRES MESURES
7. ETATS MEMBRES		NL : SUBVENTIONS A LA CONSOMMATION	CONTRE SUSPENSION DES AIDES	I : COMPLEMENTI DE REVENU POUR LES EXPLOITATIONS FAIBLES PREFERENCE COMMUNAUTAIRE 3 : POLITIQUE HARDIE D'EX- PORTATION G3 : CONTRE VENTE SURPLUS A L'EXTERIEUR
8. CONSEIL (DECISIONS)		AIDES A LA CONSOM- MATION DE BEURRE FOURNITURE DE LAIT A PRIX REDUIT	INTERDICTION DES AIDES NATIONALES, MAINTIEN DES AIDES DU FEDGA	RENOI des LIMITES AUX ACHATS D'INTERVENTION AIDES pour les INVESTISSE- MENTS NECESSAIRES à l'utili- sation de lait forémé à la ferme.
9. PROF. EUBLOT				FIXATION DES PRIX SELON L'ELASTICITE DE LA DEMANDE BAISSE DU PRIX RELATIF DU LAIT DE MANIERE DISCRIMINA- TOIRE ALLOCATIONS SOCIALES

LISTE DES SOURCES ECRITES ET ORALES

SOURCES ECRITES

Documents, publications officielles et rapports

AGENCE EUROPE, No 2176 et 2205

ASSILEC, Editorial de l'ASSILEC, J. G. Secue, Bil 1/10/76 No 36
Bil 1/10/76 No 372; Bil 1.10/76 No 375; Bil 1/10/76 No 377.

SUSLOT Georges, L'équilibre des marchés du lait et de la viande
bovine dans la CEE. Problématique générale.
Rapport présenté au Comité de recherche sur l'
fixation européenne, Bruxelles, juin 1977.

B.E.U.C., (Bureau européen des unions de consommateurs), Commen
tes des consommateurs au sujet de la propositi
de fixation des prix agricoles pour la période
1977 / 1978, présentés lors de l'audition de l
Commission de l'Agriculture du Parlement europ
le 15 mars 1977, Luxembourg.

B.E.U.C., Contribution du B.E.U.C. à la préparation des avis d
Comité de Contact des Consommateurs en matière
agricole, CIRC 24.75 (sur la base du questionn
CCC/46/76).

B.E.U.C., Qui sommes-nous ?, Bruxelles, 31.12.76.

COMITE DE CONTACT DES CONSOMMATEURS, Le Comité de contact des
consommateurs auprès de la Communauté européen
Euroforum : l'Europe au jour le jour, Bruxelles
le 4 janvier 1977.

COMITE DE CONTACT DES CONSOMMATEURS, Projet d'Avis du CC sur l
PAC, CCC, 126/76.

COMITE DE CONTACT DES CONSOMMATEURS, Proposition d'avis du Co
de contact des consommateurs sur la politique
agricole commune, CCC 127/76, Bruxelles, le 7
tobre 1976.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL (C.E.S.)

Avis du Comité économique et social sur

- la "Proposition de règlement du Conseil instituant un régime de primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers et de conversion des troupeaux bovins à orientation laitière", Bruxelles, 30.9.76.
- la "Proposition de règlement du Conseil relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans les secteurs du lait et des produits laitiers", Bruxelles, 24.11.76.
- la "Proposition de règlement (CEE) au Conseil portant suspension temporaire de certaines aides nationales et communautaires dans le secteur du lait et des produits laitiers", Bruxelles, le 24.11.76.
- la "Proposition de règlement du Conseil relatif à une taxe sur certaines matières grasses", Bruxelles, le 24.11.76.
- la "Proposition de la Commission au Conseil concernant la fixation des prix pour certains produits agricoles et certaines mesures connexes", Bruxelles, le 24.2.77.
- le Bilan de la politique agricole commune, Bruxelles, le 17.7.7
- le "Programme d'action 1977-1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier (Présenté par la Commission au Conseil)", Bruxelles, 30.9.1976.
- la "Politique agricole commune dans le contexte international - Conséquences et aménagements qui peuvent en découler", Bruxelles 27 janvier 1977.

COMITE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE (COPA), Observations du COPA et du COGECA sur les propositions contenues dans les projets de règlement et de décision par la Commission des C.E. en application de son "Programme d'action 1977 - 1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier", Pr (76) 19, CP (76) 6, le 5.11.76 à Bruxelles.

COPA, Premières réactions du COPA aux propositions de la Commission concernant les prix agricoles pour la campagne 1977/1978 et certaines mesures connexes (COM/77 100 final), Bruxelles, Pr (77) 5; 24.2.77.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

- Cinquième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Année 1975, Bruxelles, le 25.10.76, COM (76) 533 final
- Conséquences financières des propositions de prix agricoles et des mesures connexes 1977/1978, (Communication de la Commission au Conseil) COM (77) 150 final, Bruxelles, le 11.2.77.
- Documentation européenne, "La politique agricole de la Communauté européenne", 1976/5, Bruxelles.
- Documentation européenne, "Les organisations professionnelles agricoles et la CEE, 1969.
- Nouvelles de la Politique agricole commune, "La politique agricole commune au service des agriculteurs et des consommateurs dans une période d'instabilité économique", Bruxelles, juin 1975.
- La situation de l'agriculture dans la Communauté : Rapport 1976 Bruxelles - Luxembourg, janvier 1977.
- Programme d'action 1977 - 1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier, (Présenté par la Commission au Conseil), COM (76) 300 final, Luxembourg, le 6 juillet 1976.
- Proposition de la Commission concernant la fixation des prix pour certains produits agricoles et certaines mesures connexes, Volumes 1- 2, COM (77) 100 final, février 1977, Bruxelles.
- Conseil des Communautés européennes, Communication à la presse, 25 et 26 avril.

FEDERATION NATIONALE DE L'INDUSTRIE LAITIERE, Rapport Moral, présenté par Francis Lepatre, président, à l'Assemblée générale ordinaire annuelle de 1976, Paris.

Ouvrages et articles

- MEYNAUD Jean et SIDJANSKI Dusan, Les groupes de pression dans la Communauté européenne 1958 - 1968, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1971, 733 p.
- GIRAUDY Jean-Louis, Revue du Marché Commun, "Le choc des lobbies mai 1976, p. 233 - 236.

MARCHE COMMUNAUTAIRE, Bruxelles, No 396, 397, 399.

MULLER François, La politique agricole. Les excédents de produits agricoles dans la Communauté pour la viande bovine et des produits laitiers. Rapport présenté au Comité de recherche sur l'unification européenne, La Panne, novembre 1976.

BAUDIN J., La politique agricole commune : réflexion sur le bilan, Revue du Marché commun, mars 1976.

SIDJANSKI Dusan, avec la collaboration de T.H. Sellmer-Cao, Les syndicats et les groupes de pression français face à l'intégration européenne, in la France et les Communautés européennes, sous la direction de Joël Rideau, L.G.D.J., Paris 1975.

Divers articles de journaux

Europe No 2176 et 2205; Le Monde du 30 mars 1977; Le Journal de Genève du 30 mars 1977; L'Express du 13 mars 1977.

SOURCES ORALES

Interviews réalisés du 28 mars au 1er avril 1977

J. BAUDIN, Commission des Communautés; J.G. BECUE, ASSILEC, Paris
M. BELLINCK, Commission des Communautés; M. BRAND, Commission des Communautés; M. GILBERT, Commission des Communautés; M. GUTH, Comité de contact des consommateurs Commission; R.A. KETTELER, EUCOLAIT; D. KURRER, AGV/BEUC; C. LAVAL, Comité économique et social; E. LIBBRECHT, chef de service Intégration européenne de la société Nestlé S.A.; F. MAURIN, F.N.I.L. (Paris); F. MULLER, Commission des Communautés; Ph. PIRNAY, IMAGE; A. RIOUST DE LARGENTAYE, COPA/COGECA.

Réunion du groupe de travail - Politique agricole commune : problèmes du secteur laitier, organisée par M. le Prof. Dusan Sidjanski et Mlle M. Payro, à Genève le 17 mai 1977

Participants : MM. J.G. Becue, J.L. Chomel, Mme R.A. Ketteler, MM. D. Kurre, E. Libbrecht, F. Muller, A. Rioust de Largentaye, R. Stemenkovic, I.S. Warmenhoven.