

446.5.

Document n° 10
1960 - 1961

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

LIBRARY COPY

Rapport

fait au nom de la

commission de l'agriculture

sur

les propositions de la Commission
de la Communauté économique européenne
pour une politique commune en matière de structure agricole

par

M. Francesco DE VITA
r a p p o r t e u r

MARS 1960

Library Copy

La commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire européenne s'est réunie le 14 décembre 1959, les 21 et 22 janvier 1960, les 2 et 3 mars 1960 et le 9 mars 1960 sous la présidence de M. Roland Boscary-Monsservin et a examiné les propositions de la Commission de la C.E.E. pour une politique commune en matière de structure agricole (doc. Com.140/59).

En outre, au cours des réunions du 10 novembre 1959 et du 5 février 1960, la commission de l'agriculture a procédé à un échange de vues avec M. Mansholt, président du groupe « agriculture » de la Commission de la C.E.E.

M. Francesco De Vita a été nommé rapporteur au cours de la réunion du 26 novembre 1959.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité, le 9 mars 1960.

Étaient présents : M. Boscary-Monsservin, président ; Mme Strobel, vice-président ; M. De Vita, rapporteur ; MM. Braccisi, Briot, Van Campen, Carboni, suppléant M. Tartufoli, De Kinder, Van Dijk, Engelbrecht-Greve, Estève Legendre, Lücker, Richarts, Schmidt (Martin), Storch, Vredeling.

S o m m a i r e

	Pages		Pages
Introduction	1	9. Progrès technique et localisation de la production. — Équilibre géographique de la structure agricole ...	11
<i>Les grandes lignes d'une politique structurelle</i>		10. Politique structurelle et utilisation des facteurs de production. — Exploitation familiale	11
1. Politique de structure et politique économique générale	2	11. Vers un équilibre des structures agricoles. — Poli- tique structurelle et politique du marché et des prix	12
2. Politique de structure et politique régionale	3	12. Rigidité et élasticité de la structure agricole	13
3. Facteurs étrangers à l'agriculture qui peuvent mettre obstacle aux modifications structurelles	5	13. Causes de la rigidité de la structure agricole ...	13
4. Coopération et intégration économique	7	14. Utilisation du sol et rigidité de la structure agricole	14
5. Importance des études régionales pour la politique structurelle	7	15. Utilisation de capital et rigidité de la structure agricole	14
6. Politique structurelle commune et coordination des politiques nationales	8	16. L'immobilité de la main-d'œuvre et la rigidité de la structure agricole	14
7. Objectifs de la politique structurelle	9	17. Politique structurelle et moyens financiers	15
8. Structures et progrès technique	10	Conclusion	16

(Suite page 3 de la couverture)

RAPPORT

sur les propositions de la Commission de la Communauté économique européenne pour une politique commune en matière de structure agricole

par M. Francesco De Vita

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Votre commission, à l'issue de l'examen des propositions de la Commission européenne relatives à une politique commune en matière de structure agricole, a l'honneur de vous présenter le rapport ci-après :

Introduction

Le projet de propositions élaboré par la Commission de la Communauté économique européenne en vue d'une politique commune dans le secteur des structures agricoles ne peut être pleinement apprécié que dans le cadre d'une analyse précise de tous les problèmes que peut poser l'activité agricole dans la Communauté.

L'ampleur et la multiplicité des questions susceptibles d'être soulevées donnent à la notion même de structure agricole un contenu très vague et hétérogène. En réalité, on ne peut étudier les différentes structures agricoles autrement qu'à la lumière des rapports multiples de facteurs qui réagissent les uns sur les autres ; l'examen de ces facteurs oblige souvent à franchir les limites du domaine de l'économie politique.

Même si on veut circonscrire l'examen du projet de propositions de la Commission aux deux seules questions de l'équilibre géographique (localisation) et de l'équilibre dans le temps en ce qui concerne la structure agricole, on ne tarde pas à remarquer que tous deux sont fonctionnellement liés entre eux, constituant ainsi un tout, et que ces liens sont caractérisés par un ensemble de relations qui en même temps ont trait à l'interdépendance des prix des produits agricoles et aux types d'utilisation du sol.

D'autre part, il faut aussi tenir compte du fait que la structure agricole ne saurait être confondue ni avec le schéma d'interdépendance des

prix des produits agricoles, ni avec celui des types d'utilisation de la terre. En effet, elle complète et dépasse l'un et l'autre schéma qui, en définitive, convergent vers une évolution progressive, même si elle est discontinue, de tout le système économique et reviennent à l'unité non seulement des problèmes agricoles, mais encore des problèmes de toute la vie économique de la Communauté.

Pour pouvoir procéder à l'examen de la politique structurelle, il est indispensable de connaître la réalité agricole, dont l'importance est fondamentale et qui se traduit concrètement dans une série pratiquement infinie de systèmes agraires qui sont l'expression dernière de l'ensemble des relations qui s'établissent dans les divers milieux — naturel, géographique, historique, institutionnel, économique, technique et sociologique — dans lesquels se déroule l'activité agricole.

Si par exemple on veut résoudre le problème de la transformation d'un régime agraire fondé sur la grande propriété en un régime plus productif, il faut tout d'abord se rendre compte que le régime de la grande propriété est le fruit de tout un ensemble de circonstances et de facteurs qui souvent plongent leurs racines dans des temps lointains et qui vont de l'établissement de l'être humain à la structure foncière, aux rapports entre la population et la terre, aux routes et ainsi de suite.

On peut, par voie législative, modifier un contrat agraire, mais il faut saisir auparavant la raison pour laquelle ce contrat existe et les répercussions que sa modification pourrait avoir. On peut modifier ou maintenir la structure de la propriété terrienne, mais il sera utile de connaître la manière dont la structure existante influe sur la réalité agricole.

On s'apercevra alors qu'il est impossible de changer le régime de la grande propriété si

beaucoup d'autres choses ne changent pas en même temps ; on verra que la politique structurelle sera différente suivant qu'il s'agit de régions caractérisées par l'existence d'une population agricole surabondante ou de régions faiblement peuplées.

La réalité agricole est déterminée non seulement par des facteurs d'ordre naturel, mais aussi et surtout par des facteurs humains. Si aux fins de l'action pratique on veut mieux connaître les raisons logiques de cette réalité, il faut avant tout examiner les facteurs essentiels qui la composent, de même que l'ensemble des rapports qui en naissent.

Un premier groupe de rapports concerne la population, la consommation et l'organisation des échanges des produits de la terre ; un second groupe de rapports, de caractère plus spécialement juridique, délimite le cadre institutionnel dans lequel se poursuit l'activité agricole et définit le régime foncier (droits de succession, formes juridiques de l'exploitation telles que l'affermage, le métayage, les exploitations familiales, etc.). En outre, l'activité agricole présente également un aspect éminemment social : l'ensemble des facteurs sociaux constitue la structure rurale. Toutefois, le régime agraire, le régime foncier et la structure rurale ne sont que des aspects particuliers de l'activité agricole. Il est indispensable de voir plus loin et d'intégrer ces aspects partiels à la notion plus vaste de la structure agricole qui ressort de la définition économique de l'activité agricole. En réalité, la structure agricole n'est pas statique ; elle s'insère dans le processus lent ou rapide de l'évolution économique. C'est pourquoi il faut attacher tant d'importance à une structure agricole équilibrée dans le temps et à l'influence sur cet équilibre de l'évolution et de l'instabilité économiques.

Les grandes lignes d'une politique structurelle

1. Politique de structure et politique économique générale

De cette conception unitaire de l'économie procède l'évidente nécessité de considérer l'agriculture comme une partie intégrante de l'économie et d'en examiner les problèmes structurels en fonction de l'équilibre économique général.

La Commission de la C.E.E. souligne d'abord qu'un des buts essentiels de la politique agri-

cole commune est de relever le revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; que les mesures ressortissant à la politique du marché et des prix ne sont pas de nature à réaliser pleinement à elles seules cet objectif, car elles ne peuvent éliminer les causes de l'insuffisance du revenu et ne feraient qu'accentuer les disparités existant entre les régions ; que seule l'amélioration de la structure agricole permettra l'accroissement de la productivité, qui est considérée dans le traité comme la condition essentielle du relèvement du revenu individuel dans l'agriculture, car elle crée les conditions favorables à l'application des plus récents progrès techniques, à l'expansion rationnelle de la production et à l'utilisation optimum des facteurs de production. La Commission affirme ensuite que l'établissement du marché commun doit promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et que la participation des diverses régions à une expansion équilibrée, en tant qu'éléments de la Communauté associés dans la division du travail, est un objectif qui ne peut être atteint que si l'amélioration de la structure agricole s'effectue dans le cadre du développement économique général de ces régions (page 1, paragraphes 1 et 2).

« Les problèmes de structure se posent, dit encore le document de la Commission européenne, sur le plan local et régional. De ce fait, les gouvernements des États membres devront assumer la principale responsabilité dans ce domaine. Toutefois, en raison de l'importance décisive de l'amélioration de la structure pour le succès de la politique agricole commune, la Communauté ne peut renoncer, à coordonner de manière efficace les mesures prises par les États membres. »

A cet égard, votre commission estime devoir observer ce qui suit :

A l'intérieur de la Communauté il existe des différences énormes dans le potentiel économique des régions. Dans certaines d'entre elles, la création de nouveaux emplois dans les branches extra-agricoles, notamment dans l'industrie, se fait à un rythme trop lent ; ceci empêche un équilibre de la production et des ressources de l'agriculture ; il est de ce fait extrêmement difficile de combler le retard qu'accusent les structures agricoles.

Le déséquilibre que l'on note dans les progrès de toute l'économie de la Communauté, détermine, du point de vue des consommations, un type spécifique d'évolution. Dans les zones plus riches, les revenus ont atteint des niveaux suffisamment élevés pour que les consommations alimentaires commencent à avoir une élasticité assez faible par rapport aux revenus. En revanche, dans les régions plus pauvres, où cette élasticité est relativement élevée, les revenus ne s'accroissent qu'avec une extrême lenteur. En d'autres temps, l'accroissement des consommations alimentaires est beaucoup plus faible qu'il ne pourrait l'être, si l'économie se développait d'une manière équilibrée.

Partant, la promotion des secteurs les plus avancés et les plus productifs de l'agriculture, les plus organiquement insérés dans le marché, se heurte par suite de la nature du marché lui-même, à de croissantes difficultés.

Ceci explique, naturellement, les bas revenus agricoles, la modicité des investissements et la persistance des coûts élevés; ces facteurs, à leur tour, rendent entre autres plus aiguë la concurrence internationale et conditionnent la capacité d'absorption plus faible de certaines zones du marché; et d'après ce que l'on peut inférer des renseignements à notre disposition, ce processus va en s'aggravant.

2. Politique de structure et politique régionale

Mais la croissance industrielle accélérée résultant de la réalisation du marché commun n'aura-t-elle pas tendance à se manifester presque exclusivement dans les centres industriels existants ?

La Commission de la C.E.E. reconnaît que, faute de précautions, le processus de concentration urbaine et industrielle s'intensifiera sans que les régions économiquement déficientes ne s'en ressentent favorablement (1).

Quelles devront être ces précautions ? Dans le projet de propositions de la Commission de la C.E.E., les objectifs ne sont pas suffisamment précisés ni en ce qui concerne les interventions dans le secteur agricole, ni celles dans les secteurs extra-agricoles.

Votre commission estime que le phénomène de concentration urbaine et industrielle croissante tend à aggraver les disparités régionales, non seulement sur le plan économique en général, mais encore sur le plan de l'économie agricole et des structures agricoles en particulier.

Dans les pays de la Communauté, à une industrie développée correspond, et est géographiquement proche, une agriculture développée. De toute évidence, la réciproque est également vraie. La localisation régionale de la production agricole, abstraction faite des conditions climatiques, dépend des tendances et des caractéristiques de l'économie tout entière.

Dans un pays où la production agricole joue un rôle prépondérant et dont la majorité de la population se compose par conséquent de travailleurs agricoles, la répartition géographique de la population sera surtout déterminée par cette production.

Avant la révolution industrielle, ce facteur influait également sur la localisation de la production artisanale.

Dans les régions où les produits alimentaires se trouvaient en abondance, les travailleurs de l'industrie se mêlaient aux travailleurs agricoles, les activités basées sur le travail manuel ayant tout intérêt à se fixer dans les centres de production agricole.

Après la révolution industrielle, les changements survenus dans les techniques industrielles et les transports ont renversé le sens de cette tendance et la production industrielle, en se localisant de plus en plus, a fini par influencer la localisation de la production agricole; cette influence s'est surtout traduite par des modifications dans la répartition géographique de la population.

Ainsi, adapter la structure agricole aux besoins d'une société industrialisée est devenu une nécessité organique.

Il est donc permis d'affirmer que le processus d'industrialisation et de concentration industrielle croissant, consécutif à la mise en œuvre du marché commun, peut agir par le truchement des éléments de la demande sur la production agricole de deux façons :

— en modifiant la répartition géographique de la population ;

(1) Partie II, p. 7, § 15.

— en modifiant les revenus de la population par les modifications de la productivité individuelle.

On constatera un accroissement démographique dans les régions industrielles en expansion. Dans ces régions, la demande en produits agricoles subira l'action de deux facteurs : en premier lieu, elle augmentera naturellement par suite de l'accroissement démographique ; en second lieu, le relèvement du revenu individuel pourra inciter les consommateurs à augmenter leur consommation en produits alimentaires ou à préférer des produits alimentaires de meilleure qualité.

Les effets qui en résulteront sur l'offre de ces produits dépendront de circonstances concrètes. En règle générale, la demande accrue en produits alimentaires créera une nouvelle série de facteurs d'équilibre qui favoriseront soit l'intensification soit la rationalisation des systèmes de culture dans les zones d'approvisionnement à proximité des régions ayant enregistré un accroissement démographique à la suite du développement industriel.

Dans ces zones, il sera nécessaire et d'ailleurs relativement plus facile, c'est-à-dire possible, d'appliquer des nouvelles techniques et d'améliorer les structures, parce que les investissements dans le domaine de l'économie en général amélioreront le potentiel économique de l'agriculture.

D'un autre côté, l'agriculture des zones sous-développées ne pourra, soit à cause de l'éloignement des grands centres de consommation, soit à cause de sa propre insuffisance structurelle, entrer dans le circuit économique des régions industrialisées.

Si telle est la tendance du développement économique général, comment peut-on éliminer ou simplement atténuer les disparités régionales ? Comment peut-on appliquer les dernières découvertes techniques, en vue d'améliorer les structures agricoles des régions sous-développées ? Comment peut-on opérer une division du travail dans les diverses régions en tant qu'éléments associés de la Communauté ?

Enfin, comment peut-on promouvoir un développement harmonieux des activités économiques et une expansion continue et équilibrée de la Communauté ?

Le développement des centres de production industrielle et des activités dans le domaine des services, dit la Commission de la C.E.E., doit ouvrir, dans les régions déficientes, de nouvelles perspectives professionnelles à une partie de la population agricole. Ce développement orientera ainsi la main-d'œuvre des entreprises agricoles, sans chance de développement, vers d'autres emplois, sans que cette évolution soit ressentie comme une rupture et aboutisse à un exode rural compromettant le maintien des institutions économiques et sociales.

Si votre commission prend acte avec satisfaction de l'intention de l'exécutif d'instaurer une politique sociale efficace, capable d'assurer un réemploi total et rapide des travailleurs agricoles menacés de chômage à la suite de l'entrée en vigueur du marché commun, elle tient toutefois à exprimer sa préoccupation de ce que pourrait prévaloir la tendance à considérer que seul l'exode de la population des régions agricoles sous-développées pourrait résoudre le problème sans attacher aucune importance à la création de centres industriels dans ces mêmes régions.

Il est vrai qu'aucun pays n'a jamais réussi à réformer réellement les rapports de l'agriculture avec une population agricole surabondante ; mais l'osmose entre l'agriculture et l'industrie peut être un phénomène physiologique autant que pathologique, si elle n'est qu'un reflux de forces rurales avec, pour conséquence une diminution de la pression, à certains égards, stimulatrice que la surabondance de la population agricole exerce toujours sur la production.

Dans ce dernier cas, le résultat serait une diminution de la main-d'œuvre accompagnée d'une régression plutôt que d'un progrès de l'agriculture.

Il est indubitable que dans une perspective à long terme, les rapports entre population active agricole se modifieront. Cela ne signifie pas que ce changement doive nécessairement être provoqué par un exode pur et simple de la main-d'œuvre rurale.

La question est de savoir si l'exode de la main-d'œuvre des régions agricoles sous-développées est capable à lui seul de favoriser un développement constant et productif de l'agriculture.

Si l'on pose le problème dans ces termes, la réponse ne fait pas de doute : nul doute, en ef-

fet, que l'exode rural ne soit un stimulant pour les améliorations foncières et l'accroissement de la productivité agricole.

Dès lors, l'unique moyen de surmonter, dans ces régions, les difficultés dérivant de la rigidité des structures agraires, est l'industrialisation.

L'industrialisation des régions en voie de développement n'est qu'un aspect particulier du problème plus général de l'interdépendance du développement économique et du développement agricole. Ce serait une erreur de croire que la politique d'industrialisation régionale s'inspire davantage des problèmes sociaux que des problèmes de production.

En favorisant activement le relèvement du niveau de vie des régions moins favorisées, on travaille à accroître d'une manière générale le pouvoir d'achat global et par là à promouvoir l'expansion économique, la prospérité et le bien-être dans toute la Communauté.

Par contre, les différences importantes des taux de développement freineraient à plus ou moins longue échéance et au préjudice évident de toute la Communauté, le rythme d'expansion des économies plus dynamiques, parce que l'absorption et les débouchés seraient insuffisants dans les zones à développement plus lent.

Il existe donc une solidarité intéressée et c'est pourquoi le problème des zones défavorisées représente un problème non seulement national mais aussi communautaire.

Il serait sans pertinence d'invoquer les exigences qu'impose le marché commun en matière de concurrence et de compétitivité, car la discussion ne porte pas sur la nécessité de réduire les coûts soit en raison de la situation des prix agricoles sur le plan international soit parce qu'un niveau élevé de ces prix n'est guère compatible, du point de vue de la concurrence, avec la perspective d'un développement économique, le coût élevé de la vie se traduisant par des coûts plus élevés dans l'industrie.

Le point en discussion est autre. Il s'agit de savoir si la réduction des coûts et l'accroissement de la productivité doivent aller de pair avec une large utilisation des facteurs de production, de la terre et de la main-d'œuvre ou bien avec une concentration de l'effort produc-

tif dans les zones où le niveau technico-productif est déjà élevé à l'heure actuelle, à laquelle vient s'ajouter le retour de vastes zones agricoles à la silviculture et à l'élevage.

La solution des problèmes structurels agricoles ne peut cependant être recherchée exclusivement en fonction de l'agriculture, car elle intéresse aussi l'équilibre et les perspectives du développement économique général. Celui-ci oblige évidemment à considérer *in concreto* les rapports existants entre les différentes branches de l'économie.

En d'autres termes, le problème qui se pose est un problème type du développement de l'économie en général; il comporte l'exigence de promouvoir, compte tenu de leurs mutuels rapports d'interdépendance, les divers secteurs de l'économie.

Ainsi la création d'une nouvelle structure agricole doit se considérer en corrélation avec un processus d'industrialisation, territorialement plus étendu, capable de satisfaire, compte tenu des nouvelles exigences quantitatives et surtout qualitatives du marché, à la nécessité de transformer la production agricole.

Le secteur agricole et le secteur industriel ne pourront se développer d'une façon équilibrée que si leur aménagement respectif tend à élargir le marché et à le rendre plus homogène.

3. Facteurs étrangers à l'agriculture qui peuvent mettre obstacle aux modifications structurelles

L'impossibilité de dissocier la politique agricole de la politique économique générale ne signifie pas, comme on le verra par la suite, qu'il n'y a pas de conditions propres à l'agriculture dont on ne doive tenir compte, notamment du point de vue des structures; cela signifie simplement que l'amélioration des conditions de l'agriculture et l'accroissement du revenu de ceux qui travaillent dans ce secteur dépendent de beaucoup d'autres facteurs, étrangers à ce secteur, capables de comprimer les revenus et d'empêcher que l'on ne puisse en modifier les structures.

Un certain nombre de facteurs économiques ne ressortissant pas au secteur agricole entrent en jeu: coût des machines agricoles et des autres moyens de production, coût des biens de

consommation achetés par les secteurs non agricoles, salaires industriels dans la mesure où ils influent sur l'offre de la main-d'œuvre, prix payés pour les produits agricoles, prévisions concernant l'évolution de ces prix, etc.

La façon dont se déroulent les échanges entre l'industrie et l'agriculture, par exemple, montre que l'industrie est proportionnellement beaucoup plus favorisée que ne pourraient le justifier les niveaux de productivité respectifs.

Cela démontre que les bénéfices résultant d'un plus fort accroissement de la productivité dans l'industrie ne se répercutent pas, par des réductions de prix industriels, sur l'économie tout entière et notamment sur l'agriculture, mais tendent à ne profiter qu'à l'industrie seule, en se convertissant en augmentation de bénéfices ou en hausse de salaires.

Par conséquent, voir dans la modification des structures des entreprises et des exploitations agricoles l'unique moyen de supprimer le déséquilibre entre revenus industriels et revenus agricoles, c'est en réalité négliger les aspects inéluctables du problème.

Les difficultés économiques de l'agriculture sont de caractère général et concernent toute l'agriculture en tant que branche productive de l'économie.

Il est impossible d'attribuer exclusivement la situation critique de l'agriculture à l'existence d'entreprises marginales ou d'exploitations agricoles dirigées et organisées selon « des méthodes surannées ».

Tout autre est la réalité : la disparité des revenus touche la grande masse des exploitations agricoles.

Même si l'on tient compte des différents types de production — organique dans l'agriculture, inorganique dans l'industrie —, la position d'infériorité de l'agriculture est due aux forces qui influent sur les rapports d'échange. Les causes déterminantes de la position d'infériorité de l'agriculture par rapport à l'industrie résident partiellement dans l'hégémonie de l'économie industrielle. Du point de vue de l'économie, il en est résulté la discordance, le déséquilibre des secteurs et une intégration organique heurtée.

Depuis la première guerre mondiale, la productivité de l'industrie s'est accrue à un rythme

nettement plus rapide que dans l'agriculture. Dès lors, les prix relatifs auraient dû varier à son profit, les coûts unitaires ayant diminué plus rapidement dans l'industrie. Pourquoi, au contraire, les rapports relatifs aux échanges entre produits agricoles et produits industriels marquent-ils une tendance persistante à s'aggraver ?

Votre commission estime qu'en recherchant les causes du phénomène, on ne peut perdre de vue le processus de concentration des unités de production, si caractéristique des pays industrialisés.

Dans le rapport officiel commentant la loi agraire américaine de 1933 (*Economic Bases for the Agricultural Adjustment Act*), on reconnaissait déjà que « l'agriculture est le seul grand secteur productif dans lequel ne s'est pas développé un contrôle centralisé des politiques de production. La société anonyme moderne qui comporte le contrôle, concentré en peu de mains, de la politique des industries clés, est en contraste complet avec les politiques de production individualistes de millions d'exploitations agricoles ».

Cela confère aux grandes entreprises industrielles, y compris celles produisant des biens d'équipement agricole, un pouvoir sur le marché que les agriculteurs, eux, n'ont pas ; c'est pourquoi les prix industriels peuvent être maintenus à des niveaux élevés, même si la productivité s'accroît et que les coûts diminuent.

On constate une tendance analogue à l'aggravation de la variabilité relative des prix agricoles, lorsqu'il s'agit d'une variabilité rapportée à une courte période.

On estime généralement que cette plus grande variabilité relative des prix agricoles ne dépend que des caractéristiques structurelles de l'agriculture qui rendent, en général, relativement plus rigides les courbes traduisant l'offre en produits agricoles.

Certes, les caractéristiques structurelles jouent un certain rôle dans la variabilité relative diverse des prix agricoles, lorsqu'il s'agit d'une courte période, mais il faut tenir compte du fait que les prix industriels sont devenus moins variables que les prix agricoles par suite des modifications dans les formes de marché qui se sont produites du point de vue industriel. Considérés sous cet angle, les deux aspects de la

variabilité relative des prix agricoles (qu'il s'agisse d'une longue ou d'une courte période) sont de même nature.

En conclusion, on est en droit de penser que les causes qui sont à l'origine de la situation actuelle de l'agriculture procèdent, pour une large part, du genre de développement de l'économie générale et qu'il faut donc agir également sur ces causes, si l'on entend éliminer les insuffisances de la structure agricole.

4. *Coopération et intégration économique*

Votre commission a déjà signalé (rapport Vredeljing) qu'au point de vue de la structure économique de l'agriculture, il est nécessaire d'améliorer simultanément les conditions de vente et d'achat des produits agricoles et des moyens de production. A cette fin, les mesures destinées à faciliter la création de coopératives indépendantes d'achat et de vente revêtent une grande importance. D'autre part, l'organisation coopérative du crédit est également de première importance, car elle peut libérer l'exploitation agricole des possibilités fort limitées d'auto-financement. En règle générale, votre commission est favorable à une plus grande intégration verticale, sous forme coopérative, de l'agriculture, des industries connexes et du commerce des produits agricoles.

5. *Importance des études régionales pour la politique structurelle*

Nul doute qu'en raison de la nature même des problèmes structurels, l'importance relative à attribuer aux diverses causes d'une situation économique et sociale fâcheuse ne puisse être déterminée que par des études régionales. Celles-ci mettent en évidence toute une série de phénomènes qui font apparaître les liens existant entre réalité, théorie économique et action politique.

Ces études permettront de fixer l'ordre des priorités, de définir l'importance des différentes mesures et d'harmoniser, compte tenu du développement économique général, les mesures en faveur de l'agriculture et celles qui doivent être adoptées dans d'autres secteurs de la vie économique et sociale.

Dans le marché commun, il se trouve de grandes et de petites exploitations agricoles, des

cultures extensives et des cultures intensives, des exploitations où tout est mécanisé, d'autres, en revanche, où le travail est effectué à la force du poignet; des exploitations qui produisent pour le marché, d'autres dont le but est de nourrir les familles qui y travaillent.

Dans certaines zones ou régions, cette situation tend à se modifier à un rythme plus ou moins rapide, tandis que dans d'autres, elle demeure statique, figée en quelque sorte dans des formes traditionnelles.

Dans les régions surpeuplées, il y a une pénurie relative de terre, et cette pénurie empêche d'utiliser pleinement la main-d'œuvre disponible. Cette situation a pour corollaire le chômage et surtout le sous-emploi ou le chômage occulte, lequel soulève des problèmes d'une extrême gravité; la nécessité de cultiver des terres trop pauvres, afin de faire face aux besoins d'une population nombreuse; la difficulté de mobiliser ces capitaux car une partie considérable des revenus va en dépenses de première nécessité.

Dans ces régions, si une réforme agraire est nécessaire, la situation exige que l'on fasse un choix entre créer un petit nombre de propriétés qui augmentent la productivité individuelle et la productivité par unité de surface et créer un grand nombre de propriétés de dimension inférieure à la dimension optimum et orientées vers une économie de subsistance.

La promotion de l'agriculture de ces régions où la constitution d'un capital se heurte à de nombreux obstacles d'ordre technique (interdépendance des techniques agricoles en usage), institutionnel (dispersion ou concentration excessive de la propriété rurale), sociologique (us et coutumes, croyances) est étroitement liée au développement local du secteur industriel; elle ne peut être déterminée par le transfert de la main-d'œuvre agricole excédentaire dans les régions industrialisées.

Par ailleurs, il est plus facile et surtout plus opportun de mettre à la disposition de ces régions les capitaux et les techniques industrielles nécessaires que de transférer les ouvriers agricoles dans les régions où ces moyens sont spécialement abondants.

Quant aux régions peu peuplées, riches en terres cultivables, le développement du secteur industriel joue un rôle moins essentiel dans le

développement économique général. Le progrès de l'agriculture n'est pas, à la différence de ce qui se passe dans les régions à forte densité de population, strictement et nécessairement lié au développement de l'industrie locale.

Ces études régionales sont également importantes parce que les enquêtes, faites sur la base de variables calculées globalement pour toute la Communauté ou pour chacun des États membres, encore qu'elles puissent fournir des indications de principe sur les possibilités et sur l'orientation générale du développement de l'économie, laissent dans l'ombre un certain nombre de caractéristiques structurelles qui ne peuvent s'apprécier dans leurs implications que grâce à des enquêtes locales. L'analyse de ces caractéristiques structurelles montre que des mesures qui permettent de résoudre certains problèmes dans des régions développées qui réalisent un certain équilibre économique et où tous les facteurs de cet équilibre s'accroissent à un rythme régulier et avec homogénéité, se révèlent désastreuses dans les régions qui ne sont pas parvenues au même stade de développement.

« Dans une région déjà développée, le développement ultérieur est un progrès qui s'accomplit au cours d'une phase supérieure. Dans une région sous-développée, c'est un changement de phases : il s'agit de passer d'une phase techniquement et culturellement inférieure à une phase supérieure. Dans une région non développée, il s'agit de passer d'une phase encore primitive ou quasi primitive à un commencement de mise en valeur rationnelle » (1).

6. Politique structurelle commune et coordination des politiques nationales

S'il est nécessaire du point de vue théorique de poser les problèmes de structure sur le plan régional du point de vue de l'action, il paraît nécessaire de les poser, au contraire, sur le plan communautaire.

Après avoir observé que toute proposition ou toute intervention sur le plan communautaire en matière de structure agricole doit se fonder avant tout sur un jugement objectif de la situation de la Communauté à ce sujet et, par conséquent, sur une analyse minutieuse des faits et

des politiques structurelles appliqués dans chacun des différents pays, la Commission de la C.E.E. propose que soient présentés chaque année au Conseil :

- un rapport sur les résultats de la confrontation des politiques nationales en matière de structure agricole ;
- des propositions relatives aux mesures à adopter afin d'orienter et de rapprocher ces politiques (1).

La Commission de la C.E.E. estime par ailleurs que la politique structurelle ne pourra être conçue et appliquée qu'à un rythme progressif ; c'est pourquoi elle se borne à proposer une action tendant à coordonner les politiques structurelles des pays membres et à leur donner une certaine impulsion (2).

Votre commission ne peut faire moins que d'observer que la coordination des politiques structurelles des pays membres n'est qu'un moyen d'arriver à des objectifs déterminés. Quels sont ces objectifs ? Si ceux-ci ne sont pas clairement précisés, comment est-il possible de coordonner les politiques nationales, de stimuler et de hâter la modernisation des structures agricoles dans les pays membres moyennant l'octroi de subventions communautaires ?

Enfin : la politique du marché et la politique des prix ne présupposent-elles pas la connaissance des objectifs que l'on veut atteindre en matière de structure agricole ? La Commission n'a-t-elle pas tenu compte des problèmes structurels pour formuler les propositions sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles les plus importants ?

On dira que c'est une utopie que de vouloir, au stade de l'élaboration de projets, esquisser tous les détails d'une transformation qui en raison de sa nature même, orientera son développement dans le sens de l'expérience acquise. Le fait que la politique structurelle ne peut être réalisée que progressivement ne veut pas dire que cette réalisation soit possible sans que l'on connaisse les objectifs que l'on veut atteindre. Il faut connaître ces objectifs, même si le changement continu des situations sur lesquelles les objectifs entendent influencer peut inciter, grâce au contrôle constant des résultats réels, à procé-

(1) L. J. Lebret, *Le Réalisme du développement*, tome 2, *Economie et civilisation*.

(1) Partie III, p. 5, §§ 9 et 10.

(2) Partie III, chapitre général, p. 1.

der à un ajustement ou même à une révision de ces objectifs.

La structure actuelle de l'agriculture des pays membres est, à maints égards, loin d'être satisfaisante en ce qui concerne le régime foncier et les baux ruraux, la dimension des exploitations, l'utilisation des techniques, l'exploitation des ressources potentielles, l'organisation des marchés, etc.

Les impératifs politiques qui au cours des cinquante dernières années ont dominé l'économie aux fins d'obtenir des produits répondant aux besoins alimentaires nationaux, soit en temps de relèvement des droits de douane, soit en temps de guerre, ont provoqué des conversions et reconversions de cultures, ce qui a stimulé et encouragé des cultures de faible rendement et, par suite, anti-économiques.

C'est pourquoi les clauses de sauvegarde prévues par le traité pour les autres activités économiques ont paru malgré tout insuffisantes pour l'agriculture.

Le traité prévoit pour l'agriculture un régime spécial (réglementation des prix, subventions tant à la production qu'à la commercialisation de certains produits, systèmes de stockage et de report, mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation), régime qui échappe aux normes automatiques régissant les produits industriels.

En outre, tant que ce régime n'aura pas été instauré, chaque État peut, pour certains produits agricoles, substituer aux contingents abolis un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être temporairement suspendues ou réduites, c'est-à-dire pratiquement contingentées.

Peut-on estimer que dans cette situation incertaine qui s'étend également aux dispositions qui devront être arrêtées par le Conseil de ministres et qui serviront de cadre à la politique des prix minima, la simple coordination des politiques structurelles des États membres suffit pour que ceux-ci s'acheminent vers une large transformation de leur agriculture afin de la rendre plus rentable ?

Ici le problème met l'accent sur l'aspect politico-institutionnel du traité et sur la nature plutôt statique que dynamique des institutions.

Le processus d'intégration européenne entraîne des avantages mais aussi des sacrifices inéluctables. Il y a dans les divers États des

secteurs économiques qui pourront être poussés à se développer au maximum et d'autres qui pourront être éliminés par l'effet de la concurrence. Or, si l'on n'a pas la garantie que le sacrifice fait dans un secteur soit tout au moins compensé par l'expansion de l'autre, comment est-il possible de réaliser une politique structurale ?

Il ne s'agit pas de s'assurer contre le marché commun. Il s'agit de mettre le marché commun à même d'atteindre ses objectifs sociaux, économiques et politiques.

Le problème, à vrai dire économique, revêt actuellement l'aspect d'un problème politico-institutionnel ; ou bien, on garantira des liens de solidarité plus solides et concrets qui assurent la continuité, fût-elle progressive, du processus et qui permettent aux institutions communes d'arrêter, avec une plus grande indépendance des décisions, et de faire usage des instruments de contrôle auxquels tous doivent se soumettre, ou bien on n'arrivera qu'à un compromis qui, pour être accepté par tous, devra laisser les choses en l'état.

Au fond, le problème des réformes structurelles dépend directement de la solidité du lien qui unit les États membres et il ne pourra être que difficilement résolu si les rapports entre les marchés nationaux et le marché commun européen ne sont pas établis sur une base moins instable et incertaine.

Il serait inutile, par exemple, d'envisager des conversions de cultures et par suite des spécialisations de production, si les pays membres continuaient à soutenir artificiellement des productions qui ne répondent pas à la nature de leur agriculture.

7. Objectifs de la politique structurelle

En cette situation d'incertitude et d'indétermination, votre commission est souvent contrainte à n'exprimer que des impressions, des doutes et des préoccupations.

Les propositions de la Commission de la C.E.E. contiennent cependant quelques indications qui fournissent des éléments concrets, quoique généraux, d'appréciation.

Les projets pour lesquels le Fonds européen pourra intervenir afin d'améliorer les structures agricoles devront viser des objectifs con-

cernant spécialement des exploitations — en particulier, des exploitations familiales — qui assurent un revenu équitable, permettent une combinaison optimum des facteurs de production et présentent une structure suffisamment ouverte, c'est-à-dire souple ⁽¹⁾.

Pour apprécier ces objectifs à leur juste valeur, il faut les examiner sur le plan de l'exploitation, du secteur de production et enfin sur le plan général.

D'une manière générale, on peut constater que la Commission de la C.E.E. n'a pas tenu compte des différents types de changement qui résultent du progrès technique et qui ne modifient pas seulement les coûts et les revenus des agriculteurs, mais aussi les méthodes de production, l'utilisation des facteurs de production, les quantités produites et les rendements, la dimension et l'organisation des exploitations. Il ne semble pas non plus que la Commission ait apprécié la valeur du progrès technique sous l'angle de la politique de marché qui tend à établir un équilibre entre la production et les possibilités de débouchés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, et sous l'angle de la politique des prix qui tend à orienter la production agricole en fonction de la demande ⁽²⁾.

8. Structures et progrès technique

Le progrès technique peut :

- accroître la productivité à l'hectare (nouveaux systèmes d'assolement, nouvelles races animales, nouvelles variétés végétales ;
- développer le rendement individuel du travailleur par unité de temps (nouvelles machines, etc.) ;
- accroître simultanément la productivité à l'hectare et le rendement individuel du travailleur par unité de temps.

En réalité, le progrès technique implique donc un certain nombre de modifications quant à l'importance relative des ressources productives utilisées dans l'agriculture. Comment l'équilibre productif de l'exploitation sera-t-il modifié ?

⁽¹⁾ Partie III, p. 9.

⁽²⁾ Projet de propositions, Partie III, p. 13, § 32, et p. 14, § 36.

Sur le plan purement physique, les innovations qui entraînent un progrès technique peuvent être divisées en deux catégories : les innovations biologiques et les innovations mécaniques.

Les innovations biologiques assurent en général une augmentation des quantités produites à l'hectare. Les innovations mécaniques sont, en revanche, caractérisées par la substitution de machines à la main-d'œuvre et apportent surtout une réduction du coût des travaux de culture.

Les effets immédiats tant des innovations biologiques que des innovations mécaniques se traduisent par une augmentation du revenu net par unité de surface ; les effets à long terme sont cependant différents.

Dans le cas d'innovations mécaniques, il est possible du point de vue économique d'étendre les zones de production au delà des limites antérieures ; dans le cas d'innovations biologiques, en revanche, il y a de fortes probabilités pour que les zones de production aillent se rétrécissant pour se rapprocher toujours davantage des grands marchés de consommation.

Si les changements techniques consistent en innovations tant biologiques que mécaniques, la situation de certaines zones de production favorisées par le voisinage de grands centres de consommation est renforcée au détriment des zones plus éloignées de ces centres.

La question n'est pas seulement théorique, mais aussi pratique car les structures agricoles peuvent être modifiées différemment selon les objectifs que l'on se propose d'atteindre au moyen de la politique économique ; et ces mêmes objectifs peuvent devenir contradictoires selon la manière dont les structures seront modifiées.

Si la politique agricole vise à accroître le revenu net total du secteur agricole, il est évident que le choix des innovations techniques, au niveau de la production, dépendra de l'élasticité à la demande de produits agricoles.

Si cette demande est souple, aucun obstacle ne s'opposera à l'introduction d'innovations biologiques. Les innovations mécaniques pourront, au contraire, être étendues indifféremment à toutes les productions sans égard à la souplesse de la demande des divers produits agricoles.

Pour atteindre l'objectif d'un relèvement du revenu net total, on peut donc choisir selon les

circonstances l'un ou l'autre type d'innovations techniques.

9. Progrès technique et localisation de la production — Équilibre géographique de la structure agricole

Du point de vue de la participation de toutes les régions au progrès agricole, le choix n'est cependant pas indifférent. Les innovations mécaniques, conjuguées avec l'amélioration des moyens de transport et de conservation des produits agricoles, permettent d'accroître les revenus dans les régions où les exploitations ne disposent que de faibles ressources.

En effet, dans ces régions, le rapport entre la terre et la main-d'œuvre utilisée est relativement constant : la seule possibilité d'atténuer cette rigidité est de remplacer la main-d'œuvre agricole par des machines.

Ces considérations montrent que sur le plan général, l'application de techniques qui ont pour conséquence une réduction de la surface cultivée, peut aggraver la situation dans les régions insuffisamment développées.

10. Politique structurelle et utilisation des facteurs de production — Exploitation familiale

Quelle est, alors, la combinaison des facteurs de production qui, compte tenu de la situation naturelle, économique et sociale, peut être considérée comme la plus favorable ?

La Commission de la C.E.E. attache une importance particulière à l'exploitation familiale, notamment pour des raisons de caractère social, et votre commission se réjouit de constater que l'exécutif considère l'exploitation agricole familiale comme étant la clé de voûte de la structure agricole de la Communauté.

Sur le plan économique, il peut y avoir des exploitations familiales qui ne présentent pas une élasticité suffisante pour s'adapter à l'évolution économique en général et à l'évolution technique en particulier. Le progrès technique et l'évolution économique peuvent en certains cas rendre nécessaires des exploitations plus grandes qui ne doivent pas absolument coïncider avec la grande propriété mais qui peuvent parfaitement coïncider avec les grandes coopératives ou d'autres formes d'association qui réunissent les petites propriétés.

Dans certains pays industrialisés (États-Unis, Grande-Bretagne, Australie), l'agriculture est caractérisée par des exploitations agricoles de grandes dimensions et fortement mécanisées.

Il convient cependant de souligner qu'en Grande-Bretagne le régime successoral a, entre autres facteurs, empêché le fractionnement de la propriété et qu'aux États-Unis et en Australie, la grande exploitation agricole mécanisée est liée non seulement au développement industriel, mais également à l'existence de vastes superficies plus ou moins incultes. Cette particularité a rendu inutile, en une première phase, le développement d'une agriculture progressive utilisant des procédés permettant d'augmenter surtout la productivité de l'unité de surface (engrais, nouveaux systèmes d'assolement, etc.).

Dans les pays du marché commun, par contre, la forte densité de population, l'existence de dispositions législatives qui favorisent le fractionnement des exploitations, ainsi que d'autres causes ont empêché l'agriculture d'atteindre le même degré de mécanisation intégrale. Ces pays ont dû développer une agriculture scientifique en utilisant surtout des engrais chimiques et en adoptant des systèmes d'assolement plus avantageux.

Mais les dimensions des exploitations sont en fonction directe de l'espace économique. Et puisque le marché commun élargira cet espace, il est possible que dans certains secteurs de production et dans certains cas, sous la poussée conjuguée de l'évolution technique et de l'élargissement du marché, la petite entreprise soit dépassée.

Il est donc nécessaire de reconnaître l'importance prééminente sur le plan économique de la famille paysanne et il faut mettre tout en œuvre pour qu'un grand nombre d'exploitations rurales acquièrent un degré de rendement qui leur permette de tenir le pas avec la plupart des exigences imposées par le développement économique de notre temps.

Mais comment définir une exploitation rurale à bon rendement économique ? Et comment peut-on obtenir ce rendement ?

Très approximativement, on peut définir l'exploitation rurale à bon rendement économique comme étant l'exploitation tenue par une famille de composition normale, cultivée rationnellement et capable d'assurer un revenu équitable.

En dernière analyse, c'est le revenu qui nous permet d'apprécier le rendement économique. Cette appréciation ne peut cependant pas être exprimée en limitant le revenu aux besoins de la famille, mais en tenant compte du principe de l'égalité du revenu professionnel, principe selon lequel la main-d'œuvre familiale utilisée dans une exploitation rurale doit être rémunérée de la même manière que la main-d'œuvre dans des professions analogues.

Ce résultat peut être obtenu si l'exploitation agricole est en mesure de développer une productivité du travail correspondant à l'état actuel de la technique et si l'exploitation est en mesure d'assurer le plein emploi à la main-d'œuvre. L'exploitation agricole familiale doit par conséquent utiliser des systèmes de travail modernes.

Pour permettre à la famille rurale d'utiliser toute sa capacité de travail, en évitant une surcharge qui, en définitive, serait au désavantage d'une conduite méthodique et économique de l'exploitation, il faut modifier l'étendue de celle-ci et éliminer le morcellement des terres.

A ce point de vue, la distribution de la propriété foncière, sa concentration par un petit nombre de personnes ou, au contraire, son morcellement entre de nombreux petits propriétaires, acquiert une grande importance.

La réalisation d'une grandeur optimum et d'une organisation productive ne peut être obtenue qu'à l'échelle de l'exploitation et non pas à celle de la propriété foncière qui est moins sensible aux influences des facteurs économiques, car elle dépend davantage d'autres facteurs.

Il est donc évident que le régime de la propriété foncière peut être un obstacle, et non des moindres, à l'obtention d'un maximum d'organisation de l'exploitation agricole.

Le remembrement des parcelles est un moyen important pour améliorer la structure agricole, notamment dans les régions où le sol est fractionné et où il n'est donc pas possible de recourir aux nouvelles méthodes de mécanisation et à de nouvelles méthodes de rationalisation de la culture qui permettent de réduire la main-d'œuvre. On peut estimer que 40 % environ de la superficie cultivée de la Communauté devrait faire l'objet de programmes de remembrement.

Il est également indispensable que soient adoptées des mesures qui empêchent que les ex-

ploitations, dont le rendement est satisfaisant tant du point de vue économique que social, soient fractionnées par les successions, les ventes ou les afferriages.

Le degré de rendement des exploitations familiales dépend, par ailleurs, du régime des baux ruraux. Les divergences qui, dans ce domaine, existent d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre dans un même pays, sont très grandes.

Votre commission estime que bien que dans certains pays de la Communauté le métayage corresponde à une promotion sociale du travailleur, il n'est pas souhaitable dans la forme pratiquée dans certains pays de la Communauté.

En général, le revenu des métayers est inférieur à celui des fermiers et des cultivateurs directs. Mais dans certains pays, la pénurie des terres cultivables crée une situation défavorable même pour les fermiers dans la mesure où n'existe pas une réglementation appropriée du taux du fermage.

La Commission de la C.E.E. ne fait aucune mention des caractéristiques qui peuvent rendre la structure agricole plus ou moins élastique ; en d'autres termes, elle ne dit pas comment il est possible de créer une structure agricole adaptable aux variations du marché et du potentiel de main-d'œuvre. Voilà bien le côté le plus important, le plus délicat et le plus difficile du problème.

Le manque de documentation dans ce domaine, l'étendue et la complexité du problème rendent la tâche encore plus ardue ; votre commission estime donc ne pouvoir présenter que quelques considérations de caractère général sans prétendre leur donner une valeur concluante.

11. Vers un équilibre des structures agricoles - Politique structurelle et politique du marché et des prix

Le problème qui se pose est celui d'un équilibre dans le temps des structures agricoles : il s'agit notamment d'établir les conditions auxquelles la structure agricole doit répondre pour qu'elle puisse s'adapter facilement au développement de l'économie et à l'instabilité économique.

Le degré d'élasticité de la structure agricole est déterminé par sa capacité de s'adapter au