

--> **Voir l'erratum** concernant cet article

## Le marché commun et les problèmes agricoles

Victor Rouquet La Garrigue

Volume 35, numéro 3, octobre–décembre 1959

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001667ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001667ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rouquet La Garrigue, V. (1959). Le marché commun et les problèmes agricoles. *L'Actualité économique*, 35(3), 446–462. <https://doi.org/10.7202/1001667ar>

# Le marché commun et les problèmes agricoles<sup>1</sup>

Les 18 millions d'agriculteurs que compte l'Europe des «Six» — c'est-à-dire le quart environ de la population active de la Communauté économique européenne — étaient représentés du 3 au 11 juillet 1958 par deux cents délégués: ministres, experts, dirigeants des grandes organisations professionnelles, à la Conférence de Stréssa.

L'objectif de la Conférence était de jeter les bases d'une politique agricole homogène au sein de la Communauté économique.

La note présente a pour but d'examiner la position des pays membres et de la France en particulier au moment de la Conférence et d'analyser les résultats de la Conférence en vue de l'organisation commune d'une politique agricole européenne.

\* \* \*

«En principe, écrit M. Pierre Fromont<sup>2</sup>, l'agriculture est soumise par le Traité aux mêmes règles que les autres activités (article 38, alinéa 1).» Mais ce principe reçoit des limitations dans le même temps qu'il est posé: «Sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus, les règles prévues pour l'établissement du

1. Je remercie particulièrement Messieurs Arnaud, du Quai d'Orsay, et Geurbes de la Commission d'Étude de l'adaptation de l'Agriculture française dans le cadre du Marché Commun, pour l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée. Les travaux de M. Fromont, J. Milhase, Deniau, de Page ont largement facilité mon analyse.

2. Voir l'article de M. Pierre Fromont: «Les problèmes de l'agriculture», dans le numéro spécial de la *Revue d'Économie politique*, consacré au Marché Commun et à ses problèmes (janvier-février 1958).

marché commun sont applicables aux produits agricoles (article 38, alinéa 2)».

Ces dispositions spéciales constituent l'une des originalités du Traité. Leur justification est évidente: le régime en cause s'écarte sensiblement des conceptions libérales dont s'inspire généralement le Traité. Il s'est imposé à ses négociateurs à la suite d'une longue série de discussions et d'expériences internationales, en particulier la formation du Benelux et la tentative manquée du Pool Vert, au cours desquelles était apparue l'absolue nécessité de tenir compte des conditions historiques et spatiales de l'économie agricole et de parvenir à une profonde coordination des politiques agricoles, moyen puissant d'instituer et de consolider un véritable marché commun.

La nécessité de soustraire les échanges agricoles aux règles communes — qui paraît être une hérésie aux ultras du libéralisme — tire son origine de vues théoriques et des enseignements issus de récentes expériences internationales.

1) De vues théoriques, d'abord: les phénomènes agricoles sont analysés comme un chapitre particulier d'une explication générale élaborée principalement à partir de phénomènes non agricoles. La théorie économique a été construite, d'une manière générale, à partir de la société industrielle et commerciale. Or, on ne saurait transposer valablement, dans le monde agricole, des instruments d'analyse qui ont été mis au point en vue d'expliquer les phénomènes de l'industrie. La structure sociale du monde agricole européen, le caractère aléatoire de la production agricole, l'extrême dispersion de toutes les grandeurs, l'exceptionnelle viscosité du milieu forment autant de traits originaux de l'activité rurale et de l'économie agricole.

Non seulement le jeu des mécanismes en cause est différent des autres en raison de l'intervention constante et trop négligée des éléments naturels, mais encore la structure des milieux agricoles semble avoir obéi à une évolution historique propre. Il suffit d'observer l'intensité de l'auto-consommation pour comprendre l'intensité de réactions d'auto-défense devant une *organisation* quelconque et aussi assouplie soit-elle. De telles considérations permettent de saisir l'invulnérabilité des centres d'activité aux tentatives de réforme, aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest de l'Europe.

La permanence des rapports humains fondée sur la permanence des conditions de travail sont autant de traits dominants de la société rurale orientale et occidentale. L'activité agricole n'est jamais entrée — en Europe — dans le jeu du système capitaliste; elle n'est guère adaptable à celui des impératifs communistes.

2) Des enseignements concrets des expériences récentes, ensuite: depuis 1945, de nombreuses initiatives tendant à améliorer les conditions du commerce international, ont vu le jour. La multiplication du nombre des conférences destinées à l'étude des problèmes agricoles de l'Europe démontre l'insuffisance des résultats obtenus et la force des obstacles aux réformes agraires.

Nous pensons que les nombreux échecs des essais qui se sont poursuivis depuis près de quinze ans sont dus, en partie, à l'ignorance des questions fondamentales concernant l'évolution de la production agricole et peut-être, essentiellement, aux inégalités extrêmes qui ont caractérisé le développement pris par les politiques agricoles nationales dans la plupart des pays de l'Europe.

Le point crucial réside, avant tout, dans la limitation qu'apportent les facteurs naturels aux adaptations nécessaires, en dépit des progrès de la technique.

Pendant de longues années, d'innombrables tactiques: maintien des revenus agricoles dont la tendance est de décroître par rapport à ceux d'autres catégories de la population active, politique de soutien des prix, garantis d'écoulement, péréquation avec les produits importés, subventions à la production et à la commercialisation ont considérablement gêné les instances internationales.

Les courants agricoles internationaux sont, alors, apparus comme étrangers aux mesures d'élargissement des échanges et de stabilisation des marchés mondiaux<sup>1</sup>.

Même réduits à l'échelle européenne, de tels problèmes demeurent épineux. Ils soulèvent, d'ailleurs, ainsi circonscrits, quelques écueils difficiles à surmonter. Il paraissait naturel aux experts qui se sont consacrés aux travaux du Pool Vert — que d'aucuns considèrent comme la source des idées transposées dans le cadre plus restreint de six nations, à travers les articles du cha-

1. Dans les derniers travaux de la Commission des produits de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, les experts reconnaissent que le développement des productions nationales s'effectue d'une façon indépendante, sans tenir compte de l'évolution des marchés mondiaux.

pitre agricole du Traité de Rome — d'évaluer les ressources des pays membres et d'assurer à leurs productions respectives des garanties de débouchés analogues à celles qui sont généralement accordées dans les organisations nationales.

La fidélité au principe d'une organisation en commun des marchés agricoles impliquait, dès le départ, la reconnaissance d'une certaine rupture par rapport aux cours mondiaux et du particularisme des conditions de production nationales, lesquelles sont fort différentes de celles qui prévalent dans les pays neufs.

Or, le principe de non-discrimination grâce auquel les producteurs des Six devaient bénéficier d'un traitement identique constitue un aspect théorique de l'organisation entrevue, un point sans doute capital, mais extrêmement malaisé à traduire dans les institutions et dans les faits.

Le Comité ministériel de l'Alimentation et de l'Agriculture institué à l'O.E.C.E., il y a quelques années, sur la demande de la Conférence sur l'Organisation européenne des Marchés agricoles (juillet 1954), conservant l'esprit qui avait animé la longue conférence du Palais de Chaillot, entreprit un immense examen des politiques agricoles appliquées en Europe, en confrontant les différents systèmes en vigueur dans les pays membres de l'O.E.C.E.

Cette enquête, de très haute tenue, a démontré que l'on sous-estimait l'extrême diversité des interventions gouvernementales en matière agricole. Elle laissait entendre que les débouchés de l'agriculture progressent très lentement puisqu'ils sont étroitement dépendants des besoins alimentaires individuels.

Il n'est point, en effet, difficile de tirer de l'expansion industrielle des conclusions fort distinctes de celles que l'on peut retirer du développement des activités agricoles. Celle-là est constante; celui-ci est borné.

Tandis que nous assistons à ce phénomène de relative limitation, l'augmentation des rendements agricoles semble suivre une courbe ascendante. Comme les besoins sont, en ce domaine, très généralement inélastiques, les ajustements nécessaires ne peuvent s'y opérer sans de profondes dépressions de prix: d'où la politique de soutien des cours sur les marchés nationaux. Autant de questions, autant d'écueils qui attirèrent l'attention des négociateurs de Val-Duchesse et, par conséquent, de ceux du Traité

de Rome, et qui entraînent l'adhésion de tous en ce qui concerne les caractères spécifiques du fonctionnement du marché commun pour les produits agricoles.

La position de la France stipulait un examen des ressources et des besoins, ainsi que l'élaboration d'une politique agricole européenne non dommageable aux intérêts français.

C'est donc, d'une part, à un examen approfondi des possibilités françaises et européennes, et, d'autre part, à la détermination des éléments qui facilitent la constitution d'un vaste marché agricole européen que les délégués à Stréssa devaient s'adonner. Nous étudierons succinctement ces deux points.

Les pays de l'Europe arrivent à peu près à produire dès maintenant leur propre subsistance; ils ne sont déficitaires que si l'on y range la Grande-Bretagne, hostile à une organisation continentale.

La Belgique et la Hollande présentent le degré d'auto-suffisance le plus bas; l'Allemagne constitue le plus gros importateur, par suite du volume de sa population.

La part de chacun des pays, dans les importations de céréales, pour la période 1954-1955, où elles ont atteint un total de 11 millions de tonnes, a été, pour cette période, la suivante:

République Fédérale d'Allemagne.....	43.4 p.c.
France.....	6.8 p.c.
Pays-Bas.....	24.0 p.c.
Belgique-Luxembourg.....	17.5 p.c.
Italie.....	8.3 p.c.

Le bilan se clôt par un déficit qui exige des importations venant de l'extérieur. Les pays de la C.E.E. reçoivent environ les deux tiers de leurs importations en céréales des principaux exportateurs non européens, alors que leurs partenaires commerciaux de la Communauté ne leur en fournissent que le septième. Quant aux excédents de sucre, ils sont rares et faibles; les déficits sont plus fréquents.

Pour ce qui est du bétail et de la viande, on n'est pas loin de l'autarcie intégrale: les besoins des fournisseurs et ceux des clients sont les uns et les autres faibles. Mais les pays membres ne livrent qu'une proportion très faible de leurs importations de produits

laitiers et de corps gras. Environ un cinquième est demandé aux territoires associés; tout le reste est donné par des pays tiers.

Si l'on dresse une liste limitative des produits de base, on aboutit à d'autres conclusions: en ce qui concerne les volailles et les oeufs, la France et la Belgique s'équilibrent, l'Allemagne importe, les Pays-Bas exportent vers l'Allemagne.

La France produit la moitié de l'offre de la Communauté en fruits et légumes, mais sa consommation par tête étant double de celle des autres pays, elle n'exporte que très difficilement.

Pour le vin, l'Allemagne et le Benelux importent, la France et l'Italie exportent.

En bref, si l'on cerne l'ensemble de la production et de la consommation, on peut observer que, pour la plupart des produits de base, les pays de la Communauté se suffisent à eux-mêmes en quasi-totalité, qu'un déficit sensible se fait jour en matière de céréales (15 p.c.), et qu'un déficit considérable est ouvert pour les corps gras.

Il serait donc inopportun de déplorer quelques entorses aux mécanismes libéraux si la sauvegarde d'une autogiégénie suffisante est susceptible de favoriser le fonctionnement du marché commun.

À la suite de ces brèves et cursives indications très sommaires, il est bon de signaler les positions que présente l'agriculture française devant la Communauté économique.

L'examen que nous avons fait des tableaux statistiques représentant les quantités globales de la production, de l'importation, de l'exportation, de la consommation et des disponibilités de produits agricoles des Six aboutit à cette conclusion *que la Zone de la Communauté réalise une quasi-autarcie*. Cette quasi-autarcie n'est point seulement circonscrite par les frontières des six membres, mais surtout pour la plus grande partie des produits de chacun d'eux. Aucun exutoire n'est décelable dans le marché commun: celui-ci ne peut guère apporter à l'agriculture française des débouchés durables. Les publications de l'O.E.C.E. ont attiré l'attention sur la tendance que manifestent plusieurs pays de porter leur production agricole au niveau de leurs besoins.

Il est exact d'avancer que depuis vingt-cinq ans le commerce intra-européen des produits agricoles a baissé à un rythme semblable à celui du volume total des importations agricoles. Si l'on

veut préjuger des répercussions probables que l'institution du Marché est susceptible d'entraîner sur l'agriculture française, il est normal de prendre conscience de ses faiblesses et de ses forces et de noter les éléments nouveaux qu'apporte le Traité de Rome.

La situation agricole française est généralement mal appréciée. On la considère comme excellente, sans se rendre compte que les techniques de production sont en train de diminuer progressivement le haut niveau acquis de la prospérité.

L'emploi des engrais chimiques qui, dans certaines régions, a décuplé le rendement suppose un degré élevé d'humidité. Or, la France n'est point privilégiée à cet égard et, d'une manière générale, l'agriculture des pays du Nord de l'Europe s'améliore au détriment de celle des nations méditerranéennes.

La variété de nos sols et de nos climats est peu favorable au potentiel d'exportation: celui-ci exige que l'on vende par masses des lots homogènes de produits. La consommation française est intense et fortement inélastique *pour toutes les denrées*. Le morcellement qui résulte de la diversité de notre production contraint les entreprises commerciales à un effort de concentration poussée pour n'offrir, en définitive, par petites quantités, que des marchandises hétérogènes.

La France est, au point de vue agricole, l'image réduite des territoires des Six que l'on obtiendrait en rétrécissant le diaphragme d'observation. On y trouve les produits du Nord, de l'Est et du Sud.

Sauf la France, les pays du Nord sont complémentaires de ceux du Sud et de l'Est. Cette considération réduit les avantages que la France pourrait attendre de la création du Marché. De plus, l'amélioration de tels facteurs naturels et géographiques est pratiquement impossible. Ce sont là des éléments défavorables.

Si nous passons maintenant aux problèmes humains de l'agriculture française, nous noterons tout particulièrement la médiocrité ou l'insuffisance d'un enseignement agricole de base, la «politisation» des milieux agricoles qui ont eu pour résultat un retard énorme des méthodes dans le domaine de la production et de l'échange. Notre agriculture se classe derrière les cinq autres, lorsque l'on considère la production alimentaire par hectare. Aucune initiation paysanne à la solidarité agricole n'a jamais fait,

en France, l'objet d'un projet sérieux. Le retard de la France dans le domaine de la production est certain.

Dans celui des échanges, on notera de nombreuses imperfections: la longueur inusitée des circuits traditionnels, la cherté des moyens de production agricole; le niveau des coûts est très notablement supérieur à celui qu'enregistrent les agriculteurs des cinq autres nations<sup>1</sup>.

Cette vue panoramique serait, certes, incomplète si l'on ne mettait point l'accent sur l'autre face du diptyque, à savoir les avantages exceptionnels qui font de l'agriculture française un ensemble économique privilégié. Les surfaces qui sont mises à la disposition de chaque travailleur français sont supérieures à celles que cultivent les étrangers. Elles représentent le double des terres hollandaises et italiennes disponibles et cultivables. Ces rapports de force ne peuvent se modifier que très lentement, mais vus dans la longue période, ils dénotent une supériorité croissante de la France. Or, il semble qu'à niveau technique comparable, le nombre d'hectares par travailleurs puisse exercer une influence décisive sur les coûts.

En l'état actuel des choses, il n'est pas possible de tirer une déduction simple et précise de la confrontation de tels bilans ici simplement évoqués.

La tâche relèverait de la compétence d'un spécialiste de la comptabilité agricole internationale dont il est difficile de dire encore qu'elle existe même à l'état embryonnaire.

Il appartiendrait, d'ailleurs, aux experts de la C.E.E. d'échafauder des systèmes de calcul des coûts qui faciliteraient à l'échelon des Six les comparaisons utiles.

Les prix de vente sont évidemment supérieurs mais surtout très inégalement distants des coûts de production, en raison des doses mouvantes d'intervention gouvernementale en matière de politique agricole.

Depuis la dévaluation du 12 août 1957, les prix français sont généralement les plus bas. Mais les prix nationaux restent plus élevés que les cours mondiaux qui sont, depuis plusieurs décades, de simples indicateurs du commerce international public ou du

1. L'ampleur est de l'ordre de 50 p.c. pour le matériel (tracteurs, en particulier). Le prix français est parfois le double du prix italien pour plusieurs sortes de machines agricoles. Cette disparité est d'origine industrielle.

volume des transactions gouvernementales qui jouent un rôle de frein à toute hausse anormale des prix intérieurs.

Nous allons voir les éléments qui facilitent la constitution du marché commun agricole, en cherchant d'abord les principes généraux qui doivent, à notre sens, servir de base à une élaboration positive, en puisant, ensuite dans le Traité de Rome, les facteurs «moteurs» de cette élaboration.

Les principes parfaitement bien établis doivent être pris dans le Rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères du 21 avril 1956.

La condition de l'équilibre des échanges contre les économies des États-Membres est le principe dominant.

Les problèmes techniques qui en découlent peuvent être résumés de la manière suivante:

- a) pour les produits périssables, la protection géographique doit tempérer la concurrence sur le marché commun;
- b) pour la très large fraction de produits dont la demande est inélastique, les Six doivent définir une politique d'importations massives;
- c) pour la masse des biens dont la consommation varie en fonction des prix et qui est, donc, élastique, les pays de la Communauté doivent développer l'offre.

La mise en accord de ces diverses politiques qu'une période de transition doit encadrer suppose l'utilisation de procédés spéciaux d'éclusement pour permettre une résorption lente mais progressive des disparités de prix.

Elle implique, de toute évidence, qu'à la fin de cette période de transition, et tant dans les relations avec l'extérieur qu'à l'intérieur du marché, les législations nationales agricoles laissent la place à une réglementation communautaire.

À cette tâche essentielle, des experts se sont déjà consacrés: La Commission d'étude sur l'agriculture dans le cadre du marché commun mise en place, en janvier 1958, par le ministre de l'Agriculture et son Bureau permanent ont animé des groupes de travail spécialisés:

- 1) des groupes verticaux spécialisés par produits;
- 2) des groupes de travail horizontaux.

Les premiers étaient chargés d'analyser les divers intérêts en cause: production, commerce, transformation, l'Algérie et les Territoires d'Outre-Mer étant compris dans ces groupes.

Les seconds avaient reçu la mission d'étudier les législations nationales des Six et de se consacrer à l'ensemble des problèmes humains posés par le marché commun, ou bien encore, celle d'examiner les conditions générales de la production agricole, avec comme objectif central, la réunion de toutes les données indispensables à la confrontation de l'économie agricole française avec celle des cinq autres pays membres.

En avril 1958, le Comité directeur de la Confédération européenne de l'Agriculture (C.E.A.), réuni à Barcelone, exécutant la résolution adoptée à son assemblée générale d'Helsinki, a décidé la création d'une Commission spéciale d'études des problèmes que posent à l'agriculture de l'Europe le Traité de Communauté économique européenne, ainsi d'ailleurs que les négociations intergouvernementales relatives à l'établissement de la zone de libre-échange.

Le Comité directeur a manifesté sa volonté de ne pas laisser porter atteinte à la solidarité paysanne européenne dont la C.E.A. est l'organe représentatif.

De même, parmi d'autres, le Comité agricole franco-allemand a récemment formulé l'espoir que le résultat de ses délibérations apporterait une contribution positive à l'action que les organisations agricoles des six pays doivent mener d'un commun accord pour édifier la politique agricole commune et améliorer les conditions de vie des populations rurales de la Communauté<sup>1</sup>.

L'examen des dispositions du Traité relatives à l'agriculture et plus particulièrement de celles que nous avons dénommées «motrices» n'aboutit guère à des conclusions très encourageantes car, en définitive, ces dernières constituent le résultat d'un travail qui est resté à mi-chemin.

Sans doute, le «déblayage» technique par des experts et l'esquisse de solutions défendables sur le plan de la Communauté Européenne n'ont pu être élaborés qu'au cours de longues étapes. Sans doute, le Traité de Rome n'est qu'un «traité de cadre» dont

1. Ce comité a évoqué les problèmes soulevés par la proposition britannique de créer une zone de libre-échange.

les principales nervures mettent l'accent sur les solutions institutionnelles beaucoup plus que sur les méthodes concrètes.

Nous voudrions ici signaler l'un des «moteurs» les plus puissants dans le domaine de la politique des prix: l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives relativisée par la fixation de prix minima (art. 44). Quel peut en être l'effet au niveau de l'Europe?

—«Les prix minima ne doivent pas avoir pour effet une réduction des échanges existant entre les États membres à l'entrée en vigueur du présent Traité, ni faire obstacle à une extension progressive de ces échanges. Les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les États membres.»

Un principe est admis qui tend à faire incliner les uns vers les autres les marchés cloisonnés.

Mais la préparation des critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minima et pour la fixation de ces prix reste à faire. Le Traité oriente les experts gouvernementaux et une procédure de révision de ces critères dans le sens du progrès technique et de la convergence des prix à l'intérieur du marché doit être définie.

L'article 45 qui vise le volume des échanges dans la Communauté, stipule, qu'au cours de la première étape, des accords à long terme seront conclus en attendant la substitution des organisations communes aux organisations nationales. Mais il est nécessaire que, dans l'État membre importateur existent simultanément un besoin d'importation et des dispositions garantissant aux producteurs nationaux l'écoulement de leur production.

Ces accords doivent avoir pour effet d'augmenter le volume des transactions entre les États membres tout en tenant compte des courants commerciaux traditionnels. Ils auront également pour effet d'éliminer toute discrimination entre les producteurs des pays membres et de garantir aux producteurs du pays fournisseur l'alignement progressif sur les prix nationaux du pays acheteur.

Or nous avons vu que la tendance générale prévalant à l'heure actuelle n'est pas favorable à des exportations massives. Et il n'est pas évident, loin de là, que la C.E.E. puisse substituer aux échanges extra-européens des fournitures intra-européennes, d'autant moins

que des avis ont été formulés sur les avantages que l'on retirerait des importations de provenance extra-européenne (Allemagne, Hollande).

Des perspectives d'amélioration apparaissent dans certains domaines d'activité, comme, par exemple, le commerce des vins.

Dans le domaine des coûts, la libre importation des produits industriels doit contribuer à faire baisser le prix des fournitures qu'achètent les cultivateurs de France, c'est-à-dire qu'un nivellement des prix industriels bénéficierait aux agriculteurs français, et plus particulièrement aux entreprises agricoles d'assez grande dimension.

La politique d'ensemble qui doit être adoptée et dont on a discuté à Strésa pourrait être orientée suivant deux voies très largement différentes, mais dont chacune comporte des avantages appréciables: dans l'une de ces voies, les intérêts communautaires dominent les intérêts nationaux; il faut alors produire dans les régions à bas coût et prévoir un système de compensation pour les zones risquant la récession: c'est une vocation proprement européenne et communautaire qui suppose de profondes évolutions.

Dans l'autre de ces voies, le «nationalisme» agricole est stabilisé et le potentiel agricole national est maintenu à l'actuel niveau. La lutte compétitive est alors salutaire si elle s'accompagne d'une coordination voulue par le Traité: c'est une vocation internationale moins cosmopolite que la première et qui a les chances les plus grandes d'être satisfaite.

Mais sans la recherche d'échanges extra-européens, l'institution du Marché ne pourrait guère être suivie d'une expansion générale dans les pays membres et ne modifierait guère la situation actuelle.

La puissance de négociation du Marché peut et doit être accrue si la C.E.E. est candidate aux achats extérieurs de produits agricoles, si, de surcroît, elle sait offrir aux agriculteurs de l'Europe des débouchés extra-alimentaires et industriels.

\* \* \*

Les «Six» ont tout d'abord cherché à dégager les situations de fait et à dresser le bilan des ressources et des besoins des différents pays dans le domaine de l'agriculture. Nantis d'un tel mandat, ils ne pouvaient donc aboutir à des résultats spectaculaires, la Com-

mission du marché commun n'ayant chargé la Conférence ni de négocier ni de prendre des décisions précises, ni même de discuter un accord quelconque.

Seul l'établissement des grandes lignes d'une politique agricole commune constituait leur mission. Tâche de documentation gigantesque et de préparation, exposé des problèmes, confrontation des points de vue, détermination des orientations très générales données par le Traité de Rome sur les questions agricoles, telles étaient les principales lignes du programme de Strésa.

L'examen des memoranda des pays membres destinés à la Conférence révèle à la fois le soin minutieux que chaque délégation a apporté à l'étude des problèmes posés, l'immensité de l'œuvre à accomplir, et l'insuffisance des travaux techniques préliminaires.

En ce qui concerne la documentation, toutes les indications sur les problèmes majeurs des Six nations ont été données par les discours et les exposés des ministres au moment de l'ouverture de la Conférence. Chaque memorandum remis par les délégations a fourni de multiples précisions utiles.

Les échanges de vues semblent avoir essentiellement reflété les oppositions entre classiques et dirigistes, entre importateurs et exportateurs de biens agricoles.

Les rapports élaborés par les comités désignés par la Conférence ne constituent pas des synthèses mais dressent un bilan des différentes positions nationales.

Les positions générales des délégations ont été présentées dans la note no 36/CE du Service de Coopération et d'Intégration économiques de la Direction des Affaires économiques et financières du Département par le délégué du Ministère à cette Conférence.

Elles soulignent, souvent d'une manière implicite, les écueils qui surgiront sur la voie de l'élaboration de la politique agricole.

À ce propos, M. Walter Hallstein, président de la Commission économique européenne, a déclaré à Strésa :

« Pour les surmonter, le meilleur système de politique agricole et celui qui correspond le mieux à la tradition européenne, sera celui qui permettra de maintenir à un haut niveau l'autonomie et l'initiative paysannes, et qui saura les développer. Dans presque toute l'Europe, les exploitations agricoles relèvent de la même structure familiale. C'est précisément ici que les hommes politiques et les économistes tombent d'accord, à savoir sur la nécessité de maintenir la famille paysanne avec son travail indépendant et ses valeurs humaines, au diapason de l'évolution de la société moderne. »

En fait, les travaux de Strésa ont donné un regain d'actualité aux problèmes de politique agricole en renforçant la solidarité des Six; ils ont, par ailleurs, et indirectement motivé la relance d'un problème, aujourd'hui à l'ordre du jour: l'établissement de la zone du libre-échange. Ces deux questions nécessitent quelques observations.

La «mécanique» du Traité ne peut fonctionner que lorsqu'on se sera mis d'accord sur les orientations fondamentales des politiques agricoles au sein de l'économie générale du marché commun. Les délégués à Strésa se sont efforcés de préciser des options générales avant de laisser les ministres «techniques» et les représentants de la profession agricole échanger leurs statistiques et leurs points de vue.

Une option fondamentale a été dégagée par M. Mansholt, membre de la Commission européenne du Marché commun, dans le discours qu'il a prononcé lors de la mise en place des trois commissions spécialisées de la Conférence:

«En Europe occidentale, a-t-il déclaré, vingt-cinq pour cent de la population et quatre-vingt pour cent en Extrême-Orient, sont occupés dans l'agriculture. Les produits de notre agriculture dépendent dans une très grande mesure de la demande et de l'offre sur le marché mondial. Mais, étant donné de nombreuses et diverses interventions, le mot «marché» ne peut plus être défini exactement. Le fait d'une offre plus grande à laquelle ne correspond pas une demande de même envergure fait de nouveau planer devant nos yeux le spectre de la surproduction, tandis que dans une grande partie du monde, la sous-alimentation est une réalité.

Il s'agit là d'un problème mondial auquel nous n'avons pas pu trouver de solution jusqu'à présent, mais dont les conséquences politiques se profilent cependant à l'horizon. Nous pourrions faire face en partie à ce problème en ayant recours à l'association des territoires d'outre-mer.

Les territoires associés manifestent un grand intérêt pour le marché commun des Six, tandis que nous, nous prenons un grand intérêt à écouler nos produits dans ces régions. On aura de grandes difficultés pour arriver à un certain équilibre entre la production, la consommation interne et l'exportation des six pays à destination de pays tiers. Si nous n'arrivons pas à résoudre ce problème, notre mission restera inachevée. La voie suivie jusqu'à présent ne peut aboutir. Les politiques agricoles nationales fondées sur la possibilité de suffire aux besoins propres, ainsi que sur l'accroissement de la production, orientées vers une augmentation des revenus, pouvaient, tant que la production nationale était suffisante, être menées à bonne fin à condition de mettre en oeuvre des moyens tels que la fermeture des frontières, des manipulations qui séparaient le marché interne du marché mondial, ou de recourir aux exportations aussi longtemps que les voisins offraient de grandes possibilités d'écoulement. Mais ces conditions préalables nécessaires n'existent plus. Il en résulte que l'adaptation de l'offre à la demande est devenue aujourd'hui une nécessité».

*C'est le refus d'isoler la communauté européenne des pays tiers qui se trouve ainsi nettement signifié.*

Autre importante orientation: la politique agricole commune doit tendre à l'élimination des productions non rentables.

Au cours de la discussion en commission d'un rapport présenté par M. Linthorst-Homan (Hollande), il est apparu que l'existence d'excédents artificiels de produits agricoles devait être évitée. Plusieurs délégués ont déclaré que le risque d'excédents ne devait pas soulever de craintes excessives en raison des «soutapes de sûreté» constituées par l'exportation ainsi que par d'éventuelles livraisons destinées à venir en aide aux pays insuffisamment développés.

On a convenu d'autre part, qu'une saine politique agricole devait tendre à l'élimination des productions non rentables. En particulier, on a souhaité une industrialisation des régions rurales plus poussée afin de régler le problème des exploitations marginales.

Les délégations ont traité également des distorsions qui résultent de la disparité caractéristique des charges sociales et fiscales et ont soulevé le problème des «préférences» à l'intérieur du marché.

La délégation française semble avoir été préoccupée par la baisse progressive de la population agricole au sein de la Communauté: tout en sauvegardant le type d'agriculture familiale dominant en France et dans la plupart des autres cinq pays, elle a mis l'accent sur la nécessité d'étudier les mesures susceptibles de réaliser un niveau de vie optimum pour la population agricole dans les divers pays.

Cet objectif suppose, à priori, un effort d'investissement d'autant plus grand que les autres secteurs de l'activité économique ont pris une avance considérable en ce domaine.

Les positions extrêmes semblent avoir été représentées par la France et la Hollande surtout en ce qui concerne le degré des «préférences» à l'intérieur du Marché.

Pour la France, l'idée de préférence est celle d'une union douanière et il lui paraît logique de favoriser les productions des membres de la Communauté ainsi que celles des territoires d'outre-mer qui leur sont associés. Mais pour les Hollandais, cette «préférence» doit être la conséquence et non l'objectif de l'union douanière.

Il faudrait donc en réduire l'importance grâce à une amélioration de la productivité. La position hollandaise est imprégnée

de libéralisme et s'inspire, de toute évidence, de la volonté de maintenir au plus haut niveau possible l'exportation vers les pays membres et de réduire au plus bas niveau possible les prix de revient des produits agricoles. Les délégués néerlandais ont, d'ailleurs, discuté des prix minima prévus par le Traité et ont jugé que leur application devait être strictement limitée afin de ne pas multiplier les obstacles aux échanges commerciaux.

En définitive, en dépit de divergences finalement assez superficielles, les Six paraissent être d'accord sur de nombreux points que nous avons mentionnés: maintien des structures agricoles actuelles, sauvegarde des exploitations familiales, tout en augmentant la capacité économique et le potentiel compétitif de ces dernières et sont unanimes à reconnaître qu'il est impossible de dissocier une politique agricole de la politique économique générale.

Le hiatus qui a pu être parfois signalé entre les deux ne se justifie point par le particularisme de l'activité agricole.

L'accroissement de la productivité agricole doit «rendre et maintenir aux capitaux et au travail mis en œuvre dans l'agriculture européenne, des rémunérations comparables à celles qu'ils recevraient dans les autres secteurs de l'économie» (Texte de la résolution).

Sur le plan des débats qui se réfèrent exclusivement aux lignes générales de la politique agricole, les Six ont donc accompli un travail positif.

Dans sa résolution finale, la Conférence a chargé le Comité exécutif du marché commun de faire, d'ici dix-huit mois, des propositions concrètes aux six gouvernements en vue de mettre en œuvre une politique agricole commune. Elle a demandé à la Commission de la Communauté de procéder à la poursuite des études concernant les ressources, les revenus de l'agriculture, la demande, les besoins en capitaux, les relations entre les six États.

Accord réalisé sur les principes généraux, volonté de coopération, renforcement de la solidarité des Six forment les pivots d'un triptyque encourageant.

Sans aborder de front le problème de la zone de libre-échange, les délégués l'ont repris d'une manière cursive. «M. Lübke est le seul ministre qui ait fait allusion, dans son discours, à la zone de libre-échange, pour en appeler de ses vœux la réalisation, ajoutant

que le marché commun ne saurait devenir une 'zone préférentielle isolée'.» Il est très possible que le problème de la zone ait, cependant, dominé les entretiens de couloir.

Le Danemark a fait parvenir à Strésa un memorandum où il met en garde les Six contre d'éventuelles tendances autarciques de la Communauté et où il réclame l'inclusion de l'agriculture dans une zone de libre-échange, rappelant discrètement qu'il a des moyens de représailles, le cas échéant, 38 p.c. des importations danoises provenant des Six, alors que 35 p.c. seulement des exportations sont dirigées vers les pays du marché commun, depuis l'année dernière. Les délégués ont été unanimes sur ce point.

Le ministre belge des Affaires économiques a été chargé par l'Exécutif du marché commun — en marge de la Conférence — de procéder aux consultations nécessaires afin de hâter la mise au point d'une position précise sur la zone.

Cette initiative vient heureusement amenuiser la portée des critiques britanniques accusant les Six de chercher à former un « bloc fermé » responsable de la division de l'Europe.

M. Mensholt a, néanmoins, précisé que l'institution de la zone ne devait pas troubler la mise en œuvre du Marché et qu'il était exclu de conclure un accord sur la zone sans y inclure les produits de l'agriculture.

C'est dire qu'aucune incompatibilité fondamentale ne paraît surgir entre le fonctionnement normal du Marché et l'adoption d'une position des Six sur la question de la zone au sein du Comité Maudling.

La proposition Hallstein d'étendre aux autres pays de l'O.E.C.E. l'abaissement de 10 p.c. des droits de douane à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1959 constitue, en fait, un régime provisoire en attendant la détermination des objectifs recherchés par l'Association économique européenne.

La négociation relative à la création de la zone de libre-échange ne saurait être éludée. Elle constitue une étape de plus vers l'intégration de l'Europe que la Conférence de Strésa a déjà objectivement fait progresser.

Victor ROUQUET LA GARRIGUE,  
*professeur à la Faculté de Droit  
 et des Sciences Économiques (Bordeaux).*