

Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE (21 décembre 1968)

Légende: Le 21 décembre 1968, la Commission européenne soumet au Conseil un mémorandum sur la réforme de l'agriculture. C'est le plan Agriculture 1980 ou Plan Mansholt, du nom du commissaire européen à l'Agriculture.

Source: Bulletin de la Communauté économique européenne. dir. de publ. Communauté économique européenne. Mars 1969, n° Supplément 3/69. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/memorandum_sur_la_reforme_de_l_agriculture_dans_la_cee_21_decembre_1968-fr-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté économique européenne

I. BILAN DE LA POLITIQUE AGRICOLE.

1. Les acquis de la politique agricole commune.

1. Parmi les domaines pour lesquels le Traité instituant la CEE a prévu une politique commune, la politique agricole a pu être développée jusqu'à maintenant d'une manière telle qu'elle a contribué efficacement à l'intégration communautaire. En particulier, le cloisonnement des six marchés a pu être éliminé pour la presque totalité des produits agricoles, ce qui s'est traduit par une augmentation considérable des échanges intercommunautaires ; les prix des principaux produits agricoles sont fixés par les institutions de la Communauté à qui la gestion des marchés a été confiée ; une responsabilité financière communautaire a été introduite pour la politique agricole ; les échanges de produits agricoles avec les pays tiers sont soumis à un régime communautaire.

Ces acquis de la politique agricole commune sont d'autant plus remarquables que la politique agricole est considérée en général comme un domaine où les interventions de l'Etat sont très importantes. Il en était ainsi dans les Etats membres des Communautés européennes. Leurs politiques nationales avaient au surplus des orientations générales et des objectifs différents et parfois même opposés, en raison de la variété des conditions politiques, économiques et sociales.

2. C'est de ce point de vue et aussi par comparaison avec les autres domaines d'activité de la Communauté qu'il faut par conséquent apprécier l'évolution actuelle de la politique agricole commune. Les décisions prises en cette matière ne concernaient cependant pas uniquement l'agriculture, mais elles ont eu aussi, dans de nombreux cas, des répercussions favorables sur l'intégration communautaire en d'autres points.

Quoique la politique commune de marchés ait contribué à améliorer la situation des agriculteurs et que notamment la politique des prix ait eu une influence favorable sur leur revenu, il faut constater que ce revenu présente encore un grand retard par rapport à celui des autres catégories socio-professionnelles.

Si la politique agricole commune ne réussit pas dans les prochaines années à réaliser de substantiels progrès dans ce domaine, il s'ensuivra une crise de confiance et l'un des fondements importants de notre Communauté s'en trouvera mis en péril.

2. La situation économique de l'agriculture

3. Les faits économiques qui caractérisent la situation de l'agriculture européenne sont les suivants : grâce à une augmentation constante de la production agricole de 3,3% par an (1957-1965 ; production végétale : + 3,6% ; production animale : + 2,9% ; cf. annexe 3C) et à une diminution régulière de la main-d'œuvre d'environ 4,5 millions de travailleurs depuis 1958 (soit 28% du total de 1955), la production du travail par personne occupée a progressé de près de 7% par an (cf. annexe 3A). L'augmentation de la productivité du travail dans l'agriculture a ainsi été supérieure à celle de l'ensemble de l'économie et notamment à celle de l'industrie de la Communauté (cf. annexe 3B).

4. Les prix des produits agricoles ont évolué pendant le même temps de manière différente. Après une période de croissance générale - notamment de 1962 à 1965 - les prix à la production ont connu depuis lors une nette diminution dans certains Etats membres. C'est notamment le cas en Allemagne, en Italie et en Belgique. Dans les autres pays, la hausse des prix s'est ralentie (cf. annexe 6).

5. Les prix des moyens de production de l'agriculture et les salaires ont continué dans tous les Etats membres à augmenter de façon régulière (cf. annexes 6 et 7). Cela a eu pour résultats de modifier les relations entre les prix des produits agricoles et les prix des moyens de production, ainsi que les salaires, au détriment des prix des produits agricoles.

6. La consommation d'un grand nombre de produits agricoles a progressé moins fortement dans la Communauté que la production. Le taux de croissance de la totalité des dépenses alimentaires faites par les consommateurs a été, entre 1960 et 1965, de 3,6% par an ; pour la période 1965-1970, on ne prévoit plus qu'un taux de 2,7% et on peut considérer comme certain qu'il continuera à baisser.

Par rapport aux dépenses alimentaires globales, la demande de produits agricoles n'augmente cependant qu'avec un coefficient d'élasticité d'environ 0,7, ce qui a pour résultat que l'écart entre la valeur de la production et les dépenses des consommateurs pour les produits agricoles augmente constamment en défaveur des premiers. Cela se reflète sur la recette globale de l'agriculture qui ne progresse chaque année que de 2,5% pour 1960-1965 et de 1,9% pour 1965-1970.

7. Au regard de la situation de l'approvisionnement en produits agricoles, cette évolution est significative ; en effet, le taux d'auto-approvisionnement en denrées alimentaires pouvant être produites dans la Communauté a certainement dépassé 90%. Il est probable que ce taux augmentera encore. La situation de l'approvisionnement diffère cependant selon les produits : pour un grand nombre de produits, l'auto-approvisionnement est pratiquement atteint et pourrait rester constant (porc, œufs et volailles). Pour d'autres produits, les besoins d'importation sont importants (matières grasses, aliments du bétail, céréales fourragères, viande bovine), alors que, pour un troisième groupe de produits, l'auto-approvisionnement est dépassé et les excédents augmentent régulièrement : blé tendre de qualité européenne, lait et sucre (cf. annexe 14A). En outre, il faut à l'avenir s'attendre à de nouveaux excédents structurels, notamment pour certaines espèces de fruits et légumes (pommes, pêches, tomates).

8. Le développement des échanges commerciaux de produits agricoles soumis à des organisations communes de marché (1962-1968) peut être caractérisé comme suit : les échanges intracommunautaires ont augmenté pour pratiquement tous les produits, bien que dans des proportions variables et avec des ventilations différentes selon les états membres. Les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers ont progressé dans l'ensemble. Cependant, d'une part, pour certains produits (volailles, œufs) les importations ont diminué en valeur absolue ; d'autre part, leur taux de croissance varie fortement selon les pays d'origine (cf. annexe 13).

Bien qu'un système de restitution à l'exportation ait été institué pour les principaux produits dans le cadre de l'organisation commune des marchés, il s'est cependant avéré que, précisément pour les produits excédentaires importants - blé tendre, beurre, sucre - Les possibilités d'écoulement sur le marché mondial sont limitées à tel point que les exportations ne sont pas arrivées à écouler entièrement les excédents de ces produits. C'est pourquoi, des mesures nécessitant des dépenses élevées doivent être prises pour augmenter les ventes intracommunautaires (par exemple dénaturation de blé et de sucre pour les utiliser comme aliments du bétail, mesures pour développer les ventes de beurre).

9. Ce sont surtout les excédents qui, étant donné les garanties de prix à la production prévues par de nombreuses organisations communes de marché, ont entraîné pour les pouvoirs publics un accroissement des charges financières destinées à soutenir les marchés. Alors qu'en 1960 les six Etats membres ont dépensé environ 500 millions d'u.c. dans le cadre de leur politique agricole nationale pour soutenir leurs marchés, ce montant a atteint en 1967 environ 1,5 milliard d'u.c., y compris les fonds du FEOGA (cf. annexe 21). Les dépenses de la section Garantie du FEOGA prévues pour la période comptable 1968/1969 se montent à environ 2 milliards d' u.c. Une nouvelle et considérable augmentation des dépenses est inévitable si les conditions actuelles ne sont pas modifiées.

10. Les Etats membres et la Communauté ont cependant régulièrement augmenté non seulement les dépenses de soutien des marchés, mais également celles affectées à l'amélioration des structures agricoles ; ces dernières ont passé de 850 millions d'u.c. en 1960 à environ 1,9 milliard d'u.c. en 1967 ; une partie importante de ces fonds a été utilisée dans les Etats membres pour financer des mesures d'amélioration de l'infrastructure agricole (cf. annexe 22).

11. En dépit de ces nombreuses mesures d'encouragement, les structures du secteur agricole continuent cependant à être très imparfaites. La superficie moyenne de l'exploitation agricole de la Communauté n'est

que d'environ 11 hectares. De plus, la superficie moyenne des exploitations de plus d'un ha n'a augmenté que d'un hectare en France au cours de deux années et demie et en Allemagne au cours de 10 années (cf. annexe 16). Il n'y a dans la Communauté qu'environ 170000 exploitations agricoles ayant plus de 50 ha de superficie agricole utile, c'est-à-dire 3% des exploitations dont la superficie dépasse 1 ha. Deux tiers de toutes les exploitations ont moins de 10 ha de superficie agricole utile et 19% des exploitations ont entre 10 et 20 ha. Plus des quatre cinquièmes des personnes occupées dans l'agriculture le sont dans ces exploitations qui ensemble ne représentent pas la moitié de la superficie utile de la Communauté. Or, en appliquant des critères rationnels, environ 75% de toutes les exploitations n'auraient effectivement besoin que de $\frac{3}{4}$ UTH (unité de travail humain) au plus.

12. La production de lait qui représente environ 20% de la production finale de l'agriculture de la Communauté, est concentrée dans les petites exploitations. Dans la Communauté, plus de 80% des détenteurs de vaches possèdent au plus 10 vaches laitières (9 en France et aux Pays-Bas) ; deux tiers de ceux-ci n'en ont pas plus de 5. Sur plus de 4 millions d'éleveurs de vaches laitières, il n'y a qu'environ 75000 éleveurs qui en ont plus de 20. Il en est de même en ce qui concerne l'élevage porcin (cf. annexe 17) ainsi que pour l'élevage de volailles. L'augmentation de ces cheptels (porcs et volailles) est cependant plus rapide que pour l'élevage de vaches.

13. La structure d'âge de la population agricole pose un problème particulier. La pyramide des âges des personnes occupées dans l'agriculture comparée à celle de l'ensemble de la population de la Communauté présente un rétrécissement très net pour les personnes ayant entre 40 et 55 ans et un élargissement anormal pour les personnes plus âgées. La moitié de tous les chefs d'exploitations agricoles a déjà plus de 57 ans. Ils n'ont souvent pas la formation leur permettant de s'adapter facilement aux conditions sociales et économiques changeantes.

14. Il est évident que la politique des prix et celle des garanties sont établies largement en fonction d'aspects sociaux et cela risque de rester le cas tant que dureront ces insuffisances structurelles.

En outre, compte tenu du faible potentiel de production de leurs exploitations et l'absence, dans de nombreux cas, d'alternatives ou d'activités économiques d'appoint, une grande partie des agriculteurs sont obligés d'appliquer un système de production très intensif afin de s'assurer ainsi un minimum de revenus. On ne peut pas, par conséquent, attendre de ces exploitations agricoles qu'elles s'adaptent aux conditions du marché, même si les agriculteurs en reconnaissent la nécessité ; ces exploitations sont obligées de produire autant que le progrès technique le leur permet et sans pouvoir tenir suffisamment compte des indications du marché. Dans cette situation elles se font distancer en ce qui concerne le niveau de vie qui est en amélioration constante dans les autres secteurs de la société.

C'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'exploitations à une UTH, c'est-à-dire de la plupart des exploitations actuelles à plein temps.

15. Malgré l'augmentation de la productivité agricole, l'écart entre le revenu agricole et les revenus des autres secteurs économiques s'est en général maintenu. Compte tenu des structures actuelles de production et du niveau relatif de la productivité dans l'agriculture, il y a peu de chance, même en relevant les prix, de réduire durablement cet écart.

Les disparités de revenus se sont considérablement accrues au sein même de l'agriculture (cf. annexe 9). S'il ressort des enquêtes qui ont été menées que des exploitations bien gérées et disposant d'un potentiel de production suffisant obtiennent un revenu absolument comparable au revenu des secteurs non agricoles, il faut constater qu'un grand nombre d'autres exploitations ont un revenu très inférieur à ce qui pourrait laisser supposer l'écart entre les revenus moyens de l'agriculture et ceux des autres secteurs de l'économie nationale.

16. Il s'avère ainsi que la politique de marché et de soutien des prix ne peut pas apporter à elle seule une solution aux difficultés fondamentales de l'agriculture. Une telle politique se heurte à des limites étroites. Le franchissement de ces limites désorganise le marché et entraîne des charges insupportables pour la collectivité, sans contribuer efficacement à l'amélioration du sort de la population agricole.

II. MESURES A COURT ET A MOYEN TERME CONCERNANT DIFFERENTS MARCHES AGRICOLES .

17. Dès maintenant, toutes les décisions politiques qui doivent être prises dans le domaine de la politique agricole commune devraient être envisagées sous l'angle d'un double objectif : contribuer autant que possible à la réalisation de l'équilibre sur les marchés agricoles et prendre des mesures allant dans le sens d'une amélioration des structures agricoles, telles qu'elles sont exposées dans les chapitres suivants.

Il en va notamment ainsi pour ce qui concerne la politique relative aux prix des produits agricoles, ainsi que pour ce qui concerne les mesures spéciales qui doivent être prises sur différents marchés pour éviter ou éliminer une surproduction structurelle. Font également partie de ces mesures, celles qui peuvent contribuer indirectement à l'équilibre global, comme par exemple dans le domaine des matières grasses.

1. La fixation des prix des produits agricoles pour la campagne 1969/70

18. Dans le sens de la politique prudente des prix, exposée plus loin (cf. §.56), politique qui se recommande compte tenu de la situation de l'approvisionnement pour ce qui concerne les produits agricoles, la Commission propose au Conseil de fixer les prix suivants pour les produits agricoles pour la campagne 1969/70 (tableau 1).

2. Mesures à mettre en œuvre pour réaliser l'équilibre du marché du lait.

19. Pour maîtriser la situation alarmante qui existe sur le marché du lait, il faut un ensemble de mesures concertées conduisant d'abord à réduire fortement les excédents de beurre existants qui se sont accumulés. Il faut en même temps entreprendre des actions pouvant conduire ultérieurement à l'établissement d'un équilibre structurel sur ce marché. Cela ne peut se faire efficacement, et à la longue, que par des moyens structurel.

20. Les mesures proposées par la commission à cette fin sont les suivantes :

- une série d'actions ayant pour but de permettre des ventes supplémentaires de beurres,
- une baisse générale et sensible du prix du beurre, avec, simultanément, une révision de la valeur des composants du lait autres que les matières grasses,
- l'abattage supplémentaire de 250000 vaches laitières par an en 1969 et en 1970 pour accélérer la reconversion, actuellement en cours, de la structure de la production laitière,
- l'octroi d'une aide en 1969 et en 1970 pour la production de viande bovine de qualités particulières.

21. Toutefois, le problème des excédents ne peut être résolu qu'au moyen d'un ensemble de mesures entre lesquelles existe un lien obligatoire et dont l'exécution doit être coordonnée dans le temps et dans l'espace à l'intérieur d'un programme de réforme.

Etant donné que les mesures visées au 20 ne suffisent pas à réduire le cheptel de vaches laitières de la communauté dans une mesure permettant d'escompter un équilibre durable entre la production et la demande, ce qui implique notamment que le cheptel des vaches laitières soit réduit d'ici cinq ans d'environ 3 millions de vaches des mesures particulières devraient être prises dans le cadre de la réforme de la structure de production agricole. Par conséquent, il faut relayer les mesures à moyen terme indiquées au 20 par les mesures suivantes :

- Pour les agriculteurs possédant au moins deux vaches laitières, la « prime d'apport structurel » visée au point 70 est augmentée d'un montant qui tient compte du nombre de vaches laitières, à condition que la cessation d'activité agricole intervienne au cours des trois années qui suivent l'entrée en vigueur du programme. Le versement de ce montant supplémentaire peut être étalé sur quatre ans ou bien, être unique.
- Les agriculteurs possédant au moins deux vaches laitières, qui possèdent au cours de trois années qui

s suivent l'entrée en vigueur du programme à la création d'une unité de production pour l'engraissement des bovins de boucherie au sens du point 90 bénéficieront, en plus des aides visées au point 94 et pendant quatre années, des aides suivantes :

- une aide de 75 u.c. par an et par vache laitière dont l'exploitant s'est défait :
- une prime d'engraissement de 10 u.c./100kg de poids vif de bovin abattu, à condition que toutes les vaches laitières de l'exploitation soient éliminées sans être remplacées et que les bovins d'embouche aient passé six mois dans l'exploitation.

Ces deux mesures peuvent être prorogées au-delà des trois années prévues au départ, si la situation du marché dans le secteur des produits laitiers le justifie.

22. Il conviendrait, naturellement, compte tenu de la situation de l'approvisionnement en produits, que soient éliminées certaines mesures pour autant qu'elles aient pour conséquence le maintien ou l'accroissement du cheptel de vaches laitières.

23. Les coûts et l'effet des mesures visées aux paragraphes 20 et 21 peuvent être résumés comme suit (cf. tableau 2).

3. Mesures relatives à l'orientation de la production sucrière dans la Communauté.

24. En raison du déséquilibre qui existe dans la communauté entre la consommation et la production de sucre, il est nécessaire de prendre dès maintenant des mesures visant à orienter la production sucrière. Dans le cadre des propositions de prix, la commission prévoit en conséquence une baisse des prix minima des betteraves sucrières de 17 u.c./ à 16 u.c./t pour la production à l'intérieur du quota de base et de 10 u.c./t à 9 U.S./t pour la production se situant entre le quota de base et le quota maximum. Elle prévoit en outre une réduction de 5% des quotas de base. Pour mettre progressivement la quantité garantie en concordance directe avec la consommation destinée à l'alimentation humaine, la quantité garantie doit rester fixée sans changement à 63525000 tonnes aussi longtemps que la consommation ne dépassera pas cette quantité. Ensuite, elle devra être fixée à niveau égal à celui de cette consommation.

En liaison avec une politique prudente des prix, la production sucrière de la communauté peut être orientée de telle sorte qu'à partir de 1970/71 elle ne dépasse pas la consommation humaine de plus de 600 000 tonnes environ en cas de récolte normale.

Les dépenses nettes du FEOGA pour ce secteur seront ainsi sensiblement réduites et devraient être ramenées à 45 Mio d'u.c. dès 1970/71.

4. Mesures relatives à un meilleur équilibre du marché des fruits et légumes.

25. Deux problèmes surtout se posent sur le marché des fruits et légumes :

- la croissance de la production plus rapide que celle de la consommation pour divers produits, tels que notamment les pommes, les poires et les pêches.
- les excédents saisonniers de certains types de fruits et légumes, notamment lorsque la récolte se concentre sur une brève période.

Pour faire face à ces difficultés, la commission a l'intention de proposer au conseil des mesures exerçant notamment les effets suivants :

- L'offre sera influencée par la limitation des quantités produites ou commercialisées,
- les conditions d'intervention seront unifiées,
- les retraits du marché des produits d'une qualité satisfaisante seront moins fréquents,
- diverses possibilités d'utilisation seront ouvertes pour les produits retirés du marché, afin d'éviter leur destruction.

5. Mesures à mettre en œuvre pour réaliser une meilleure stabilisation du marché des matières grasses.

26. Le conseil a demandé à la commission de lui soumettre pour le 15 décembre 1968 des propositions tendant à mettre en place au cours de la campagne 1968/69 des mécanismes de stabilisation des prix sur le marché de la communauté. En effet, non seulement le marché mondial des matières grasses mais aussi celui de la communauté - à cause de l'absence des mesures appropriées à la frontière - ont connu des difficultés accrues au cours des dernières années. Il en est résulté dans la communauté une aggravation de la situation dans le secteur des matières grasses animales. Cette situation n'est favorable ni pour les pays exportateurs, notamment pour les pays en voie de développement, ni pour la communauté, qui est le plus grand importateur de ces produits, lesquels servent en grande partie de matières premières pour la fabrication de la margarine.

27. La commission est donc d'avis qu'il sera fondamentalement nécessaire de stabiliser le marché mondial par la conclusion à un accord international sur les produits oléagineux, grâce auquel les pays exportateurs et notamment les pays exportateurs en voie de développement trouveront une solution à leur difficultés. Cela implique des discussions approfondies avec les autres Etats intéressés, en particulier avec les pays exportateurs. Entre temps - il y a en effet lieu de s'attendre qu'il faudra un certain temps pour parvenir à un accord international à ce sujet - il est indispensable de prendre des mesures pour pallier les difficultés existantes. A cet effet, la commission proposera d'introduire une taxe sur certains produits, notamment sur ceux qui sont issus de la trituration des graines et fruits oléagineux. Une telle taxe devra être perçue aussi bien sur les produits importés que sur ceux qui sont produits dans la communauté. D'une façon générale, la taxe devra être étendue non seulement aux matières grasses d'origine végétale et marine, mais aussi aux tourteaux et aux produits qui les concurrencent, comme par exemple la farine de poisson.

28. La politique envisagée pour l'ensemble des matières grasses pourrait aggraver les difficultés que connaissent déjà les EAMA et les PTOM dans ce domaine et contrarier ainsi les efforts entrepris pour leur développement dans le cadre de l'association. Il conviendrait donc qu'une compensation financière leur soit accordée en vue de leur assurer des recettes d'exportation satisfaisantes.

A cet effet, il serait tenu compte notamment du produit de la taxe perçue sur les oléagineux originaires des EAMA et des PTOM.

Parallèlement aux propositions d'instauration d'une taxe, la commission présentera au conseil une proposition tendant à une initiative de la communauté en vue de la négociation d'un accord international sur les matières grasses inspirés de celui que la commission avait présenté au conseil lors du Kennedy Round.

6. Limites des mesures à moyen termes

29. Quoique les mesures précitées soient, dans leur majorité du moins, de nature à réduire ou à éliminer les difficultés rencontrées actuellement sur quelques marchés agricoles, elles ne sont cependant pas suffisantes pour rétablir l'équilibre structurel de la production agricole dans la communauté, car ces mesures sont seulement propres à alléger les effets défavorables de la situation existante ; elles ne peuvent provoquer leur élimination fondamentale. Il est donc indispensable de prendre dans le cadre du programme « Agriculture 1980 » des mesures efficaces en vue du rétablissement durable de l'équilibre sur les marchés agricoles.

III. L'AGRICULTURE, UN PROBLEME DE SOCIETE

30. C'est avec une angoisse croissante que chaque agriculteur se demande aujourd'hui ce que lui réserve l'avenir. Y a-t-il une chance pour qu'au moins ses enfants puissent, s'ils sont agriculteurs, espérer un revenu et un mode de vie comparables à ceux qui prévaudront dans la société?

Depuis des décennies, les agriculteurs eux-mêmes, leurs organisations et les gouvernements sont aux prises avec le problème de l'avenir de l'agriculture. Aucune réponse claire n'a pu être formulée et il n'a pas été

possible d'améliorer suffisamment la situation des agriculteurs.

31. Cela ne signifie nullement que les efforts pour leur assurer un meilleur niveau de vie aient manqué. Il n'y a vraisemblablement pas un seul secteur professionnel qui ait bénéficié à ce point de la sollicitude des pouvoirs publics. Il y a probablement peu d'autres secteurs qui aient fait d'aussi grands efforts pour se transformer.

On ne saurait nier qu'un progrès important ait été enregistré dans le domaine de la rationalisation de la production, de l'élévation des revenus, de l'amélioration de la situation sociale.

32. La politique des marchés et des prix qui constitue la base du marché commun des produits agricoles et qui devra être de ce fait étendue à certains autres produits pourra certainement aboutir à une spécialisation et à une rationalisation plus poussée et apporter de ce fait une contribution plus large au relèvement du niveau général de prospérité dans la Communauté. Mais cela ne sera possible que si les structures de production, et notamment les structures d'exploitation, sont adaptées en conséquence. A défaut, le marché commun agricole posera de graves problèmes à ceux des agriculteurs qui, en raison de la structure de leurs exploitations, ne pourront pas s'adapter à ce marché et moins encore en tirer profit.

33. L'histoire des dix dernières années montre de façon parfaitement claire que la révolution technique et industrielle apporte une large amélioration du bien-être. Mais elle montre également que, sans action nouvelle, il n'existe pas de chances de faire participer la population agricole à ce bien-être dans la même mesure que les autres catégories professionnelles.

Au cours de ces années, l'immense majorité des familles paysannes a accumulé des retards importants en ce qui concerne leur revenu et leur mode de vie, pendant que les travailleurs de l'industrie et des services ont pu enregistrer d'heureux progrès. Ceux-ci se poursuivront vraisemblablement si la conjoncture reste favorable.

Aussi, dès à présent, on constate de fortes tensions dans le monde agricole, dues à un sentiment de désespoir chez un grand nombre d'agriculteurs, qui ne voient pas d'issue pour leur avenir, ni la possibilité d'y échapper par leurs propres forces.

34. En un pareil moment, les responsables politiques feraient preuve d'une grande myopie s'ils négligeaient d'indiquer la voie à suivre et d'aider efficacement les agriculteurs à s'y engager. Ce faisant, il faut se garder de perturber les évolutions favorables qui sont en cours dans le domaine de l'adaptation des structures. Plutôt que de rompre le processus engagé, il faut l'infléchir dans le sens qui offre véritablement une perspective.

Dans cet ensemble très complexe de problèmes sociaux, financiers et économiques, auxquels s'ajoutent des problèmes humains très délicats où interviennent de nombreux facteurs psychologiques, on ne saurait aboutir à des résultats par quelques recettes simplistes. Au contraire, il faut offrir aux agriculteurs un large éventail de possibilités nouvelles leur permettant de déterminer librement et de leur propre initiative leur avenir et celui de leurs enfants.

Une telle politique devra par conséquent bénéficier du soutien actif de la population agricole. Plutôt que de s'appuyer sur des dispositions législatives et réglementaires rigides, sa mise en œuvre fera une place aussi large que possible aux initiatives propres des agriculteurs et de leurs organisations et ceci à tous les niveaux, notamment au niveau régional ; elle les stimulera et les épaulera.

De plus, l'existence ces grandes disparités régionales, qui continueront à se faire sentir à l'avenir, exige beaucoup de souplesse à la fois dans la définition et dans l'application de la politique à suivre.

35. La diminution rapide de la population agricole constitue l'un des faits caractéristiques de notre époque. Si l'on veut, en une dizaine d'années, rattraper le retard de l'agriculture en ce qui concerne le niveau de vie, il faut que le taux annuel de diminution de la population agricole actuelle soit notablement accéléré. Malgré la diminution du nombre d'agriculteurs, les problèmes du niveau de vie et du mode de vie deviennent tous les jours plus graves.

La diminution de la population agricole active a été due d'abord au départ des travailleurs salariés, puis à celui de la main-d'oeuvre familiale. Comme le nombre des exploitations a diminué dans une mesure bien moindre durant cette même période - il a même augmenté en Italie - , le nombre des exploitations à un seul homme s'est accru considérablement (cf. annexe 11).

36. Dans la grande majorité de ces exploitations, il n'est pas possible de disposer du même revenu que dans l'industrie, entre autres parce que le capital investi absorbe une part trop considérable des revenus. De plus, dans beaucoup d'entre elles et notamment dans les spéculations animales, l'agriculteur est contraint de travailler sept jours par semaine sans pouvoir prendre de vacances. Son remplacement en cas de maladie pose de graves problèmes et constitue une menace permanente pour l'existence même de l'exploitation.

Il est superflu de souligner la situation difficile qui en découle pour la femme. Alors que, depuis longtemps déjà, on s'efforce partout de la libérer des travaux pénibles autres que ceux que requiert le ménage, elle se voit contrainte, dans les exploitations agricoles, de prendre de plus en plus la place d'un travailleur à temps plein.

L'augmentation d'investissements, qui va de pair avec la diminution de la main-d'oeuvre, se heurte de plus en plus, du fait de la dimension insuffisante des exploitations, aux limites de la rentabilité. La charge financière des investissements est souvent excessive dans ces exploitations et même l'utilisation en commun des machines n'y apporte guère de soulagement.

La population agricole est en général très consciente de cette situation. C'est surtout chez les jeunes que l'on note de fortes hésitations à devenir agriculteur dans ces conditions.

37. Sachant que les techniques modernes permettent à un homme de cultiver au moins de 30 à 40 ha de terres arables ou d'élever au moins 40 vaches laitières, nous pouvons considérer que 80 % des exploitations sont à coup sûr trop petites pour occuper rationnellement un homme (cf. annexe 15). Il est à prévoir que le rythme d'accroissement de la productivité potentielle du travail s'élèvera longtemps encore plus rapidement que la taille des exploitations.

On constate déjà, dans certaines régions, que de nouvelles améliorations ne sont pas possibles sans une adaptation de la dimension des exploitations au potentiel de main-d'oeuvre et aux exigences de rentabilité du capital investi. Il ressort, en effet, que les progrès continus de la technique font apparaître un goulot d'étranglement dû à un déséquilibre entre, d'une part les facteurs de production travail et terre, et d'autre part la dimension nécessaire à la rentabilité du capital investi.

Malheureusement, le processus de concentration des entreprises progresse très lentement et il est absolument insuffisant pour éliminer ou même atténuer les difficultés que l'on vient de décrire.

Une des raisons essentielles de cette lenteur réside sans aucun doute dans les contraintes imposées par l'actuelle situation foncière.

La situation est d'autant plus sérieuse que l'on assiste à la création d'exploitations dont la taille est déjà dépassée par les progrès de la technique et les exigences économiques.

Le problème des structures agricoles de l'Europe ne réside pas dans le fait que le nombre des petites exploitations est tellement élevé, mais dans le fait que, par suite de l'évolution générale, un nombre sans cesse accru d'exploitations passent dans la catégorie des exploitations marginales.

Une exploitation qui n'offre pas un travail suffisant, qui ne procure pas un revenu équitable et qui ne permet pas de procurer une situation sociale et un mode de vie décent à l'exploitant et aux membres de sa famille, n'est plus une exploitation familiale telle qu'elle devrait l'être.

38. Ces difficultés et le sentiment qu'ils ont de se trouver dans une impasse expliquent le grave

mécontentement des agriculteurs et font qu'ils n'accordent qu'une faible confiance à la politique actuellement suivie.

De nombreux agriculteurs qui avaient espéré que la création du marché commun agricole et d'une politique commune des prix apporterait une solution à leurs problèmes, ont été déçus, notamment par la situation très difficile sur le marché des produits laitiers.

Au cours des dix dernières décennies, il était encore possible de produire pour satisfaire une demande en augmentation constante. Mais l'accroissement de la production est, pour la plupart des produits, plus rapide que celui de la consommation. Or, le niveau élevé de nos prix nous interdit de réaliser des exportations dans des conditions satisfaisantes. Sauf dans le secteur de la viande bovine il n'est plus possible d'augmenter considérablement la production. La Communauté se trouve donc dans l'obligation de mener une politique prudente des prix.

C'est par conséquent une illusion de croire qu'une politique des marchés et des prix puisse à elle seule apporter une contribution importante à l'amélioration du niveau de vie de la population agricole.

Une difficulté supplémentaire provient du fait que la politique de marché et des prix a des incidences moins favorables pour des plus petites exploitations. Celles-ci ne peuvent bénéficier qu'insuffisamment de cette politique, ce qui crée des disparités importantes à l'intérieur du secteur agricole. Cet inconvénient est aggravé car, pour un certain nombre de produits essentiels au revenu des petites exploitations, il n'est pas possible d'octroyer les garanties suffisantes sous peine de voir la production s'accroître d'une façon illimitée.

39. Pour assurer un revenu équitable et de meilleures conditions de vie et pour garantir simultanément l'équilibre indispensable entre la production et les débouchés, il est nécessaire de transformer la structure de production.

Mais il faut veiller à ce que cette réforme de la structure de production qui conduit à la constitution d'exploitations de plus grandes dimensions, n'aille pas de pair avec une stimulation de la production dans les secteurs où la situation des marchés l'interdit.

Malgré le passage à un mode de production plus extensif dans ces exploitations plus grandes, on ne pourra pas résoudre le problème de la restauration de l'équilibre des marchés sans faire un sérieux effort de réduction de la superficie agricole utilisée. Cette réduction doit affecter en premier lieu les terres marginales, leur reboisement partiel pouvant fournir un revenu de compensation.

Les mesures à prévoir en vue d'une plus grande mobilité foncière devront également servir cet objectif de réduction de la superficie.

Certes, il demeurera nécessaire dans certaines conditions, d'améliorer l'infrastructure agricole, notamment par le remembrement, l'irrigation ou le drainage. De même, il restera indispensable de mettre les agriculteurs en mesure d'utiliser toutes les possibilités de modernisation de la production grâce à la promotion de la recherche scientifique, de la vulgarisation et de l'enseignement.

40. Mais il faut faire beaucoup plus pour éliminer les goulots d'étranglement qui s'opposent à l'évolution indispensable.

La diminution de la population active agricole est nécessaire et doit aller de pair avec une réforme des structures, caractérisée par la création d'unités de dimensions plus importantes. Cette réforme ne peut s'effectuer sans l'élimination des obstacles économiques ou juridiques. Il faut créer les conditions permettant aux agriculteurs de s'engager avec sécurité dans cette voie, aidés en cela par les pouvoirs publics.

Les différences constatées à propos des conditions régionales, du degré de développement et des attitudes des intéressés, obligent à la présentation d'une large gamme de possibilités parmi lesquelles les agriculteurs pourront exercer leur choix avec l'aide de leurs organisations professionnelles et des instances locales et

régionales.

41. En conséquence il n'est pas seulement nécessaire d'agir sans délai sur les marchés présentant des excédents structurels, mais il faut surtout procéder à une transformation fondamentale des structures agricoles afin d'encourager ainsi l'intégration de l'agriculture dans l'économie générale.

Des mesures pour établir un équilibre des marchés sont devenues inévitables en raison des charges financières accrues que la collectivité doit supporter pour une production non adaptée aux besoins. Sans de telles mesures il deviendrait extrêmement difficile d'assurer durablement une amélioration du revenu des agriculteurs. Enfin, de telles actions s'imposent également pour des raisons de politique commerciale.

Mais la solution du problème agricole suppose avant tout une réforme fondamentale des structures agricoles. Se contenter de porter remède aux symptômes ne permettrait pas d'atteindre le résultat recherché. La réforme doit tendre à l'établissement d'une nouvelle structure de la production, à l'adaptation des structures de commercialisation et à une réorientation de la population agricole. Cette réorientation doit concerner aussi bien les personnes souhaitant rester dans l'agriculture que celles souhaitant la quitter, soit pour renoncer totalement à leur activité, soit pour exercer une nouvelle profession.

Il faut notamment souligner l'importance des mesures visant ceux qui veulent passer de l'agriculture à d'autres professions. De telles mesures sont indispensables pour le succès de la réforme des structures agricoles.

42. Les actions qui doivent être entreprises en faveur de l'agriculture ne souffrent au délai. Elles doivent cependant être conçues dans un cadre beaucoup plus large que celui de la politique agricole et ne peuvent se limiter à améliorer ce seul secteur. Les mesures agricoles doivent par conséquent, non seulement être coordonnées entre elles - politique des marchés et des prix, politique commerciale, politique des structures, politique sociale - mais aussi tenir compte des mesures prises dans le cadre d'autres politiques économiques.

43. En général on peut constater que notre société et notre économie dynamique sont accompagnées d'un grand nombre de reconversions et d'adaptations. C'est à cela que sont dues pour l'essentiel la croissance économique et l'amélioration générale des conditions de vie qui en résultent. Dans de vastes secteurs de l'économie, la productivité a pu être accrue au point qu'il a été possible d'assurer aux travailleurs non seulement un salaire réel en hausse continue, mais aussi des conditions de vie satisfaisantes, une assistance sociale généralisée et une retraite à peu près suffisante. Ce processus qui a conduit à une amélioration constante de la situation économique et des conditions de vie se poursuivra et s'accroîtra. Cependant il existe encore dans la Communauté beaucoup de personnes dont l'activité donne un faible rendement, dont la position sociale n'est pas suffisamment assurée et qui constatent même une importante détérioration relative de leur situation économique et sociale. Celles-ci sont incitées à passer à des emplois plus productifs. Le processus de départ et de reconversion qui en résulte dans de larges secteurs de l'économie sert en même temps à améliorer le bien-être général.

44. Dans ces conditions, il est compréhensible que la partie de la population agricole qui n'a pas atteint des conditions de vie satisfaisantes, cherche à travailler de façon plus productive, soit dans l'agriculture même, soit dans d'autres professions.

Ce processus se poursuivra. Il ne peut s'agir que de savoir s'il ne doit pas être encouragé pour des raisons économiques et facilité pour des raisons sociales et humaines.

45. La Communauté et les Etats membres doivent accorder leur aide afin de créer pour les hommes la possibilité d'une existence suffisamment aisée et digne et d'une organisation de leur travail aussi productive que possible. Ceci est d'autant plus nécessaire que la situation actuelle n'impose pas seulement de lourds sacrifices à l'individu, mais qu'elle est également désavantageuse pour l'ensemble de l'économie.

La recherche d'emplois mieux payés offrant des conditions sociales plus satisfaisantes n'est donc pas seulement affaire de justice sociale, mais aussi l'impératif économique de l'heure si nous voulons combler le

fossé qui nous sépare des pays les plus avancés. Il faut en même temps garantir que les personnes ne seront pas rejetées par la société à cause d'une préparation insuffisante au processus de reconversion, à cause de l'absence de la formation de base indispensable, ou à cause de leur trop grand âge.

46. C'est ainsi qu'une première série de mesures devra concerner notamment la politique sociale, l'enseignement général, la formation et le perfectionnement, la rééducation professionnelle et la réforme du Fonds Social Européen, lequel croit jouer un rôle particulièrement important. En ce qui concerne la réforme importante de ce Fonds, la Commission fera parvenir au Conseil l'avis prévu à l'article 126 du traité, et s'emploiera à ce que le Fonds puisse contribuer au changement de profession de la main-d'oeuvre agricole en excédent.

Il faut prévoir surtout toute une série de mesures afin de créer de nombreux emplois dans les régions où l'on ne trouve pas d'emplois suffisamment productifs à l'heure actuelle.

47. Il faut toutefois se demander pourquoi le processus de reconversion n'a pas déjà touché plus fortement les régions rurales, et pourquoi le mouvement d'exode affectant les secteurs d'activités qui ne garantissent qu'un revenu inférieur à la moyenne et où les hommes sont obligés de vivre dans des conditions sociales défavorables, n'a pas été plus rapide et reste aujourd'hui encore aussi lent. Il y a à cela une série de raisons qui, en outre, jouent un rôle très variable selon les régions et qui tantôt ralentissent, tantôt même empêchent le processus d'évolution et de reconversion.

Les habitudes et les jugements de valeur de la population agricole, qui ont été en partie soutenus et renforcés par la politique agricole officielle des dernières décennies, jouent un rôle important.

48. Comme on l'a déjà constaté, le processus de l'exode de l'agriculture s'étend depuis quelques années également aux chefs d'exploitation. Un âge trop avancé, une formation étroitement spécialisée, ou l'absence d'une formation préparatoire suffisante font dans bien des cas apparaître difficile, voire impossible, la recherche d'une nouvelle profession, même si celle-ci permettrait d'obtenir un revenu beaucoup plus élevé. A cela s'ajoute que la décision d'abandonner une activité indépendante pour un emploi salarié est considérée comme une décision très importante.

49. Mais le principal obstacle au processus de reconversion réside dans le fait que la possibilité de trouver un nouvel emploi mieux payé et des conditions sociales meilleures - surtout dans le voisinage du domicile - n'est absolument pas offerte au même degré dans toutes les régions de la Communauté. C'est surtout dans les régions à dominante agricole et à densité de population relativement faible, où ne se trouvent ni pôles industriels ni une activité industrielle largement disséminée que les habitants de la campagne sont pratiquement placés devant l'alternative suivante:

- ou bien rester dans une activité agricole totalement insatisfaisante;
- ou bien émigrer dans des régions industrielles très éloignées, ce qui pour les raisons exposées plus haut, n'est généralement possible que pour les jeunes travailleurs.

Les familles restent en pareil cas pour ainsi dire fixées au sol et continuent à habiter, dans des conditions parfois misérables, la région où elles ont vécu jusqu'alors, et qui, par suite de l'émigration des forces jeunes et dynamiques, tombe dans une stagnation plus ou moins accentuée.

50. Il ressort de ces considérations que le processus ne peut être abandonné à lui-même, parce que les obstacles auxquels il se heurte entraîneraient pour beaucoup d'intéressés un retard tel qu'il pourrait réduire à néant leurs chances légitimes d'amélioration de leur existence. En outre, un retard exagéré du processus de reconversion pourrait, en perpétuant une surproduction non rentable, continuer à retarder, de façon injustifiable, la création des possibilités de produire rationnellement pour ceux qui continueront à exercer l'agriculture à titre d'activité principale.

Il résulte également de ce qui précède qu'il faut éviter des mesures précipitées qui n'auraient pas été étudiées à l'avance.

En outre, il faudrait examiner dans quelle mesure des solutions transitoires devraient être prises en considération, par exemple le passage de l'agriculture exercée en tant qu'activité principale à une autre profession, l'exploitation agricole étant provisoirement maintenue comme source de revenus d'appoint, notamment lorsque la nouvelle activité professionnelle principale est exercée à proximité de l'exploitation agricole et permet à l'exploitant de continuer à habiter sa propre maison.

51. La Commission se rend bien compte que ses propositions soulèveront bien des problèmes et même des réactions négatives. Elle estime qu'il est de son devoir de ne pas se borner à souligner l'extrême gravité de la situation dans laquelle se trouvent une grande partie des agriculteurs européens mais qu'il lui faut aussi présenter des remèdes à ces difficultés.

Elle ferait preuve d'une négligence impardonnable en ne voyant pas plus loin que les prochaines années.

Notre société est en mutation rapide. Le rythme de l'évolution industrielle et technique est extrêmement rapide. Les agriculteurs ont à rattraper un retard considérable.

La Commission souhaite que cette croissance de la société de demain entraîne pour les familles d'agriculteurs le moins de tensions et d'ennuis possible.

Elle est d'avis que l'ensemble de notre collectivité doit assumer à cet égard une large co-responsabilité.

Aussi souhaite-t-elle une féconde discussion avec le Parlement, le Conseil, le Comité économique et social et les organisations le plus directement concernées. A la lumière de ces discussions, elle fera des propositions au sens du Traité.

Il n'y a plus de temps à perdre.

IV. PROGRAMME « AGRICULTURE 1980 »

1) Les objectifs

52. Le programme « Agriculture 1980 » se propose d'aider l'agriculture à sortir de la position inférieure où elle se trouve tant au point de vue économique que social. Ainsi l'agriculture a été conduite à s'isoler et elle s'est vu appliquer un régime spécifique qui en fait un secteur assisté tant en ce qui concerne le revenu et les conditions sociales que dans la conduite de ses activités économiques. Sortir de cette situation signifie en premier lieu pour l'agriculture qu'elle s'affranchisse des contraintes qui lui sont imposées par des structures de production souvent dé-passées.

Par ailleurs, les agriculteurs doivent pouvoir choisir leur position dans la société et leur activité professionnelle en fonction de leurs aspirations, de leurs aptitudes et de leur intérêt. Mais leur liberté de choix ne sera effective que si les agriculteurs ou leurs enfants se voient offrir des emplois non agricoles créés autant que possible dans leur région d'origine.

a. La nouvelle orientation de la politique des marchés et des prix

53. La productivité du travail dans l'agriculture doit être aussi élevée que le permet l'optimum économique: cela sera dû principalement à la réduction de la main-d'oeuvre employée ; de ce fait, une meilleure rentabilité des investissements sera possible; cette augmentation de la productivité devra permettre un relèvement des revenus agricoles dont une partie plus grande qu'actuellement pourra être utilisée à procurer aux agriculteurs des conditions de vie comparables à celles des non-agriculteurs.

Une agriculture à haute productivité, procurant des revenus accrus, sera une agriculture dont le comportement économique sera différent de ce qu'il est aujourd'hui. Les décisions d'investir et de produire se traduiront par une rationalité économique plus grande. En particulier, les entreprises modernisées seront

mieux en mesure de suivre les indications données par les prix et leurs niveaux relatifs, et seront obligées d'en tenir compte.

54. En conséquence, la consommation guidera et limitera le développement de la production par l'intermédiaire du mécanisme des prix; de ce fait, le fonctionnement des marchés agricoles pourra être plus « normal ». La formation d'excédents structurels s'est prévenue et les dépenses de la section « Garantie » du FEOGA pourront s'en trouver réduites.

Dans cette perspective, il serait souhaitable d'examiner les possibilités d'une adaptation des organisations communes de marché. Les agriculteurs, qu'il convient d'inciter à atteindre le niveau approprié d'organisation, notamment par la constitution de groupements de producteurs, devraient prendre progressivement leurs responsabilités dans le domaine de la production et de la commercialisation. Le principe fondamental de l'adaptation à envisager devrait être d'établir de plus en plus un intérêt direct des producteurs agricoles aux débouchés de leurs produits. Une certaine démobilisation des mécanismes d'intervention deviendrait, dans de telles conditions, possible.

55. La politique agricole menée jusqu'ici par la Communauté a reposé sur une action privilégiée dans le domaine des marchés et des prix.

L'instauration de prix uniques a certes permis de décloisonner les marchés nationaux et d'accroître très sensiblement les échanges intracommunautaires. Mais ces prix ne semblent pas, pour la plupart des produits agricoles, avoir été fixés essentiellement en fonction des données économiques et des exigences d'une spécialisation souhaitable à l'intérieur du marché commun; leur niveau a été souvent le résultat de compromis politiques acceptables par tous les Etats membres.

La Communauté a ainsi été conduite à fixer les prix de la plupart des produits agricoles à un niveau qui s'avère généralement très supérieur à celui des prix couramment pratiqués dans les transactions internationales ou même sur le marché intérieur de ses concurrents.

Si cette politique des prix a contribué à accroître le revenu des agriculteurs, elle ne leur a cependant pas permis de rattraper l'écart qui les sépare des catégories socio-professionnelles comparables. On assiste au contraire en termes réels à une dégradation du revenu de certains agriculteurs. Le système actuel d'interventions sur le marché, caractérisé par un soutien quantitativement illimité sur la base de prix élevés, constitue un encouragement au maintien des exploitations marginales et donc un frein à la division du travail dans le secteur agricole à l'échelon de la Communauté et à la modernisation de l'agriculture. Il retarde la diminution du nombre des exploitants, qui est un des moyens essentiels d'améliorer le revenu des agriculteurs. Ce système offre au contraire à certains agriculteurs parmi les plus compétitifs une véritable rente de situation.

Il est de surcroît extrêmement coûteux pour la collectivité. Une politique de prix élevés et les progrès effectués dans les domaines chimique, vétérinaire, phytosanitaire et génétique ont entraîné un accroissement très sensible des rendements unitaires. L'accroissement de la demande trouve ses limites dans le taux d'expansion démographique et la Communauté se trouve maintenant chargée, dans de nombreux secteurs, d'excédents dont certains ne peuvent même plus trouver des débouchés sur un marché mondial saturé. Lorsque les débouchés existent, ces excédents pèsent de façon telle sur le marché que leur vente ne peut se faire qu'à un prix extrêmement coûteux pour les finances communautaires. Le montant des interventions et des restitutions dans une agriculture connaissant des excédents structurels représente un fardeau, qui est en train de devenir insupportable pour les Etats membres. Leur économie générale se trouve ainsi amputée de ressources qui pourraient être plus valablement affectées à des opérations ayant pour but l'amélioration de la compétitivité des autres secteurs de l'économie.

56. Il est donc fondamental d'adopter pour l'avenir une nouvelle attitude dans le domaine des prix agricoles.

On suggère parfois une baisse des prix perçus par les producteurs, provoquant une baisse des prix à la consommation. Cette politique aurait l'avantage de stimuler la consommation tout en diminuant les coûts de

soutien unitaire et global. Elle faciliterait l'élimination des producteurs marginaux, qui seraient le plus durement atteints.

Mais une telle baisse des prix, encore qu'elle soit difficilement réalisable pour des raisons politiques évidentes, devrait pour atteindre l'effet recherché être d'un montant considérable ; une diminution limitée risquerait en effet d'inciter nombre d'agriculteurs à augmenter leur production pour conserver un revenu identique.

C'est par la combinaison d'une stratégie à long terme et d'ajustements annuels s'inscrivant dans le cadre de cette stratégie, que la Communauté pourra revenir à une situation plus satisfaisante des marchés agricoles. La politique des prix devrait être menée à l'avenir afin d'établir progressivement une nouvelle hiérarchie des prix, qui tienne compte à la fois des besoins, des coûts et des orientations souhaitables de la production. Les prix agricoles devraient retrouver leur véritable signification économique qui est d'orienter la production en vue d'un meilleur équilibre des marchés. L'allègement des coûts de soutien aux exploitations compétitives permettrait à la collectivité de soutenir parallèlement un effort en faveur des exploitations susceptibles de devenir compétitives en même temps qu'un effort orienté vers la réduction du nombre des exploitants marginaux.

57. Dans les prochaines années, la politique des prix pourrait s'inspirer des principes suivants : en ce qui concerne les produits pour lesquels on connaît des excédents structurels, la pression sur les prix est permanente et leur relèvement semble exclu dans l'immédiat. Il ne sera possible qu'à partir du moment où, compte tenu des échanges commerciaux, la demande résultant de l'évolution de la population et des revenus aura dépassé le niveau de l'offre. Pour les autres produits, des augmentations de prix seront possibles dans la mesure où l'évolution de la demande le permettra.

58. L'exécution du Programme «Agriculture 1980» devrait permettre de réduire progressivement les dépenses du FEOGA, section Garantie, de telle façon qu'à partir de l'année 1980 les dépenses nettes ne dépasseraient pas le montant de 750 millions d'u.c., dont 250 millions d'u.c. pour le secteur laitier.

Dès les premières années de l'exécution du programme, si la Commission, constate tout en tenant compte des dépenses nécessaires pour rétablir l'équilibre entre les stocks et la production d'une part et les débouchés d'autre part dans le secteur des produits laitiers, que cet objectif risque de ne pas pouvoir être atteint, elle fait des propositions appropriées au Conseil.

b. Action sur les structures de production et de commercialisation

59. Un certain nombre d'actions devront être entreprises pour atteindre les objectifs du programme « Agriculture 1980 ».

1° Une première série d'actions se situe au niveau de la structure de la production agricole. Les éléments essentiels sont au nombre de deux :

- Tout d'abord, un ensemble de mesures très différenciées devra entraîner une réduction sensible du nombre de personnes employées dans l'agriculture : les agriculteurs doivent se voir offrir une indemnité annuelle complémentaire de revenu en échange de laquelle ils cesseront leur activité agricole, libérant ainsi des terres ; les agriculteurs plus jeunes doivent pouvoir se reconvertir vers une activité non agricole ; les enfants d'agriculteurs enfin, doivent recevoir une formation qui leur offre la possibilité de choisir une autre voie que l'agriculture s'ils le désirent ; pour ces deux dernières catégories, des emplois nouveaux devront être créés dans de nombreuses régions.

Cet effort de réduction de la population active agricole devra s'exercer avec plus de force sur une catégorie particulière à l'intérieur du monde agricole : celle des chefs d'exploitation ; la restructuration des exploitations agricoles dont il va être question est en effet liée au départ d'un nombre important d'entre eux.

- D'autre part, des mesures importantes et convergentes devront être prises en vue de mettre en place des

entreprises agricoles, dont les dimensions économiques soient suffisantes. La création de ces exploitations nouvelles et leur maintien impliqueront que les surfaces qui leur sont nécessaires soient mises à leur disposition dans des conditions acceptables ; une politique foncière active allant dans ce sens devra être suivie.

2° La seconde série d'actions se situe au niveau des marchés pour améliorer leur fonctionnement et pour mieux ajuster l'offre à la demande.

- Au premier rang viendra une politique de prix prudente dont les effets seront d'autant plus marqués que les exploitations agricoles seront plus sensibles aux indications que donne le marché.

- Une réduction sensible des surfaces cultivées agira également dans ce sens.

- Des mesures devront tendre à une meilleure information des partenaires (producteurs, industriels et commerçants), à une plus grande discipline des producteurs et à une certaine concentration de l'offre. Des groupements professionnels et inter-professionnels devront être créés au niveau européen et se voir confier certaines responsabilités en ce domaine.

60. Il pourra s'avérer nécessaire de prévoir, au bénéfice d'agriculteurs qui n'auront pas été à même de profiter des mesures envisagées, des aides personnelles, non liées au volume de production et à l'emploi des facteurs de production. Ces aides seront octroyées dans des limites précises à définir en fonction de la situation régionale et de l'âge des intéressés.

2) Principes de la mise en oeuvre du programme

61. Les principes généraux à partir desquels sera mis en oeuvre le programme « Agriculture 1980 » doivent, en raison notamment de l'importance de ce programme et de ses répercussions politiques, économiques et sociales, être clairement établis.

- Conformément à la philosophie politique de nos sociétés, la mise en oeuvre du programme suppose l'adhésion des agriculteurs et est subordonnée aux initiatives qu'ils se détermineront librement à prendre.

- La diversité des situations régionales implique une différenciation appropriée des mesures.

- Si la conception doit être communautaire, la mise en oeuvre doit être largement décentralisée et relever de la responsabilité nationale.

- Une contribution communautaire au financement des mesures doit être prévue.

a) L'initiative des agriculteurs

62. Le programme « Agriculture 1980 » ne pourra être, dans ses éléments essentiels et en particulier pour sa partie relative à la structure de production, efficacement mis en oeuvre sans l'appui et la participation du monde agricole.

Or, à l'heure actuelle, de nombreux agriculteurs ne sont pas encore convaincus que la politique des prix et la politique traditionnelle des structures sont incapables de permettre aux jeunes générations d'atteindre une situation économique et sociale comparable à celle des travailleurs des autres secteurs d'activité. Il convient donc de les persuader à travers leurs organisations agricoles de la nécessité d'une profonde réforme des structures. Les organisations agricoles doivent en effet prendre une part essentielle à l'élaboration et à l'exécution des mesures prévues. A cet effet, les pouvoirs publics doivent chercher à faire naître les initiatives des agriculteurs et à leur permettre de se déployer largement.

b) Différenciation régionale des mesures

63. Dans la Communauté, l'agriculture a atteint un niveau de développement très différent suivant les régions. Les raisons en sont multiples. Elles tiennent aux différences entre les conditions sociologiques, structurelles, institutionnelles, aux traditions et aux différences de conditions naturelles et en particulier au degré de développement de l'ensemble de l'économie dans une région.

La politique des structures doit tenir compte de la diversité des régions. C'est précisément une des caractéristiques de la politique des structures - contrairement à la politique de marché et des prix - que de pouvoir et devoir être différenciée. Cette différenciation par région peut s'exprimer aussi bien dans le choix des mesures que dans l'application d'une mesure donnée dans différentes régions. Dans certaines régions, les objectifs pourront être réalisés plus rapidement, d'autres nécessiteront des périodes de transition et d'adaptation.

c) Conception communautaire - réalisation nationale

64. La politique des structures est un élément fondamental de l'évolution future de la politique agricole commune. Elle doit en conséquence se fonder sur une conception communautaire.

Par contre, la mise en oeuvre de cette politique croit relever essentiellement des instances nationales, vu, en particulier, la nature des mesures à mettre en application.

Sur le plan communautaire, des décisions seront prises pour fixer les objectifs à atteindre ainsi que pour arrêter dans leurs grandes lignes les principales mesures à employer. Les textes adoptés, sans créer, en règle générale, de droits directs que pourraient invoquer les particuliers, devront créer des obligations pour les Etats membres. Une fois les décisions générales arrêtées, des dispositions complémentaires devront être prises périodiquement sur la base de l'expérience acquise; elles permettront de tenir compte de la progressivité nécessaire dans un tel domaine et de prendre en particulière considération les situations régionales très diverses. De plus, des règlements fixant les conditions de la participation financière de la Communauté aux différentes actions devront être arrêtés.

Sur le plan national, la mise en oeuvre de ces actes communautaires s'effectuera à travers les dispositions législatives, réglementaires et administratives arrêtées par les Etats membres. Ceux-ci adresseront annuellement à la Commission un rapport faisant apparaître notamment l'application qui aura été faite des mesures nationales et les résultats obtenus.

65. Enfin, pour mieux organiser la collaboration permanente entre la Commission et les Etats membres et la coordination nécessaire dans un domaine aussi complexe que celui des structures agricoles, les procédures communautaires actuellement existantes (cf. Décision du Conseil en date du 4 décembre 1962 concernant la coordination des politiques de structure agricole) devront être adaptées.

Ces procédures permettront à la Commission de s'assurer de la conformité des mesures arrêtées sur le plan national pour la mise en oeuvre des décisions prises par le Conseil, notamment en vue de leur éligibilité lorsqu'une participation financière de la Communauté est prévue.

d) Contribution de la Communauté au financement des mesures

66. Le financement de la mise en oeuvre du programme « Agriculture 1980 » sera assuré par les Etats membres et la Communauté. Une participation de la Communauté se justifie en premier lieu par les objectifs mêmes du programme qui sont conformes aux indications de l'article 39 du Traité, objectifs qui sont notamment l'accroissement de la productivité de l'agriculture, le relèvement du revenu individuel, la stabilisation des marchés, le développement équilibré de l'activité agricole dans les diverses régions caractérisées par des disparités structurelles et naturelles. En outre, l'ensemble des mesures prévues au programme « Agriculture 1980 » créera les conditions d'un équilibre plus satisfaisant du marché, pour le soutien duquel la Communauté est financièrement responsable et assume actuellement une lourde charge.

67. La diminution de la population active agricole et la réduction de la superficie agricole utilisée auront

pour effet de réduire sensiblement les dépenses de soutien de marché qui sont intégralement prises en charge par la section Garantie du FEOGA. En conséquence un taux de participation communautaire d'au moins 50% pourrait être envisagé pour les dépenses à caractère social relatives aux personnes et pour les dépenses liées à la réduction des surfaces cultivées.

L'amélioration des structures de commercialisation relève en premier lieu de la responsabilité des Etats membres et de ce fait la contribution de la Communauté pourrait être limitée à 30%.

Toutefois, en ce qui concerne l'amélioration des structures de production, l'intérêt qui s'attache à orienter les investissements à l'échelon communautaire justifie une participation importante de la Communauté qui devrait atteindre 50% du montant des dépenses prises en charge par les pouvoirs publics.

V. REFORME DE LA STRUCTURE DE PRODUCTION

68. La réforme de la structure de production constitue la clé de voûte de la réforme de l'agriculture projetée. Elle est, en effet, indispensable pour que les agriculteurs aient un revenu et un mode de vie comparables à ceux des autres travailleurs de la société industrielle.

Cette nouvelle structure repose essentiellement sur des entreprises de dimension suffisamment grande.

Les évolutions nécessaires concernent, d'une part, le volume de la population agricole, et d'autre part, les exploitations elles-mêmes ainsi que le domaine foncier.

Les nouvelles entreprises agricoles emploieront moins de main-d'œuvre que les exploitations actuelles. Leur constitution sera possible si, préalablement ou simultanément, un certain nombre de chefs d'exploitations libèrent leurs terres.

Ainsi, pour faciliter l'évolution, il est indispensable de prévoir des mesures en faveur de deux catégories de personnes :

- celles qui souhaitent s'engager dans une autre profession ou cesser leur activité,
- et celles qui resteront dans une agriculture modernisée.

1. Mesures en faveur des personnes qui souhaitent s'engager dans une autre profession ou cesser leur activité.

69. La mutation indispensable à une intégration définitive de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie exige que sa population s'adapte rapidement en nombre, composition et qualification à ses nouvelles tâches.

Dans ce but, des mesures efficaces devront notamment accélérer l'exode agricole et faire porter celui-ci sur certaines catégories ou groupes d'âge actuellement excédentaires.

Parmi ces mesures, on peut distinguer essentiellement celles qui peuvent s'appliquer à toutes les personnes actives, indépendamment de leur âge, et des mesures qui, par contre, sont spécifiques à des groupes d'âge pour lesquels les problèmes de la mobilité professionnelle sont considérablement différents.

a) Mesures en faveur de toutes les personnes désirant quitter l'agriculture quel que soit leur âge.

70. Tous les propriétaires exploitants qui cesseront l'activité agricole et qui affecteront leurs terres à la réalisation du programme « Agriculture 1980 » obtiendront une prime d'apport structurel dont le montant pourrait être équivalent à 8 fois la valeur locative de ces terres. Le programme prévoit pour ces terres, soit l'affectation des Unités de Production ou des Entreprises Agricoles Modernes (cf. § 90 et 91), soit leur soustraction à l'utilisation agricole. Des dispositions appropriées devraient assurer que le montant de la prime individuelle reste dans des limites raisonnables.

71. Il est entendu que les exploitants qui bénéficient de la prime d'apport structurel peuvent rester propriétaires de leurs terres. Ceux-ci pourront choisir soit de les vendre, soit de les louer à des Unités de Production ou Entreprises Agricoles Modernes, soit de les mettre à la disposition du programme pour d'autres usages (par exemple le boisement). L'utilisation à donner aux terres faisant l'objet de la prime, devrait être soumise à l'approbation d'organismes publics à désigner par les Etats membres.

Toutefois, pour éviter que ces exploitants, en cas de besoin immédiat de capital, ne soient obligés de vendre leurs terres, la mesure suivante est envisagée: ceux qui donneront, pour une période de 18 ans, leurs terres en fermage à une Unité de Production ou à une Entreprise Agricole Moderne pourront obtenir, en une fois, au moment de la passation du contrat de fermage, une somme correspondant à la valeur actualisée du fermage des 9 premières années, calculée sur base d'un taux de rendement de 3% de la valeur de la terre.

Des avantages équivalents seront accordés aux propriétaires-exploitants qui affecteront leurs terres au boisement, dans ce cas, ceux-ci bénéficieront, à côté des aides au boisement, de la capitalisation du rendement des terres boisées de façon telle que le revenu provenant de celles-ci soit équivalent à celui qu'ils auraient obtenu en louant leurs terres à une Unité de Production ou à une Entreprise Agricole Moderne (cf. §106).

72. Afin d'éliminer un obstacle important à la mobilité professionnelle de la population agricole, les exploitants, salariés et aides familiales pourront obtenir des bourses d'études permettant à leurs enfants de poursuivre leur formation après la période de scolarité obligatoire. Le montant annuel de ces bourses pris en considération pour la participation financière de la Communauté pourrait se situer aux alentours de 600 u.c.

73. Comme toutes les actions du programme, les mesures prévues en faveur de la main d'œuvre agricole désirant quitter la terre reposent sur la libre initiative des intéressés. Ceux-ci doivent être informés des possibilités d'avenir professionnel pour eux-mêmes et leurs enfants, ils doivent pouvoir comparer ces possibilités avec leur propre situation et, une fois prise la décision du changement de profession, ils doivent être orientés vers des services spécialisés qui les assisteront dans leurs efforts de reclassement. A cette fin, un réseau de centres d'information socio-économique devra être mis en place dans les régions rurales et une aide financière facilitera la spécialisation des conseillers nécessaires à cette action.

b) Mesures en faveur des personnes âgées de plus de 55 ans et désireuses de cesser l'activité agricole

74. Vu le degré élevé de vieillissement de la population active agricole, et surtout des chefs d'exploitation qui constituent désormais le groupe le plus important de cette population, il est indispensable de faire un effort particulier en vue de favoriser la cessation d'activité des agriculteurs âgés dont la mobilité professionnelle est naturellement très réduite.

A cette fin, les chefs d'exploitation de 55 ans et plus, pourront bénéficier d'une indemnité annuelle complémentaire de revenu, à condition qu'ils cessent leur activité agricole et que leurs terres soient affectées aux fins du présent programme.

Le montant de cette indemnité sera:

- pour les chefs d'exploitation âgés de 65 ans et plus, égal à la différence entre 1000 u.c. et le montant annuel de la pension vieillesse prévue par la législation sociale de leur pays;

- pour les chefs d'exploitation âgés de 55 à 65 ans, calculé de façon progressive partant de 660 u.c. à 55 ans pour atteindre 1 000 u.c. à 60 ans. Il restera à ce niveau jusqu'à l'âge d'accession à la pension vieillesse dans le cadre de la législation sociale nationale. A ce moment, son montant sera égal à la différence entre 1000 u.c. et le montant annuel de la pension de vieillesse.

Cette indemnité pourra être étendue aux salariés permanents, et, suivant des conditions à déterminer, à certains aides familiaux permanents, pour autant que ces travailleurs soient occupés depuis un certain temps dans une exploitation dont le chef bénéficie de l'indemnité annuelle complémentaire de revenu; le montant

de cette indemnité sera calculé selon la même méthode.

A titre d'incitation au reclassement dans une autre profession, tous les agriculteurs âgés de 55 à 65 ans pourront cumuler cette indemnité avec un revenu professionnel non agricole.

Pour les bénéficiaires de l'indemnité annuelle complémentaire de revenu, les dispositions nécessaires seront prises pour le maintien de leurs droits acquis et pour la prise en considération des régimes de sécurité sociale dont ils relevaient jusqu'alors.

c) Mesures en faveur des personnes qui veulent s'orienter vers une autre profession

75. La situation de ceux qui souhaitent abandonner la profession agricole ou qui envisagent une telle décision; présente de fortes différences selon les régions, la situation économique et les conditions personnelles. Il est donc très difficile de porter des jugements applicables à tous. Il faut tenir compte d'un grand nombre de faits, prendre une multiplicité de mesures pour faciliter le processus d'adaptation, voire même - dans de nombreux cas - pour créer les possibilités de cette adaptation. Le principe à suivre dans tous les cas devrait être de laisser aux individus la responsabilité du choix par la création d'emplois nouveaux afin de leur garantir une existence suffisamment aisée et digne et d'une organisation de leur travail aussi productive que possible. Il ne faut pas se dissimuler en effet que la situation actuelle n'impose pas seulement à l'individu de lourds sacrifices, mais qu'elle est aussi extrêmement désavantageuse pour l'ensemble de l'économie. La migration de ces personnes vers des emplois mieux payés, offrant des conditions sociales plus satisfaisantes, n'est donc pas seulement affaire de justice sociale, mais aussi l'impératif économique de l'heure.

- L'enseignement et la formation professionnelle en zones rurales

76. Une des mesures les plus importantes qui devrait être prise à cet égard concerne l'amélioration de la politique en matière de formation dans les zones rurales.

L'adaptation de la formation professionnelle de façon à permettre, en cours d'études, le passage à d'autres types de formation, de même que l'extension aux zones rurales de services efficaces d'orientation professionnelle, contribueront à diminuer le nombre de jeunes qui n'entrent en agriculture que parce qu'ils ne sont pas préparés à une autre profession. En outre, l'amélioration de l'enseignement de base et la prolongation de la scolarité obligatoire déjà en cours dans plusieurs Etats membres sur le plan général, auront, en liaison avec le présent programme, des effets particulièrement heureux en zones rurales.

77. L'agriculture bénéficiera également des mesures qui facilitent l'accès à des études plus avancées à cette réserve d'éléments doués dont dispose le milieu rural. C'est de là que proviendront les futurs cadres dont l'agriculture a besoin au même titre que tout autre secteur de notre société industrielle.

- La réadaptation professionnelle

78. Les personnes qui désirent abandonner l'activité agricole pour exercer un métier non agricole doivent pouvoir le faire dans de bonnes conditions. Il est déplorable à ce propos de constater que, dans le passé, une très faible proportion de personnes ayant changé de profession a été préparée à un nouveau métier.

Il est donc nécessaire d'accorder des aides à la conversion professionnelle en faveur de toutes les personnes actives de l'agriculture qui désirent trouver un emploi en dehors de l'agriculture.

79. Avec le Fonds Social Européen, la Communauté dispose d'un instrument dont la mission, définie par le Traité, est précisément de promouvoir la mobilité professionnelle et géographique et les facilités d'emploi. L'expérience a cependant prouvé que l'efficacité des interventions du Fonds se trouve considérablement limitée par suite des dispositions rigoureuses qui régissent son fonctionnement : les concours interviennent très tardivement après la réalisation des opérations. Ils ne peuvent couvrir que 50% des dépenses engagées pour ces opérations par l'Etat intéressé ou des organismes de droit public : les bénéficiaires de celles-ci

doivent être préalablement privés d'emploi, inscrits à un bureau officiel de main-d'œuvre comme demandeurs d'emploi et avoir exercé une activité salariée durant au moins six mois au cours de l'année suivant la fin de l'opération.

D'autre part le Fonds rembourse automatiquement, sur demande des gouvernements, toutes dépenses relatives à des opérations de rééducation professionnelle et de réinstallation pourvu que soient réunies les conditions fixées par la réglementation communautaire ; ce mécanisme entraîne un émiettement des interventions sur une multitude d'opérations dispersées sans qu'il soit possible pour les instances communautaires de tenir compte des problèmes prioritaires à résoudre. Il résulte de cette situation un manque certain d'efficacité.

Pour que le Fonds puisse avoir une action déterminante dans la réalisation du programme « Agriculture 1980 », il faudrait qu'il soit profondément transformé. La Commission se prononcera en ce sens dans ---- qu'elle doit présenter au Conseil sur la base de l'article 126 du Traité. Cet avis est en cours d'élaboration.

Au stade actuel de ses réflexions, la Commission pense que le Fonds rénové devrait être un instrument au service des instances communautaires pour affronter les problèmes de main-d'œuvre qu'entraînent pour les Etats membres les décisions relatives au fonctionnement du marché commun et aux politiques communes ainsi que les orientations arrêtées par les programmes de politique économique à moyen terme.

Dans cette optique le Conseil, sur proposition de la Commission, fixerait les grands domaines sur lesquels seraient concentrées les interventions du Fonds et les gouvernements auraient à présenter, à l'appui de leurs demandes de concours, des programmes précis concernant les mesures qu'ils estiment nécessaires de prendre dans ces domaines sur le plan national.

Ces mesures ne devraient viser que la solution des questions les plus urgentes et les plus difficiles. Il est évident que les problèmes de main-d'œuvre qui résulteront de la réalisation du programme « Agriculture 1980 » constitueraient un domaine important de l'action du Fonds.

Ses interventions devraient concerner surtout la rééducation professionnelle des agriculteurs, salariés et indépendants, appelés à exercer une activité dans d'autres branches de l'économie, ainsi que le transfert de leur domicile et leur réinstallation. La rééducation professionnelle comporterait éventuellement un stage de préformation et un stage de formation proprement dite. Une aide de réinstallation pourra être accordée à ceux qui, après achèvement de la rééducation professionnelle auront trouvé un emploi dans une autre région.

Le coût de l'ensemble des mesures de reconversion professionnelle exposées ci-dessus peut être estimé à un montant moyen annuel d'environ 480 millions d'u.c.

80. Toutefois, l'objectif essentiel est non seulement de donner aux hommes une bonne formation, leur permettant d'exercer une profession non agricole, mais encore et surtout de leur offrir des emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire sans qu'ils soient obligés dans tous les cas de changer de domicile.

Cependant, dans le cas où, ayant accompli le processus de conversion professionnelle, l'agriculteur est placé dans l'impossibilité de trouver - dans un délai convenable - un emploi adéquat, des mesures seront prises afin qu'il puisse recevoir une indemnité de non-emploi au même titre qu'un travailleur salarié en chômage.

81. Dans une optique globale, on pourrait, certes, admettre que le passage de travailleurs agricoles vers les secteurs secondaire et tertiaire et la création d'emplois correspondants ne poseraient pas de problème majeurs pour l'ensemble de l'économie de la Communauté si le taux de croissance réel représentait au moins 3% par an. Mais la réalité montre qu'il ne s'agit pas là d'un problème général pouvant être résolu par une politique globale de croissance. La mise en oeuvre de la politique de structure agricole doit au contraire reposer sur des mesures régionales qui tiennent compte des conséquences régionales d'un tel regroupement de la population active de l'agriculture dans des activités secondaires et tertiaires.

d) Création d'emplois nouveaux

82. Le départ des agriculteurs vers d'autres professions à productivité plus élevée, qui doit améliorer leur revenu et leur situation sociale, peut conduire à un dépeuplement dommageable des régions agricoles ou à des tensions sociales si des emplois ne sont pas disponibles dans ces régions.

Des actions de politique régionale permettant la création d'emplois nouveaux sont, dans ces cas, une condition indispensable de la réalisation de la réforme des structures agricoles.

83. Toutefois, il faut procéder à des choix. Il faut examiner notamment s'il est économiquement justifié de promouvoir la création de pôles industriels ou de pôles du secteur quaternaire par la réalisation des infrastructures nécessaires. On pourra aussi examiner dans quelle mesure l'exode de la main-d'oeuvre agricole ne devrait pas être partiellement compensé par la création de centres de vacances ou de parcs naturels. Il faudra enfin prévoir comment devraient être résolus les problèmes de réinstallation de familles entières d'agriculteurs.

Dans une première approximation d'analyse, on pourrait répartir la Communauté en trois ou quatre types de régions.

- Les régions industrielles

84. Il s'agit là des régions industrielles bien connues de la Communauté, caractérisées par un développement industriel dynamique et par une forte densité de population se situant généralement au-dessus de 200 habitants par km². Elles représentent quelque 16% du territoire de la Communauté; ce pourcentage est toutefois très variable d'un pays à l'autre; il va de quelque 10% seulement à plus de deux tiers environ du territoire national.

La part des agriculteurs dans la population active se situe généralement autour de 10% ou moins dans ces régions. Dans l'ensemble, la main-d'oeuvre quittant l'agriculture devrait y trouver assez facilement un emploi plus rémunérateur pour autant que la croissance de la production industrielle y soit maintenue.

Il faut cependant considérer, que dans certaines de ces régions, certaines branches du secteur industriel posent elles-mêmes des problèmes très aigus de reconversion (charbon, sidérurgie, textile, construction navale). Dans ce cas, le problème de la réforme agricole viendrait se superposer à celui de la reconversion industrielle, alors que, normalement, le dégagement de la main-d'oeuvre par l'agriculture devrait faciliter le développement industriel de ces régions.

- Les régions semi-agricoles

85. Il s'agit de régions ayant une activité agricole relativement importante, mais où se développe également une certaine activité industrielle. La population y est moins dense que dans la première catégorie. Ces régions représentent quelque 30% du territoire de la Communauté : elles englobent suivant les Etats membres de 20 à 30%, à presque 60% du territoire national. La part des agriculteurs dans la population active dans ces régions se situe entre 10 et 20%.

La main-d'oeuvre dégagée par l'agriculture, plus ou moins importante suivant les régions, pourra trouver dans ces régions semi-agricoles un nouvel emploi productif, à condition que les autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour le maintien et le développement des activités industrielles déjà en place ou pour l'implantation d'activités économiques nouvelles.

Généralement les infrastructures et l'environnement existant dans ces régions devront être améliorés par des interventions publiques en vue de maintenir l'activité économique à un niveau compétitif. Il sera éventuellement nécessaire de prendre des mesures pour encourager l'investissement direct dans le secteur privé.

- Les régions essentiellement agricoles

86. Il s'agit de régions où plus de 20% de la population active est employée dans l'agriculture. La densité de la population y est généralement très faible (moins de 100 habitants par km²) sauf pour certaines régions italiennes essentiellement agricoles qui ont une population relativement dense. Dans ces régions il n'y a presque pas d'industries et les concentrations urbaines sont généralement limitées et n'offrent qu'un minimum de services.

Ces régions représentent environ la moitié du territoire de la Communauté mais le pourcentage du territoire national est différent selon les pays; il varie de 10% à 70% environ.

A l'intérieur de cette catégorie de régions essentiellement agricoles il faut d'ailleurs encore distinguer d'une part celles à haute productivité agricole et à bonne structure d'exploitation, qui peuvent être appelées à développer encore leurs productions agricoles et d'autre part celles à faible productivité agricole où la main-d'oeuvre occupée est trop improductive pour pouvoir y rester.

C'est surtout dans ce dernier cas que se posent les problèmes les plus sérieux pour la réalisation de la réforme agricole parce qu'elles sont incapables de suivre, de manière autonome le mouvement de mutation et de croissance globale. Le coût de la création d'emplois nouveaux pour la main-d'oeuvre quittant l'agriculture pourrait y être très élevé dans la mesure où il faut créer de toutes pièces non seulement les infrastructures mais également l'amorce de tissu économique.

Dans les régions essentiellement agricoles il n'est pas exclu que l'on doive d'abord prévoir le maintien de la main-d'oeuvre dans le secteur agricole sur place pendant un certain temps. Il est également possible que le coût de création d'emplois nouveaux devienne si lourd pour l'ensemble de l'économie qu'il faille se résigner à ce que dans ces régions le départ des agriculteurs devienne véritablement un exode.

87. Cette distinction en catégories-types de régions est évidemment quelque peu arbitraire comme toute définition fonctionnelle mais elle permet dans un premier temps de mieux situer les problèmes et de montrer que pour être effective la réforme des structures agricoles devra être fortement différenciée d'une région à l'autre notamment pour ce qui concerne les conditions de création d'emplois nouveaux. Cette typologie de régions est d'ailleurs recoupée par un certain nombre d'éléments spécifiques dont il faut tenir compte dans l'élaboration des mesures nécessaires. C'est ainsi que certaines régions sont naturellement favorisées par le climat et la nature du sol pour certaines cultures spécialisées (cultures de vignes, de fleurs et de certains fruits et légumes). A l'opposé certaines régions sont naturellement défavorisées par la constitution et le relief du sol telles par exemple les terres qui ne permettent que la culture forestière à long cycle de croissance ou l'élevage sur base de pâturages insuffisamment productifs.

88. Sans aucun doute, le développement industriel des régions agricoles sera d'un coût considérable notamment dans les régions où l'activité industrielle est peu ou pas développée. Les mesures envisagées devront être adaptées à la situation de chacune des régions concernées ; une évaluation des coûts devrait tenir compte en principe de trois variables :

- Crédits publics afin de créer des incitations à l'investissement des entreprises privées. Les coûts d'investissement sont très différents selon l'emploi à créer dans l'industrie ; on pourrait retenir une moyenne de 15000 u.c. La subvention nécessaire pourrait être estimée selon l'attrait exercé par la région à 10-25 %.

- Crédits publics destinés à améliorer l'infrastructure. Cette somme peut être un multiple des coûts d'investissements privés et varie selon la région. Les dépenses publiques indiquées ne sont toutefois pas seulement en rapport avec l'industrialisation des régions agricoles. Pour améliorer les conditions de vie à la campagne il faudrait en grande partie effectuer ces dépenses même lorsque les intéressés conserveraient leurs activités agricoles. Ces coûts ne peuvent donc pas être imputés seulement aux mesures régionales.

- Le nombre des nouveaux emplois à créer. Ici, il faut considérer que pour une partie de ceux qui quittent l'agriculture il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre des crédits publics en vue de créer de nouveaux emplois, les régions concernées disposant déjà d'un tissu industriel et de l'infrastructure indispensable. De

même dans les régions à dominante agricole la promotion de nouveaux emplois peut se limiter au secteur industriel. L'expérience montre qu'à un emploi industriel correspond au moins un autre emploi dans le secteur tertiaire sans autre aide. Comme hypothèse de travail, on peut admettre qu'il faudrait créer chaque année environ 80 000 emplois industriels dans les régions agricoles et semi-agricoles.

Sur la base des diverses hypothèses ci-dessus une estimation de l'ordre de grandeur de ces dépenses pourrait être de 2 milliards d'u.c. par an.

Ces coûts pour la création de nouveaux emplois trouvent leur contrepartie dans un gain considérable pour l'économie nationale. Le passage de la main-d'oeuvre dans des secteurs plus productifs favorise la croissance économique. De plus l'impulsion donnée au dynamisme économique de régions en retard entraîne des impulsions secondaires supplémentaires de croissance. Ces gains pour l'ensemble de l'économie seront bientôt plus élevés que les coûts de reconversion. Le passage dans d'autres secteurs de la main-d'oeuvre travaillant jusqu'ici dans l'agriculture crée d'ailleurs aussi des recettes fiscales supplémentaires importantes.

88bis. La Commission est d'avis que si les mesures prévues au Programme «Agriculture 1980» en faveur des personnes qui souhaitent soit s'engager dans une autre profession soit cesser leur activité, donnent les effets escomptés, la population active agricole passera de 10 millions de personnes en 1970 à 5 millions de personnes en 1980.

2. Mesures destinées aux personnes qui restent dans une agriculture modernisée

a) Agrandissement de l'exploitation

89. Parmi les mesures destinées à ceux qui ont choisi de rester dans l'activité agricole, figurent en premier lieu les mesures qui concernent l'amélioration de la structure de production.

La production agricole doit, de plus en plus, avoir son siège dans des entreprises gérées de façon efficace, c'est-à-dire possédant une comptabilité, un plan de développement et ayant des dimensions suffisantes pour que ceux qui y travaillent bénéficient d'un revenu et d'un mode de vie comparables à ceux des catégories socio-professionnelles équivalentes.

Ces entreprises seront plus à même de suivre les indications données par le marché, dont le fonctionnement permettra de ce fait de mieux répondre à l'évolution de la demande et d'éviter ainsi la formation d'excédents structurels.

De plus, dans chacune de ces entreprises, les travailleurs, salariés ou non salariés, doivent être suffisamment nombreux pour que la durée du travail hebdomadaire ne soit pas excessive et pour que chacun puisse prendre à son tour des congés sans désorganiser la production. La durée hebdomadaire de travail ne devra pas en moyenne être supérieure à celle qui prévaut dans les autres secteurs économiques ; le congé annuel devra être assuré, il devra être possible de se faire remplacer en cas de maladie ou d'accident. Toutefois, compte tenu de ces éléments, le nombre de travailleurs ne croit pas être - et c'est là un objectif - supérieur à l'effectif nécessaire à la production envisagée.

Un ensemble de mesures d'encouragement, dont les conditions sont développées ci-après, sera mis en place dans le but d'aider les agriculteurs à atteindre, individuellement ou en se groupant, les objectifs de dimensions et de mode de vie indiqués ci-dessus. Seuls pourront bénéficier de ces mesures les plans de développement de l'exploitation montrant qu'au terme des opérations envisagées ces objectifs seront atteints. En effet, favoriser sans discernement des investissements dans n'importe quelle exploitation comporte le risque d'engager un certain nombre d'agriculteurs dans une voie sans espoir.

Au contraire, la constitution d' «Unités de Production» ou d' «Entreprises Agricoles Modernes» permettra aux agriculteurs d'entreprendre avec plus de certitude la modernisation de leurs structures.

- Unité de Production (U.P.)

90. Pour les différentes spéculations pourront être constituées des Unités de Production dont les dimensions, en permettant l'utilisation des méthodes les plus efficaces, garantissent l'utilisation optimale des facteurs de production.

La constitution d'une Unité de Production résultera de la décision de plusieurs exploitants agricoles de s'associer pour exercer en commun une seule activité (fusion partielle) ou bien sera le fait d'une seule exploitation.

Ces Unités de production devront atteindre des seuils minima, correspondant approximativement à l'optimum économique, qui pourront être différenciés selon les régions à l'intérieur d'une fourchette valable pour l'ensemble de la Communauté, mais qui seront de toute façon nettement supérieurs aux dimensions de la plupart des exploitations existant actuellement dans la Communauté.

Ainsi par exemple, dans le cas de grandes cultures (céréales, plantes sarclées, etc.), ces Unités de Production seraient installées au minimum sur 80 à 120 ha ; dans le cas de la production laitière, elles comporteraient 40 à 60 vaches et dans celui de production de viande 150 à 200 bovins ; s'il s'agit d'engraisser des poulets, elles atteindraient une production annuelle de 100 000 têtes et s'il s'agit de produire des œufs, elles compteraient 10 000 pondeuses ; enfin l'engraissement des porcs porterait sur 450 à 600 animaux à la fois.

L'Unité de Production serait une solution particulièrement valable pour les régions de petites exploitations de polyculture qui pourraient, sans perdre leurs caractéristiques propres, mettre en commun une partie seulement de leurs activités et améliorer ainsi les conditions de vie des exploitants. La progressivité nécessaire, tant dans le domaine de la mise en oeuvre des mesures proposées que dans l'effort financier à faire par les pouvoirs publics est rappelée aux paragraphes 96 et 97.

- Entreprise Agricole Moderne (EAM)

91. La constitution d'une cellule d'activité de vastes dimensions comme l'Unité de Production étant déjà un progrès en lui-même, le volume de la main-d'oeuvre qui y est employée ne sera pas précisé pour les premières années. Cela signifie, bien entendu, qu'une réponse suffisante au problème du mode de vie et du revenu n'est pas nécessairement apportée à ce stade.

C'est pourquoi il est prévu la possibilité de créer des « Entreprises Agricoles Modernes » où l'équilibre entre les différents facteurs de production, notamment entre la main-d'oeuvre, d'une part et, d'autre part, la terre et le capital, sera tel que le revenu et les conditions de vie seront satisfaisantes. Les EAM tireront leur origine ou bien de l'agrandissement d'une seule exploitation ou bien de la fusion de plusieurs. Dans ce dernier cas, elles auront tout à la fois, à la différence des UP, l'utilisation de l'ensemble des terres que chacune détenait, réuni leur cheptel et regroupé leur matériel et leur équipement, le tout en vue d'une gestion commune.

Les productions principales qui entrent dans les activités des EAM correspondront aux seuils indiqués ci-dessus pour les UP. Les productions soumises à des aléas commerciaux particuliers (par exemple porc, oeufs, volaille) seront au minimum au nombre de deux et il devra s'agir de productions différentes.

Les Entreprises Agricoles Modernes devront satisfaire à certains critères concernant la main-d'oeuvre qui y sera employée (par exemple pendant les cinq premières années de leur existence, la main-d'oeuvre employée dans les EAM ne devra pas être supérieure de plus de trois quarts à celle qui est réellement nécessaire; passé ce délai, elle ne devra pas la dépasser d'un quart.)

- Constitution et mesures d'encouragement

92. Les réalisations multilatérales (EAM résultant du regroupement de plusieurs exploitations ou UP commune à plusieurs exploitations) adopteront une forme juridique leur permettant d'agir comme unité et choisir à leur gré parmi les possibilités offertes par la législation nationale.

La création d'Unités de Production ou d'Entreprises Agricoles Modernes doit être le résultat de la libre initiative des agriculteurs eux-mêmes. Mais celle-ci, malgré l'intérêt de la constitution d'unités ou d'entreprises de grandes dimensions, peut être freinée par de nombreux obstacles financiers, juridiques, fiscaux ou psychologiques que les pouvoirs publics doivent s'appliquer à faire disparaître.

Aussi des encouragements seront-ils nécessaires. Un principe essentiel à cet égard doit être que les encouragements résultant de la mise en oeuvre du programme défini au niveau de la Communauté bénéficieront dans les mêmes conditions à tous ceux qui, étant agriculteurs au sens de la législation des Etats membres, créent de telles unités ou de telles entreprises, qu'elles tirent leur origine des efforts d'une seule exploitation ou de la conjonction de ceux de plusieurs.

93. Les mesures suivantes sont prévues pour encourager leur constitution :

Il y aura lieu d'adapter, si nécessaire, les législations et les réglementations en vue de faciliter la constitution et le fonctionnement des EAM et des UP. Le cas échéant, il peut s'avérer nécessaire, en vue de faciliter et d'encourager la fusion d'exploitations agricoles, de mettre au point, à côté des formes juridiques nationales actuelles, une forme juridique de type européen. De même, les obstacles d'ordre fiscal qui entravent ou empêchent leur constitution ou qui en compromettent l'existence devront être levés.

94. Un régime d'aides destinées à encourager la création des Entreprises Agricoles Modernes et des Unités de Production devra être instauré. En effet, l'acquisition ou la réalisation d'équipements à la dimension des nouvelles unités, entraînera des dépenses très importantes. Les aides suivantes seront accordées :

a) aides aux investissements autres que le matériel roulant et le cheptel, au taux moyen de 30 % (ce taux pouvant être atteint soit par une subvention en capital, soit sous forme d'une bonification d'intérêt).

Dans ce contexte il est nécessaire de souligner la prudence qui s'impose dans l'octroi des aides aux investissements qui touchent les produits excédentaires. Une différenciation du taux pourra être adoptée. Rien ne sera prévu pour les productions dites «sans sol ». De plus, l'octroi des aides ne devra pas aller à l'encontre de la nécessaire spécialisation régionale.

Enfin, une priorité pourrait être accordée pour l'octroi des aides aux investissements à ceux qui auraient à accomplir le plus d'efforts pour créer ces unités ou entreprises.

b) En outre, des prêts importants devront être accordés ; les bénéficiaires devront pouvoir recourir à un système de garanties qui en facilitera l'obtention en cas d'insuffisance des garanties immobilières.

c) En ce qui concerne les Entreprises Agricoles Modernes, des aides de démarrage d'un montant moyen de 5000 u.c. (variable selon le nombre d'exploitations entrant dans l'EAM).

95. Pour certaines productions spécialisées ou de qualité, des exploitations qui ne satisfont pas aux seuils de dimension visés au par. 90 pourront également bénéficier d'aides à condition :

- que leur production soit rentable;
- qu'elles assurent des conditions de vie comparables à celles dont jouissent les autres catégories professionnelles;
- qu'elles aient établi des liens contractuels en amont et en aval (par exemple: groupements de producteurs, coopératives d'achat et de vente).

96. Les efforts financiers consentis sur le plan national par les Etats membres en faveur des exploitations agricoles devront bénéficier de plus en plus aux Entreprises Agricoles Modernes, aux Unités de Production et aux entreprises visées au § 95. A partir de 1975, ils devront leur être réservés. Jusqu'à cette date, les exploitations qui ne satisfont pas aux critères requis pourront par conséquent recevoir encore des aides

97. On confirmera qu'une fois prises les décisions générales concernant les critères d'attribution des aides mentionnées ci-dessus, des dispositions complémentaires devront être adoptées périodiquement sur la base

de l'expérience acquise, elles permettront de tenir compte de la progressivité nécessaire dans un tel domaine et de prendre particulièrement en considération les situations régionales très diverses.

98. Une vigoureuse action d'information doit être entreprise en collaboration avec les organisations professionnelles.

b) Problèmes fonciers

99. Un régime foncier inadapté constitue un obstacle considérable à la création et à la pérennité des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes. Il importe en effet qu'au moment de leur constitution et au cours de leur développement, celles-ci puissent aisément rassembler les surfaces qui leur sont nécessaires sans avoir à supporter de charges excessives du fait de l'achat des terres.

Il importe que ces terres une fois rassemblées ne leur soient pas retirées dans des conditions qui compromettraient la rentabilité des investissements effectués.

Deux catégories de mesures - également indispensables - peuvent être envisagées afin d'apporter des solutions adéquates à cette question importante pour la réforme des structures de production : celles qui supposent une adaptation des législations nationales en matière foncière et celles qui reposent essentiellement sur des incitations financières.

100. En ce qui concerne le premier groupe de mesures, la Commission attire l'attention du Conseil sur la nécessité d'examiner les différentes législations existantes en vue d'éliminer les dispositions qui constituent actuellement parfois des obstacles d'une part à l'utilisation des terres agricoles à des fins résidentielles ou industrielles correspondant à un développement régional normal, d'autre part, à la création des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes.

Cela pourrait être le cas lorsqu'il existe des restrictions au droit d'acquérir des terres agricoles, lorsque le fermier est empêché de céder son bail à des tiers en cours de contrat ou encore lorsque les agriculteurs groupés ne peuvent pas bénéficier au même titre que les fermiers individuels du droit de préemption.

De même, on peut se demander si des adaptations législatives ne sont pas nécessaires pour encourager les structures de productions nouvelles. De telles adaptations pourraient concerner notamment l'instauration d'un droit préférentiel au bail au profit des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes en place, sans préjudice des exceptions prévues dans les législations nationales, comme par exemple en ce qui concerne le droit de reprise par le bailleur pour l'exploitation par lui-même ou son héritier.

Par ailleurs, il existe dès maintenant dans certains Etats membres des organismes publics ou semi-publics qui orientent l'utilisation des terres agricoles à des fins d'amélioration des structures agricoles. A cette fin, ils disposent déjà d'un droit de préemption. Il ne peut cependant être envisagé que ces organismes augmentent considérablement leur propriété: le droit de préemption servira plutôt comme moyen pour une meilleure utilisation des terres. La création de tels organismes dans les autres pays pourrait être de nature à faciliter un accroissement plus rapide des dimensions des entreprises et permettre la réalisation d'un équilibre entre la production et la consommation au moyen de la réduction de la superficie agricole utilisée (reboisement, loisirs, etc.) (Cf. § 89 et suivants et 103 et suivants). On peut se demander si dans ce cas les organismes en question ne devraient pas disposer d'un droit préférentiel au bail, sans préjudice des droits existants en la matière, afin de pouvoir louer ces terres à leur tour aux Unités de Production et Entreprises Agricoles Modernes et donc de remplir efficacement leur rôle d'orientation sans recourir à l'achat de terres.

101. Pour ce qui est de la seconde catégorie de mesures, constituée par des incitations financières, il faut d'abord rappeler que la condition attachée à l'octroi des diverses aides de cessation d'activité agricole est que le propriétaire s'engage à donner à ses terres une affectation conforme à la politique d'amélioration des structures (cf. §§ 70 et 74).

Il serait d'autre part nécessaire d'encourager les sociétés foncières, les établissements de crédit liés à

l'agriculture et les particuliers à acheter de la terre et à la louer au moyen de baux de longue durée (18 ans) à des Unités de Production et des Entreprises Agricoles Modernes. En contrepartie des contraintes ainsi acceptées une rémunération adéquate serait assurée au bailleur compte tenu du rendement des capitaux sur le marché financier, mais aussi de la sécurité des placements fonciers. Cette rémunération pourrait prendre la forme soit d'une subvention annuelle directe, soit d'allègements fiscaux d'effet équivalent.

Ces mêmes avantages seraient également consentis aux propriétaires fonciers qui donneront à leurs terres d'autres destinations conformes à la politique des structures (boisement, mise hors-culture dans certaines conditions).

Chaque membre d'une Entreprise Agricole Moderne ou d'une Unité de Production s'engagerait, lors de son adhésion à cette entreprise, à laisser les terres qu'il apporte à la disposition de celle-ci pour toute sa durée, ou tout au moins pour une longue période (18 ans), même au cas où il se retirerait de l'entreprise pour un motif quelconque. En ce dernier cas, lui-même et les propriétaires successifs bénéficieraient des avantages mentionnés ci-dessus, pour la période située entre son départ et la dissolution de l'entreprise ou l'expiration du bail.

Les Entreprises Agricoles Modernes pourraient par ailleurs obtenir des prêts pour le rachat des bâtiments et du capital d'exploitation de ceux de leurs membres qui se retirent sans vouloir les laisser à leur disposition contre rémunération.

Les organismes publics ou semi-publics dont il a été question au point 100 seraient les plus indiqués pour administrer ces aides.

c) Qualification professionnelle des agriculteurs

102. L'essentiel des actions en faveur de la population active qui choisit de rester en agriculture réside dans les diverses mesures de caractère économique prévues pour faciliter la constitution d'Unités de Production et d'Entreprises Agricoles Modernes.

Toutefois, une attention particulière devra être accordée aux questions concernant la qualification professionnelle des agriculteurs. La Commission compte prendre des initiatives communautaires dans ce domaine.

Les programmes de formation professionnelle devront être différenciés afin de former les techniciens et les cadres nécessaires à la profession ainsi que les futurs chefs d'entreprise et les ouvriers qualifiés dont les exploitations auront besoin.

Un effort particulier devra être fait simultanément pour mettre ces agriculteurs en état d'assurer et de maintenir la rentabilité de ces exploitations modernisées. Dans un grand nombre de cas, ils auront à travailler dans des conditions différentes, voire à modifier leur système de production. Une aide leur sera accordée pour leur rééducation professionnelle et leur perfectionnement ainsi que celui de leur main-d'œuvre; cette aide tiendra compte de la nécessité de s'absenter de l'exploitation pendant la période de formation.

Par ailleurs, la vulgarisation devra adapter ses méthodes, et éventuellement ses structures, aux nouvelles conditions de production en agriculture; une action d'information s'avérera sans doute nécessaire pour indiquer aux agriculteurs les possibilités qui s'offrent à eux compte tenu de leur situation individuelle. Une aide pourra être accordée en vue de la formation et de la spécialisation des conseillers et des animateurs nécessaires à la réalisation des actions prévues.

Enfin, des Unités de Production-pilote pourront être créées.

VI. RÉDUCTION DES SURFACES CULTIVÉES

103. Le problème des excédents agricoles structurels se pose en pratique dans toutes les sociétés industrielles. Il grève les finances publiques à tel point que les contribuables sont de moins en moins disposés à s'en accommoder; il absorbe des moyens de financement qui font ainsi défaut à des activités plus productives. Il empêche en outre le développement harmonieux du commerce mondial.

Ces excédents sont notamment dus à deux causes différentes. D'une part un trop grand nombre de personnes sont encore obligées de trouver dans certaines productions agricoles leur principale sinon unique source de revenus parce qu'elles n'ont en vue aucune solution de rechange. D'autre part, parallèlement au progrès technique et grâce à des prix relativement favorables, on a vu s'accroître sans cesse les superficies utilisées pour certaines productions et les rendements unitaires.

Cela étant, il faut songer que la réforme de la structure de production par la création d'Unités de Production plus grandes fonctionnant de façon plus rationnelle et d'Entreprises Agricoles Modernes ouvertes au progrès technique, accélérera l'augmentation de la production agricole.

Certes, la constitution d'unités modernes est de nature à permettre un comportement des exploitants plus conforme aux exigences du marché; en outre, des exploitations de taille plus grande passeront - du moins dans certaines régions - à des formes de production plus extensives. Néanmoins, des mesures devront être prises afin d'adapter au mieux la superficie agricole utilisée et de limiter la production en fonction de la demande.

104. A cette fin, il convient en premier lieu d'éviter que cette superficie ne soit augmentée par des interventions publiques. Il faut donc prévoir les mesures suivantes :

- modification des projets en cours qui conduisent au gain de nouvelles superficies. Toutefois, dans certains cas, comme par exemple lorsqu'il s'agit de protection côtière, les superficies récupérées devront être affectées d'une façon durable à des usages non agricoles.

- suppression, sauf cas exceptionnels dus à la situation particulière de certaines Unités de Production et d'Entreprises Agricoles Modernes, des aides publiques qui favorisent la mobilisation, en vue de leur exploitation agricole, de terres incultes, de forêts et d'autres superficies qui jusqu'à présent n'étaient pas utilisées pour la production agricole.

105. Outre les mesures limitatives, il apparaît nécessaire de retirer de la production agricole les superficies n'offrant qu'une rentabilité insuffisante. Ces mesures doivent être réalisées dans le cadre d'un programme décennal.

De 1970 à 1980, la superficie agricole utilisée devrait être réduite d'au moins 5 millions d'hectares.

Une partie des superficies ainsi libérées sera affectée à une action générale à entreprendre sur le plan communautaire et destinée à la détente et à la santé publique. Une telle action est une nécessité socio-politique, eu égard à la diminution du temps de travail, d'une part, et à l'extension des centres industriels surpeuplés, d'autre part. Elle va de la création de parcs naturels aux mesures facilitant l'achat de maisons de vacances dans les régions rurales.

La majeure partie des superficies libérées, soit au moins 4 millions d'hectares, sera cependant boisée. Pour diverses raisons, la sylviculture peut relayer l'agriculture sur de larges superficies. Il faut rappeler, entre autres, que le déficit en bois de la Communauté dépasse l'équivalent - bois brut de 50 millions de m³ par an et pourrait, selon la FAO, atteindre 88 millions de m³ en 1975.

106. Pour obtenir ces résultats, les mesures suivantes devraient être prises:

- Subventions ou avantages fiscaux d'effet équivalent (par exemple exemption fiscale en faveur des terres boisées) aux propriétaires de superficies agricoles qui donnent à leurs terres des destinations prévues par le programme décennal visé au paragraphe 105,

- Aides au boisement en faveur des propriétaires de superficies agricoles, qui procèdent au boisement de leurs terres; cette aide devrait couvrir 80% des frais de boisement,
- Mesures assurant un rendement suffisant des terres boisées, entre autres par la création de groupements de producteurs,
- Actions, sur le plan communautaire, destinées à favoriser la détente et la santé publique, par l'encouragement de la création de parcs naturels et de zones de détente. Il est entendu que des actions concertées et parallèles doivent être entreprises dans le secteur des services touristiques.

107. L'exécution d'un tel programme pourrait être assurée par des organismes publics ou semi-publics du type de ceux qui ont été décrits plus haut (cf. § 100). Ces instances peuvent s'en charger parce que, d'une part, tous les contrats de vente et de bail à terme doivent leur être soumis et que, d'autre part, les aides concernant les superficies et le boisement sont gérées par elles. Elles ont en outre pour tâche d'attirer l'attention des propriétaires terriens intéressés sur les avantages que leur offre le programme décennal de réduction de la superficie agricole utilisée (cf. point 106) Dans le cas où des propriétaires ne voudraient pas boiser eux-mêmes et où il n'y aurait pas d'acheteurs intéressés, ces organismes ont alors la possibilité de louer ou même exceptionnellement d'acheter les superficies en cause.

VII. L'ADAPTATION DE LA COMMERCIALISATION

108. Une adaptation des conditions de commercialisation doit aller de pair avec la réforme de la structure de production.

1. Les objectifs

L'amélioration de la structure des marchés et des conditions de commercialisation est indispensable si l'on veut que les producteurs tirent pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique.

En outre, la concentration quantitative et l'adaptation qualitative de l'offre, ainsi que l'accroissement de la transparence du marché, contribuent puissamment à équilibrer l'offre et la demande sur les marchés agricoles. Les producteurs agricoles qui parviennent à suivre l'évolution du marché - que ce soit de leur propre initiative ou grâce à l'intervention des pouvoirs publics - et acquièrent le contrôle des quantités de produits à commercialiser à un moment donné, exercent en conséquence une influence directe sur la formation des prix. Les producteurs agricoles réussissent ainsi à stabiliser eux-mêmes les marchés de produits sensibles à la fois de façon plus efficace et à moindre coût que ne le font les interventions réglementaires des pouvoirs publics.

D'un autre côté, l'amélioration qualitative des produits agricoles est un objectif que les producteurs doivent s'efforcer d'atteindre s'ils veulent utiliser pleinement les possibilités nouvelles du marché unique.

De ce fait, les agriculteurs ont dans leurs mains un instrument leur permettant d'augmenter ou de garantir leurs recettes, le cas échéant par la conclusion de contrats avec le commerce de gros et de l'industrie de transformation.

2. Les moyens

109. Pour atteindre une telle situation, il y a lieu de faire appel aux trois séries de moyens suivants:

- l'information: celle-ci doit viser aussi bien l'état du marché que les perspectives à moyen et à long terme. Il s'agit d'organiser la diffusion permanente de l'ensemble des offres et des demandes présentes sur le marché, ainsi que de l'état des stocks. En ce qui concerne les perspectives à moyen et à long terme, il s'agira de rassembler et de diffuser au niveau de tous les producteurs et de leurs partenaires sur le marché, l'ensemble des informations relatives au développement attendu de la production et de la demande en vue de faire

prendre les décisions d'investissement ou de plantation en pleine connaissance de cause;

- la discipline des producteurs: cette discipline est indispensable si les producteurs veulent atteindre les objectifs décrits ci-dessus, elle doit être suffisamment générale, en particulier s'il y a risque de voir les producteurs organisés victimes de l'indiscipline des autres; elle doit affecter aussi bien la quantité et la qualité que les conditions de la mise en marché;

- la concentration: seuls des groupements importants peuvent permettre aux producteurs de répondre aux exigences croissantes de la demande au niveau communautaire (régularité, homogénéité, concentration) et de leur donner un pouvoir de négociation suffisant, en particulier s'il s'agit de conclure des contrats.

3. Les mesures proposées

110. Les mesures suivantes devraient être prises :

- une série de mesures visant à augmenter la transparence du marché : harmonisation des modalités de cotation des cours, installation d'un réseau commun d'information des marchés, organisation de la collecte régulière et de la diffusion de l'information concernant les perspectives de la production et de la consommation;

- une série de mesures visant à améliorer la qualité des produits : fixation ou extension des normes de qualité;

- l'adoption immédiate par le Conseil du règlement concernant les groupements de producteurs et leurs unions, complété par des dispositions complémentaires en faveur des groupements composés en majorité par des Unités de Production ou des Entreprises Agricoles Modernes;

- la création d'une société commerciale de type européen qui facilite et encourage, au-delà des frontières, l'implantation et la fusion d'entreprises de commercialisation et de transformation des produits agricoles comme par exemple des coopératives.

Des groupements professionnels et interprofessionnels européens

111. D'une manière plus générale et notamment en vue de faciliter la réalisation des mesures précédentes, il est suggéré que se constituent des groupements professionnels ou interprofessionnels instaurés à échelon européen par produit ou par groupe de produits.

Les tâches de ces groupements seront l'accomplissement de l'ensemble des fonctions qui doivent être réalisées sur une base unique :

-assurer la constitution et le fonctionnement du système d'information permanent et tout autre action nécessaire à la transparence du marché ;

-déterminer les modalités de cotation des cours sur les marchés agricoles ;

-exécuter un contrôle effectif de qualité à l'occasion de la mise en marché ;

-établir, par produit, des programmes de promotion des ventes ;

-organiser des campagnes européennes de publicité ;

-susciter l'établissement de relations entre groupement de producteurs ou unions de groupements d'une part, les centrales d'achat, l'industrie de transformation ou le commerce de gros d'autre part, et organiser notamment les relations contractuelles qu'il peut y avoir intérêt à promouvoir.

La Commission compte soumettre une proposition sur la réglementation qui devra régir ces organismes professionnels ou interprofessionnels de manière à ce qu'il soit possible de leur confier, au fur et à mesure du développement de la politique agricole commune, une plus grande responsabilité dans les domaines précités.

VIII. ESTIMATION DES DEPENSES

112. L'appréciation définitive des mesures préconisées dans le présent mémorandum ne peut être opérée sans une évaluation des dépenses qu'elles entraîneraient éventuellement, tant à la charge des Etats membres que de la Communauté. Le coût de chaque mesure ainsi que de l'ensemble des interventions en matière agricole au cours des années à venir est, en effet, un élément fondamental des décisions qu'il conviendrait ultérieurement de prendre.

113. Au stade actuel, de telles évaluations présentent inéluctablement un caractère d'incertitude. Elles ne peuvent se fonder que sur des séries d'hypothèses qui dépendent non seulement des mesures présentées dans le mémorandum, mais aussi de la pondération à donner à chacune, du rythme de leur application, des décisions de la Communauté et des Etats membres et de la répartition des efforts entre eux dans le cadre d'un programme communautaire. Enfin, elles dépendent des réactions des agents économiques et sociaux intéressés aux possibilités qui seraient offertes et notamment du libre choix des agriculteurs eux-mêmes en présence de diverses options, le principe du libre choix ayant été affirmé.

114. On peut, néanmoins, rappeler déjà le coût actuel des interventions sur le marché qui s'élèvera sur les bases actuelles à 2,3 milliards d'u.c. en 1969. Il convient de souligner que ce coût va croissant et qu'on peut, dès à présent, considérer que si des mesures telles que celles qui ont été décrites n'étaient pas prises, il atteindrait de tels excès que c'est l'ensemble des mécanismes en vigueur qui risquerait d'être mis en cause. Cela paraît particulièrement fondé pour le secteur des produits laitiers, ou à défaut de mesures coordonnées, tant à court terme qu'à moyen terme - les excédents de beurre existants vont atteindre rapidement la limite des possibilités de stockage - l'évolution constatée ne peut aboutir qu'à un échec à bref délai de la politique de marché.

115. Quant aux dépenses de structures effectuées par l'ensemble des Etats membres, elles ont progressé de 850 millions d'u.c. en 1960 à 2,2 milliards environ, chiffre prévu pour 1969.

116. Les mesures préconisées par la Commission se traduiraient par une meilleure répartition des grandes masses de dépenses publiques en fonction de ces deux catégories, marché et structures. Au point de vue financier, le sens général de son mémorandum est que, par un effort accru et mieux concerté notamment sur les structures, il doit être possible, au cours des années à venir, de réduire progressivement le coût des interventions sur le marché lui-même.

L'objectif est qu'à partir de 1980, la somme de ces deux catégories de dépenses puisse être ramenée à un montant inférieur au montant actuel et ne pas dépasser deux milliards d'u.c. (dont 750 millions pour les marchés) au lieu de 4,5 milliards prévus dès à présent sur les bases actuelles pour 1969. Cela implique notamment que l'effort soit suffisamment grand et coordonné sur les structures pour que les conséquences qu'on peut en espérer en ce qui concerne le soutien du marché puissent progressivement se réaliser.

117. Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture, découlant des mesures préconisées dans le mémorandum, auront tendance à augmenter au cours des prochaines années et il y a des raisons de penser qu'elles passeront par un maximum dans les années 1973 à 1975. A cette époque, en effet, les dépenses de structure seraient à leur plus haut niveau mais n'auraient pu produire déjà l'essentiel de leur effet, en ce qui concerne la réduction progressive des dépenses de soutien du marché, de même que les mesures à court et à moyen terme préconisées dans le mémorandum.

Pour la période 1970-1980, à supposer que toutes les mesures préconisées aient été mises en application dans les conditions prévues au mémorandum, l'ordre de grandeur des dépenses moyennes à consentir au titre de mesures de structure serait d'environ 2,5 milliards d'u.c. par an.

En valeur absolue, ces dépenses peuvent apparaître considérables mais il faut noter qu'elles doivent être appréciées par rapport à l'évolution prévisible des dépenses globales actuellement consenties par la Communauté et les Etats membres, si aucune réorientation de la politique agricole n'intervenait rapidement.

Il s'agirait donc en fait de consentir un effort supplémentaire qui se justifierait par les résultats que l'on

obtiendrait au terme de la période 1970-80.

118. Les évaluations reprises ci-dessus ne comportent pas le coût des mesures destinées à la création d'emplois nouveaux, mesures qui constituent, sur le plan général, le complément nécessaire des dispositions agricoles préconisées dans le mémorandum; ces coûts sont estimés au § 88.

Ces évaluations ne comportent pas non plus les coûts de la reconversion professionnelle, dont il est question au § 79.

119. Si la Commission ne fournit pas pour le moment d'évaluation complète sur les aspects financiers du présent mémorandum, elle est cependant prête au fur et à mesure des débats qui doivent s'engager au sein des institutions compétentes, à s'efforcer de chiffrer l'incidence financière partielle et totale, des mesures qui apparaîtront susceptibles d'être retenues.

Il conviendrait alors de préciser le montant des dépenses particulières pour chaque catégorie de mesures, de prendre en considération leur évolution dans le temps ainsi que les répartitions éventuelles entre les charges de la Communauté et celles des Etats membres.

C'est seulement en fonction des discussions qui interviendraient et des diverses hypothèses qui apparaîtraient les plus probables qu'il sera possible d'aboutir à des évaluations qui ne soient point, dans leur principe, contestables.