

LE FONDS D'ORIENTATION ET DE REGULARISATION
DES MARCHES AGRICOLES

L'intervention de l'Etat sur les marchés agricoles est devenue indispensable pour assurer aux producteurs la rémunération satisfaisante que ne leur procure pas toujours le libre jeu des mécanismes économiques. Cette intervention qui a pris une place considérable dans la politique économique de l'Etat, s'est faite au départ plus sous la pression des circonstances qu'en fonction d'un plan d'ensemble. Ce n'est que récemment que les Pouvoirs Publics ont défini par voie législative des objectifs et mis en place les organismes nécessaires dotés de moyens suffisants.

Certaines productions ont fait l'objet d'un contrôle et d'une réglementation détaillée à une époque où l'Etat restait par principe étranger à la vie économique. Dans la période contemporaine le marché des céréales a été le premier grand marché agricole à bénéficier d'une intervention systématique de l'Etat. L'Office du Blé -devenu depuis l'Office National Interprofessionnel des Céréales- a été créé, en effet, il y a plus d'un quart de siècle. S'appuyant sur un passage obligatoire par des organismes stockeurs et organisé à partir des coopératives agricoles de stockage, il a mis fin aux fluctuations anarchiques des cours et rendu effective la garantie de prix accordée par l'Etat.

Le développement de la production agricole et l'apparition d'excédents de plus en plus importants, entraînèrent après la seconde Guerre mondiale la multiplication des interventions de l'Etat. Il apparut alors nécessaire de définir les principes et de choisir les méthodes que devrait suivre désormais en ce domaine la politique agricole française.

Un décret du 30 septembre 1953 marqua une étape dans cette évolution. Il esquissait un programme d'ensemble visant à assurer autant que possible aux producteurs la stabilité de leurs revenus en limitant les fluctuations excessives des prix à la production et en orientant les productions vers les débouchés les plus rentables par le développement de "la productivité de chacune des activités de production et de commercialisation des denrées agricoles".

Pour mettre en œuvre ces principes, il prévoyait la création d'une organisation générale des marchés reposant sur une triple articulation, qu'on retrouve aujourd'hui dans la structure du F.O.R.M.A.

- a) - un Comité Interprofessionnel chargé d'assister le Gouvernement dans l'étude de toutes les questions posées par la production et la commercialisation d'un produit ou d'un groupe de produits ;

... / ...

- b) - des organismes d'intervention chargés d'exécuter les opérations de soutien des cours décidées par les Pouvoirs Publics ;
- c) - une source de financement qui devrait fournir aux organismes d'intervention les moyens d'accomplir leur mission.

Ces décisions ne furent appliquées que très partiellement. On créa certes, pour chacun des groupes de produits suivants : viande, produits laitiers, oléagineux fluides et alimentaires, un fonds d'assainissement et un organisme d'intervention. Les fonds d'assainissement devaient en principe être remplacés par un fonds commun de garantie, mais ils subsistèrent après la création de ce dernier qui ne joua en effet que le rôle d'une Caisse de Compensation.

Les fonds étaient gérés conjointement par le Ministre de l'Agriculture et le Ministre des Finances assistés de Comités composés de représentants des organisations professionnelles et de fonctionnaires. Ils regroupaient sur le plan budgétaire et comptable les opérations d'intervention qui étaient préparées et exécutées par les différentes administrations intéressées : Ministère de l'Agriculture, Direction Générale des Prix et Direction des Relations Economiques Extérieures du Ministère des Finances. On n'était donc pas arrivé à mettre en place une organisation centralisée des marchés agricoles.

Ce n'est qu'à partir de 1960 dans le cadre des mesures nouvelles prises en faveur de l'agriculture, qu'on put franchir une nouvelle étape. La loi de finances rectificative du 21 août 1960 substitua d'abord un "budget annexe" aux différents fonds d'assainissement afin de concentrer les moyens financiers de l'Etat répartis jusqu'alors entre ces derniers. Puis le décret du 29 juillet 1961 pris en application de la loi d'orientation agricole créa le F.O.R.M.A. sous sa forme d'établissement public industriel et commercial ayant pour mission "de préparer les décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'Etat sur les marchés agricoles et de les exécuter". (1) La compétence donnée à l'Etablissement ne s'étend pas toutefois à la totalité des productions bien qu'elle concerne 80 % des ressources des agriculteurs. En sont exclus en effet, le marché des céréales qui est géré par l'O.N.I.C., le marché du sucre qui est placé sous la responsabilité d'un organisme interprofessionnel (2). Par ailleurs, deux productions auxquelles, dans la tradition administrative française, s'attachent des préoccupations particulières d'ordre fiscal ou économique, le tabac et l'alcool, sont étroitement contrôlées par des services dépendant directement du Ministère de l'Economie et des Finances.

Grâce à la structure du F.O.R.M.A., le Gouvernement a la possibilité d'établir un dialogue permanent avec les représentants des organisations professionnelles et avant tout des organisations agricoles sur toutes les mesures relatives à l'organisation et la régularisation des marchés agricoles.

... / ...

(1) Article 1er du décret n° 61-827 du 29 juillet 1961.

(2) Le Groupement National Interprofessionnel de la betterave et de la canne (G.N.I.B.C.), les interventions de l'Etat étant gérées par le Ministère de l'Economie et des Finances.

C'est en tenant compte de ces caractéristiques qu'on peut analyser l'organisation, les activités et la vie financière de l'Etablissement.

+

+

+

I - L'ORGANISATION DU F.O.R.M.A. -

Le décret du 29 juillet 1961 a conféré au F.O.R.M.A. le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial qui lui donne l'autonomie indispensable pour participer à la vie économique et le différencie ainsi des anciens fonds qui étaient essentiellement destinés à retracer sur le plan comptable l'emploi des deniers publics.

L'Etablissement a donc un double caractère. Il agit d'une part comme un service public administratif chargé de préparer et d'appliquer des dispositions réglementaires y compris sur le plan financier, et d'autre part, comme une entreprise publique commerciale capable d'acheter et de vendre sur les marchés intérieurs ou extérieurs.

L'organisation du F.O.R.M.A. répond à une double mission :

- donner des avis au Gouvernement sur la politique à suivre en matière d'orientation des productions agricoles et de régularisation des marchés ;
- préparer et exécuter les décisions arrêtées par le Gouvernement dans ces domaines.

La première tâche est dévolue au Conseil de Direction du F.O.R.M.A. organisme consultatif. La seconde est confiée au Directeur du F.O.R.M.A. qui dispose pour cette tâche de l'ensemble des Services de l'Etablissement et de ceux des Sociétés d'intervention (INTERLAIT, S.I.B.E.V., S.N.I.P.O.T., S.I.O.F.A., etc.....).

Le Conseil de Direction présidé par un Conseiller d'Etat comprend 24 membres : douze fonctionnaires nommés par le Ministre de l'Economie et des Finances et par le Ministre de l'Agriculture et de douze représentants des organisations de la production, de la transformation et du commerce des produits agricoles. Le Ministre de l'Agriculture est représenté par des fonctionnaires appartenant à l'Inspection Générale, à la Direction Générale de la Production et des Marchés, à celle de l'Aménagement de l'Espace Rural et à la Caisse Nationale de Crédit Agricole, tandis que le Ministre de l'Economie et des Finances est représenté par des fonctionnaires appartenant à la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix, à la Direction du Budget, à celle des Relations Economiques Extérieures et au Centre National du Commerce Extérieur auxquels s'ajoute un représentant du Commissaire Général au Plan de Modernisation et d'Equipement.

... / ...

Les membres professionnels du Conseil sont nommés pour dix d'entre eux sur proposition des grandes organisations agricoles : Fédération Nationale des Syndicats D'Exploitants Agricoles, Confédération du Crédit de la Mutualité et de la Coopération, Chambres d'Agriculture, Centre National des Jeunes Agriculteurs et pour les deux autres sur proposition des organisations professionnelles de la transformation et du commerce de gros des produits agricoles.

Le Directeur du F.O.R.M.A., le Chef de la Mission de Contrôle Economique et Financier, l'Agent Comptable, sont convoqués de droit aux séances.

Le Conseil se réunit aussi souvent qu'il est nécessaire -en fait au moins un fois par mois- pour délibérer les projets d'avis qui lui sont soumis par le Directeur du F.O.R.M.A. Ces projets font l'objet de rapports écrits distribués avant la séance aux membres du Conseil qui peuvent les accepter, les modifier ou éventuellement les repousser. Ils sont ensuite transmis pour signature au Ministre de l'Agriculture. Les représentants du Ministre de l'Economie et des Finances peuvent demander, en application de l'article 10 du décret du 29 juillet 1961, que ce dernier soit également saisi et qu'il signe la décision conjointement avec son collègue de l'Agriculture.

Le Directeur du F.O.R.M.A. rend compte au Conseil de la suite donnée à ses avis. Des procès-verbaux et des rapports trimestriels permettent aux membres du Conseil de se tenir continuellement au courant des activités de l'Etablissement.

La procédure qu'on vient d'analyser permet d'associer les professionnels à l'élaboration de toutes les décisions importantes des Pouvoirs Publics relatives aux marchés agricoles.

La participation des représentants professionnels aux discussions qui précèdent la mise au point des décisions, crée même lorsqu'il existe des divergences importantes entre les deux parties du Conseil, un climat de compréhension mutuelle et un désir sincère d'aboutir. Elle incite les participants à collaborer de manière constructive à l'application d'une politique agricole d'ensemble. Elle évite au surplus beaucoup de malentendus, d'agitations superficielles et de surenchères qui s'élèvent lorsque les Pouvoirs Publics consultent au hasard de rencontres épisodiques des délégués professionnels mandatés par des organisations pas toujours représentatives et n'ayant qu'une vue fragmentaire du fonctionnement et de la situation des marchés. Les fonctionnaires de leur côté, trouvent dans les débats du Conseil l'occasion d'enrichir leur information, de mieux comprendre les réactions des producteurs et d'apprécier ainsi d'une manière plus précise, les implications et les conséquences des mesures gouvernementales relatives aux marchés agricoles.

La tâche assignée au Directeur du F.O.R.M.A. de préparer les projets de décisions permet d'autre part, de limiter les inconvénients inhérents aux discussions entre administrations qui sont de règle quand il est nécessaire d'associer les représentants de plusieurs départements ministériels à la rédaction d'un texte commun. La procédure adoptée évite de recourir aux échelons les plus élevés pour faire prendre des décisions

de caractère souvent secondaire sur le plan politique mais généralement décisives pour la tenue de marchés dont les fluctuations sont la plupart du temps rapides et brutales.

La politique du Gouvernement gagne ainsi en souplesse et en efficacité sans retirer aux Ministres de l'Economie et des Finances et de l'Agriculture leurs responsabilités puisque, en dernière analyse, ce sont toujours eux qui signent les décisions.

De plus, le fait que les services du F.O.R.M.A. soient chargés de l'application des décisions qu'ils ont élaborées lui fournit l'occasion d'accumuler une expérience précieuse dont ils peuvent tirer profit pour proposer à l'avenir de nouvelles mesures aux Pouvoirs Publics.

En dehors de la discussion des projets de décisions, le Conseil de Direction du F.O.R.M.A. est également consulté sur différents points intéressant la politique agricole, notamment dans les domaines suivants : fixation des prix, importations de denrées alimentaires, homologation des accords interprofessionnels visés par la loi relative à l'économie contractuelle en agriculture, élaboration des contrats types et création des Sociétés d'économie mixte prévues par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

La collaboration entre l'administration et les professionnels s'établit d'ailleurs au niveau de l'administration du F.O.R.M.A. Des Comités Consultatifs restreints composés de fonctionnaires et de représentants des syndicats de producteurs, de commerçants et de transformateurs, assistent le Directeur pour la gestion de chaque marché. Ils se réunissent généralement une fois par semaine, ou par quinzaine, sont informés par le Directeur de la situation des marchés et consultés par lui sur les modalités d'exécution des interventions de l'Etablissement, notamment sur la fixation du montant des restitutions à l'exportation. Ils sont également saisis des projets de décisions qui seront soumis au Conseil de Direction et peuvent suggérer au Directeur du F.O.R.M.A. telles propositions qui leur semblent opportunes.

+

II - LES ACTIVITES DE L'ETABLISSEMENT -

Le F.O.R.M.A. dans le cadre de sa mission de régularisation des marchés doit s'efforcer de faire respecter les prix d'orientation fixés par le Gouvernement dans le cadre de la réglementation nationale ou dans celui de la réglementation européenne des marchés.

... / ...

Pour atteindre cet objectif, il n'intervient pas en règle générale, comme le fait l'Office National Interprofessionnel des céréales, au niveau du produit agricole sortant de l'exploitation, mais au contraire au niveau du produit transformé par l'industrie agricole ou alimentaire. L'aide apportée aux négociants et aux transformateurs (coopératives ou entreprises privées) doit garantir que ceux-ci verseront aux producteurs un prix aussi voisin que possible de celui fixé par le Gouvernement. Ainsi les diverses aides versées aux entreprises du secteur laitier, leur permettent généralement de respecter le prix indicatif du lait à la production.

Les opérations de régularisation des marchés ne jouent cependant pas toujours à sens unique. Elles tendent certes le plus souvent à soutenir les cours, mais dans certaines circonstances particulières elles peuvent également contribuer au maintien de la stabilité des prix alimentaires des produits de grande consommation. Dans ce but le F.O.R.M.A. peut, soit remettre sur le marché intérieur les stocks acquis préalablement, soit procéder en cas de pénurie sur le marché national à des importations. Cette action souvent critiquée par les organisations agricoles, sert à long terme l'intérêt des producteurs tout autant que celui des consommateurs, car les hausses brutales de prix désorganisent les marchés et réduisent les débouchés offerts aux productions nationales.

1°/ - Les interventions sur les marchés -

Les interventions sur les marchés consistent soit à adapter l'offre à la demande en amortissant les conséquences des variations saisonnières de la production, soit à rechercher des débouchés et développer les ventes sur les marchés extérieurs.

a) Les achats et le stockage

Le F.O.R.M.A. peut, lorsque le produit est susceptible de se conserver -et dans la mesure où une telle opération n'est pas prohibée par un règlement européen de marché- se porter acheteur sur les marchés de gros quand les cotations de référence sont tombées au-dessous des prix d'intervention. Les stocks ainsi constitués sont revendus par la suite si possible sur le marché intérieur ou à défaut sur les marchés étrangers. Les achats cessent bien entendu quand les cours officiels dépassent à nouveau les prix d'intervention et l'Etablissement ne remet ses stocks sur le marché que dans la mesure où ceux-ci sont respectés.

L'Etablissement peut également faciliter les opérations de report effectuées par les industriels ou les commerçants eux-mêmes lorsque les prix de marchés sont tombés au-dessous d'un seuil de référence. Dans ce cas et sous réserve pour ces derniers de se conformer à un certain nombre d'obligations, il prend en charge d'une part, une partie des frais de stockage proprement dits et d'autre part, une partie du risque économique correspondant à la dépréciation du produit concerné. Cette technique d'intervention, qui entraîne une charge de trésorerie moins lourde que les achats, est utilisée chaque fois qu'il existe des entreprises coopératives industrielles ou commerciales capables d'effectuer de telles opérations : c'est le cas dans le secteur laitier pour le beurre, certains fromages et les poudres de lait.

... / ...

Les opérations d'achat et de stockage, ainsi que le contrôle technique des opérations des professionnels auxquels le F.O.R.M.A. accorde sa garantie, sont effectués pour le compte de l'Etablissement par des Sociétés interprofessionnelles dont le statut a été fixé par le décret n° 53-933 du 30 septembre 1953. Ces sociétés agissent dans le cadre de conventions passées avec l'Etablissement. D'une manière générale leur activité est étroitement contrôlée par le Directeur du F.O.R.M.A. et leurs frais de fonctionnement sont à la charge de l'Etablissement. Les plus importantes sont la Société Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (S.I.B.E.V.) pour le secteur de la viande de boucherie, la Société Interprofessionnelle du Lait et de ses dérivés (INTERLAIT) pour le secteur des produits laitiers et la Société Nationale Interprofessionnelle de la Pomme de Terre (S.N.I.P.O.T.) pour le marché des pommes de terre.

b) L'aide à l'exportation

La subvention des exportations est le moyen le plus généralement employé par les pays producteurs pour dégager leurs marchés des excédents qui pèsent sur les cours. La France l'a utilisé dans le passé et a coutume d'employer largement ce procédé. Toutefois, la mise en vigueur du Traité de Rome a pour conséquence de supprimer progressivement cette forme d'aide quand il s'agit de ventes aux pays membres de la Communauté Economique Européenne et de la contrôler assez étroitement quand il s'agit de ventes aux pays tiers. Elle continue cependant de représenter le poste le plus important des charges du F.O.R.M.A. : plus de 500 millions de F. au cours des exercices 1962 à 1964 et 364 millions de F. en 1965, soit entre 34 et 42 % selon les années, des dépenses brutes de l'Etablissement.

C'est pourquoi l'Etablissement s'efforce d'en tirer le meilleur parti possible, en modulant à l'intérieur des limites fixées par la réglementation nationale ou communautaire, le taux des restitutions pour tenir compte de la situation des marchés intérieurs et pour inciter les exportateurs à déployer leurs efforts en direction des marchés étrangers offrant les débouchés les plus stables et les plus rémunérateurs. Par ailleurs, il tend de plus en plus à réserver son aide aux producteurs et exportateurs qui acceptent de se grouper pour réunir les meilleures chances d'accéder aux marchés étrangers.

En dehors de cette aide directe "au produit", le F.O.R.M.A. prend en charge un certain nombre de frais généraux entraînés par la recherche de nouveaux débouchés et l'élargissement des positions acquises par les exportations françaises. Il finance les études de marchés agricoles réalisées par le Centre National du Commerce Extérieur et supporte à peu près intégralement les frais de fonctionnement de la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (S.O.P.E.X.A.) dont il détient une part importante du capital. Cette société est chargée de réaliser, en France et à l'étranger, des campagnes de publicité collective et de promotion des ventes en faveur des produits de l'agriculture et de l'industrie alimentaire. Dans la gamme des moyens employés par l'Etablissement les actions publicitaires prennent chaque année une place importante. D'un coût relativement peu élevé, elles contribuent d'une manière efficace et durable à la régularisation des marchés.

... / ...

Dans un domaine voisin, l'Etablissement finance les opérations d'une autre de ses filiales, le Centre National des expositions et concours agricoles (C.E.N.E.C.A.) qui organise à travers la France les expositions et autres manifestations intéressant l'agriculture.

Enfin, il prend en charge les frais de fonctionnement d'une Société d'études dont il détient une part du capital, la Compagnie pour favoriser la Recherche et l'Elargissement des débouchés (C.O.F.R.E.D.A.) qui apporte son assistance technique aux associations ou groupements de producteurs.

c) Le F.O.R.M.A. et la stabilisation des prix des produits alimentaires.

Le rôle du F.O.R.M.A. ne consiste pas uniquement à soutenir les prix à la production.

L'écoulement sur le marché intérieur des stocks qu'il a constitués pendant les périodes de forte production, contribue au contraire à régulariser les prix à la consommation. De plus, en cas de pénurie, il a la possibilité en raison de son expérience des marchés internationaux et grâce aux moyens techniques dont il dispose par l'intermédiaire des sociétés d'intervention, d'effectuer des importations de produits alimentaires dans les conditions les moins onéreuses pour les finances publiques. Il peut ainsi constituer des stocks de sécurité qui, mis sur le marché à un moment opportun, permettent de limiter les hausses de prix de produits essentiels comme la viande ou les produits laitiers.

Ces opérations ont pris une grande ampleur en 1964 en raison de la diminution momentanée de la production laitière et de la réduction cyclique de la production de viande bovine. Les dépenses correspondant aux achats à l'étranger ont en effet représenté près du quart des charges de l'exercice 1964 (24,6 %) contre 6,5 % seulement au cours de l'exercice 1963. Les crédits correspondants ont pu être assez aisément dégagés en raison du moindre volume des interventions sur le marché intérieur. Il convient de remarquer que ces opérations n'entraînent qu'une immobilisation provisoire des ressources de l'Etablissement. Dès l'exercice suivant, elles ont d'ailleurs cessé et le F.O.R.M.A. a pu récupérer les fonds utilisés au fur et à mesure qu'il revenait les stocks ainsi constitués.

2°/ - L'orientation de la production -

Le F.O.R.M.A. participe à l'orientation de la production à travers ses interventions sur les marchés, mais il peut également agir plus directement en encourageant certaines cultures spécialisées ou la transformation de certains produits et surtout en cherchant à modifier les structures et l'organisation de la production.

a) Les primes à la production

Les primes à la production intéressent essentiellement les oléagineux métropolitains : tournesol et colza, qui sont très vivement concurrencés par les graines et huiles d'origine tropicale. Elles s'appliquent également à certains textiles comme le lin, la laine, le chanvre ou

... / ...

la soie. Elles sont justifiées soit par la nécessité de maintenir un certain approvisionnement national et de donner la possibilité d'inclure des cultures dans les assolements des régions productrices de céréales, soit par la volonté de maintenir un minimum de ressources pendant une période de transition à des exploitations situées dans des régions défavorisées.

On peut rapprocher de cette forme d'intervention l'encouragement apporté à la transformation de certains sous-produits. Le F.O.R.M.A. verse ainsi une prime pour l'incorporation de poudre de lait écrémé dans les aliments du bétail. Cette aide favorise le développement des techniques modernes d'élevage tout en permettant le paiement du lait à un prix plus avantageux à la suite d'une transformation plus poussée du produit. Le F.O.R.M.A. verse également une prime pour la production de caséine qui permet l'utilisation de laits de qualité insuffisante pour d'autres utilisations.

b) Les aides aux Groupements de Producteurs et aux Comités Economiques.

Toutefois, ces aides aux produits sont progressivement condamnées par la réglementation européenne des marchés. L'Etablissement s'est donc efforcé de rechercher des méthodes d'orientation plus générales, plus efficaces et mieux adaptées à la situation nouvelle. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre tracé par les lois d'orientation agricole et par la loi relative à l'économie contractuelle en agriculture qui visent à modifier les structures de production et de commercialisation des denrées agricoles en mettant en place des groupements de producteurs et des comités économiques.

Les groupements qui constituent les cellules de base ont plus spécialement pour but d'inciter leurs adhérents à moderniser leurs techniques et à adapter leurs productions aux besoins quantitatifs et qualitatifs exprimés sur les marchés.

Les comités économiques qui rassemblent les groupements sur le plan régional, doivent imposer des disciplines communes à leurs membres ; ils ont même la possibilité, quand ils contrôlent un pourcentage élevé de la production, de demander aux Pouvoirs Publics l'extension de ces disciplines à l'ensemble des producteurs de leur circonscription. Ils peuvent, de plus, constituer notamment quand la réglementation européenne interdit toute forme d'intervention publique sur le marché, une caisse de régularisation qui leur permette d'indemniser leurs adhérents quand apparaissent des déséquilibres trop importants entre l'offre et la demande.

Pour faciliter la mise en place de ces structures nouvelles, le F.O.R.M.A. a prévu un certain nombre d'incitations sous la forme de participations temporaires et dégressives aux frais de fonctionnement des groupements et des comités ou de subventions pour les investissements réalisés par les groupements. En outre, des dispositions particulières ont été prises dans le secteur de la production de viande bovine. En effet, en dehors des aides générales accordées aux groupements d'éleveurs, l'Etablissement peut apporter son concours à la constitution ou au développement d'organismes coopératifs de commercialisation de la viande. L'expérience a en effet prouvé que les producteurs avaient les plus grandes difficultés à rassembler les moyens financiers indispensables à la constitution d'unités commerciales capables de s'imposer sur un marché essentiellement spéculatif.

... / ...

L'aide du F.O.R.M.A. accordée aux comités économiques consiste en dehors de la prise en charge d'une partie de leurs frais de fonctionnement administratif dans des conditions semblables à celles prévues dans le cas des groupements, à l'octroi pour certains produits (1) d'une dotation en capital affectée à la création d'une caisse de régularisation. Ces organismes ne peuvent en effet avec les seules ressources de leurs adhérents, accumuler en une seule fois les réserves financières qui leur permettraient de faire face aux fluctuations des marchés. L'Etablissement a donc prévu de leur verser en trois années, dans la mesure où ils contrôlent un pourcentage minimum de la production nationale, une subvention proportionnelle au montant des cotisations versées par leurs adhérents. Le versement des tranches successives est lié à l'augmentation du degré de contrôle de la production de telle sorte que les comités puissent, après trois années, avoir la maîtrise de leur marché et soient en mesure d'assurer par leurs propres ressources le fonctionnement de la caisse de régularisation.

c) L'aide aux investissements

En dehors des aides de fonctionnement qu'il verse pendant une période transitoire aux groupements, le F.O.R.M.A. s'emploie également à faciliter leurs investissements ainsi que ceux des industriels ayant conclus avec ces derniers des contrats d'approvisionnement de longue durée. Cette intervention a non seulement pour but de promouvoir l'organisation des producteurs, mais aussi de favoriser l'équilibre des marchés en contribuant à la réduction des prix de revient ou à la création de produits nouveaux dont la demande est en expansion. Elle doit éviter le versement d'une aide permanente au produit en y substituant une action sur les structures dont elle facilite l'adaptation aux conditions nouvelles découlant de l'organisation communautaire des marchés. Du point de vue de la procédure, elle s'inscrit dans le cadre des dispositions réglementaires relatives aux investissements agricoles appliquées par les instances compétentes et notamment par le Comité des investissements agricoles et le Comité n° 6 du F.D.E.S.

Ces aides prennent plusieurs formes. Les groupements reconnus peuvent tout d'abord recevoir une prime allant jusqu'à 20 % pour leurs investissements mobiliers. Le F.O.R.M.A. peut également subventionner leurs installations comportant à la fois des investissements mobiliers et immobiliers. Dans ce cas il leur accorde outre la subvention aux coopératives et la prime d'orientation, une prime supplémentaire de 5 %, le maximum des trois primes cumulées ne pouvant excéder 40 %. Ce deuxième type d'intervention intéresse essentiellement les groupements qui construisent des stations de stockage et de conditionnement. A ce titre le F.O.R.M.A. a octroyé en 1965 des subventions d'un montant total de 28 000 000 de francs.

Par ailleurs, et dans le cadre d'une procédure particulière, l'Etablissement subventionne l'installation, par les coopératives et les industriels ayant passé avec les producteurs des contrats d'approvisionnement des appareils de refroidissement du lait à la ferme et l'achat du matériel de

... / ...

(1) pêches, abricots, poires d'été, raisins de table, tomates d'expédition, pommes de terre de primeur, artichauts et choux-fleurs.

transport à basse température jusqu'à l'usine. A partir de 1966, une aide est également prévue pour la modernisation et la concentration des fromageries dont les produits sont assurés de trouver des débouchés importants.

Toutes ces interventions sont justifiées par les effets qu'elles doivent exercer sur l'évolution des marchés. Dans le cas des stations fruitières, l'action du F.O.R.M.A. permet de régulariser un marché très saisonnier et de renforcer le pouvoir de négociation des arboriculteurs. Dans celui du refroidissement du lait à la ferme, l'industrie laitière réduit ses frais de ramassage et dispose d'un produit de meilleure qualité. Enfin, dans le cas des fromageries, elle devra permettre d'améliorer la productivité d'une fabrication disposant de débouchés en extension.

Aides de fonctionnement, subventions aux Caisses de régularisation de marchés, participations financières aux investissements, tels sont les principaux encouragements apportés aux groupements de producteurs. L'Etablissement les complète par diverses autres mesures.

Il s'efforce ainsi d'accorder un traitement plus avantageux aux exportations effectuées directement par les groupements ou par l'intermédiaire de négociants ayant passé avec eux des contrats de longue durée. Il a également mis au point dans le secteur de la production de viande bovine, un système de garanties qui assure aux Groupements de producteurs qui s'engagent à livrer à date fixe des animaux pour la boucherie répondant à certaines spécifications particulières, le paiement d'un prix supérieur au prix d'intervention sur le marché de la viande.

+

+

+

III - CHARGES ET RESSOURCES DU F.O.R.M.A. -

a) Les charges -

Les charges financières qui correspondent aux diverses interventions de l'Etablissement ont évolué entre 1 078 et 1 549 millions de francs au cours des quatre exercices pour lesquels un bilan a été établi depuis que le F.O.R.M.A. a été doté d'un statut à caractère industriel et commercial.

Le tableau ci-dessous donne le montant de ces charges et leur répartition par catégorie d'intervention.

... / ...

CHARGES FINANCIERES PAR TYPE D'INTERVENTION

Millions de F. et %	1962 (1)		1963		1964		1965	
		%		%		%		%
Interventions								
Achats sur le marché intérieur et frais accessoires	675,5	43,6	181,8	14,8	44,7	3,0	58,3	5,4
Achats sur les marchés extérieurs (importation)	-	-	80,0	6,6	372,3	25,0	6,1	0,6
Stockage privé	139,6	9,0	166,5	13,5	76,7	5,1	160,7	14,9
Exportations (subventions)	539,3	34,8	511,5	41,6	528,5	35,4	363,6	33,7
Organisation professionnelle et normalisation								
Groupements de producteurs	16,1	1,0	16,5	1,3	31,5	2,1	64,9	6,0
Production, transformation et investissements	155,2	10,0	144,7	11,8	262,6	17,6	166,2	15,4
Propagande et publicité	22,2	1,4	27,3	2,2	42,5	2,9	39,5	3,7
Divers	0,9	0,2	1,3	0,1	17,0	1,1	8,2	0,8
Prêts et avances à l'O.N.I.C. et à divers	-	-	100,0	8,1	116,1	7,8	210,1	19,5
T O T A L	1 548,8	100,0	1 229,6	100,0	1 491,9	100,0	1 677,6	100,0

(1) y compris reliquats d'exercices antérieurs.

Les dépenses du F.O.R.M.A. ont d'un exercice à l'autre varié assez fortement comme le montre le tableau suivant :

Dépenses du F.O.R.M.A.

Année précédente : 100

	1 9 6 3	1 9 6 4	1 9 6 5
y compris les avances à l'O.N.I.C.	79	123	72
non compris les avances à l'O.N.I.C.	72	124	63

En effet, si l'on en élimine du total des dépenses le montant des avances à l'O.N.I.C. qui n'entrent pas dans le champ d'activité normal de l'Etablissement, on voit que les sommes ont diminué de 28 % de 1962 à 1963 puis augmenté de 24 % l'année suivante pour se contracter à nouveau de 36 % en 1965. Ces variations tiennent à différentes causes qu'on peut analyser en examinant poste par poste les interventions.

Les achats sur le marché intérieur, y compris les frais accessoires qui en découlent, (essentiellement le coût de fonctionnement des sociétés d'intervention) ont diminué régulièrement de 1962 à 1964 et malgré une légère augmentation en 1965 ils sont néanmoins restés au cours de cet exercice à un niveau relativement modeste : ainsi alors qu'ils représentaient en 1962 43,6 % des charges de l'Etablissement, cette part est tombée à 14,8 % en 1963, à 3 % en 1964 et n'est que légèrement supérieure à 5 % en 1965.

Cette diminution des achats est due à la baisse de production de la viande bovine enregistrée à partir de 1963 et à la sécheresse de 1964 qui a réduit temporairement la production laitière.

Par contre, les mêmes raisons ont, comme on l'a précédemment expliqué, conduit les Pouvoirs Publics à constituer au moyen d'importations un stock de sécurité au cours de la campagne 1963-1964. La constitution de ce stock a entraîné pour l'Etablissement de fortes dépenses de trésorerie que l'évolution favorable de la production nationale en 1965 a permis de ne pas renouveler.

Les aides au stockage privé ont été constamment supérieures à 140 millions de francs depuis 1962, à l'exception de l'année 1964, où la diminution de la production laitière a entraîné un dégonflement des stocks de beurre et de poudre de lait.

Les subventions à l'exportation qui ont dépassé 500 millions de francs au cours des trois premiers exercices, se sont sensiblement réduites en 1965 en raison de la diminution des ventes de beurre et de poudre de lait au cours du premier trimestre. Elles forment néanmoins le poste le plus important des charges du F.O.R.M.A., de 34 à 42 % au cours de la période étudiée.

... / ...

La rubrique "production", transformation et investissement comprend à la fois les primes à la production ou à la dénaturation et à partir de 1964 les subventions aux investissements. Les crédits correspondant à cette dernière intervention, s'élevaient à 120 millions de francs pour l'exercice. Comme leur validité est de trois années et qu'ils n'ont pas été consommés entièrement au cours du premier exercice en raison des délais nécessaires à la mise au point des procédures, il n'a pas été utile d'en inscrire de nouveaux en 1965, ce qui explique l'apparente diminution de cette ligne au cours de ce dernier exercice.

L'incidence des nouvelles interventions de l'Etablissement se traduit également par l'augmentation à partir de 1964 de la ligne "organisation professionnelle" sur laquelle ont été imputés les crédits relatifs aux frais de fonctionnement des groupements de producteurs et qui se sont élevés à 2,1 millions de francs en 1963, 38,5 millions de francs en 1964 et 58,6 millions de francs en 1965.

Les crédits de propagande qui financent à la fois des études de marché et des campagnes de promotion des ventes et de publicité collective en France et à l'étranger et qui comprennent notamment les dépenses de la S.O.P.E.X.A., se sont accrues régulièrement depuis 1962 et ont constitué 2,8 % des charges du F.O.R.M.A. au cours de l'exercice 1964 et 3,7 % au cours de l'exercice 1965.

Si l'on élimine à la fois les dépenses résultant des importations et les avances à l'O.N.I.C. on peut mesurer le volume des crédits utilisés pour la régularisation et l'orientation des marchés qui rentrent dans la compétence du F.O.R.M.A. :

	Millions de Francs			
	1962	1963	1964	1965
Charges globales	1 549	1 230	1 492	1 078
Importations et avances à l'O.N.I.C.	-	180	472	206
Charges de régularisation et d'orientation des marchés agricoles	1 549	1 050	1 020	872

On constate donc une première diminution de 1962 à 1963 et 1964 de près de 33 % et une seconde diminution de 12,8 % de 1964 à 1965.

Les charges financières peuvent également être décomposées non selon le type des interventions, mais selon les marchés auxquels elles se rapportent directement ou indirectement, comme le fait le tableau ci-dessous :

... / ...

Le marché des produits laitiers est celui dont le soutien nécessite les moyens financiers les plus importants. Les dépenses du F.O.R.M.A. relatives à ce marché ont été, compte non tenu des importations, supérieures à 700 millions de francs au cours des exercices 1962 à 1964. En 1965, elles ont assez sensiblement diminué, mais elles atteignent encore près de 600 millions de francs. Elles ont constitué respectivement 48,2, 57,2, 47,3 et 54,7 % des charges globales de l'Etablissement. Si on les rapporte aux seules charges de régularisation et d'orientation des marchés agricoles proprement dites calculées comme on l'a fait précédemment, ces pourcentages respectifs sont de 66,8, 63,0 et 55,0 % pour les exercices 1963 à 1965. En d'autres termes, on peut dire que, selon les exercices, les dépenses "normales" du F.O.R.M.A. ont été consacrées pour une proportion comprise entre la moitié et les deux tiers au marché des produits laitiers. On peut également préciser que plus de la moitié des dépenses relatives à ce marché sont imputables aux restitutions ou aux subventions à l'exportation.

Dépenses brutes relatives au marché des produits laitiers

Millions de Francs et %

	1 9 6 2		1 9 6 3		1 9 6 4		1 9 6 5	
Dépenses totales	746,5	100	702,9	100	706,3	100	589,8	100
Subventions à l'exportation	425,2	56,9	407,2	58,0	481,5	68,2	317,8	53,9

La diminution des dépenses relatives aux produits laitiers constatée en 1965 est due uniquement à la baisse des exportations au cours du premier trimestre 1965. Il s'agit selon toute probabilité d'un phénomène passager lié à un accident de conjoncture comme le montre d'ailleurs l'évolution du commerce extérieur au cours du premier trimestre de 1966.

La diminution de la production de viande bovine de 1963 à 1965 et la situation relativement favorable du marché du porc ont entraîné une diminution très sensible des interventions du F.O.R.M.A. sur le marché de la viande. Les dépenses correspondantes sont passées, après déduction des importations, de 601 millions de francs en 1962 à 169 millions de francs en 1963, 57 millions de francs en 1964 et 38 millions seulement en 1965, soit 3,5 % des charges de l'Etablissement au cours de ce dernier exercice contre 38,8 % en 1962. Dans ce secteur, il n'a pas encore été possible de remplacer les dépenses d'interventions directes par des aides au développement des groupements de producteurs dont la mise en place se révèle particulièrement difficile.

Les dépenses relatives au marché des produits avicoles qui ont progressé jusqu'en 1964, ont été moins élevées en 1965 en raison, notamment, de la suppression des restitutions à compter du 31 juillet 1964 pour les ventes aux pays membres de la C.E.E.

... / ...

Dans le secteur des fruits et légumes, les dépenses ont varié assez fortement d'une année à l'autre. Celles de l'exercice 1964 qui se sont élevées à 58,5 millions de francs ont correspondu à la première mise en place des groupements de producteurs dont l'intervention est particulièrement nécessaire sur ces marchés qui ne peuvent plus bénéficier d'aides directes à l'intérieur de l'Europe des Six et qui exigent de la part des producteurs une discipline rigoureuse pour éviter des fluctuations de prix catastrophiques. Les dépenses de l'année 1965 ont été moins importantes en raison du déroulement satisfaisant de la campagne.

Les dépenses relatives au marché des pommes de terre se sont accrues régulièrement depuis 1962 en raison de l'aide importante apportée aux investissements et aux groupements de producteurs, avec le souci d'améliorer la qualité du produit vendu. En 1965, la récolte ayant été relativement faible, l'écoulement de la production n'a causé aucun problème. En conséquence, les dépenses ont été ramenées à un niveau plus raisonnable.

Les charges, entraînées par le soutien des textiles d'origine métropolitaine, sont stabilisées depuis 1963 à un niveau situé entre 23 et 24 millions de francs.

Les dépenses relatives au marché du vin, et accessoirement de certains alcools (armagnac), ont diminué de 1962 à 1965. Une partie des charges qui se rapportaient à la récolte de 1964 ont en effet été comptabilisées en 1965, ce qui explique la brusque élévation des crédits de 1964 à 1965. On peut donc dire d'une manière générale que les dépenses de ce secteur ne représentent qu'un peu plus de 2 % des charges globales de l'Etablissement.

Les dépenses relatives aux produits divers, c'est-à-dire essentiellement les plantes oléagineuses (colza, tournesol) demeurent par contre à un niveau assez élevé.

Un décret du 22 décembre 1961 ayant étendu la compétence du F.O.R.M.A. aux marchés des productions agricoles des départements d'outre-mer, une nouvelle ligne est apparue dans le budget du F.O.R.M.A. comportant un crédit d'environ 10 millions de francs en 1965.

Enfin, en dehors des interventions communes aux divers marchés, le F.O.R.M.A. a consenti comme on l'a déjà signalé, des avances à l'O.N.I.C. au cours des exercices 1963, 1964 et 1965.

a) Ressources du F.O.R.M.A. et concours financier de l'Etat -

Pour couvrir les charges qui viennent d'être analysées, l'Etablissement dispose d'une part de ressources propres et d'autre part de la subvention versée par l'Etat et prélevée sur le budget des charges communes. Ses ressources propres se composent de la dotation de 200 millions de francs qui lui a été accordée lors de sa création, du produit des ventes des stocks de marchandises, du remboursement des prêts et avances et très subsidiairement, des recettes provenant de quelques taxes parafiscales.

.. / ...

La subvention versée par le budget général a diminué au cours de ces dernières années par rapport au montant qu'elle avait atteint en 1961 et 1962, années où l'Agriculture avait connu les plus lourdes difficultés.

Subvention de l'Etat au F.O.R.M.A.

Millions de F.

Années	Montant
1961	1 110
1962	1 200
1963	750
1964	1 000
1965	825

Elle a couvert suivant les années, de 61 à 77 % des charges globales de l'Etablissement comme le montre le tableau suivant :

Millions de F. et %

	1962	1963	1964	1965
Charges totales	1 549	1 230	1 492	1 078
Subvention	1 200	750	1 000	825
montant				
%	77,5	61,0	67,0	76,5

Mais il convient de rappeler que dans les charges totales de l'Etablissement, figurent des dépenses exceptionnelles qui ne se rapportent pas au soutien proprement dit des marchés intérieurs : dépenses relatives aux importations et avances consenties à l'O.N.I.C.

Les dépenses exceptionnelles ont été, rappelons-le, les suivantes :

Millions de F.

	1963	1964	1965	TOTAL
Importations	80	372	6	458
Avances à l'O.N.I.C.	100	100	200	400
T O T A L	180	472	206	858

... / ...

Il ne s'agit pas dans ce cas de dépenses définitives mais au contraire de dépenses totalement ou partiellement récupérables. Les avances consenties à l'O.N.I.C. ont été chaque fois remboursées au cours même de l'exercice pendant lequel elles ont été consenties. Par contre, les marchandises importées n'ont pas toutes été revendues à la clôture de l'exercice 1965. Il convient de plus de tenir compte d'une certaine dépréciation en cas de stockage prolongé : ainsi le total des ventes de produits importés ne s'est élevé qu'à 197 millions de francs au cours des exercices 1963 à 1965.

Sur les dépenses exceptionnelles d'un montant total de 858 millions de francs, le F.O.R.M.A. n'a donc récupéré que 597 millions de francs (remboursements effectués par l'O.N.I.C. et revente des marchandises). Le solde constitue donc pour lui une charge nette supplémentaire de 261 millions de francs qui a dû être couverte par une subvention supplémentaire du budget de l'Etat. On peut donc considérer que le coût net pour les finances publiques du soutien proprement dit des marchés entrant dans la compétence du F.O.R.M.A. a été de 3 514 millions de francs (valeur courante) pour les années 1962 à 1965 (différence entre le montant total de la subvention et la charge nette supplémentaire de 261 millions de francs).

Cette somme élevée peut toutefois être comparée à celle consacrée au soutien du marché des céréales qui, dans le même temps, a été de 2 486 millions de francs, soit environ les sept dixièmes de la précédente alors que les céréales ne représentent que 10 à 12 % de la valeur de la production agricole, contre 80 % environ pour les produits dont le F.O.R.M.A. soutient les cours.

+

+

+

Dix années d'interventions quasi permanentes sur les marchés agricoles ont été nécessaires pour concevoir et mettre en place un organisme public qui soit en mesure de faire passer dans la réalité les décisions gouvernementales concernant l'équilibre des marchés et l'orientation des principales productions agricoles. Cet organisme doté d'une certaine autonomie, capable de participer à la vie des marchés, a permis en même temps de donner un cadre institutionnel à la collaboration des représentants de l'Etat et de ceux des producteurs agricoles et des négociants et industriels de l'alimentation, fournissant aux uns comme aux autres l'occasion de prendre une vue d'ensemble de l'évolution des productions, de la situation des marchés et des conséquences et répercussions des interventions publiques. La création du F.O.R.M.A. a certainement permis en ce sens une utilisation plus efficace des deniers publics.

... / ...

L'Etablissement doit maintenant s'adapter aux conséquences de l'application progressive du Traité de Rome. Le problème n'est pas d'organiser les relations entre le F.E.O.G.A. et le F.O.R.M.A. puisque les deux institutions n'ont aucun point commun, le F.E.O.G.A. n'étant qu'un simple chapitre du Budget de la Communauté destiné à répartir, après coup, entre les Etats Nationaux, les charges financières découlant des interventions sur les marchés ou de la participation à des programmes de développement, agricoles, commerciaux ou industriels. Mais plutôt de savoir quel rôle sera assigné au F.O.R.M.A. dans la préparation et l'application de la politique agricole décidées en commun par les Gouvernements des six Etats membres de la C.E.E.

Il apparaît à cet égard que le F.O.R.M.A. doit en raison de l'expérience qu'il a acquise, continuer d'être non seulement l'organisme d'intervention qui donnera au Gouvernement français l'assurance que les mesures décidées à Bruxelles entreront réellement en vigueur, mais également celui qui permettra de consulter et d'associer d'une manière permanente les représentants des producteurs à la préparation des discussions et négociations au sein des organismes européens.

C'est d'ailleurs en ce sens que les Pouvoirs Publics paraissent vouloir orienter l'activité de l'Etablissement afin qu'il puisse poursuivre sa tâche d'organisation et d'orientation de la production agricole et alimentaire française.