

**ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE**

**Rapport**

fait au nom de la

commission de l'agriculture

sur

la situation de l'agriculture  
et les principes de base d'une politique agricole commune

par

M. A. LÜCKER  
Rapporteur

La commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire européenne a examiné, lors de ses séances des 14 décembre 1959, 21 et 22 janvier, 23, 24 et 25 février, 2, 3, 9, 10 et 11 mars 1960, sous la présidence de M. Roland Boscary-Monsservin, les propositions de la Commission de la C.E.E. concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune (doc. Com/140/59).

En outre, lors de ses séances des 10 novembre 1959, 5 et 24 février 1960, la commission de l'agriculture a eu un échange de vues avec M. Mansholt, président du groupe de l'agriculture, au sujet des propositions de la Commission de la C.E.E.

M. H. A. Lückner a été nommé rapporteur pour la situation de l'agriculture et les principes de base de la politique agricole commune le 26 novembre 1959.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité le 10 mars 1960.

Étaient présents: M. Boscary-Monsservin, président, Mme Strobel, vice-présidente, M. Lückner, rapporteur, MM. Braccisi, Briot, Carboni, suppléant de M. Tartufoi, Carcassonne, Van Campen, Charpentier, De Kinder, De Vita, Van Dijk, Engelbrecht-Greve, Estève, Leemans, Richarts, Smets, Martin Schmidt, Storch, Vredeling.

## Sommaire

	Pages		Pages
Introduction .....	1	b) Des effets particuliers provenant de l'interdépendance qui existe entre elle et l'ensemble de l'économie, caractérisée par une expansion industrielle à croissance rapide (paragraphe 7—13) .....	5
1. Les propositions de la Commission de la C.E.E. devant l'opinion publique (paragraphe 1) .....	1	c) Des effets particuliers résultant de la concurrence avec les agricultures des autres pays tiers à la C.E.E. (paragraphe 14—16) .....	7
2. Les propositions de la Commission de la C.E.E., base de départ d'une commune politique agricole (paragraphe 2) .....	2	3. Revenu agricole et revenu des autres secteurs (paragraphe 17) .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>			
<i>La situation de l'agriculture</i>			
Chapitre A) Les caractéristiques de la situation de l'agriculture dans la C.E.E. ....	3	Chapitre B) La politique agricole des divers États membres de la C.E.E. ....	9
I — Constatations et déclarations faites dans les propositions de la Commission (paragraphe 1) .....	3	I — Les constatations et les déclarations contenues dans les propositions de la Commission européenne (paragraphe 18) .....	9
II — Appréciation et critique .....	4	II — Appréciation et critique .....	
1. Raisons qui motivent une politique agricole tenant compte des lois économiques particulières auxquelles est soumise l'activité agricole (paragraphe 2, 3) .....	4	1. Les problèmes agricoles posés aux États membres par la création de la Communauté (paragraphe 19, 20); .....	9
2. Situation de l'agriculture, vue sous l'angle .....	4	2. La Communauté réclame une nouvelle politique européenne (paragraphe 21) .....	10
a) De sa structure historique (paragraphe 4—6) .....	4		

(Suite page 3 de la couverture)

**RAPPORT**  
**sur la situation de l'agriculture**  
**et les principes de base d'une politique agricole commune**  
**par M. A. Lücker**

---

*Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,*

**Introduction**

I. La Commission de la Communauté économique européenne (C.E.E.) a soumis au Comité économique et social, le 2 novembre 1959, son «Projet des propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, en vertu de l'article 43 du traité instituant la Communauté économique européenne». En même temps, ce document a été communiqué aux ministres de l'agriculture des pays membres et à la commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire européenne. Malgré la mention «confidentiel», ce document est parvenu à la connaissance de l'opinion publique — ce dont il n'y a guère lieu de s'étonner — et a provoqué une discussion approfondie dans tous les milieux de la politique et de l'économie, de même que dans la presse et à la radio, dans les pays membres de la C.E.E. et hors de celle-ci. Cette discussion ne reflète pas seulement un intérêt normal et justifié pour la politique de la C.E.E., un fait dont il faut, de façon générale, se féliciter; elle permet au surplus d'avancer des arguments et d'émettre des considérations propres à faciliter l'élaboration définitive d'une politique agricole européenne aussi équilibrée que possible.

Il n'est pas surprenant dès lors de voir se dessiner *dans l'opinion publique quelques tendances caractéristiques:*

— Certains semblent être dominés par la crainte que les propositions de la Commission ne tiennent pas assez compte du besoin légitime de protection qu'éprouvent les agriculteurs des pays membres.

— D'autres semblent être dominés par une autre crainte: la protection de l'agriculture des États membres leur paraît aller trop loin, ce qui entraînerait la formation de prix trop élevés pour l'ensemble des consommateurs.

— D'autres encore — et c'est aussi le cas dans des milieux étrangers à la C.E.E. — semblent craindre que les propositions de la Commission ne tendent à un isolement des marchés agricoles de la C.E.E.

Cette brève confrontation des opinions fait apparaître les difficultés que soulève la définition d'une politique agricole commune qui, d'une part, représente un optimum aussi harmonieux que possible et que, d'autre part, une opinion publique suffisamment large considère comme étant nécessaire et juste et appuie en conséquence dans sa réalisation. Or, cela semble précisément indispensable si on veut s'acquitter de la tâche impartie. En même temps, ces critiques contradictoires semblent confirmer, du moins jusqu'à un certain point, qu'en faisant ses propositions la Commission entend suivre cette précautionneuse démarche de toute politique agricole moderne qui cherche à établir un juste équilibre entre tous les intérêts justifiés. Il serait encore prématuré de vouloir dire que la Commission y a réussi.

Votre commission espérait pouvoir tenir compte dans son rapport et dans le présent débat de l'Assemblée de l'avis du Comité économique et social sur les propositions de la Commission européenne; il aurait certainement été utile pour notre discussion de connaître le point de vue du Comité économique et social auquel sont représentées les organisations professionnelles et les organisations

de la vie économique des pays membres de la Communauté. Malheureusement, le Comité économique et social n'a pas pu faire connaître son avis à la fin du mois de février, comme il en avait initialement l'intention. Néanmoins, votre commission a estimé nécessaire, au présent stade de l'évolution, de faire entendre la volonté politique des peuples de notre Communauté à laquelle il ne faut pas se fermer au moment où les propositions vont être formulées définitivement. Elle voudrait à cet effet appuyer spécialement — ou même en faire une force motrice sur le plan politique — tous les efforts et toutes les actions qui tendent à nous rapprocher sensiblement des objectifs généraux que se sont fixés nos peuples par le traité de Rome, également grâce à une politique agricole commune telle qu'elle est prévue par ce traité. Votre commission, Monsieur le Président, voudrait encourager la Commission européenne et le Conseil de ministres ainsi que les gouvernements de nos États membres et leurs administrations à épuiser les possibilités définies par le traité — et avant tout l'esprit de ce traité — afin de surmonter certaines difficultés normales de la période de démarrage et de parvenir, par la voie d'une coordination constructive constamment dirigée vers le but final, à résoudre les problèmes de la période de transition.

En aucun cas, on ne devrait donc hésiter, sous ce rapport, à accorder progressivement à la Commission, en tant qu'exécutif européen, cette autorité et ces instruments dont elle a besoin pour mettre en œuvre une politique efficace dans le sens du traité de Rome.

2. A plusieurs reprises, depuis que l'on a eu connaissance de ce document, M. le président Hallstein et M. le vice-président Mansholt ont déclaré publiquement et officiellement, devant votre commission aussi, que les propositions concernant une politique agricole commune devaient être considérées comme une *base de discussion* — voire comme une *base de départ* — sur laquelle il s'agira, compte tenu de l'évolution ultérieure, de construire empiriquement et de perfectionner la future politique agricole commune.

Votre commission, Monsieur le Président, se félicite de cette attitude de la Commission de la C.E.E. car elle y voit la profession, d'une *méthode pragmatique* qui permet de mettre en œuvre une politique agricole dynamique, seule capable d'aborder de façon satisfaisante ou de résoudre progressivement les problèmes agricoles qui se posent à

notre époque caractérisée par son évolution précipitée. Il est vrai que, pour y parvenir, nous avons absolument besoin d'établir une base de départ fondée sur la réalité des faits tels qu'ils se présentent dans les pays membres de notre Communauté et qui permettent en même temps d'entrevoir les perspectives nécessaires et justes des développements à venir.

3. Comme elle l'a fait précédemment déjà, votre commission, Monsieur le Président, tient à saisir l'occasion de dire combien elle est heureuse de la *bonne collaboration qui s'est établie avec la Commission européenne* — notamment avec le vice-président de celle-ci, M. Mansholt. Elle constate à ce propos que la Commission a largement tenu compte dans ses propositions concernant une politique agricole commune, des considérations et recommandations énoncées dans les rapports précédents qui ont fait l'objet de plusieurs débats de l'Assemblée parlementaire. Il en va de même des résultats de nombreuses discussions de la commission de l'agriculture et des idées qui s'en sont dégagées.

Votre commission, Monsieur le Président, croit pouvoir mesurer les difficultés et la portée de l'établissement d'une proposition, formulée dans les délais voulus, concernant la politique agricole commune, d'autant plus qu'elle a participé très activement à l'accomplissement de cette tâche. La proposition de la Commission, telle que nous l'avons maintenant sous les yeux, témoigne certainement, et combien éloquemment, du vaste travail technique et d'organisation et surtout de l'effort de pensée, l'effort politique qui ont été accomplis pour répondre à la volonté du traité de Rome. En s'acquittant de cette tâche, la Commission, une fois de plus fait ses preuves de manière convaincante. La satisfaction qu'éprouve votre commission ne saurait pas non plus être atténuée de façon décisive par le fait que, soumettant les propositions de la Commission à un *examen critique*, elle parviendra à des considérations et recommandations qui peuvent diverger sur des points de détail, mais qui doivent malgré tout contribuer à fixer une politique agricole aussi harmonieuse que possible.

Votre commission reconnaît à ce propos qu'actuellement, les propositions de la Commission de la C.E.E. en discussion ne sont encore qu'à l'état de projet et non sous forme de règlements, directives, décisions ou recommandations que le Conseil de ministre peut promulguer en vertu de l'art. 43, § 2, du traité de la C.E.E., sur la base de ces

propositions, après consultation de l'Assemblée et après qu'elles sont devenues définitives. Votre commission tient néanmoins à faire connaître son opinion dès maintenant, afin que la Commission de la C.E.E. puisse tenir compte, en plus des avis du Comité économique et social, des idées de notre Assemblée, avant de donner une forme définitive à ses propositions.

Votre commission pense ainsi que notre Assemblée pourra s'acquitter efficacement de la mission qui lui est impartie à l'art. 137 du traité de la C.E.E. Elle a l'intention, à l'avenir aussi, d'exercer cette mission de contrôle selon la même procédure lorsque la Commission de la C.E.E. présentera d'autres propositions en vertu de l'art. 43, § 2, et elle espère que la Commission de la C.E.E. lui donnera, comme elle l'a fait cette fois, — ce que votre commission se plaît à reconnaître, — la possibilité de le faire.

4. La Commission de la C.E.E. a groupé en quatre parties ses propositions concernant la politique agricole commune:

Partie I: La situation de l'agriculture et les politiques agricoles suivies dans les États de la Communauté économique européenne;

Partie II: Principes de base de la politique agricole commune;

Partie III: Développement de la politique agricole commune;

Partie IV: (Elle contiendra, formulées juridiquement, les propositions résultant des parties précédentes et, en particulier, de la partie III; en raison de sa nature, cette partie ne pourra être présentée que dans un certain temps.)

Dans son examen des propositions, votre commission a suivi essentiellement cette division systématique. Elle a estimé utile de présenter le résultat de ses travaux en plusieurs rapports.

Dans le présent rapport, elle s'occupe principalement des parties I et II des propositions de la Commission européenne.

## PREMIÈRE PARTIE

### La situation de l'agriculture

#### Chapitre A

#### *Les caractéristiques de la situation de l'agriculture dans la C.E.E.*

#### I. — *Constatations et déclarations faites dans les propositions de la Commission*

1. Pour caractériser la situation de l'agriculture dans la C.E.E., la Commission dégage (partie I, par. 1) deux faits:

- a) L'équilibre entre la production et les possibilités d'écoulement est précaire pour un certain nombre de produits;
- b) Le revenu de la population agricole est en retard par rapport au revenu des autres couches de la population.

Cette situation est exposée et démontrée d'une façon circonstanciée aux paragraphes suivants, 2 à 12 (concernant le point a) et 13 à 23 (concernant le point b); la Commission parvient à des constatations très importantes:

— La production de denrées alimentaires en 1957-58 a enregistré un accroissement de 31% par rapport à l'avant-guerre, la production animale nette et brute évoluant de façon parfaitement parallèle (par. 3 et 8).

— Les disparités dans le degré d'intensité des exploitations agricoles permettent de supposer l'existence de réserves de production non encore utilisées dans certaines régions (par. 9).

— La consommation de denrées alimentaires était en 1957-58 de 30% supérieure au niveau d'avant-guerre, une tendance à l'accroissement de la consommation de produits de qualité (légumes et fruits) par rapport aux aliments volumineux et, en particulier, à l'accroissement de la consommation de produits d'origine animale pouvant être décelée (par. 10).

— Pour l'ensemble des denrées alimentaires, les pays de la C.E.E. couvrent 87% des besoins; ce taux n'est que légèrement supérieur à celui qu'il était avant guerre (par. 11).

— La valeur des importations et des exportations de produits agricoles dans les pays de la C.E.E. s'est accrue de 37% entre 1953 et 1958 (par. 12).

— Le revenu de la population agricole accuse un retard par rapport au revenu d'autres catégories professionnelles comparables (par. 13 et 14).

— Plus des 2/3 de la totalité des exploitations agricoles ont une superficie inférieure à 10 ha, une grande partie de celles-ci ne disposant pas d'une étendue suffisante de terres cultivées.

— Les conditions de structure, souvent insuffisantes, limitent plus que dans les autres secteurs économiques les effets des investissements de capitaux (par. 17).

— Le nombre des personnes occupées dans l'agriculture a diminué entre 1950 et 1957 de 3 millions, soit d'environ 17% (par. 18).

— Les prix des produits agricoles sont restés en retard par rapport aux prix des produits industriels et particulièrement par rapport au développement des salaires, ce qui veut dire que la valeur d'échange des produits agricoles a diminué (par. 21).

— La part de dépenses des consommateurs qui revient aux agriculteurs accuse une tendance à la régression (par. 23).

## II — *Appréciation et critique*

2. Ces déclarations illustrées par des chiffres, de même que les tendances qui ont été signalées ne peuvent certainement pas être mises en doute. Elles confirment plutôt l'évolution que l'on a pu observer jusqu'ici dans les pays membres de notre Communauté, encore que dans une mesure variable. La Commission s'est bornée essentiellement — et elle avait sans doute d'excellentes raisons de le faire — à *dégager par une analyse très objective les faits* tels qu'ils se présentent à elle au moment où elle assume sa responsabilité et commence son travail. Elle tirera plus tard les conclusions qui se dégagent de cette situation en vue de la politique

agricole commune qu'elle doit proposer et dont les objectifs sont clairement indiqués à l'article 39 du traité de Rome.

3. Votre commission s'est demandé si cette analyse objective suffisait à fonder une politique agricole commune assez convaincante pour gagner l'appui de l'opinion publique.

Il s'agit en l'occurrence, non pas de déceler des symptômes extérieurs, mais de découvrir les causes plus profondes, pour tâcher de savoir *pourquoi une certaine politique agricole, qui tient compte des lois économiques particulières auxquelles est soumise l'activité agricole, est considérée comme nécessaire et appropriée pour trouver des solutions adéquates à l'ensemble de la vie économique.*

Il paraît utile de montrer que l'agriculture de la C.E.E. peut être caractérisée par l'existence de trois facteurs de tension d'un degré particulier:

— les entraves posées par la structure historique,

— les conséquences particulières de ses liens d'interdépendance croissante avec une économie principalement industrielle dont le rythme d'expansion est très rapide et,

— enfin, par les caractéristiques particulières de la concurrence tant dans les conditions de production que dans leur participation au marché avec les économies agricoles d'autres pays en dehors de la C.E.E.

4. *La structure historique* de l'agriculture de nos États membres est dans son mode d'établissement, dans la répartition de terres, dans la dimension et les méthodes de travail variables des entreprises, dans la structure de leur production et de leurs débouchés, le résultat d'une évolution historique et juridique séculaire; ayant suivi l'évolution politique et économique générale de nos États membres, elle a cependant subi des différenciations dans son degré d'intensité et son ordre chronologique. On peut malgré tout constater que dans leur ensemble, les différences entre les divers États membres ne sont pas plus sensibles qu'entre les diverses régions des États membres. La structure de l'agriculture ainsi que son évolution sont en tout cas nettement orientées vers la satisfaction des besoins vitaux de la population totale des différents pays de notre Communauté; ce fait doit également être pris en considération pour son évolution future.

5. Depuis 1850 environ, la *densité de la population* par hectare de sol cultivable a augmenté dans les États membres de notre Communauté de trois fois environ; tandis qu'il y a cent ans, on pouvait compter un hectare de sol cultivable par habitant, il faudrait compter à peine aujourd'hui 0,35 ha (U.S.A.: 2,6 ha soit 7,4 fois plus).

Cette *densité de l'implantation par rapport aux terres cultivables, disponibles par habitant*, a nécessité au cours de l'histoire de notre continent une productivité en croissance continue des surfaces cultivables. La productivité pour la même période s'est accrue d'environ trois fois.

6. L'intensité du développement économique général, en particulier depuis la dernière guerre, oblige de plus en plus l'agriculture de la C.E.E. à établir une *combinaison optimum de la productivité des superficies et de la productivité du travail*. Tandis qu'il y a cent ans, une unité de main-d'œuvre agricole nourrissait en plus d'elle-même, deux ou trois autres personnes, elle en nourrissait déjà 5 à 7 au début de ce siècle et, à l'heure actuelle, 23 aux États-Unis et 10 dans la C.E.E.; la grande différence qui existe entre les possibilités d'accroissement de la productivité en ce qui concerne la production végétale et la production animale est de première importance pour cette évolution. Les enquêtes faites aux États-Unis montrent, par exemple, *qu'au cours des derniers 20 ans, le rendement par heure de travail dans l'agriculture a pu être augmenté de 140 % dans le secteur de la production végétale contre 50 % seulement dans le secteur de la production animale*. Ce rapport est certainement aussi valable pour l'agriculture de notre Communauté dont l'activité est surtout orientée vers la transformation de la production animale. L'agriculture de la Communauté a malgré tout pu mettre au cours de sept années (de 1950 à 1957) 3 millions, soit 17 % de sa main-d'œuvre à la disposition d'autres activités économiques.

7. Le fait que la main-d'œuvre agricole rendue disponible passe à d'autres activités économiques illustre de façon éclatante *l'interdépendance qui existe entre l'économie agricole et l'économie industrielle et artisanale*. Des chiffres plus récents que ceux de 1957 ne sont malheureusement pas disponibles; on peut cependant admettre que cette évolution, loin de se ralentir, a dû se poursuivre d'une façon accrue jusqu'à présent et il est très probable qu'elle continuera encore. Vraisemblablement, la

part des personnes occupées dans l'agriculture dans le total de la population active de la Communauté, qui était encore de 25,3 % en 1956, a fortement diminué depuis. Cela confirme *qu'un développement économique général en expansion*, caractérisé par une industrialisation croissante, la constitution de capitaux, une augmentation de la productivité, un degré d'approvisionnement plus élevé et une augmentation du revenu réel par tête, *va obligatoirement de pair*, dans le monde entier, avec un exode de la main-d'œuvre agricole vers l'économie industrielle et artisanale et, avec un certain décalage, vers le domaine des prestations de services. Ce serait manquer de réalisme que de condamner ce processus pour des raisons erronées ou romantiques; car sans lui, un développement économique sain et un accroissement persistant du revenu unitaire dans l'agriculture, qui en est la conséquence, seraient impossibles. D'autre part, ce serait une faute inexcusable pour tout gouvernement ou toute politique économique de ne pas utiliser au mieux tous les moyens appropriés permettant à ce processus de se développer d'une façon organique.

Ceci constitue, dans l'avenir, une tâche pleine de responsabilité pour notre Communauté dans laquelle ce processus est encore en pleine évolution.

8. Lorsqu'on la considère sous cet angle, on constate que toute l'économie de notre Communauté se transforme rapidement en un espace économique dont le niveau de développement est relativement élevé et dans lequel l'industrie et les prestations de services occupent une place prépondérante. Ce phénomène s'exprime *par la part de l'agriculture dans le revenu social brut*, qui a été pour 1956 de 13 % dans notre Communauté contre 45 % pour l'industrie et 42 % pour les prestations (U.S.A.: 5 %; 40 %; 55 %). Néanmoins, notre agriculture doit pouvoir remplir au bénéfice de tous la fonction économique qui lui incombe et qui est intégrée dans l'économie générale.

9. Cette évolution à laquelle nous assistons et qui est une des conditions préalables à l'expansion que l'on souhaite et que l'on s'efforce d'obtenir sur le plan de l'économie générale, fait apparaître, pour l'agriculture, la *nécessité d'accroître ses investissements* au même rythme et avec la même intensité que dans les autres secteurs. Bien entendu, cela ne

vaut que dans la mesure où, grâce à des méthodes de production rationnelles et une forte productivité, la production agricole doit atteindre un volume déterminé et une composition appropriée afin de couvrir les besoins de l'ensemble de la population. Dans ces conditions, l'agriculture a besoin de plus en plus de biens d'équipement, elle doit adapter ses méthodes de production aux progrès techniques et scientifiques éventuels, c'est-à-dire économiquement parlé, elle doit investir toujours davantage. Cela vaut également pour les investissements nécessaires pour parvenir au «technical know how» qu'exigent ces modifications profondes, voire révolutionnaires. Dans ce domaine des investissements, *l'agriculture est donc obligée d'entrer en concurrence dans des conditions plus défavorables* pour elle, avec une industrie en rapide expansion, afin d'obtenir sa part du capital disponible. On s'aperçoit à cette occasion que l'agriculture dans les États membres de notre Communauté n'a pas pu jusqu'à présent soutenir cette concurrence; en effet, la part de l'agriculture dans le total des investissements varie entre 4 % pour la Belgique et 12 % pour l'Italie (la part de l'agriculture dans le revenu social brut se situe entre 7 % en Belgique et 23 % en Italie). Il est évident que cette part est trop faible pour que l'agriculture puisse suivre le rythme d'expansion de l'économie générale. Même si les personnes occupées dans l'agriculture renoncent à un niveau de vie comparable, comme c'est le cas dans de vastes régions de notre Communauté, cela ne permet pas non plus, à la longue, de rétablir l'équilibre et de plus, c'est un phénomène qui, selon le degré de développement économique général, provoque constamment des frictions entre les domaines économiques et les domaines sociaux. Il confirme que, manifestement, il n'a très souvent pas été possible de faire, jusqu'à présent, les investissements nécessaires ou de payer les intérêts des capitaux ou de les amortir tout en garantissant au travail agricole une rémunération comparable à celle des autres secteurs; et cette constatation ne perd aucunement sa valeur lorsque l'on sait que, par la force des choses, cette évolution doit s'étendre sur une assez longue période.

10. Face à cette évolution économique et sociale, l'agriculture de la Communauté s'efforce de rejoindre le développement général, et c'est à ce moment que *les entraves constituées par les conditions de production naturelles* se font sentir dans toute leur force: elles sont dues à la forte immobilité des facteurs de production, au fait que la production agricole est irrémédiablement liée au processus de croissance biologique et organique, à l'effet de la loi de la dégressivité du taux d'accroissement du rende-

ment, au rendement très limité des biens d'équipement utilisés, pour n'en citer que les principales. Cette faible position concurrentielle de l'agriculture par rapport à l'économie industrielle et artisanale présente des analogies — et c'est presque le seul secteur dans lequel on puisse en trouver — avec celle des mines de charbon et des mines de fer où la part des coûts de main-d'œuvre dans le total des coûts dépasse aussi 50 % et où le taux d'accroissement de la productivité n'atteint que 1,5 à 2 % environ, cette moyenne s'échelonnant sur de nombreuses années.

11. Il s'y ajoute pour l'agriculture de la Communauté une *position* relativement faible sur le marché dans le cadre d'une économie générale en expansion rapide. En tant que *vendeur*, elle est soumise à l'effet de ce que l'on appelle la loi d'Engel selon laquelle la part des dépenses pour les produits alimentaires dans les dépenses générales diminue par rapport à celles-ci à mesure que le revenu des consommateurs augmente; il apparaît que l'effet de cette loi est particulièrement sensible lorsqu'on considère que la hausse des prix à la consommation est déterminée, de plus en plus, par des prestations accrues au stade de la transformation et de la distribution. Cette situation est encore aggravée par l'accroissement rapide de la production dû aux progrès technique et scientifique auquel s'oppose un accroissement relativement lent de la consommation; il en résulte, surtout si on considère le problème compte tenu du marché agricole mondial, une tendance à un excédent constant de l'offre accompagné d'une pression sur les prix en rapport avec l'offre; mais, pour des raisons naturelles, le volume total de la production agricole manque de souplesse lorsqu'il s'agit de le comprimer car, d'une façon générale, chaque exploitation est obligée de compenser la diminution des prix par une augmentation du chiffre d'affaires; mais le secteur agricole a souvent affaire à un marché saturé ou sursaturé; car la demande assortie du pouvoir d'achat nécessaire manque à son tour de souplesse. *Ce cercle vicieux de l'économie agricole ne peut être interrompu ni en augmentant la productivité, ni en exerçant sur la production ou sur le marché, ou sur les deux à la fois, des manipulations qui rappellent les pratiques de cartel.*

12. En tant qu'*acheteur*, l'agriculture rencontre sur le marché des produits et des prestations dont elle a besoin des partenaires qui, en règle générale, ont la possibilité d'atteindre des taux d'accroissement de productivité plus élevés; cela vaut plus spécialement pour les secteurs économiques qui peuvent davantage recourir à l'automatisation



des processus de production. C'est ainsi que l'industrie de la Communauté accuse un taux d'accroissement annuel de la productivité de 4 à 6% en moyenne; ces possibilités sont encore accrues dans l'industrie par la constitution de concentrations qui tendent à leur tour à la formation des groupements monopolistiques ou oligopolistiques: à titre d'exemple, on peut mentionner que 20% des entreprises industrielles occupent plus de 70% de la main-d'œuvre industrielle de la C.E.E.; des tendances analogues déterminent, dans une large mesure, les conditions actuelles du marché du travail. L'agriculture se heurte donc à une évolution générale des prix et des revenus dont elle ne peut pas suivre le rythme. Au fur et à mesure que l'industrie se développe, ces tendances s'amplifient, de sorte que le rapport Uri a pu, à l'époque, attirer à juste titre l'attention sur *la menace d'une scission entre les secteurs fortement concentrés de l'industrie moderne et les secteurs de l'économie qui n'ont pas les mêmes possibilités d'accroître la productivité et d'agir sur les marchés.*

13. Cependant, votre commission tient aussi à mettre en lumière *les effets favorables* d'une économie générale, caractérisée par une expansion continue et un niveau élevé de l'emploi et des revenus, sur l'agriculture, notamment en ce qui concerne la possibilité pour l'agriculture d'atteindre progressivement le rythme d'expansion de l'économie générale.

Ces avantages sont principalement les suivants:

— élargissement continu, à la suite de l'accroissement du pouvoir d'achat, de la capacité d'absorption du marché en ce qui concerne les produits agricoles, notamment les produits de transformation du secteur de l'élevage qui procurent un accroissement spécial des revenus;

— possibilité de fournir à l'agriculture les moyens de production les plus modernes propres à faciliter le processus de reconversion (c'est ainsi, par exemple, que de 1950 à 1957 on a pu produire en République fédérale une même quantité de céréales sur une surface cultivée inférieure de 10% et avec une main-d'œuvre inférieure de 35%, par une augmentation de la force motrice et des engrais de 35%).

— mobilisation de moyens d'investissement plus considérables et même d'aides financières, dans la

mesure où le gouvernement et les dirigeants de la vie économique l'assurent;

— résorption, sans difficulté, de la main-d'œuvre agricole rendue disponible, par le secteur de l'industrie ou le secteur des prestations.

Tirer parti de ces possibilités pour accroître la prospérité de toute la population de la Communauté en tenant compte des intérêts de tous ne peut et ne doit être la première tâche d'une politique agricole commune; il faut bien plus concevoir et remplir cette tâche comme étant un élément — dont la responsabilité incombe à tous — *d'une politique équilibrée dans le domaine de l'économie générale.* Une solution progressive et pourtant satisfaisante semble du plus haut intérêt pour le développement général de la Communauté.

14. Le dernier des trois facteurs de tension qui caractérisent la situation de l'agriculture dans l'économie générale de la Communauté, en rapide expansion, est constitué par la concurrence *avec les agricultures orientées vers l'exportation, de certains pays non membres de la C.E.E.* L'industrie et le commerce de la Communauté ont fortement intérêt, et cela est compréhensible, à élargir leurs débouchés, également en dehors de la Communauté; à cet égard, on oublie souvent qu'une agriculture florissante met très souvent à portée de main, des possibilités d'élargir les débouchés sans que cela comporte de grands risques. En ce qui concerne ces produits industriels, la capacité d'absorption du marché d'un grand nombre de pays est plus ou moins subordonnée à la possibilité de pouvoir livrer en compensation des produits agricoles. La conséquence de cette forme de commerce est souvent *une pression sur l'offre de certains marchés agricoles* de la Communauté, de sorte que les possibilités d'écoulement des produits de notre agriculture sont plus ou moins sensiblement réduits. Il suffit, dans le cadre de cette étude, de mentionner l'existence de cette tension quasi permanente sans vouloir trancher la question de savoir si cette tension est utile ou néfaste du point de vue de l'économie générale ou de la politique commerciale et sans vouloir déterminer l'ampleur de son action. Il faut la mettre en corrélation avec le fait que notre Communauté est le plus grand exportateur, sur le marché mondial, de produits industriels et le plus grand importateur de produits de base destinés à l'agriculture, de denrées alimentaires et de produits fourragers,

comme le montrent les chiffres dont la Commission fait état au paragraphe 49 de la première partie des propositions.

15. Cette tension semble être renforcée par le fait que souvent l'agriculture de la Communauté entre en concurrence, à l'occasion de cet échange de marchandises qui se pratique à l'échelle mondiale avec les agricultures de certains pays dont les conditions naturelles de production sont incomparablement meilleures; l'agriculture de la Communauté est surtout défavorisée *lorsque les conditions de concurrence sont par surcroît «artificiellement faussées» pas certaines pratiques commerciales* (par exemple, les subventions gouvernementales à l'exportation). Tout le monde sait que, depuis des années, *le marché agricole mondial et le commerce mondial des produits agricoles ne font que s'accroître*; ils sont caractérisés par un *déséquilibre croissant, tel que l'on ne l'a jamais connu jusqu'à présent, entre l'offre et la demande réelle*, et les nouvelles offres sur le marché jouent un rôle considérable à cet égard. L'excédent d'offres sur le marché agricole mondial a fait qu'il n'existe *pas de prix de concurrence réels* mais pratiquement plus que des prix manipulés. Cette situation du marché mondial agricole n'a pas permis d'obtenir des accords mondiaux sur les produits agricoles les résultats que l'on espérait au moment de leur conclusion. Il est heureux que la Commission ait illustré ce fait, de façon convaincante et en fournissant des chiffres à l'appui, aux paragraphes 55 à 62 de la première partie des propositions.

16. On peut admettre à juste titre que cette configuration des marchés mondiaux agricoles avec leur pression constante de l'offre et des prix se répercute directement et peut-être beaucoup plus encore indirectement sur la situation de l'agriculture de la Communauté. Ces constatations ne doivent pas être une accusation ou une critique; elles ne sont faites que dans le but de donner une image exacte des problèmes particuliers que pose la situation de l'agriculture de la Communauté dans ce triangle de force constitué par le jeu des trois facteurs dont nous avons parlé plus haut. Elles mettent en relief les faits que la Commission indique au paragraphe 1 de la première partie des propositions. Dans son rapport de juin 1959 (doc. n° 39, par. 16), votre commission avait déjà attiré l'attention sur

le fait que la future politique agricole commune doit remplir une lourde tâche: *garantir l'équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés agricoles de la Communauté ou encore établir ou maintenir un sain équilibre entre les taux d'accroissement ultérieurs de la production et les taux d'accroissement ultérieurs de la consommation*. Il est évident que, pour ce faire, il faut tenir compte des relations commerciales de la Communauté: Pour dominer ce problème, il faut pouvoir se faire une idée, grâce à des enquêtes et des analyses, *des réserves de production et de consommation probables, actuelles et futures*; celles-ci sont de première importance pour les décisions et les mesures qu'il y a lieu de prendre dans le cadre de notre politique agricole commune. Votre commission regrette que l'exécutif de la C.E.E. ne se soit pas déclaré sur ces questions dans son rapport; elle espère cependant que l'exécutif les soumettra à une étude approfondie et qu'il communiquera au plus vite les résultats de cette étude.

17. Le deuxième fait que l'exécutif fait ressortir au début de son document (partie I, par. 1) est, lui aussi, la résultante du jeu des facteurs de tension qui existent dans le secteur agricole. Il s'agit de la constatation selon laquelle *le revenu agricole accuse, dans tous les pays de la Communauté, un retard considérable par rapport au développement du revenu dans les autres secteurs*. Le rapport Uri indique, pour 1956, un revenu agricole par tête qui varie par rapport au revenu non agricole, entre 38% pour l'Italie et 76% pour les Pays-Bas. Même si ce pourcentage est en dessous de la réalité, du fait que le revenu ne doit pas être calculé par unité de la population agricole recensée par la statistique, mais par unité de main-d'œuvre occupée dans l'agriculture, le revenu de l'agriculture n'en est pas moins de loin inférieur au revenu des activités économiques comparables (c'est ainsi que le «Grüne Bericht» de la république fédérale d'Allemagne, pour 1960, accuse une différence de 24%). Cet état de choses doit-il être considéré comme immuable et faut-il s'y résigner? N'est-il pas plutôt de notre devoir de donner à l'agriculture la possibilité d'acquiescer, par un travail assidu, un revenu équitable et comparable à celui des autres secteurs? Votre commission estime qu'il faut remplir progressivement cette tâche, de façon constructive et satisfaisante, par la mise en œuvre d'une politique agricole dynamique qui tienne également compte de tous les aspects du problème agricole. Mais elle tient aussi compte du fait qu'on ne peut pas rendre comparables et apprécier de façon absolue les conditions de vie et de travail dans l'agriculture.

## Chapitre B

### *La politique agricole des divers États membres de la C.E.E.*

#### I — *Les constatations et les déclarations contenues dans les propositions de la Commission européenne*

18. La Commission de la Communauté, cela est logique, a également donné dans son rapport (partie I, chapitre II) un aperçu des principes essentiels des politiques agricoles des différents États membres de notre Communauté. Ayant examiné ce chapitre, votre commission a constaté que l'exécutif avait en l'occurrence fait preuve de la plus grande objectivité mais aussi de la plus grande prudence. Elle ne s'est heureusement pas laissée tenter d'examiner si — et le cas échéant, dans quelle mesure — ces divers systèmes de politique agricole étaient justifiés ou non. Elle a aussi évité de s'ériger en juge, ce qui aurait inévitablement provoqué des tensions inutiles. Pareille tentative aurait d'ailleurs fatalement abouti à une impasse car les États membres de la Communauté ont jusqu'à présent conçu leur politique agricole dans un but totalement différent de celui que peut poursuivre l'exécutif. Il est cependant utile de retenir les constatations et les déclarations suivantes en ce qui concerne les politiques agricoles de nos États membres:

— Les politiques agricoles des États membres de la Communauté sont toutes sans exception le résultat d'un compromis entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs de produits agricoles (par. 25).

— Tous les États membres interviennent sur le marché pour s'assurer les débouchés et maintenir les prix ou pour maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande (par. 30 et 32).

— Aucun État membre ne pratique une politique agricole tendant à l'autarchie (par. 33).

— Tous les États membres sont en train de supprimer les systèmes d'accords commerciaux bilatéraux pour les remplacer par des systèmes multilatéraux (par. 36).

— Pour résoudre les problèmes du commerce mondial agricole, tous les États membres centrent leurs efforts sur la possibilité de contrôler et d'influencer les politiques agricoles des pays qui participent à ces échanges, car les mesures traditionnelles de politique commerciale ne sont plus suffisantes (par. 39).

— Tous les États membres s'efforcent d'améliorer leurs structures agricoles. On entend par là l'ensemble des conditions de production et de travail. Les moyens qui, jusqu'à présent, ont pu être utilisés à cet effet sont insuffisants (par. 42, 46).

#### II — *Appréciation et critique*

19. Pour les raisons précitées, votre commission voudrait suivre l'exemple de la Commission européenne et s'abstenir, elle aussi, d'examiner l'opportunité ou les résultats des systèmes de politique agricole des États membres. Il est compréhensible qu'elle tienne à ne pas porter de jugement sur ces politiques. *Nos yeux regardent vers l'avenir* et nos efforts tendent vers l'œuvre commune qui consiste à rechercher, pour l'avenir de l'Europe, une politique agricole commune équilibrée. Il semble utile de constater au départ qu'en principe les problèmes sont pourtant les mêmes, encore qu'ils ne se posent pas toujours avec la même acuité, comme l'analyse détaillée des politiques agricoles des pays membres semble le confirmer. Il est tout à fait naturel qu'il y ait des différences, car en Italie du Sud ou en Sicile, les problèmes n'ont pas encore évolué au même point que dans les régions fortement industrialisées de la Communauté, comme par exemple la région rhénane ou le bassin de la Ruhr, le secteur industriel du nord de la France ou du sud de la Belgique et autres régions analogues.

20. Le public, même dans les États membres semble souvent avoir l'impression que les problèmes et les difficultés n'ont surgi dans le secteur agricole qu'à partir de l'entrée en vigueur du traité de Rome; souvent, on pense aussi que l'on aurait plus facile-

ment pu en venir à bout sans la création de la Communauté. De l'avis de votre commission, les deux points de vue sont injustifiés, voire erronés. Le fait que *l'entrée en vigueur du traité de Rome coïncide avec le moment où la production agricole, après les destructions de la dernière guerre, a dépassé le niveau de production d'avant-guerre* y est sans doute pour quelque chose. Cette situation provoque presque automatiquement, même entre les États membres de la Communauté, certaines frictions et certaines difficultés dans les courants d'échanges de produits agricoles. Certes, *la création de la Communauté fait apparaître les problèmes agricoles sous des aspects nouveaux et différents*. Cela est normal, car il s'agit de transformer les six économies nationales en une économie unifiée portant sur un vaste marché et il faut qu'elles puissent s'intégrer dans ce nouvel espace économique, et il est évident qu'à l'échelle européenne, il faut aborder les problèmes autrement que sur le plan national. De plus, on peut admettre que cette évolution rend plus apparentes et plus sensibles les difficultés auxquelles se heurtaient les divers pays. Il est donc nécessaire d'intensifier les mesures destinées à résoudre ces difficultés et de prendre rapidement les décisions permettant d'aboutir à une solution satisfaisante. Est-ce possible et de quelle façon?

21. *Les projets de la Communauté et toute son action pratique doivent se fonder sur «ce qui est». Ce principe s'applique aussi à la politique agricole.* Aussi paraît-il logique et utile de faire un inventaire détaillé de «ce qui est». C'est à partir de cette base que notre politique agricole commune doit se développer. Il ne peut être question ni d'ajouter les politiques agricoles que les États membres appliquaient jusqu'à présent, ni d'adopter la politique d'un de ces États.

Notre politique agricole commune doit beaucoup plus réunir les meilleures idées et les méthodes les plus efficaces car c'est le seul moyen de l'adapter à la nouvelle dimension de l'économie de la Communauté. Les systèmes de politique agricole que l'on a utilisés jusqu'à présent dans les différents États membres peuvent certainement fournir des éléments précieux. Notre tâche commune est d'assembler ces éléments de telle façon qu'ils forment un système acceptable pour tous. La Commission de la Communauté s'est courageusement chargée de cette tâche et les principes qu'elle énonce dans son document (partie II) et selon lesquels doit s'orienter la politique agricole commune en forment le point de départ.

## DEUXIÈME PARTIE

### Les principes de base de la politique agricole commune

#### Chapitre A

*Les principes de base de la politique agricole commune tels qu'ils sont énoncés dans les propositions de la Commission*

#### I — Les principes généraux et les principes de la politique des structures

1. Exposé de ces principes dans le document de la Commission

22. Dans son étude sur la situation de l'agriculture et sur les systèmes de politique agricole en vigueur dans les pays membres de la Communauté, étude qui porte aussi sur les marchés agricoles mondiaux, la Commission dégage, dans la partie II de son document, les principes de la politique agricole commune à venir; ce procédé semble logique à votre commission. Ce faisant, la Commission européenne définit tout d'abord des principes généraux, ensuite les principes concernant la politique des structures, la politique du marché et des prix et, enfin, les principes concernant la politique commerciale, dans la mesure où cela est indispensable pour la mise en œuvre de la politique du marché. Il paraît opportun à votre commission de rappeler ici brièvement les principes généraux relatifs à la politique des structures:

— Le développement économique général de la Communauté n'est possible que si tous les secteurs de l'économie y participent harmonieusement.

— L'agriculture y doit être considérée comme partie intégrante de l'économie et comme un facteur essentiel de la vie sociale (par. 6 et 7).

— La politique agricole commune ne peut réussir pleinement que si elle bénéficie de l'appui de la politique économique générale suivie par les différents États membres et du concours d'une politique de développement régional (par. 8).

— La politique agricole commune doit à la fois englober et définir: la politique des structures, la politique du marché et des prix et la politique commerciale (dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre de la politique du marché); entre ces domaines, il faut établir une étroite corrélation.

— La politique agricole commune doit être développée graduellement (par. 9, 10, 12).

— La politique des structures doit être considérée comme relevant de la politique économique régionale et de la politique de développement régional et elle doit être mise en œuvre compte tenu de cette considération (par. 15 à 19).

— La politique des structures doit être coordonnée et intensifiée par la Commission européenne de la Communauté dans le cadre de la politique agricole commune, afin de parvenir à une division du travail qui soit à la mesure d'un grand espace économique (par. 21 à 24).

— L'exploitation familiale a une signification particulière; elle doit être conçue comme une entreprise qui, d'une part, permet d'occuper efficacement et à temps complet les deux ou trois travailleurs que compte la famille et qui, d'autre part, moyennant une gestion rationnelle, permet un revenu familial équitable par rapport à des groupes professionnels comparables (par. 23, 25).

— L'accroissement nécessaire des capitaux mis à la disposition de l'agriculture requiert le développement d'un système efficient de crédit agricole (par. 29).

— Le succès de la politique des structures agricoles dépend pour une large part de l'esprit d'initiative des autorités gouvernementales, de l'empressement avec lequel les milieux agricoles prêteront leur concours et prendront eux-mêmes des initiatives.

## 2. Appréciation et critique

23. Au cours de ces délibérations, votre commission a examiné ces principes de manière approfondie. Elle pense devoir leur donner son accord de principe. Toutefois, elle considère, et elle sait aussi par expérience, que ce qui est *déterminant pour la politique agricole commune à venir, c'est l'esprit dans lequel ces principes seront mis en pratique ainsi que les méthodes qui seront appliquées*. L'expérience apprend à chacun d'entre nous que la dure réalité quotidienne qui est déterminée par des facteurs nombreux et souvent incalculables et imprévisibles ne cadre que très difficilement avec des principes aussi bien définis qu'ils soient.

Les propositions présentées par la Commission européenne dans la partie III de son document semblent confirmer l'existence de cette opposition, car on peut avoir pour une part l'impression qu'elles

ne concordent pas toujours avec les principes énoncés dans la partie II du document. Cependant, toute politique a besoin de directives et d'objectifs généralement obligatoires; la définir de cette manière et en faire prendre conscience à l'individu afin qu'il puisse opter en sa faveur en toute indépendance, c'est là la quintessence et tout l'art de la politique. Cela vaut aussi pour la politique agricole. Partant de ces considérations, votre commission regrette dans une certaine mesure qu'en définissant ses principes, la Commission européenne donne manifestement l'impression d'une certaine passivité. Or, l'Europe réclame l'action. Le point de vue de la Commission européenne est certes bien fondé s'il signifie que l'exécutif de la C.E.E. considère qu'il lui incombe en premier lieu d'exécuter le traité de Rome. La Commission européenne a peut-être même de bonnes raisons de se placer à ce point de vue au stade actuel du développement. Mais cela ne suffit pas. C'est pourquoi votre commission exhorte les Commissions européennes à conjuguer toutes leurs forces afin d'être dans ce domaine le promoteur spirituel et politique de l'Europe. *Notre politique agricole commune doit reposer, elle aussi, sur des principes constructifs et les idées qui l'inspirent doivent être mises en évidence* afin de l'accréditer non seulement auprès de nos peuples, mais auprès de tous, ce qui est la condition nécessaire à son application et à son succès.

24. Votre commission a suivi avec une particulière attention cette tendance qui s'est fait jour dans l'opinion publique et qui consiste à interpréter l'esprit des propositions de la Commission européenne comme si cette dernière poursuivait, de façon dissimulée ou ouvertement, une politique agricole ayant pour but de limiter le développement naturel des forces productives de l'agriculture de la Communauté, voire de l'entraver. On prétend à ce sujet que *la politique agricole de la Commission européenne est conçue de manière restrictive quant à ses fondements et quant à ses objectifs* et qu'elle vise manifestement à laisser stagner la force de production de l'agriculture de notre Communauté à son niveau actuel. Cette attitude serait dictée par le souci, qui ne se justifie pas dans cette proportion, de ménager nos partenaires commerciaux qui veulent vendre leurs produits dans la Communauté; la Commission européenne engage donc sa politique agricole sur une voie sans issue et concentre toutes les énergies sur une réforme progressive des structures internes de notre agriculture. Cette impression est renforcée par certaines déclarations contenues dans les propositions de la Commission européenne relatives à la politique des prix des produits agricoles et au futur niveau commun des prix.

Votre commission a soigneusement examiné, sous cet angle, les propositions de la Commission européenne. Elle ne nie pas que certains passages des propositions de la Commission européenne se prêtent à une telle interprétation. Mais elle a aussi trouvé dans les propositions des déclarations qui, à son avis, contrebalancent les premières et permettent de revenir à l'interprétation correcte. Les principes énoncés au paragraphe 22 et repris presque textuellement au document de la Commission européenne ne peuvent et ne veulent signifier qu'une chose, à savoir que l'exécutif de la C.E.E. préconise pour la Communauté une *politique agricole dynamique* qui doit assurer à notre agriculture le développement complet et optimum de ses forces productives. De l'avis de votre commission, cette idée se retrouve aussi dans la déclaration de la Commission européenne qui reconnaît la nécessité d'appliquer, sur le plan de l'économie générale, une *politique expansive qui serait de toute façon incompatible avec une politique agricole restrictive*. Votre commission ne peut donc pas faire sienne cette interprétation pessimiste; elle aimerait en revanche encourager la Commission européenne à définir et à mettre en œuvre une politique agricole équilibrée et axée sur l'expansion.

25. Aussi semble-t-il nécessaire à votre commission non seulement de définir des principes en vue de l'application pratique de la politique agricole, mais encore d'orienter dans une certaine mesure cette politique à l'aide de points de repère indispensables pour le fondement théorique et la conception d'une commune politique agricole européenne. Après délibération approfondie, votre commission a relevé dans son rapport de juin 1959 (doc. n° 39, par. 18) notamment deux aspects essentiels qui pourraient servir d'exemple pour ce qui est des points de repère qui doivent orienter notre politique agricole commune; elle estime utile de les exposer une nouvelle fois:

— la contribution de notre agriculture à l'approvisionnement de notre population en denrées alimentaires ne doit pas être entravée dans son évolution naturelle (1);

(1) «Évolution naturelle» signifie qu'il ne faut pas défavoriser l'agriculture en limitant de façon artificielle ou unilatérale les possibilités de développer ses forces productives dans des conditions équitables du fait que l'on accorde aux importations des facilités qui ne se justifient pas si l'on tient compte objectivement de tous les aspects économiques et de tous les aspects de la politique commerciale.

Une minorité de votre Commission estime qu'on devrait ajouter à ces propositions que ceci ne doit pas être davantage le cas pour la part que prennent des pays tiers à cet approvisionnement.

— les recettes des entreprises agricoles travaillant dans des conditions rationnelles doivent couvrir les dépenses; les dépenses comprennent non seulement le coût des moyens matériels d'exploitation, mais aussi la rémunération des travailleurs, tant salariés que membres de la famille de l'exploitant ainsi que la rémunération équitable du capital qu'il faut nécessairement engager.

Cette orientation de la politique agricole commune est en parfait accord avec l'esprit du traité de Rome et ses objectifs de politique agricole. Elle ne s'oppose d'aucune manière à la politique expressément reconnue, dite «politique de la porte ouverte». Contenter les intérêts propres de la politique agricole de notre Communauté considérée comme une union douanière qui repose sur l'idée d'une préférence réciproque et satisfaire en même temps aux impératifs de la politique commerciale, voilà qui exigera toujours de rares qualités de savoir-faire de la part de ceux qui assument la responsabilité de notre Communauté.

26. Ces considérations valent notamment pour l'exploitation familiale, épine dorsale de la structure agricole de nos pays. Elle a fait ses preuves au cours des vicissitudes de l'histoire des pays membres de notre Communauté; elle a aussi démontré qu'elle pouvait s'adapter au progrès scientifique et technique éventuel; quant à ses performances notamment en ce qui concerne la production de denrées alimentaires différenciées et de qualité supérieure, elle soutient toute comparaison. Ce devra être une des préoccupations principales de notre future politique agricole commune que de lui donner l'occasion et les possibilités de rejoindre l'expansion continue et rapide de l'économie générale, surtout en ce qui concerne les territoires de notre Communauté qui ont encore du retard sur ce développement par suite des conditions économiques et sociales généralement défavorables. C'est pourquoi votre commission se félicite de constater que la Commission européenne reconnaît dans son document qu'elle doit prêter une attention particulière à l'exploitation agricole familiale.

La définition qu'elle donne de l'exploitation familiale semble cependant insuffisante; mais votre commission n'ignore pas — et la discussion approfondie qu'elle a eue à ce sujet l'a montré — qu'il n'a pas été possible jusqu'ici de trouver une définition qui soit satisfaisante à tous égards. En effet, pour définir l'exploitation familiale, il ne suffit pas de considérer la rentabilité du travail. La notion d'exploitation familiale est très complexe: il faut tenir compte à la fois des aspects socio-économiques, de

certain aspects de la structure sociale et de certains éléments de la gestion et de l'organisation des entreprises ainsi que de la législation. Partant de ces considérations, votre commission estime qu'il faut placer la question suivante au centre de toutes les préoccupations et de toutes les mesures relatives à la politique agricole: *quelles doivent être les dimensions minima de l'exploitation pour garantir à la famille paysanne une base d'existence économique?* Il est évident que l'évaluation des dimensions minima dépend du revenu que l'exploitation permet d'obtenir. Il se peut que la culture intensive permette d'obtenir un revenu comparable avec un hectare de surface cultivée alors qu'une exploitation disposant de 15 ha de cultures extensives est insuffisante dans certains cas. C'est pourquoi votre commission propose que, pour transformer en exploitation familiale viable des entreprises qui jusqu'ici ne l'étaient pas, on choisit des dimensions minima qui permettent à un ou deux travailleurs à temps complet qu'une famille peut compter dans sa composition variable au cours des générations de procurer à la famille paysanne un revenu équitable.

Nous devons orienter nos efforts communs de manière à favoriser une politique des structures adéquate, politique qui fait l'objet d'un autre rapport.

## II — Les principes de la politique du marché et des prix

### 1. Exposé de ces principes dans le document de la Commission

27. L'établissement d'un marché agricole commun ayant le caractère d'un marché intérieur constitue le point de départ des propositions faites par la Commission européenne en matière de politique des prix et du marché. Pour y parvenir, la commission entend s'inspirer des principes suivants:

— La politique du marché et la politique des prix doivent rechercher un équilibre entre la production et les possibilités de débouchés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté et garantir la stabilisation des marchés (par. 32 et 33).

— Pour assurer l'application de cette politique des prix et du marché, les marchés agricoles recevront une organisation commune; un niveau commun des prix, supérieur au niveau actuel des prix mondiaux, sera établi (par. 34, 35 et 38).

— Le niveau commun européen des prix sera atteint le 1<sup>er</sup> janvier 1967 (par. 37).

— Un fonds commun d'orientation et de garantie agricole sera institué pour assurer financièrement la mise en œuvre de la politique des prix et de la politique du marché (partie III, Fonds agricole).

— Dès le stade préparatoire, une synchronisation doit être établie entre les différentes mesures à prendre en vue de l'organisation commune des marchés agricoles; il s'agit notamment des mesures suivantes:

- le rapprochement des prix des produits agricoles et la suppression progressive des obstacles aux échanges à l'intérieur de la C.E.E.;
- l'établissement de règles de concurrence et notamment l'adaptation, l'harmonisation ou la réduction progressive des subventions, restitutions ou autres aides financières;
- l'institution d'un régime extérieur commun.

## 2. Appréciation et critique

### a) L'organisation des marchés agricoles

28. L'organisation des marchés agricoles est au centre des considérations et des objectifs qui ont présidé à la définition des principes de politique du marché de la Commission européenne que votre commission approuve en principe. En effet, avant même d'aborder le fond du problème, il faut reconnaître la nécessité d'aménager le marché intérieur que constitue la Communauté en tant qu'union douanière. *Sans une organisation adéquate des marchés agricoles, il est impossible de stabiliser ces marchés et de soutenir l'effort en vue d'assurer, dans l'intérêt bien compris de tous les participants, l'équilibre entre la production et les possibilités de débouchés.* Cela résulte des conditions particulières de la production et de l'écoulement des produits agricoles, conditions qui ont été examinées en détail dans la première partie de ce rapport.

Dans son rapport de juin 1959 (doc. n° 39), votre commission a traité de façon très approfondie de cette problématique très complexe et avait, à cette époque, déjà souligné, pour des raisons pertinentes, la nécessité d'une organisation des marchés agricoles. Elle réaffirme ici cette nécessité et souligne le «*principe européen*» qu'elle a établi; il doit stimuler la Commission et le Conseil afin que

leurs efforts tendent constamment vers ce but: conduire, après un délai adéquat, la première phase de coordination des systèmes nationaux de marchés dans la phase finale de l'organisation commune du marché européen. Ce ne sont pas seulement ces considérations économiques, mais au contraire, des considérations politiques de portée générale qui plaident en faveur de cette action. Votre commission ne croit pas se tromper en avançant qu'une évolution inspirée du principe européen peut contribuer de manière décisive à faire en sorte que la conscience européenne et son esprit d'entreprise deviennent le patrimoine essentiel de nos peuples.

29. *Le système institutionnel* de l'organisation commune des marchés agricoles doit s'inspirer de ce principe; c'est pourquoi les propositions de la commission sont approuvées dans leurs grandes lignes; cependant, elles devraient davantage tenir compte du fait que les marchés des produits agricoles de base (p.ex. céréales, sucre) exigent une réglementation du marché plus stricte, relativement parlant, dont le maintien, de par la nature des choses, ne s'accompagne pas non plus des mêmes difficultés que celles rencontrées sur les marchés des produits de transformation; en effet, sur ces marchés, les phases se succèdent plus rapidement et s'adaptent comparativement mieux à l'offre et à la demande; il est possible de mieux les équilibrer en intervenant «en souplesse» par des compensations à moyen et à long terme; l'excès d'interventionnisme, lorsque ces manifestations sont connues en général et à l'avance, quant à leur portée ou quant aux objectifs qu'elles poursuivent en matière de prix, conduit facilement sur ces marchés à des situations de déséquilibre croissant; pour les surmonter, il faut mettre en œuvre, au même rythme de croissance, des moyens toujours plus importants, qui peuvent à partir d'un certain degré rendre le système d'organisation du marché lui-même inopérant.

30. De l'avis de votre commission, ces considérations ne justifient cependant pas le fait que la Commission n'ait pas prévu de bureaux du marché en ce qui concerne la viande porcine, la viande de volaille et les œufs. Elle a proposé pour le sucre un comité consultatif d'experts des milieux économiques intéressés, qui doit assister le bureau du sucre dans l'accomplissement de son action; pour tous les autres produits, ce comité n'a pas été prévu.

Votre commission estime, après une discussion approfondie, qu'il convient d'examiner l'opportunité d'instituer de tels comités auprès de tous les

bureaux des marchés; elle considère comme avantageux de profiter des conseils expérimentés des milieux professionnels intéressés. De plus, elle estime utile, en raison des liens qui existent entre ces marchés, de créer un bureau de la viande bovine, de la viande porcine et de la viande de volaille.

31. Votre commission estime qu'il est très important de faire participer aux travaux les couches de la population intéressées, y compris les divers groupes de personnes appartenant aux exploitations dans les différents secteurs de l'agriculture eux-mêmes, depuis le début et précisément aussi durant la période de transition. Ce serait possible si la Commission européenne était disposée à prêter son concours en vue de l'institution, dès le début du régime de transition et pour chaque office de marché, — dont votre commission recommande la création, — d'un conseil consultatif. Ces conseils consultatifs pourraient alors assister la Commission européenne par leurs avis et leur action.

C'est précisément parce que votre commission serait favorable à une approche pragmatique du problème agricole pour le régime transitoire qu'il paraît tout à fait indiqué de faire agir dès la début les groupes intéressés. C'est ainsi qu'il sera possible, grâce à la méthode «trial and error» et avec la participation ou, au moins, l'intervention de l'économie, d'édifier une politique agricole commune au vrai sens du terme.

En ce qui concerne la composition de ces conseils consultatifs, votre commission ne voudrait pas encore se prononcer d'une façon détaillée, mais se borner à faire observer que le nombre de leurs membres devra être limité dans l'intérêt d'un bon fonctionnement. Les conseils consultatifs devront être composés de représentants exerçant non pas un mandat national, mais un mandat émanant des organisations qui ont été créées à l'échelle européenne. La Commission de la C.E.E. pourra recueillir de la sorte les avis extrêmement précieux de personnes familières avec la vie des organisations et maintenir des contacts avec lesdites organisations. Un autre avantage non négligeable est en outre que les personnalités dirigeantes des organisations seront placées en face des problèmes agricoles à l'échelle européenne. L'influence psychologique à cet égard ne doit pas être sous-estimée. Votre commission souhaite que la Commission de la C.E.E. examine de façon approfondie cette proposition quant à son utilisation pratique et fournisse, le moment venu, des considérations détaillées à ce sujet.



32. Votre commission aimerait réserver à une délibération et à un examen ultérieurs la structure et l'organisation interne de ces bureaux lorsque la Commission européenne aura énoncé des propositions concrètes à ce sujet. Les développements contenus dans le document de la Commission ont cependant fait naître une certaine crainte de savoir qu'institutionnellement l'organisation des marchés agricoles aboutisse à l'éclatement et, partant, à la confusion due à un appareil administratif inutilement gonflé et dont l'efficacité serait proportionnellement affaiblie. La commission propose donc d'examiner la possibilité *d'ériger les différents bureaux de marchés non point indépendamment les uns des autres, mais au contraire d'instituer un seul bureau du marché comprenant les sections correspondantes*, qui soit subséquent et pleinement subordonné à la Commission de la Communauté; ceci pourrait contribuer à édifier un appareil administratif le plus simple possible et par conséquent d'une plus grande efficacité relative; cette forme d'organisation se recommande d'autant plus qu'elle correspondrait à celle du «Fonds européen d'orientation et de garantie agricole», tel qu'il est décrit dans les propositions de la Commission. Cette construction analogique en matière d'organisation pourrait même suggérer l'idée de fonder ces deux institutions — *bureau du marché et Fonds* — en une seule unité administrative, aux fins d'assurer un maximum de rationalisation dans la méthode de travail et d'efficacité. Dans cet ordre d'idées, votre commission tient à souligner à nouveau la nécessité de subordonner les institutions des organisations nationales du marché aux institutions communautaires européennes dont elles recevront les directives dès le moment où les marchés agricoles sortiront de la phase de coordination pour entrer dans la phase finale des organisations européennes communes; ceci paraît inéluctable si l'on veut que les marchés agricoles se comportent en marché intérieur.

A la lumière de ces considérations, votre commission se rallie, en principe, aux vues de la Commission en ce qui concerne la création d'un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole; elle se réserve le droit de procéder à une nouvelle discussion et de réexaminer cette question lorsque la Commission européenne formulera des propositions concrètes (cf. par. 31).

#### b) *Les prix agricoles*

33. Votre commission approuve en principe les développements par lesquels la Commission justifie,

dans le cadre de la politique du marché, la fixation de *prix au producteur équetables* (partie II, par. 33) et *l'instauration d'un niveau commun des prix, supérieur aux prix des produits agricoles pratiqués sur le marché mondial* (par. 35 et 38). Elle constate toutefois qu'une tendance divergente semble s'exprimer dans ces développements et dans d'autres déclarations qui figurent ailleurs dans le document de la Commission. Votre commission ne méconnaît pas les difficultés qu'il y a de déterminer exactement le niveau mathématique réel des prix agricoles. Elle rappelle son rapport de juin 1959 (doc. n° 39, par. 18), où elle constate notamment qu'il n'existe aucune recette générale d'une efficacité garantie pour déterminer ces prix; ils seront toujours la résultante d'un compromis constant entre les multiples facteurs économiques et politiques. Cette conception repose sur la donnée de fait que les prix aux producteurs exercent dans une large mesure *une fonction sociale ambivalente*:

Par la pression qu'ils exercent sur les prix des denrées alimentaires, ils déterminent, d'une part, le niveau du coût de la vie en progression inverse du revenu de chaque consommateur; d'autre part, ils déterminent à travers la balance des dépenses et des recettes de chaque entreprise les revenus, et par là même, le niveau de vie des personnes occupées dans l'agriculture. De l'avis de votre commission, les efforts de notre politique agricole commune devraient, dans le cadre de la politique économique générale, viser à modeler les conditions économiques de telles sorte que l'entreprise gérée rationnellement puisse prétendre à l'aide de ses recettes normales à une rentabilité comptable s'étendant sur une moyenne de plusieurs années.

Ce n'est à vrai dire que par la reconnaissance de ce principe que notre politique d'amélioration des bases structurelles de notre agriculture reçoit sa légitimation. *Toutes les mesures tendant à abaisser le coût des moyens d'exploitation techniques de la production agricole, à favoriser les conditions d'octroi du crédit agricole ainsi qu'à mieux posséder les «techniques intellectuelles» contribuent à maintenir les prix agricoles à un niveau équitable pour les consommateurs et les producteurs.* A ce propos, votre commission tient en effet pour inéluctable de décrocher les prix agricoles de la situation actuelle des prix sur les marchés agricoles mondiaux, de les stabiliser à un niveau supérieur et de les laisser fluctuer dans certaines limites au gré de l'évolution générale.

34. La Commission a prévu dans ses propositions en vue de réaliser sa politique des prix des systèmes de prix indicatifs; pour les céréales et le sucre il s'agit des prix d'achat de gros, pour le lait des prix à la consommation. Les prix des produits de transformation (viande de bœuf, de porc et de volaille, beurre, fromage et œufs) doivent se former librement dans le cadre de l'organisation prévue pour le marché de chacun de ces produits.

Votre commission reconnaît que les systèmes de prix indicatifs constituent un instrument propre à maintenir une organisation des marchés agricoles tenue pour nécessaire et souhaitable et qu'ils sont mieux adaptés que les prix fixes, par exemple, à une politique du marché dont l'objectif déclaré consiste à ne pas intervenir dans le marché plus qu'il n'est nécessaire pour en garantir l'organisation. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, jusqu'ici des systèmes de prix plus rigides ont été appliqués dans une série d'États membres de notre Communauté, dont le remplacement par des systèmes de prix indicatifs suscitera sans aucun doute *une assez vive inquiétude psychologique sur les marchés agricoles*. C'est pourquoi il s'agira principalement d'établir des systèmes de prix indicatifs aussi adéquats que possible et soigneusement adaptés au niveau des prix agricoles envisagés. Ceci vaut en particulier pour la fixation des prix indicatifs en général, de même que pour leur étagement saisonnier qui doit tenir compte des conditions saisonnières du marché et davantage encore de leur orientation géographique. Il semble opportun dans cet ordre d'idées de faire coïncider, pour les importations d'un même produit, *le prix indicatif et le prix d'écluse correspondant*. Le prix du marché oscillera alors autour de prix indicatif de sorte qu'il se formera un niveau de prix commun situé entre une limite supérieure et une limite inférieure déterminées par les frais de commercialisation et les coûts des transports entre les régions excédentaires et les régions déficitaires de chaque marché agricole. Ces disparités naturelles du marché permettront aux coopératives et au commerce de remplir les fonctions qui leur reviennent dans le marché.

35. De l'avis de votre commission, il faudrait, dans la recherche d'un niveau commun des prix agricoles, tenir compte du fait que la production agricole peut être orientée à travers *les relations des prix entre les divers produits*; ceci vaut par exemple dans une large mesure pour les céréales panifiables et fourragères. Si les possibilités qui s'offrent ici sont utilisées à l'avenir, le danger appréhendé à

maintes reprises de la constitution d'excédents agricoles à l'intérieur de notre Communauté ne devrait pas, dans un avenir prévisible, acquérir de signification réelle.

36. Dans ses propositions, la Commission a lié l'application des prix indicatifs aux *prix d'intervention* qui doivent se mouvoir à une certaine marge des prix indicatifs et être publiés d'avance; c'est à ces prix d'intervention que doivent pratiquement s'appliquer les mesures de soutien des bureaux des marchés.

La configuration générale des marchés agricoles de la C.E.E. aussi bien que des marchés agricoles mondiaux exerce de toute manière une forte pression sur les prix agricoles. Cette pression doit forcément s'accroître avec la publication des prix d'intervention, surtout étant donné la marge prévue par rapport aux prix indicatifs, et elle conduit à une spéculation permanente à la baisse qui serait intenable du point de vue des prix à la production. Selon les propositions de la Commission, notre politique agricole doit cependant être également orientée de manière à *compenser autant que possible les inaptitudes concurrentielles de l'agriculture*, déterminées soit par des facteurs naturels, soit par des facteurs économiques; ceci revient aussi, entre autres, à ne pas exposer davantage sa position déjà relativement faible sur le marché. Il faut naturellement que la Commission ait une idée exacte du moment de l'évolution des prix auquel, compte tenu de la situation du marché, elle veut que cette intervention se produise; mais ceci ne peut se faire que sur la base d'une *décision ad hoc* qui doit être amenée selon un processus arrêté dans le cadre de la répartition des attributions entre les institutions compétentes de notre Communauté. On ne peut refuser à cet égard à la Commission une certaine liberté d'action dans les limites de laquelle elle puisse prendre les décisions appropriées au moment voulu et dans la mesure indispensable.

À cet égard, la Commission européenne doit, à chaque moment, pouvoir intervenir sur le marché. La Commission doit même intervenir obligatoirement lorsque les prix du marché atteignent un maximum ou un minimum qui doit être porté d'avance à la connaissance des intéressés (1).

(1) Une minorité de votre commission est d'avis qu'on ne devrait pas encore décider au stade actuel que la Commission de la C.E.E. doit obligatoirement intervenir ni que le minimum et le maximum dont l'atteinte provoquerait cette intervention doivent être communiqués à l'avance.

c) *Le régime transitoire*

37. Votre commission a constaté avec quelque surprise que la Commission réserve dans ses propositions une place relativement mince aux mesures du régime transitoire. Cette attitude permet-elle de conclure que les difficultés de la période de démarrage et de transition sont vraiment plus étendues et plus graves que l'on ne s'y attendait en général jusqu'ici? Existe-t-il des divergences de vues entre la Commission et le Conseil de ministres ou et les gouvernements des États membres quant à l'application pratique du traité? Se dissimule-t-on derrière certaines difficultés naturelles, peut-être pour ne pas avouer ouvertement d'autres motifs d'atermoiements dans l'application du traité? Telles sont les graves questions que votre commission se pose avec une certaine inquiétude. Elle n'est pas en mesure de percer de façon satisfaisante les ténèbres et le silence lourds d'arrière-pensées qui entourent ces interrogations.

*La Commission propose néanmoins de raccourcir la période de transition et de fixer la date de son expiration au 1<sup>er</sup> janvier 1967: c'est assurément une proposition courageuse. Mais comment peut-on la concilier avec la nécessité de surmonter en fait les difficultés de la période de démarrage et de transition dans un délai donné?*

Votre commission admet la thèse selon laquelle il convient d'abord de s'entendre sur le régime de la phase finale, c'est-à-dire sur le point de savoir comment la politique agricole commune doit être définie en pratique et comment le marché commun doit être organisé et déterminer ensuite seulement les mesures du régime transitoire qui doivent évidemment être conçues en vue de ces objectifs. On aurait pu cependant, de l'avis de votre commission, tirer un meilleur parti des possibilités qu'offrent l'esprit et la lettre du traité de Rome pour surmonter les difficultés de la période transitoire. Il s'agit notamment de l'application de *prix minima* pour lesquels il n'existe jusqu'ici pas de critères communs objectifs tels que le prescrit le traité. Votre commission doit même constater que la Commission européenne est pratiquement réduite au rôle de spectateur lorsque les gouvernements des pays membres appliquent des prix minima. Il en va de même pour la *conclusion de contrats à long terme* tels qu'ils sont prévus à l'article 45 du traité: ici non plus la Commission européenne n'a pas joué le rôle qui lui revenait nécessairement en vue d'assurer une coordination multilatérale.

Ces préoccupations incitent votre commission à exhorter la Commission et le Conseil de ministres de notre Communauté à surmonter avec une énergie accrue les difficultés de la période de mise en train et de transition afin que l'esprit du traité de Rome et les objectifs de celui-ci soient réellement respectés.

38. Cette critique se renforce par le fait que la Commission, dans ses propositions relatives au régime transitoire, se borne à constater qu'il faut *synchroniser entre elles toutes les dispositions de la période de transition*. Votre commission désire non seulement souscrire à ce principe mais elle tient à en souligner expressément la portée. C'est en effet de la réussite satisfaisante de cette synchronisation que dépend en pratique non seulement la date à laquelle l'organisation commune des marchés agricoles pourra entrer dans sa phase finale, orientée selon le principe européen, mais *cette synchronisation fournira en outre la preuve que chez tous les intéressés l'esprit et la volonté de créer une politique agricole commune en Europe avec toutes les institutions et les instruments qui lui sont nécessaires sont réellement présents et vivaces*. Ceux-ci pourront ainsi à leur tour réaliser dans toute sa plénitude l'esprit du traité de Rome. Il tombe sous le sens que ce marché commun européen de l'avenir ne peut être établi au moyen d'une action unique, mais qu'il faut s'en approcher au contraire par étapes successives. La Commission cite *les quatre principaux domaines de cette approche progressive*: les prix, l'élimination des obstacles aux échanges à l'intérieur de la Communauté, les règles de la concurrence et le régime extérieur.

39. Votre commission reconnaît la signification décisive qu'il convient d'attribuer au cours de la période de transition à ces domaines principaux. Mais que signifie la synchronisation? Il semble indispensable d'obtenir une représentation claire de *l'ordre matériel et chronologique dans lequel doit se faire cette synchronisation. Elle doit débiter par l'instauration de conditions de concurrence économiques identiques*, qui doivent pouvoir être codifiées en des règles de concurrence communautaires, en une sorte de «déontologie»; ceci vaut en particulier pour l'adaptation ou l'harmonisation ou encore pour l'abolition progressive des subventions, des restitutions à l'exportation ou de toutes aides financières en vue du soutien des prix et des marchés.

L'instauration de conditions égales de concurrence doit s'étendre aussi à l'harmonisation des prescriptions légales et administratives se rapportant au domaine de la police vétérinaire et phytosanitaire, de même qu'à la législation sur le contrôle des denrées alimentaires.

40. Du succès des étapes de la synchronisation dans ce domaine dépendra en pratique *le renoncement progressif au recours aux mesures protectionnistes, de même que l'élimination progressive des obstacles aux échanges à l'intérieur de la C.E.E.*, dont le traité laisse, pour la période de transition, la responsabilité aux gouvernements des États membres. Une telle procédure semble logique à votre commission; une procédure contraire, telle qu'elle résulte des développements du document de la Commission, perturberait inévitablement l'évolution d'une préférence réciproque naturelle à l'intérieur de la Communauté, car elle susciterait des courants d'échanges «artificiels» basés sur des conditions «artificielles» du marché, qui ne pourraient plus subsister au stade final du marché commun.

41. *L'édification par paliers du régime à la frontière commune* doit, de l'avis de votre commission, se développer parallèlement si l'on ne veut pas perturber la synchronisation interne du dispositif transitoire. Le régime extérieur concerne notamment: *le tarif commun extérieur, la conclusion d'accords agricoles dans le cadre des traités commerciaux entre les États membres de notre Communauté et les pays tiers, de même que les méthodes ou les conditions de l'importation et de l'exportation agricoles de la Communauté.* Il apparaît indispensable à votre commission que, lors de l'entrée en vigueur d'une politique agricole commune, les gouvernements des États membres s'engagent à ne conclure des accords commerciaux agricoles avec des pays tiers qu'avec l'approbation des institutions compétentes de la Communauté ou qu'ils transfèrent progressivement leurs attributions dans ce domaine à la Communauté. Ceci apparaît d'autant plus opportun que le traité de Rome prescrit expressément le développement d'une politique commerciale commune. Quant aux régimes d'importation et d'exportation, votre commission approuve en principe les propositions de la Commission qui sont adaptées aux différents marchés de produits. *On ne pourra renoncer pour certains produits à un contrôle aussi bien en ce qui concerne le volume des importations que la période à laquelle elles ont lieu; en effet le système prévu de prélèvements n'apparaît pas suffisant, seul ou en liaison avec des taxes destinées à revaloriser la production agricole de la Communauté, pour assurer la stabilisation des marchés,*

qui est un but que le traité de Rome a expressément assigné à la politique agricole commune. La durée et la portée de la mise en œuvre de telles dispositions dépendent en grande partie de l'évolution ultérieure, dans laquelle l'attitude des milieux économiques intéressés et les solutions internationales jouent un rôle prépondérant, solutions qui sont adoptées par les gouvernements des pays intéressés dans le cadre d'une politique commerciale de plus en plus libérale<sup>(1)</sup>.

42. Au cours de ce processus de synchronisation des mesures propres à franchir la période transitoire, *un niveau commun des prix résultant de l'harmonisation des prix actuels* dans les pays membres de la Communauté s'instaurera presque automatiquement grâce à la gradation matérielle et chronologique des mesures prises. Un niveau commun des prix est indispensable, si l'on veut instituer un marché commun apte à fonctionner. *Le niveau des prix* oscillera entre un maximum et un minimum déterminés par les *frais de commercialisation et de transport* entre les régions excédentaires et les régions déficitaires de chacun des marchés agricoles. Il résulte de cette constatation que l'on doit être en mesure d'évaluer quantitativement lesdits facteurs de formation des prix avant de pouvoir prendre des décisions concrètes au sujet du niveau commun des prix; à l'heure actuelle, ceci paraît impossible à votre commission étant donné que les facteurs précités ne sont pas suffisamment dégagés.

Déjà pour ces raisons, votre commission recommande d'appliquer, pour l'harmonisation des prix, une «*méthode pragmatique*» prudente qui autorise toute progression, compte tenu des incidences des mesures précédentes ainsi que de l'adaptation à l'ensemble des marchés et à l'évolution générale de la conjoncture. A cet égard, on peut prévoir pour les marchés des produits agricoles de base des étapes de rythme biennal, mais pour les marchés des produits de transformation d'origine animale, il serait préférable de prévoir des étapes annuelles.

d) *La période de transition et son raccourcissement éventuel*

43. Les déclarations officielles réitérées de la Commission de notre Communauté en faveur d'un *raccourcissement de trois ans de la période de transi-*

(1) Une minorité de votre commission estime qu'on ne devrait appliquer ce contrôle des importations que dans le cas où le système de perception de prélèvements, seul ou en liaison également avec des taxes destinées à revaloriser la production agricole de notre Communauté ne suffirait pas pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune.

tion ont provoqué une très vive discussion qui, de plus, semble dominer en partie par des malentendus au sujet de ce raccourcissement. Approbation et rejet s'opposent de manière plus ou moins catégorique selon le tempérament et l'esprit de compréhension de leurs partisans.

Votre commission ne voudrait pas prendre position sur les considérations générale politiques et économiques qui sont vraisemblablement à l'origine de cette proposition. Mais elle estime *qu'il n'est pas tout à fait logique*, pour la politique agricole commune prévoyant une organisation commune des marchés agricoles, *de retenir dès à présent le 1<sup>er</sup> janvier 1967 comme date limite de la période de transition*. Elle rappelle à ce propos son rapport de juin 1959 (doc. n° 39, par. 22) dans lequel elle proposait d'examiner la possibilité de réduire cette période de transition à six ans environ, à condition que les différentes étapes puissent être réalisées de façon satisfaisante. Votre commission estime qu'à l'heure actuelle sa proposition est encore valable et réalisable dans son ensemble. Son application pratique devrait se faire selon une *formule souple* qui, bien que retenant le principe d'une réduction de la période transitoire, *subordonne la décision finale à la solution des problèmes de cette période dans des conditions qui soient acceptables pour tous*. Votre commission tient également compte du fait que, pendant cette période, la politique des prix de la Communauté en matière agricole sera, dans une large mesure, indépendante de l'évolution générale, ce qui peut provoquer des difficultés, surtout si le système général des prix et des salaires ne se maintient pas dans son état actuel, et c'est là une hypothèse qui se conçoit difficilement pour une économie générale en expansion.

### III — Les principes de la politique commerciale en matière agricole

#### 1. Exposé des principes dans les propositions de la Commission

44. Logiquement, la Commission européenne s'est également occupée dans ses propositions de la politique commerciale dans la mesure où cela est nécessaire à la mise en œuvre de la politique de marché et a dégagé, à cet effet, les principes suivants qui, de l'avis de votre commission, doivent servir de base aux développements de son rapport:

— La Commission préconise le principe d'un développement harmonieux du commerce mondial en vue de l'application du traité de Rome (par. 45).

— La politique commerciale de la Communauté, en matière de produits agricoles, doit tenir compte des objectifs généraux du traité (par. 45).

— Il n'existe pas de formule générale pour la politique commerciale commune en matière de produits agricoles: il faudra toujours faire une synthèse entre les diverses exigences de la Communauté en matière de politique commerciale et de politique agricole (par. 52).

— La Commission se déclare en faveur d'une collaboration active avec les organisations économiques et commerciales internationales (telles que le G.A.T.T., l'O.E.C.E., la F.A.O.) et donne son appui aux objectifs de ces organisations qui tendent à élargir le commerce sur des bases multilatérales.

#### 2. Appréciation et critique

45. Ces principes complètent les propositions de la Commission européenne relatives à une politique agricole commune: ils tiennent compte, selon l'avis de votre commission, des points de vue déterminants, à savoir:

— des objectifs et des exigences de la politique agricole,

— des objectifs généraux prévus par le traité en matière de politique commerciale, ainsi que

— des obligations internationales, bilatérales et multilatérales des États membres et de la Communauté.

Il semble logique que la Commission *ne recherche pas de formule rigide* pour la politique commerciale commune en matière de produits agricoles, mais qu'elle se rende compte qu'il faut s'efforcer de parvenir à la synthèse la plus favorable, dans les circonstances données et au moment opportun. Une politique agricole globale et bien comprise sera toujours dirigée vers une expansion équilibrée et continue de l'économie générale; elle doit donc rechercher *la synthèse optimum entre le commerce extérieur et la protection de la production intérieure*.

La réalisation de cette synthèse engagera toujours sérieusement la responsabilité des dirigeants politiques de notre Communauté.

46. Votre commission voudrait cependant souligner à cette occasion qu'il aurait été utile que la Commission fasse, dans ses propositions et dans le cadre de ses principes de politique commerciale, une

distinction entre les produits agricoles tropicaux et non tropicaux; une telle distinction conduit, sans aucun doute, à une vue plus réaliste des problèmes et des difficultés qui se posent dans le domaine du commerce extérieur des produits agricoles. Sur les importations totales de notre Communauté qui atteignent, en 1957, un montant de 24,7 millions de dollars, 36 % reviennent aux produits agricoles; les denrées non tropicales, telles que céréales, viande, sucre, laitages, fruits et légumes, y participent pour 13 %. Ce sont ces produits d'importation qui entrent en concurrence avec l'agriculture de notre Communauté; il est intéressant de constater à ce sujet que ces produits proviennent de pays dans lesquels le niveau du revenu individuel est presque toujours plus élevé et parfois même beaucoup plus élevé que dans la Communauté. En revanche, les denrées tropicales et les matières de base telles que le coton, les oléagineux, le café, le thé et le cacao proviennent généralement de pays que l'on est convenu d'appeler les pays en voie de développement; le commerce de ces produits a augmenté, au cours des 30 dernières années, de 40 % malgré les crises économiques et la guerre, tandis que le commerce de denrées non tropicales a accusé, au cours de la même période, une régression de 15%. Ce développement confirme clairement que le commerce mondial est centré sur les denrées tropicales et que sa tendance est nettement à l'expansion. Notre politique commerciale future en matière de produits agricoles devra donc s'adapter à ce développement, ce qui répond d'ailleurs aux obligations particulières qui incombent à notre Communauté, non seulement à l'égard des pays associés, mais encore à l'égard des pays en voie de développement, obligations auxquelles elle est prête à faire face.

47. Votre commission voudrait également inciter la Commission et le Conseil de la Communauté à intensifier la collaboration avec les organisations économiques et commerciales internationales. Elle suit avec un intérêt tout particulier les efforts faits par la conférence du G.A.T.T. en vue de rechercher la solution des problèmes du commerce agricole mondial au delà des moyens traditionnels de la politique commerciale (droits de douane et contingents). Étant donné la configuration actuelle des marchés agricoles mondiaux qui a été examinée de plus près au paragraphe 15 de ce rapport, il semble que le moment soit venu de donner progressivement à ces problèmes une meilleure solution en harmonisant et en influençant de manière appropriée les politiques agricoles des pays qui font partie de ces marchés. La Commission européenne devrait appuyer ses efforts d'un façon active; elle pourra mieux s'acquit-

ter de cette tâche si, à mesure que la politique commerciale commune se précise, elle peut agir en tant que porte-parole des États membres de notre Communauté et si elle peut participer à la discussion en tant que représentant de ces États.

48. Comme elle l'a déjà fait dans son rapport de juin 1959 (doc. n° 39), votre commission voudrait, à ce propos, attirer l'attention de la Commission européenne sur les possibilités qu'offre la conclusion d'accords à long terme pour les produits alimentaires quant à la solution de certains problèmes agricoles mondiaux.

Même si les progrès obtenus jusqu'à présent par de pareils accords n'ont pas conduit à des solutions satisfaisantes, il ne faut pas méconnaître leur grande utilité, surtout psychologique; en effet, ils ont permis d'éviter un effondrement total des marchés agricoles mondiaux. Ce fait, à lui seul déjà, permet d'espérer que l'effet de pareils accords sera plus sensible lorsqu'ils ne seront plus établis uniquement dans le cadre d'une collaboration internationale dans le domaine de la politique agricole, mais dans le cadre d'une meilleure collaboration sur le plan de la politique générale. Votre commission estime qu'à la suite des négociations qui viennent de s'ouvrir à Paris, il est permis d'espérer qu'à cet égard les conditions s'amélioreront sensiblement à l'avenir.

## Chapitre B

### *Politique agricole et politique économique générale*

49. Lorsqu'elle a examiné les propositions de la Commission européenne relatives à la politique agricole commune, votre commission s'est heurtée sans cesse à la nécessité de tenir compte de l'interdépendance qui existe entre toute politique agricole intégrale et une politique équilibrée sur le plan de l'économie générale, si on veut garantir pour notre Communauté un développement harmonieux et sain, à la fois sur le plan économique et politique. S'il est vrai que la Commission fait allusion à ce fait dans son document, elle a cependant négligé d'approfondir cette question; on pourrait donc avoir l'impression que l'on est fondé de croire que le succès et l'efficacité de la politique agricole commune sont garantis dans une large mesure par leurs objectifs même et par leur mise en œuvre pratique. Or, il ne faut précisément pas donner cette impression.

Votre commission est convaincue que la Commission européenne n'ignore pas ces faits et qu'elle s'efforce même d'en tenir pleinement compte dans tous les domaines de son activité et dans tous les domaines dans lesquels elle assume une responsabilité. Néanmoins, on peut, certainement à juste titre, se poser la question suivante: pourquoi la commission n'a-t-elle pas donné plus de relief à ces faits et pourquoi n'a-t-elle pas insisté davantage sur la nécessité de faire progresser ces deux secteurs parallèlement et harmonieusement? Et pourtant, il s'agit du premier document dans lequel la Commission européenne propose et définit, en application du traité de Rome, une politique commune pour un secteur de l'économie. L'occasion était idéale, non seulement d'attirer l'attention sur la nécessité, inéluctable, de mettre en œuvre une politique commerciale commune et une commune politique des transports qui sont également prescrites dans le traité; dans ce contexte, elle aurait aussi pu motiver le principe d'une coordination efficace, voire de la mise en œuvre progressive d'une politique commune sur le plan de l'économie générale. A cet égard, le traité de Rome ne prévoit qu'une coordination ou plutôt, il déclare simplement que la politique économique générale est d'intérêt commun: *en effet, la réalisation des objectifs fixés par le traité de Rome en matière de politique agricole, c'est-à-dire le succès de la politique agricole, est intimement lié à la mise en œuvre d'une politique économique générale équilibrée.* Cela est surtout vrai en ce qui concerne la politique de conjoncture, la politique des structures de l'économie générale vue en corrélation avec la politique économique régionale, la politique des investissements, la politique financière, la politique du marché des capitaux et du crédit, la politique sociale, la politique commerciale et la politique des transports. Votre commission estime que, pour le moment, elle peut se borner à rappeler son rapport du mois de juin 1959 (doc. n° 39, par. 34 à 39) dans lequel elle a mis en relief l'interdépendance qui existe entre la politique agricole et tous les secteurs de la politique économique générale et qu'elle avait déjà constaté à l'époque qu'il était indispensable pour le succès d'une politique agricole commune de tenir compte de ces liens étroits.

50. Votre commission se rend compte que les problèmes agricoles de la Communauté peuvent être résolus le plus facilement dans le cadre d'une économie générale en expansion constante et équilibrée. C'est pourquoi elle prête son appui à la réalisation des objectifs de politique économique générale que, manifestement, les pays de notre Communauté ont déjà poursuivis au cours des dernières années et qui ont été repris par le traité de Rome: *obtenir une ex-*

*panation aussi forte, aussi constante et aussi équilibrée que possible, en même temps qu'un niveau d'emploi aussi élevé que possible, une stabilité du niveau des prix et une balance des paiements équilibrée.* Une politique agricole bien comprise dont les objectifs doivent avoir un caractère général et fonctionnel s'efforcera de contribuer à un pareil développement général qui n'a de sens que s'il permet *un accroissement correspondant de la prospérité générale.* Même si le traité de Rome ne contient pas des dispositions aussi précises en vue de l'élaboration d'une politique économique commune que celles relatives à la politique agricole, la politique commerciale ou la politique des transports, on ne peut cependant *nier que l'intention et la volonté s'affirment chez les pays de la C.E.E., à mesure qu'ils prennent conscience de cette nécessité, de parvenir aux solutions communes indispensables également en ce domaine.* A cet effet, votre commission exhorte tous les intéressés à mener à bien les efforts tendant à mettre en œuvre une *politique de conjoncture commune*, indispensable à l'expansion sans heurt de l'économie de notre Communauté. On peut exprimer le même vœu en ce qui concerne la coordination et l'harmonisation de la *politique financière* sous la forme qui a été évoquée aux conférences des ministres des finances des pays de notre Communauté. Cette coordination et cette harmonisation sont également indispensables en raison de l'importance capitale que revêtent les politiques budgétaires de nos pays pour l'orientation générale de la politique de conjoncture et les politiques fiscales à l'intérieur de notre Communauté; cela vaut aussi pour la politique du marché des capitaux qu'il convient d'intensifier afin de parvenir le plus tôt possible à la libre circulation des capitaux.

C'est aussi avec un intérêt tout particulier que votre commission poursuit les efforts tendant à trouver, grâce à une *politique des structures de l'économie générale à laquelle doit s'ajouter une politique économique régionale*, des solutions pouvant fortement contribuer à l'assainissement progressif des graves problèmes de structure qui préoccupent l'agriculture de notre Communauté.

51. A ce propos, votre commission voudrait attirer l'attention, une fois de plus, sur *un des problèmes essentiels* de la politique agricole commune: *permettre à l'agriculture de disposer de capitaux suffisants à des conditions équitables.* L'importance de ce problème s'accroît à mesure qu'il devient nécessaire de moderniser et de rationaliser les moyens techniques de la production, d'améliorer les bases naturelles de la production ainsi que l'organisation de la vente des produits agricoles dans leur

sens le plus large. Ce processus de reconversion nécessite de grands investissements de capitaux qu'il n'est pas excessif d'évaluer à un taux de 50 à 70% de la valeur actuelle des immobilisations et qui doivent être nécessairement échelonnés sur une longue période. Il faut, à cet effet, prendre en considération deux faits: *d'abord que dans l'agriculture les investissements de capitaux par unité de main-d'œuvre atteignent presque le double de ceux de l'industrie, ensuite que le rendement du capital investi dans l'industrie est 5 à 7 fois plus élevé que dans l'agriculture* (selon l'orientation de la production des entreprises). Ces constatations résultent d'enquêtes scientifiques faites en république fédérale d'Allemagne: d'où la nécessité d'adapter par des mesures appropriées le crédit agricole à ces circonstances particulières.

Cette politique, dont le but est de procurer les capitaux suffisants à l'agriculture, devra tendre en premier lieu à mettre à la disposition des exploitations rentables et structurellement saines, les moyens nécessaires à leur modernisation et leur rationalisation. *En ce qui concerne les entreprises et les régions qui nécessitent des mesures d'assainissement, il faudra leur fournir par surcroît des subventions et des aides de différente nature qui, s'ajoutant aux initiatives prises par ces entreprises ou dans ces régions, rendront seulement possible l'assainissement des structures et permettront ainsi d'aboutir à des solutions satisfaisantes si elles sont adaptées harmonieusement et progressivement à l'évolution générale.* Il est indispensable d'établir à cet effet une bonne collaboration entre les établissements de crédits agricoles qui fonctionnent selon des principes commerciaux, la Banque européenne d'investissement, le Fonds d'amélioration de structures et le Fonds social.

52. Votre commission voudrait enfin attirer votre attention — comme elle l'a déjà fait dans son rapport de juin 1959 (doc. n° 39, par. 39) — sur la *corrélation qui existe entre l'organisation commune des marchés agricoles et la politique des transports*: l'organisation des marchés dépend en effet dans une large mesure de l'élaboration de principes et de règles uniformes en vue d'une *politique commune des transports* dans laquelle les tarifs — tarifs *ad valorem*, tarifs d'abonnement, tarifs dégressifs — revêtent, par la force des choses, une importance primordiale. Sera-t-il possible dans le secteur agricole d'adapter la structure de la production et de la vente aux conditions naturelles du grand espace

économique que constitue notre Communauté? Voilà qui dépend, dans une large mesure, des décisions qui seront prises dans ces domaines. Si les frais de transport sont élevés pour les produits agricoles pondéreux alors qu'ils ne le sont pas pour les produits de transformation d'origine animale il en résultera, par exemple, que les produits de transformation se dirigeront de plus en plus vers les régions dans lesquelles les produits agricoles pondéreux (fourrages) sont en excédent; une tendance contraire de la politique des transports favorise une concentration des produits de transformation dans les grands centres de vente qui, dans notre Communauté, sont généralement constitués par les régions fortement industrialisées.

De l'avis de votre commission, il y aurait lieu de *promouvoir un développement optimum des structures économiques générales de notre Communauté* par un système équilibré de tarifs *ad valorem*, tarifs d'abonnement et tarifs dégressifs. Il faudrait pour cela, d'une part supprimer les distorsions qui existent dans les pays de notre Communauté en raison des conditions inégales de transport actuellement en vigueur; on peut en effet constater des différences allant jusqu'à 300%; c'est ainsi que par exemple, le transport d'une tonne de blé par chemin de fer, sur une distance de 400 km, revient à 16,38 DM en Italie et à 43,60 DM en république fédérale d'Allemagne; pour 800 km, les prix sont respectivement de 27,89 DM et 63,10 DM. D'autre part, une bonne politique des transports peut contribuer de manière décisive à favoriser une *saine décentralisation des activités agricoles* qui serait tout à l'avantage du développement économique général de notre Communauté; cette décentralisation pourrait contribuer à attirer des entreprises de transformation de produits agricoles dans les régions rurales où des mesures d'assainissement sont nécessaires et dans lesquelles on n'a pas réussi, jusqu'à présent, et malgré bien des efforts, à implanter ou à créer des industries; l'expérience montre qu'on pourrait ainsi attirer d'autres industries qui, liées les unes aux autres, représentent une condition essentielle à la solution des problèmes de structure agricole de tout un territoire.

Votre commission ne voudrait cependant pas, par ces considérations de politique économique générale, empiéter sur la compétence d'autres commissions; elles sont à considérer comme une contribution apportée par la politique agricole dans le souci de servir à l'harmonie générale.







## Sommaire (suite)

Pages

Pages

### DEUXIÈME PARTIE

#### Les principes de base de la politique agricole commune

Chapitre A) Les principes de base de la politique agricole commune tels qu'ils sont énoncés dans les propositions de la Commission ..... 10

I — Les principes généraux et les principes de la politique des structures ..... 10

1. Exposé de ces principes dans le document de la Commission (paragraphe 22) ..... 10

2. Appréciation et critique ..... 11

a) La politique agricole commune doit reposer sur des principes constructifs et les idées qui l'inspirent doivent être mises en évidence (paragraphe 23) ..... 11

b) Une politique expansive, sur le plan de l'économie générale, est incompatible avec une politique agricole restrictive (paragraphe 24) ..... 11

c) Points de repère indispensables pour le fondement théorique et la conception d'une commune politique agricole (paragraphe 25) ..... 12

d) L'exploitation familiale (paragraphe 26) ..... 12

II — Les principes de la politique du marché et des prix ..... 13

1. Exposé de ces principes dans le document de la Commission (paragraphe 27) ..... 13

2. Appréciation et critique ..... 13

a) L'organisation des marchés agricoles (paragraphe 28—32) ..... 13

b) Les prix agricoles (paragraphe 33—36) ..... 15

c) Le régime transitoire (paragraphe 37—42) ..... 17

d) La période de transition et son raccourcissement éventuel (paragraphe 43) ..... 18

III — Les principes de la politique commerciale en matière agricole ..... 19

1. Exposé des principes dans les propositions de la Commission (paragraphe 44) ..... 19

2. Appréciation et critique ..... 19

a) Pas de « formule rigide », mais synthèse optimum entre les exigences de la politique commerciale et la nécessité de sauvegarder la production intérieure (paragraphe 45) ..... 19

b) Produits agricoles tropicaux et non tropicaux; importance des importations de denrées tropicales du point de vue des pays d'outre-mer en voie de développement (paragraphe 46) ..... 19

c) Position de la Communauté dans les organisations commerciales et économiques internationales (paragraphe 47) ..... 20

d) Les accords commerciaux à long terme (paragraphe 48) ..... 20

Chapitre B) Politique agricole et politique économique générale ..... 20

1. Rapports entre la politique agricole intégrale et une politique économique orientée vers une expansion équilibrée; et, spécialement, la politique de conjoncture, la politique financière, la politique des structures de l'économie générale, combinée à la politique économique régionale (paragraphe 49, 50) ..... 20

2. La politique d'investissements et la mobilisation de capitaux suffisants en faveur de l'agriculture (paragraphe 51) ..... 21

3. Corrélation entre l'organisation commune des marchés agricoles et la politique des transports (paragraphe 52) ..... 22

