

Document de travail sur l'agriculture et le marché commun (7 mars 1956)

Légende: Le 7 mars 1956, le groupe d'experts agricoles au sein du Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine rédige un document de travail dans lequel il expose la situation de l'agriculture dans le futur Marché commun.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Comité intergouvernemental: groupe d'experts en matière agricole, janvier-mars 1956, CM3/NEGO/047.

Copyright: (c) Union européenne

URL:
http://www.cvce.eu/obj/document_de_travail_sur_l_agriculture_et_le_marche_commun_7_mars_1956-fr-879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2015



Document de travail n°5 - Agriculture (Bruxelles, le 7 mars 1956)

(2ème Rédaction – Corrigée)

I. Agriculture et marché commun général

On ne peut concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est l'un des secteurs où les progrès de productivité qui résulteront du marché commun, c'est-à-dire de la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés, peuvent avoir les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs. En outre, cette inclusion de l'agriculture dans le marché commun est une condition de l'équilibre des échanges entre les différentes économies des Etats membres.

Sans doute, doit-on reconnaître les problèmes spéciaux qui résultent de la structure sociale de l'agriculture à exploitation essentiellement familiale, de la nécessité primordiale d'une stabilité dans les approvisionnements, de l'instabilité du marché qui se lie à l'influence des conditions atmosphériques et à l'inélasticité de la demande pour certains produits. C'est cette nature particulière de l'agriculture qui explique l'existence dans beaucoup de pays d'une intervention étendue dans ce domaine. L'aide des Etats s'est développée non seulement pour accorder des garanties d'écoulement ou des prix, mais pour assurer une organisation des marchés, développer la recherche et la vulgarisation, faciliter les investissements.

En outre, on doit constater les très grandes différences de rendement, de prix de revient et de prix de vente qui séparent les différentes fractions de l'agriculture européenne, encore qu'il s'en constate parfois d'aussi grandes à l'intérieur d'un même pays.

II. Lignes générales de l'action

De cette situation de fait résultent trois importantes conséquences :

a) – d'une part, il va de soi qu'il faut éliminer les obstacles aux échanges dans le domaine agricole comme dans les autres secteurs du marché commun. Toutefois, la suppression des contingents et des droits de douane ne suffit pas à assurer la libre circulation des produits. Même dans le domaine des réglementations extérieures, la protection agricole prend d'autres formes, en particulier, les monopoles d'achat par des organismes publics, semi-publics, ou par des organismes professionnels, les prohibitions temporaires en fonction du calendrier, les régimes d'autorisations spéciales.

En outre, on doit constater que, pour une série de produits, le marché est soumis, dans chaque pays, à des réglementations internes portant sur la fixation des prix, les emblavements et, par conséquent, les tonnages, le calendrier pour la mise en vente, l'achat, la résorption et la liquidation des excédents par stockage, dénaturation ou exportation subventionnée. La situation de fait est donc plus complexe dans l'agriculture que dans les autres secteurs économiques à l'exclusion peut-être des services.

b) – Par ailleurs, les problèmes qui ont justifié l'organisation de certains marchés ne disparaîtront pas par la création du marché commun, mais auront à trouver une solution commune. Les caractéristiques du marché et les conditions de développement pour certaines productions agricoles rendent nécessaires certains mécanismes stabilisateurs, par exemple par stockage, garanties de prix, etc... L'organisation ainsi conçue, loin d'être contraire au marché commun, pourra être beaucoup plus efficacement assurée dans un marché commun que par six pays agissant en ordre dispersé.

c) – Enfin, il apparaît qu'une période de transition est particulièrement nécessaire en matière agricole et que des procédés spéciaux d'éclusage pour permettre une résorption progressive des différences de prix peuvent avoir à être mis en place. Cette transition devrait être systématiquement utilisée pour répandre de manière

générale des procédés techniques en usage dans les régions les plus avancées en vue de rapprocher les rendements. Dans le même temps, la réalisation du marché commun agricole sera facilitée par le développement du marché commun général qui assurera un rapprochement du coût des fournitures industrielles nécessaires aux agriculteurs et entraînera, par soi-même, une harmonisation dans les conditions économiques d'ensemble.

Les modalités d'action ainsi esquissées permettront de mettre à profit les éléments qui facilitent la constitution d'un vaste marché agricole en Europe.

- a) – Malgré la rapidité accrue des transports, il existe pour des produits périssables une protection géographique qui tend par elle-même à tempérer la concurrence.
- b) – Pour une partie importante des produits dont la consommation n'est pas croissante, les pays de la communauté, pris ensemble, apparaissent largement déficitaires.
- c) – Pour les produits plus riches, la consommation par tête est très inégale et devrait pouvoir être largement développée.
- d) – La plus grande part des exportations actuelles des pays membres vont vers les pays tiers : sans doute leurs ventes vers d'autres pays du marché commun devront-elles se développer, mais l'exportation proprement dite devra continuer d'absorber une partie importante des productions.

III. Une politique agricole

Il est déjà apparent que le fonctionnement et le développement du marché commun dans le domaine agricole ne peuvent être abstraits de la conception et de l'application d'une politique qui traduit plusieurs options fondamentales.

- a) – Etant donné l'importance de la sécurité dans les approvisionnements agricoles, quel est le degré de couverture des besoins par ses ressources propres que la communauté entend réaliser dans ce domaine ou, au contraire, la spécialisation qu'elle entend développer en fonction de l'économie mondiale et de positions exportatrices ?
- b) – Etant reconnu que le progrès économique peut comporter une réduction progressive de la part de la population active employée dans l'agriculture, quels sont la mesure et le rythme des transferts qui peuvent être opérés vers d'autres activités et, en particulier, comportent-ils la création d'autres activités décentralisées pour réabsorber sur place, soit à temps complet, soit à temps partiel, la force de travail ainsi libérée ?
- c) – Compte tenu du fait que, pour certains produits, le libre jeu du marché conduit, suivant les récoltes, à de très grandes fluctuations des prix, quel est le degré de stabilisation que l'on entend réaliser et plus particulièrement pour quels produits ?
- d) – Compte tenu des marges de développement de la consommation pour certains produits dans certaines régions de la communauté, quels sont ceux pour lesquels on s'efforcera de hâter ce développement ?

Ces problèmes ne peuvent obtenir leur réponse tous à la fois et en une seule fois.

La tâche qui s'impose est donc de fixer le cadre dans lequel il sera possible à la fois de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre cette politique agricole. Elle ne peut être tracée à l'avance pour l'ensemble des produits, encore moins fixée de manière rigide, produit par produit, mais il convient d'établir des objectifs et des procédures avec une souplesse suffisante pour n'exclure aucun des choix ou des instruments qui pourraient s'avérer nécessaires.

Cette politique ne peut davantage résulter d'une simple confrontation de politiques divergentes des Etats, qui

correspondent à une autre situation et à d'autres objectifs que ceux qui seront liés au marché commun. L'unité de conception dans une politique pour la communauté n'exclut pas la diversification des choix et des méthodes en fonction des positions et des vocations des diverses régions ; bien au contraire, cette diversité répond à l'exigence d'une spécialisation interne à la communauté que facilitera le marché commun.

Outre cette spécialisation, les objectifs à assigner à la politique agricole devront être la stabilisation des marchés, la sécurité dans les approvisionnements, le maintien d'un niveau suffisant de revenu pour les entreprises agricoles normalement productives, un caractère graduel dans les ajustements nécessaires des structures de l'agriculture et des exploitations.

IV. Application des mécanismes généraux de développement

Cette politique agricole aura à sa disposition des mécanismes généraux prévus par ailleurs en vue de faciliter le fonctionnement du marché et le développement des économies.

a) – La réadaptation intéresse les travailleurs appelés à changer d'emploi. Les dispositions répondant à cette tâche seraient étendues aux travailleurs agricoles, y compris les petits exploitants indépendants qui seraient amenés à se reclasser dans d'autres activités économiques.

b) – La reconversion intéresse les entreprises appelées à modifier leur activité ou leurs conditions d'exploitation. Le bénéfice des dispositions prévues à ce titre pourra être acquis aux exploitations agricoles qui changent l'orientation de leurs cultures.

c) – Le développement sera facilité par des mécanismes financiers permettant de contribuer directement à l'équipement de base ou la mise en valeur de certaines régions. L'agriculture pourra être un bénéficiaire direct et se trouvera être un bénéficiaire indirect de ces opérations. En particulier il existe actuellement dans certaines régions des exploitations agricoles qui ne se justifient que par l'occupation qu'elles donnent à des personnes qui, à défaut, se trouveraient sans emploi. Le développement économique et la création d'emplois apporteront une solution à un problème qui relève moins de l'agriculture que de la situation économique d'ensemble.

d) – En ce qui concerne les subventions, sont définies comme incompatibles avec le marché commun, celles qui faussent la concurrence en apportant un avantage arbitraire à certaines activités. Une telle formule n'exclut pas les subventions qui répondraient à l'un des objets suivants :

- pendant la période de transition il peut y avoir avantage à donner une aide directe à des exploitations marginales pour leur permettre de subsister et de se moderniser, sans pour autant que les prix doivent s'établir au niveau des coûts de ces exploitations ;

- les aides au développement de la productivité vont dans le sens des objectifs mêmes du marché commun ;

- une politique de localisation (Standortpolitik) peut attacher de l'importance au développement de certaines régions pour éviter les concentrations urbaines excessives ; de même, la politique générale peut reposer sur le maintien d'un équilibre entre différents groupes sociaux. Les subventions appropriées ne tendent qu'à compenser, pour les activités intéressées, les désavantages qui leur sont imposés en vue de l'avantage collectif. Cette considération vaut pour l'agriculture de certaines régions spéciales (montagnes, sols pauvres, etc...), aussi bien que pour le développement d'activités décentralisées susceptibles de réabsorber des agriculteurs en surnombre ou de leur offrir un emploi de complément.

V. Etablissement du marché commun agricole

On est amené à définir un régime final et des procédures de transition tant à l'intérieur de la communauté que dans les relations avec les pays tiers. Le principe général devra être de faire progresser concurremment, d'une part, l'élimination progressive des obstacles aux échanges à l'intérieur de la communauté et des disparités dans les réglementations établies à l'abri de ces obstacles, d'autre part, la mise en place de la

politique commune, et pour certains produits, de l'organisation commune qui s'y substituera.

La règle fondamentale est qu'à la fin de la période de transition et tant dans les relations avec l'extérieur qu'à l'intérieur du marché, il ne peut subsister de réglementations qui soient isolées et différentes Etat par Etat, mais qu'elles devront soit avoir disparu, soit être remplacées par un régime commun. Il y a là une conséquence nécessaire de la suppression progressive des droits de douane et des contingents à l'intérieur de la communauté.

A. Mesures de transition

Pour la réalisation progressive du marché commun agricole, il convient de distinguer clairement l'application des méthodes générales et le recours à des dispositions spéciales.

a) – Droits de douane

Etant entendu que des réductions de droits de douane s'opéreront à chaque étape sur des moyennes, entre produits groupés en fonction des taux de droits appliqués dans chaque pays, il ne paraît pas opportun de créer un groupe à part pour les produits agricoles, mais ils doivent être compris à leur place dans l'ensemble de produits.

b) – Contingents

En ce qui concerne la suppression progressive des contingents, on n'exclura ni leur élargissement régulier d'année en année, ni le raccourcissement progressif de la période de l'année au cours de laquelle il en est fait application. Toutefois, pour certains produits, le marché est si sensible à certains moments qu'une méthode spéciale devra aussi pouvoir être appliquée, celle de l'arrêt des importations quand les prix de vente sont au-dessous d'un certain niveau. Dans ce cas, le contingentement pourra disparaître de lui-même quand il y aura équilibre avec les prix des productions intéressant ce marché, accrus des frais de transport. Le niveau critique établi d'abord unilatéralement par chaque Etat pour l'arrêt des importations, devra donc être progressivement abaissé pour tendre vers cet équilibre.

c) – Echanges organisés

Pour certains produits dont le marché est actuellement organisé sur une base nationale, les échanges ne peuvent être accrus, tant que l'organisation nationale subsistera, que par des engagements contractuels portant sur leur développement progressif jusqu'à la réalisation d'un marché commun par une organisation commune.

d) – Tarifs extérieurs

Dans les relations avec l'extérieur, la méthode générale d'établissement d'un tarif commun s'appliquera à l'agriculture ; au début, le maintien de certains contingentements à l'intérieur de la communauté permettra celui des contingents établis par les Etats vis-à-vis des pays tiers ; mais l'assouplissement des premiers conduira progressivement à l'harmonisation des seconds jusqu'à l'établissement d'une politique commerciale commune.

e) – Réglementations

Le problème des réglementations, tant internes qu'externes, est le plus important à résoudre. Par delà les objectifs valables auxquels elles répondent, on ne saurait dissimuler que dans bien des cas elles ont servi au maintien de protections abusives, de surplus inexportables ou de modes d'exploitation dépassés. Elles devront donc être soumises à examen et à la charge de la preuve qu'elles ne sont pas plus restrictives qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs mentionnés plus haut et dont la validité serait reconnue.

L'élague progressif des réglementations destinées à disparaître ou la constitution progressive d'une

organisation commune qui s'y substituerait résulteront de l'élaboration de ces normes dont les différentes réglementations devront concurremment s'approcher ou auxquelles répondront les nouvelles règles à adopter en commun.

B. Régime final

Le régime final pour l'agriculture ne sera pas le même pour tous les produits. Au cours de la période de transition, il conviendra de définir un nombre limité de produits dont les problèmes particuliers et l'importance pour le revenu des agriculteurs justifient une organisation du marché. Pour ces produits, c'est cette organisation commune du marché qui distinguera le régime final du régime général. Pour le préparer, il sera nécessaire d'établir un bilan prévisionnel des ressources et des consommations, qui conditionne l'action de développement de la consommation, les mesures à prendre à l'égard des excédents et enfin les degrés de protection nécessaires. Cette organisation comportera l'établissement des mécanismes stabilisateurs. Ils pourront reposer en particulier sur des monopoles d'importation avec revente sur le marché intérieur à un prix fixé. Ils pourront en outre, si ces moyens indirects sont insuffisants, s'accompagner de stockages ou de garanties de prix.

Pour les autres produits, on s'efforcera de laisser fonctionner un marché libre à l'intérieur de la communauté et de limiter la protection vis-à-vis de l'extérieur à des droits de douane, naturellement assortis de mesures de défense anti-dumping, de préférence à une protection contingentaire. Et les protections contingentaires seront elles-mêmes, autant que possible, non permanentes, mais saisonnières.

VI. Marché commun et pays tiers

Sans doute, les mesures d'organisation pour l'ensemble du marché se substituant aux réglementations nationales comportent le risque de créer un vaste ensemble protégé contre l'extérieur et alignant ses prix sur les exploitations marginales internes.

Deux problèmes se posent cependant dans la concurrence avec les pays tiers :

- d'une part, certains marchés sont faussés par les politiques de certains grands producteurs qui doivent écouler leur surplus à des prix d'autant plus bas qu'ils maintiennent sur leur propre marché des prix plus élevés et, par suite, une production plus abondante. Ce n'est pas donner à la production d'autres pays de la communauté une préférence anormale, mais seulement appliquer les règles du jeu, que d'acheter leurs produits quand leurs prix sont raisonnables en comparaison des prix intérieurs des pays tiers, sans prétendre les ramener aux prix auxquels les pays tiers s'efforcent d'écouler leurs surplus.

- Mais, par ailleurs, on ne peut sous-estimer le relèvement des prix mondiaux qui interviendrait si certaines productions européennes se trouvaient réduites par suite de l'établissement de prix incompatibles avec les coûts de production. Une vue à long terme est ici particulièrement indispensable, qui peut impliquer, pour certains des partenaires de la communauté, une renonciation aux avantages à court terme qu'ils pouvaient tirer des prix pratiqués par certains pays tiers.

Toutefois, il sera nécessaire de considérer le problème des importations qui contribuent à des productions destinées à être exportées elles-mêmes dans les conditions de concurrence qui règnent sur les marchés tiers.

Non seulement l'exemption ou le remboursement des droits de douane demeure possible pour la réexportation ou pour les matières premières entrant dans des produits exportés vers les pays tiers, cependant qu'elle n'est plus justifiable pour les ventes sur le marché commun. Mais, en outre, une subvention compensant l'excès du prix des fournitures acquises dans le marché commun sur les prix du marché mondial ne dépasserait pas la mesure nécessaire pour mettre les exportateurs de la communauté dans des conditions égales de concurrence sur les marchés tiers où ils écoulent leurs produits.

VII. Organisation institutionnelle

La transformation progressive des réglementations en liaison avec la formulation et la mise en œuvre d'une politique commune exige qu'une mission d'importance fondamentale soit confiée sur ce point à l'organe qui sera chargé de veiller au fonctionnement et au développement du marché commun en conformité des dispositions institutionnelles prévues par ailleurs.

En pratique, cet organe recevrait mission de soumettre les réglementations existantes à l'examen prévu et de formuler des propositions pour la politique et l'organisation communes dans un délai de deux ans. Ces propositions, qui devraient tout d'abord être adoptées à l'unanimité par les Etats membres, pourraient, dans une phase ultérieure, s'appliquer à l'ensemble de la communauté, moyennant une majorité qualifiée.