

La politique agricole de la Communauté économique
européenne
II — Le Traité de Rome

Joseph-M. Mendez

Volume 42, Number 1, April–June 1966

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003206ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003206ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mendez, J.-M. (1966). La politique agricole de la Communauté économique européenne : II — Le Traité de Rome. *L'Actualité économique*, 42(1), 82–113. <https://doi.org/10.7202/1003206ar>

La politique agricole de la Communauté économique européenne

II — Le Traité de Rome

La partie du Traité qui concerne l'agriculture comprend les articles 38 à 47, c'est-à-dire dix articles qui, d'ailleurs, ne sont pas tellement longs. On peut donc être tenté de penser que le problème agricole a été traité de façon superficielle. Mais c'est là une fausse impression. La partie consacrée aux problèmes agricoles est brève, précisément parce qu'on a voulu y apporter des soins particuliers. En effet, dans ces articles, on a dégagé tout simplement les traits fondamentaux, en laissant aux spécialistes, dans une étude ultérieure, le soin de développer une politique agricole, comme on peut le lire à l'article 38, paragraphe 4 : « Le fonctionnement et le développement du Marché Commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des États membres ». Comme nous aurons l'occasion de le voir, les règlements conçus pour donner corps à la politique agricole sont de véritables volumes, très complexes et très étendus ; même si alors en ce qui a trait à l'agriculture, le Traité est bref, en réalité la législation concernant l'agriculture est sans doute la plus abondante de toutes.

Nous avons ici une nouvelle preuve de la complexité des problèmes agricoles ; les auteurs du Traité de Rome en étaient à un tel point conscients qu'ils ont admis l'impossibilité d'établir d'avance cette politique jusque dans ses détails.

Dans un article précédent ¹, nous avons tâché de donner une vue d'ensemble du problème, en comparant les agricultures des divers pays membres. Dans la présente étude, tout en commentant quelque peu le texte du Traité, nous examinerons surtout les causes profondes qui sont à la base de la détresse de l'activité agricole par rapport aux autres activités économiques ; faiblesse d'abord indiquée par l'état d'infériorité du revenu agricole, qui dans les six pays se maintient au-dessous du revenu extra-agricole. Nous sommes ici devant un problème beaucoup plus important qu'il ne peut sembler au premier abord, parce que des questions économiques fondamentales sont en jeu.

*
* *
*

D'abord, dans l'article 38, on a décidé d'inclure les produits agricoles dans le cadre du Traité. On sait que plusieurs voix se sont élevées, à cette époque, pour demander l'exclusion de l'agriculture : non parce que l'on s'opposait à créer un marché commun des produits agricoles, mais à cause du risque de faire échouer tous les résultats déjà acquis dans les autres domaines. Étant donné la complexité du problème agricole, on a pensé qu'il serait préférable de remettre à plus tard la signature d'un traité concernant l'agriculture de façon exclusive, et ainsi permettre de conclure immédiatement celui du marché commun industriel. Il était évident que l'agriculture devait y être incluse tôt ou tard, car le Marché Commun veut une intégration économique et non pas une simple union douanière, si forte qu'on puisse imaginer celle-ci. Par conséquent, on ne pouvait pas tout régler dans le domaine agricole, en même temps qu'on était pressé de conclure l'accord général. C'est ainsi qu'on a dû découvrir un moyen terme, tel qu'indiqué plus haut. Donc les produits agricoles sont inclus dans l'accord, mais on s'est contenté de formuler alors des idées très générales. Une politique agricole pouvant être perfectionnée par la suite, devait mener à une véritable intégration économique en ce domaine.

Pour arriver à ces premiers résultats, les auteurs du Traité devaient avant tout envisager la question de la définition des produits

1. *L'Actualité Économique*, juillet-septembre 1965, pp. 226 à 268.

agricoles. L'on a compris sous la notion de produits agricoles « les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits » (article 38, paragraphe 1).

Mais cette définition peut être contestable. Déjà en eux-mêmes, il n'est pas facile de classer les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, et encore moins facile de savoir où la première transformation finit et où commence la deuxième. D'ailleurs, il est impossible d'adopter un critère basé sur les systèmes de production, car certains produits agricoles typiques, tels que le vin et les fromages, peuvent être l'objet de traitements plutôt industriels qu'agricoles. Afin de prévenir, ou du moins, de réduire les controverses, les rédacteurs du Traité ont fait une énumération limitative qui figure à l'annexe II du Traité. Cette liste tranche les controverses possibles d'une façon pratique, quoique théoriquement il serait difficile de justifier pourquoi la margarine et les imitations du saindoux sont incluses, tandis que le bois n'est pas compris². Cependant, ces questions sont en dehors de nos préoccupations. Le fait est que le Traité indique une frontière qui ne saurait être parfaitement rigide. En effet, il est prévu que « dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, décide à la majorité qualifiée des produits qui doivent être ajoutés à cette liste » (article 38, paragraphe 3).

L'article 39 est fort intéressant, parce que l'on a tâché d'y dégager quelques traits fondamentaux de la politique agricole. À cet égard, cinq objectifs sont énumérés :

- a) accroître la productivité,
- b) relever le revenu agricole par rapport au revenu extra-agricole,
- c) stabiliser les marchés,
- d) garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

On doit évidemment analyser en détail les cinq objectifs, car il est fort difficile de les réaliser simultanément. En effet, on parle de relever le revenu agricole, mais en posant une limite à l'accroisse-

2. Cf. appendice II.

ment des prix des produits de l'agriculture. On tend à développer la production par des mesures libérales, mais sans négliger les interventions en vue de stabiliser les marchés. Ces politiques semblent peut-être contradictoires (ou, du moins, il peut y avoir une incompatibilité dans les objectifs proposés). Néanmoins, la contradiction majeure se trouve sans doute dans ce que nous pourrions appeler « la politique agricole naïve ». Cette politique se fonde sur l'idée de pousser la productivité, en espérant alors que tous les problèmes des campagnes se résoudre d'eux-mêmes. Cette façon de penser se situe dans la ligne de ce que Galbraith appelle la « sagesse conventionnelle », qui accepte des solutions déjà faites sans entrer dans l'examen de la nouvelle réalité³. Dans le domaine de l'économie agricole on peut trouver beaucoup de cette « sagesse conventionnelle » ; elle se reflète dans les solutions proposées par nos ancêtres, solutions pleines de bon sens qui ne touchent pas le fond du problème, tel qu'il est aujourd'hui. Beaucoup croient, en effet, que tous les problèmes de l'agriculture disparaîtront avec l'accroissement de la productivité, sans tenir compte des conséquences et des implications d'une telle décision.

Dans le domaine de l'agriculture, ce type de comportement a été très populaire, surtout parmi les politiciens, qui ont voulu réaliser — peut-être pour des raisons politiques, mais aussi par suite de convictions économiques naïves — la fameuse « réforme agricole », phrase si chère aux orateurs politiques européens des trente dernières années. En effet, la « réforme agricole », entendue comme l'ensemble de la législation qu'entraîne le passage à des systèmes agricoles plus productifs, a été la source de nombreuses difficultés pour les agriculteurs. On peut citer plusieurs lois sous ce titre : les lois favorisant la mécanisation agricole, l'amélioration des terrains, l'achat de bétail sélectionné pour améliorer l'élevage, la construction de bâtiments agricoles, l'irrigation de surfaces considérables, etc. Voilà un ensemble de lois destinées à élever l'agriculture à un niveau de productivité supérieur.

Évidemment, toutes ces lois sont accompagnées de dispositions pour développer le crédit agricole, de façon que les cultivateurs soient conduits à introduire tous les changements qui leur sont pro-

3. John-K. Galbraith, *The Affluent Society*, Houghton, Boston, 1958, page 13.

posés. Et cependant, malgré toutes les apparences, malgré les convictions profondes de la « sagesse conventionnelle », l'expérience européenne, en ce qui concerne la période entre 1950 et 1962-63, est plutôt décevante. Ce résultat peut sembler paradoxal. Comment est-il possible que, malgré l'amélioration de la productivité agricole, la situation des cultivateurs ne soit pas meilleure ?

Personne ne peut nier l'efficacité de l'augmentation de la productivité agricole en elle-même, et quand nous parlons de résultats décevants, nous ne voulons pas dire que l'agriculture européenne de 1963 a été moins efficace que celle de 1950, ni que le niveau de vie du cultivateur de 1963 a été inférieur à celui du cultivateur de 1950, mais que l'état du revenu agricole par rapport au revenu extra-agricole en 1963 est sûrement pire qu'en 1950. En d'autres mots, malgré l'amélioration en valeur absolue, la position relative de l'agriculture dans l'ensemble de l'activité économique générale est aujourd'hui moins favorable. C'est ce qui nous amène à penser qu'il puisse arriver que l'on propose dans le Traité de Rome deux buts apparemment opposés : développer la productivité et améliorer la position relative du revenu agricole. Nous sommes ici en présence d'un problème touchant des questions beaucoup plus vastes que le simple domaine agricole. Nous tâcherons au cours des lignes qui suivent d'offrir une interprétation du phénomène, mais il est avant tout nécessaire de décrire les conséquences immédiates de toutes les lois connues sous le nom de « réforme agricole ».

D'abord, ces lois ont entraîné un très grave endettement de l'agriculture. En effet, les cultivateurs européens ont eu recours au crédit agricole pour acheter des tracteurs et d'autres instruments mécaniques, pour construire des bâtiments, pour niveler les terrains, pour mettre en œuvre des projets d'irrigation, etc. Les cultivateurs se sentaient poussés à s'engager sans hésitation dans tous ces investissements, étant donné les interventions de l'État, qui, en plusieurs cas, couvrait, par des contributions à fonds perdus, de 40 à 50 p.c. des frais. Pour le reste, les cultivateurs avaient recours au crédit agricole, également garanti par l'État. Nous sommes devant ce qu'on appelle les « lois incitatives » qui encouragent les citoyens à faire certains investissements jugés convenables par les experts de l'État. C'est une incitation qui a amené les cultivateurs à se laisser convaincre d'en-

treprendre d'importants investissements sans étudier au préalable les conséquences de telles décisions.

La première de ces conséquences c'est une réduction de la marge d'indépendance des agriculteurs. D'un côté, plusieurs cultivateurs sont demeurés endettés, n'ayant pu rembourser les prêts dans les délais fixés par condition. Ce problème est particulièrement aigu en Italie, mais il s'étend à tout le Marché Commun. Les rapports entre les banques et les cultivateurs se sont tendus davantage et les possibilités de manœuvre des agriculteurs se sont rétrécies. D'un autre côté, les lois en question conditionnent les cultures, en amenant les cultivateurs à abandonner, par exemple, la culture du blé pour développer l'élevage, sans qu'ils puissent s'y opposer. S'ils acceptent d'investir, ils doivent par conséquent changer les méthodes, ou parfois les cultures à faire sur leurs fermes. Par la suite, quand les résultats ne se sont pas montrés aussi favorables qu'on avait espéré, les récriminations ne peuvent pas changer le fait accompli. Ceci explique en partie les grèves, les mouvements d'insatisfaction, le malaise généralisé, dans les milieux ruraux des six pays.

Mais si l'on veut considérer les conséquences plus directement économiques, il est possible d'affirmer que l'augmentation de la productivité, et par conséquent de la production, a entraîné une baisse constante des prix payés aux cultivateurs, annulant en partie les avantages de l'augmentation de la productivité. Le véritable avantage de l'augmentation de la productivité a été transmis à la collectivité, par une réduction des dépenses d'alimentation. Il serait donc correct de dire, du point de vue de l'agriculture, que les lois discutées ici ont amélioré l'économie de la société dans son ensemble, plutôt que le secteur agricole ; ou, du moins, que l'amélioration a été partagée dans une proportion supérieure par le secteur extra-agricole, bien que le secteur agricole ait été le protagoniste de l'effort. Les lois de « réforme agricole » ont développé la production, mais elles n'avaient pas prévu la baisse des prix, due à un accroissement de l'offre supérieur à ce que la demande effective pouvait absorber sans baisse de prix.

C'est pourquoi est apparue une situation vraiment paradoxale : là où l'agriculture est techniquement moins développée, elle est plus rentable, et là où elle est plus mécanisée et plus industrialisée, le revenu agricole est relativement plus bas. On pourrait donc bien

dire qu'au fur et à mesure que l'agriculture s'améliore du point de vue technique, la marge entre le revenu agricole et extra-agricole s'accroît. Certains pensent même qu'au fond, il s'agit du même phénomène et que « développement économique » et « crise de l'agriculture » sont deux aspects d'une même réalité. Voici une possibilité théorique, une hypothèse, qui sera acceptée avec difficulté par la « sagesse conventionnelle », surtout par l'homme d'État, auteur des lois de « réforme agraire ». Mais, malheureusement, après dix ans d'une telle législation, on est bien parvenu à développer l'agriculture techniquement, sans éviter un recul du point de vue économique et social.

Tel est donc la véritable dimension du problème agricole essentiellement lié au problème du développement économique général. Il semble même que les questions agricoles deviennent le pivot de la réussite de la Communauté économique européenne. On sait que les tensions qui se sont produites parmi les Six dans la réalisation du Marché Commun ont presque toujours eu pour cause les difficultés dans le domaine agricole. Et il est fort probable que les problèmes de la population, de la famine et de la production agricole mondiale, soient à la base de la pensée économique jusqu'à la fin de ce siècle.

Pour aborder avec quelques chances de réussite les problèmes de l'agriculture, il est extrêmement important de bien connaître les caractéristiques de la demande des produits agricoles. On oublie parfois l'effet de la « loi d'Engel », selon laquelle la partie du revenu individuel consacrée à la consommation des produits alimentaires diminue à mesure que le revenu augmente. Les effets de cette loi ne sont pas visibles quand le revenu *per capita* est assez bas. Dans cette situation, si le revenu augmente, il est fort probable qu'une grande partie de cette augmentation soit destinée à améliorer l'alimentation, car il s'agit d'un besoin élémentaire. L'individu veut employer l'accroissement de son revenu en nourriture, parce qu'il ne mange pas suffisamment. Mais, une fois qu'un certain niveau est atteint, les besoins essentiels étant satisfaits, le comportement normal est appelé à changer : les nouvelles unités de revenu seront employées plutôt à des consommations en dehors de l'alimentation, comme, par exemple, l'habillement ou un plus haut degré de confort. De toute façon, on comprend la signification de la loi d'Engel, constatée et vérifiée par

d'innombrables statistiques. À partir d'un certain niveau de revenu *per capita*, la consommation de produits agricoles — lesquels sont surtout utilisés pour l'alimentation — ne peut pas se développer à la même vitesse que le revenu *per capita*. On peut améliorer tout au plus la qualité des aliments, mais en ce qui concerne la quantité, il y a évidemment une limite imposée par la physiologie. Cette observation est très ancienne : nous la retrouvons chez Adam Smith ⁴. Cependant, les protagonistes de la politique agricole « naïve », les promoteurs de la « sagesse conventionnelle », c'est-à-dire, ceux qui croient qu'il faut développer la productivité sans autre considération, ont souvent oublié cette loi élémentaire.

C'est pour cela qu'on peut expliquer le paradoxe du revenu agricole. Et cependant, même dans la rédaction de l'article 39 du Traité de Rome, on trouve toujours l'éternelle équivoque. Après avoir dit dans l'alinéa *a* du paragraphe 1 qu'il faut accroître la productivité, et dans l'alinéa *b* qu'on doit assurer un revenu équitable à l'agriculture, on trouve, en ce qui concerne les prix, une affirmation par trop générale disant qu'il faut « stabiliser les marchés » (alinéa *c*). Et dans l'alinéa *e*, on déclare plus clairement qu'il faut assurer aux consommateurs des prix convenables. Et pourtant, la seule façon d'assurer des prix raisonnables pour l'agriculture est de soutenir les prix des produits agricoles dans la campagne, c'est-à-dire les prix perçus par les cultivateurs. On ne saurait dire jusqu'à quel point les rédacteurs du Traité étaient conscients de la difficulté posée par la loi d'Engel. En tout cas, il faut avouer que la rédaction n'est pas entièrement exempte de l'équivoque de la politique agricole « naïve » et que, par la suite, selon les articles 39 et 40, on a plutôt insisté sur l'accroissement de la productivité sans trouver de débouchés parallèles, précaution indispensable qui aurait assuré que le profit engendré par une plus grande productivité resterait dans le domaine de l'agriculture.

D'ailleurs, trouver ces débouchés demeure plutôt compliqué. Il semble d'abord qu'au fur et à mesure que la civilisation technique progresse chaque individu a besoin d'un nombre plus restreint de calories. Il y a un siècle, un homme consommait une moyenne de 3,000 calories par jour. Aujourd'hui, il semble que 2,700 calories

4. Adam Smith, *Wealth of Nations*, Éd. Cannan, New York, 1937, page 164.

soient suffisantes, bien que la proportion de la population adulte soit plus importante qu'auparavant. Les effets de la mécanisation et de l'automatisation qui ont réduit considérablement l'effort physique nécessaire au travail, expliquent de façon assez logique le phénomène. Ceci a résulté en une baisse de la consommation de biens alimentaires et un accroissement de la demande de combustible, comme le pétrole, le charbon, l'électricité, etc., qui tendent à se substituer partout à l'énergie humaine autrefois nécessaire, ce qui vient ajouter au jeu de la loi d'Engel. On comprend alors que le problème du soutien des prix agricoles soit très difficile à résoudre car d'un côté, la production et l'offre augmentent, et de l'autre, la consommation et la demande diminuent. Il est tout à fait clair que la portée du problème agricole dépasse la seule population rurale, pour toucher, comme on l'a déjà dit, des questions vraiment fondamentales de l'économie.

S'il n'est pas possible d'accroître la demande intérieure, il faut chercher la solution dans l'exportation. Mais, malheureusement, ce problème n'est pas plus facile à résoudre. Les possibilités d'exportation des produits agricoles par un pays industrialisé sont limitées par la nature même du commerce international. Les pays industrialisés sont intéressés d'abord à l'exportation des produits de l'industrie, parce que ces produits constituent la plus grande partie de leur production totale, et dans les traités commerciaux avec les pays moins industrialisés on envisage toujours d'échanger les produits agricoles ou minéraux de ces derniers contre les produits de l'industrie des pays développés. Parfois d'ailleurs, l'importation des produits agricoles des pays africains ou asiatiques à l'intérieur du Marché Commun s'est ajoutée aux autres facteurs de baisse des prix sur les marchés intérieurs de la Communauté européenne. Malgré tous les efforts déployés pour résoudre le malaise de l'agriculture par des lois d'incitation, des mouvements très profonds de l'activité économique générale constituent un frein au développement naturel de l'agriculture dans les pays industrialisés.

La naïveté de la politique agricole basée exclusivement sur le développement de la productivité apparaît aussi en considérant les termes d'échange entre l'agriculture d'un côté, et l'industrie et les services de l'autre. Étant donné une certaine situation de départ, les termes d'échange seront défavorables à l'agriculture si à une cer-

taine augmentation des prix des produits industriels correspond une augmentation moindre de ceux des produits agricoles. Cette possibilité est fort probable. Le commerce que l'agriculture entretient avec les autres secteurs a des caractéristiques toutes particulières. Par exemple, les cultivateurs vendent de fortes quantités de fruits et de légumes verts à des grandes entreprises de préparation de produits alimentaires. Dans ces échanges, la situation des cultivateurs ressemble passablement au modèle théorique de la concurrence parfaite, parce qu'il s'agit alors d'une foule de vendeurs, aucun d'eux n'ayant la possibilité de contrôler le prix du marché. Mais, du côté de l'acheteur, les entreprises sont peu nombreuses et très puissantes : elles tendent vers le modèle théorique de l'oligopsonie. Les chances des cultivateurs d'imposer une augmentation des prix en leur faveur sont donc assez faibles.

Les situations sont identiques quand les agriculteurs achètent de la machinerie agricole, par exemple. Ici, l'agriculture est acheteuse. Cependant, la même chose se répète. Les vendeurs sont forts et peu nombreux, formant une sorte d'oligopole, tandis que les agriculteurs se trouvent toujours dans l'impossibilité de contrôler le marché, étant donné que les entreprises agricoles sont extrêmement nombreuses et de faible puissance financière. Et la même chose arrive avec le commerce des engrais, des produits chimiques pour l'agriculture, etc.

Il est donc probable que si le prix des produits que l'agriculture achète à l'industrie s'élève, les cultivateurs ne seront pas en mesure d'élever dans la même proportion le prix des produits qu'ils vendent à l'industrie. On dira alors qu'il y a une certaine tendance structurelle à la détérioration des termes d'échange de l'agriculture. Si l'on tient compte de l'histoire de ces dernières années dans le cadre de l'agriculture des Six, cette possibilité est devenue une réalité incontestable.

Cette observation doit être complétée par une autre. Il faut tenir compte du fait que les agriculteurs de la C.E.E., par suite du progrès économique général, et plus particulièrement à la suite des lois de réforme agraire, sont sortis de l'isolement et ont commencé à entrer dans l'économie de marché, en vendant et achetant davantage. C'est pour cela que les relations entre les secteurs agricoles et industriels sont devenues plus étroites qu'auparavant. Si, d'un côté, cet

élargissement des rapports commerciaux a amélioré la position des cultivateurs d'une façon absolue, de l'autre, il a contribué à envenimer les termes d'échange et, par conséquent, à affaiblir la position relative du revenu agricole par rapport au revenu extra-agricole.

L'alinéa *e* de l'article 39, dit qu'un des buts de la politique agricole est « d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ». Chacun sait que les systèmes de distribution des produits agricoles dans les six pays de la C.E.E. sont vétustes et que, par conséquent, les consommateurs doivent payer des prix excessifs. Il serait naïf de croire, cependant, que les coûts de distribution peuvent être réduits de façon spectaculaire. D'abord, pour remplacer le système présent de distribution, basé sur une foule d'intermédiaires, et créer de grandes chaînes de supermarchés, il faut payer un prix. Il se peut que les supermarchés soient plus efficaces et plus économiques que les petits intermédiaires, mais, par contre, les coûts de construction et de fonctionnement dépassent dans ces supermarchés ceux de la simple distribution à l'état naturel. La partie des prix agricoles destinée à couvrir les frais de distribution ne peut probablement pas être diminuée sensiblement par l'introduction de grandes chaînes de supermarchés. À cet égard, il est intéressant de constater les résultats de cette évolution dans le pays où la distribution des produits agricoles est la plus efficace : les États-Unis. Comme dans les autres pays industrialisés, le coût de distribution est en constante augmentation, parce que les produits sont traités avec plus de soins. Par ailleurs, les profits touchés par les entreprises restent toujours les mêmes⁵. C'est un autre aspect qui met en relief la position délicate de l'agriculture dans l'ensemble de l'activité économique. En effet, dans la production alimentaire, il faut tenir compte non seulement de la participation de l'agriculture, mais aussi de l'industrie et des services qui se sont introduits dans le processus, achetant les produits à l'état naturel pour les soumettre à différentes transformations. De ce fait, les produits alimentaires risquent de devenir chaque fois de plus en plus industriels et de moins en moins agricoles. L'agriculture a vu l'invasion d'un domaine qui traditionnellement lui était réservé.

5. G.-S. Shepherd, *Marketing Farm Products*, Iowa State College Press, 1955, page 26.

Il est donc normal de vouloir protéger les consommateurs. Mais il semble que cette protection, au moins selon l'expérience de la C.E.E., se fasse souvent au détriment de l'agriculture. On touche ici à une autre contradiction des objectifs proposés par l'article 39. Il ne s'agit pas de nier toute possibilité d'atteindre ces objectifs, mais de montrer, selon l'ampleur du problème agricole, que seule une politique beaucoup plus générale de planification des revenus, ou, comme on aime à le répéter, une « politique des revenus », peut constituer une véritable solution. Bien des problèmes soulevés par l'agriculture au cours du développement de la politique agricole de la C.E.E. trouvent leur explication dans l'insuffisance des idées qui sont à la base de cette politique. C'est pour cela que l'on a appelé « naïve », une politique agricole qui ne tient pas compte de l'interdépendance de l'agriculture et de l'ensemble de l'activité économique.

*
* *
*

Jusqu'ici nous avons soulevé des problèmes concernant le prix des produits agricoles ou reliés au prix de ces produits. Évidemment, toute politique agricole qui ne tient pas compte de la situation d'infériorité des prix agricoles et des répercussions de l'accroissement de la production sur les marchés sera une politique agricole « naïve », produit de la « sagesse conventionnelle », pour employer cette expression si chère à Galbraith. Car, malgré toutes les mesures prises, l'état relatif du revenu agricole ne sera pas amélioré. La tâche d'assurer des revenus agricoles comparables aux revenus moyens, et d'éviter par là la formation d'un prolétariat agricole prend une portée nationale, car toute la collectivité a intérêt que les agriculteurs conservent les bénéfices des efforts qu'ils ont faits pour développer la productivité dont les fruits sont répartis à tous.

L'ensemble de cette situation semble avoir sa dernière et plus profonde explication dans l'observation d'Adam Smith citée précédemment, et qui concerne l'aspect extérieur du problème. Mais il y a d'autres raisons, également profondes, qui agissent à l'intérieur du processus agricole et empêchent un développement harmonieux de toutes les branches de l'économie. Nous tâcherons maintenant de saisir les causes internes de la faiblesse de l'agriculture.

Un premier élément de faiblesse ou de rigidité est la ré-utilisation des produits agricoles au sein même de l'entreprise agricole. Par exemple, le cultivateur qui produit les raisins voudra probablement produire aussi le vin ; le cultivateur qui produit le foin voudra nourrir du bétail ; et ainsi de suite. Adam Smith l'avait déjà observé il y a presque deux siècles. « Il est certain que la nature de l'agriculture ne permet pas autant la division du travail ni la séparation des entreprises que l'industrie. Il est impossible de séparer aussi nettement l'entreprise de l'éleveur de bétail de celle du cultivateur de céréales, qu'on peut le faire pour l'entreprise d'un menuisier par rapport à celle du forgeron. Le fileur est presque toujours une personne différente du tisseur, mais le laboureur, le sarcler, le semeur et le moissonneur de céréales sont souvent la même personne. Étant donné que ces travaux réapparaissent au rythme des saisons, il est impossible d'être constamment occupé par un seul de ceux-ci. Cette impossibilité de réaliser la séparation complète des différents travaux de l'agriculture est peut-être la raison pour laquelle l'amélioration des procédés productifs dans ce domaine n'est pas comparable à l'amélioration possible dans l'industrie »⁶. (Traduction de l'auteur de cet article.)

Dans la mesure donc où l'agriculteur multiplie le nombre d'opérations différentes dans la même entreprise, l'agriculture reste faible. Mais la nature de l'entreprise agricole entraîne encore un autre élément de rigidité. Outre la coexistence de différentes opérations, ou procédés productifs, qu'on peut appeler verticale, il y a aussi une coexistence horizontale des différentes opérations. En effet, il n'est pas possible d'occuper la terre par la seule culture des tomates, par exemple, et la laisser alors sans culture pendant une partie de

6. « *The nature of agriculture, indeed, does not admit of so many subdivisions of labour nor of so complete a separation of one business from another as manufactures. It is impossible to separate so entirely the business of the grazier from that of the corn-farmer, as the trade of a carpenter is commonly separated from that of the smith. The spinner is almost always a distinct person from the weaver, but the ploughman, the harrower, the sower of the seed and the reaper of the corn are often the same. The occasions for those different sorts of labour returning with the different seasons of the year, it is impossible that one man should be constantly employed in any of them. This impossibility of making so complete and entire a separation of all the different branches of labour employed in agriculture is perhaps the reason why the improvement of the productive powers in this art does not always keep pace with their improvement in manufactures.* » Adam Smith, *op. cit.*, p. 6.

l'année. Le cultivateur est obligé de procéder à une autre culture pendant l'automne. Il y a plusieurs raisons pour cette alternance. Ne faire qu'une production peut être très risqué, le mauvais temps pouvant endommager la récolte unique. Il est préférable dans une entreprise agricole de s'adonner à différentes productions, pour éviter plus facilement les effets de la ruine d'une récolte. Par ailleurs, la technique agricole exige une certaine rotation des cultures pour éviter d'épuiser les sols. C'est comme si une industrie d'automobiles, par exemple, devait faire des tracteurs une année, puis des chaudières, ensuite de l'outillage, et ne recommencer la production de voitures qu'après quatre ou cinq ans. On comprend, alors, que l'activité agricole ne puisse pas être aussi productive que l'activité industrielle.

Cette complémentarité des activités agricoles touche non seulement la terre mais aussi la main-d'œuvre. Tandis que l'ajusteur, par exemple, a la possibilité d'utiliser son habileté pendant toute l'année et qu'il peut ainsi recevoir le salaire correspondant à tous les jours de l'année, l'émondeur ne peut faire la même chose que pendant le temps de l'émondage. Mais étant donné qu'il ne peut rester oisif le reste de l'année, il devra faire d'autres travaux, parfois aussi difficiles qu'émonder la vigne. Le travail de l'agriculteur est pour cela même plus humain et peut procurer à ce dernier de grandes satisfactions personnelles. Mais, d'un point de vue exclusivement économique, il ne peut réussir à atteindre un degré de spécialisation comparable à celui de l'ajusteur qui répète toujours le même travail.

Toutes ces observations affectent la substance même de l'opération productive agricole et la mettent en état d'infériorité. En résumant les désavantages de l'activité agricole, on pourrait dire qu'il s'agit de l'infériorité de tout procédé « naturel » en face d'un procédé « artificiel ». Les procédés ou les opérations productives biologiques sont moins profitables que les opérations mécaniques : le temps de gestation de la vache, par exemple, n'est pas modifiable. De même, la météorologie joue toujours un rôle de première importance. Dans le même ordre d'idées, un tracteur utilisé dans l'agriculture peut l'être tout au plus deux cents jours par année, tandis que le même tracteur utilisé par une entreprise de construction de routes le sera tous les jours. Tout cela sans parler du travail à la chaîne, ou

de l'automatisation et d'autres avantages mécaniques qui ne peuvent être introduits dans l'agriculture. Il arrive donc que les capitaux investis dans l'agriculture sont toujours relativement importants, leur amortissement étant plus lent que dans les opérations industrielles. En d'autres termes, l'agriculture est moins « mécanisable » que l'industrie ou les services. La coexistence de l'agriculture avec l'industrie en pleine expansion se fait au détriment du revenu agricole et du niveau de vie des cultivateurs. C'est exactement ce qui est arrivé dans les pays de la C.E.E. après la signature du Traité de Rome. Le développement de l'industrie a été très important, celui de l'agriculture aussi. Mais à cause des différences signalées entre les deux secteurs, à la fin, somme toute, la situation de détresse de l'agriculture était plus grande après qu'avant le développement économique et l'essor de la prospérité européenne de l'après-guerre.

En plus d'obliger l'agriculteur à diversifier ses cultures pour éviter l'effet trop direct d'une mauvaise récolte, ce qui constitue un frein à la division du travail, le climat contribue à donner à la production agricole un caractère aléatoire à plus long terme que l'on ne trouve pas dans l'industrie. En plus, en effet, des catastrophes extraordinaires qu'il entraîne, le climat exerce en longue période une influence déterminée sur la production des campagnes. On pourrait, sans doute, calculer avec une certaine précision, sur une longue période, (cinquante ans, par exemple) cette influence du climat sur une année donnée et compter ce coût dans la valeur de la production. Même en couvrant ce risque par une assurance, ce qui n'est pas le cas, on serait là en présence d'un coût qui n'existe pas ailleurs.

Ce risque, par ailleurs, ne comporte pas d'éléments de compensation comparables à ceux des autres branches de l'économie. Dans les opérations de bourse, par exemple, on risque beaucoup. Si l'on perd, on perd tout. Mais si l'on gagne, on réalise un profit substantiel et ce profit constitue la compensation logique du risque couru. Il serait souhaitable que la même chose se produise dans l'agriculture. Mais c'est le contraire qui arrive. Si le temps est mauvais, la récolte est maigre et on doit subir des pertes énormes. Mais si le temps est bon et la récolte est grande, alors les prix agricoles tombent. C'est là une constatation assez courante : une bonne récolte n'entraîne pas des profits extraordinaires, à moins qu'il n'y ait un système de stabi-

lisation des prix, chose qui n'existe pas toujours. Lorsque les cultivateurs pourraient faire un profit extraordinaire, le manque de contrôle des marchés les empêche de tirer de ces circonstances une compensation pour toutes les années mauvaises.

Tout ceci fait d'ailleurs que le cultivateur est dans l'impossibilité de régler l'offre de ses produits. Un ingénieur qui ne serait pas capable de prévoir la production d'énergie électrique d'un barrage sur une période d'un mois, serait probablement mis à la porte immédiatement, par manque de préparation professionnelle. Mais un cultivateur qui ne peut pas prévoir sa récolte de betteraves, qu'il doit ramasser dans un mois, ne peut pas être blâmé : il est incapable de déterminer son offre, car tout dépend d'un élément sur lequel il n'a pas de contrôle : le climat. C'est pour cela que les résultats des opérations agricoles demeurent fort aléatoires. La société en général ne paye pas à l'agriculture les dommages que celle-ci supporte à cause de l'inclémence du temps. Puisqu'il faut quand même payer ces frais, il est peut-être injuste que ce fardeau soit supporté exclusivement par les agriculteurs.

Nous avons mentionné que le fait que l'agriculture soit soumise au rythme biologique entraîne, à court terme, des rigidités dans la production qu'on ne trouve pas dans les autres secteurs. En longue période, il en est aussi de même, ce qui se traduit par un taux de progrès technique particulier. Le lait, par exemple, est un produit obtenu au moyen d'un mécanisme biologique par lequel l'herbe se transforme en lait en des proportions définies et connues d'avance. C'est pour cela que la production du lait est une industrie très vieille, et qu'elle n'a pas enregistré beaucoup de progrès depuis la période néolithique, quand, semble-t-il, ce mécanisme fut découvert.

On dira, évidemment, que la production du lait s'est beaucoup améliorée ; que le rendement d'une vache peut s'accroître énormément avec une alimentation appropriée et avec une sélection généalogique éprouvée. Ce qui est exact, mais tous ces progrès tournent autour de la maison sans ne jamais y entrer. Nous voulons dire que, dans l'industrie on peut, par exemple, améliorer le moteur à explosion et produire des modèles d'avion chaque fois plus perfectionnés. Mais, de temps à autre, il y a innovation ; on passe par exemple du moteur à explosion aux avions à réaction. Évidemment, ce dernier

type de progrès ne se produit pas dans l'agriculture, il s'agit précisément de ces grands sauts technologiques provoqués par une découverte importante, et qui seraient à l'origine des cycles longs décelés pour la première fois par Kondratief et étudiés subséquemment par Schumpeter : à tous les cinquante ans à peu près, un saut technologique fait changer la plupart des procédés industriels et permet d'obtenir des résultats très supérieurs aux précédents. C'est le cas, par exemple, de l'énergie électrique, et ce sera le cas, probablement, de l'automatisation et de l'énergie atomique. Mais chaque fois que cela se produit, un coup très dur est porté à l'agriculture, qui ne peut pas faire de sauts semblables.

On pourrait, par ailleurs, ajouter que certains indices nous autorisent à penser que nous sommes aujourd'hui en présence d'un de ces sauts technologiques. En effet, l'utilisation de l'énergie atomique offre des perspectives sans limites, qui peuvent changer la plupart des procédés industriels traditionnels. En ce qui concerne l'automatisation, on ne saurait nier sa capacité de produire des effets comparables. Il est possible que ces derniers facteurs se soient ajoutés aux difficultés présentes de l'agriculture dans les pays de la C.E.E. et dans les autres pays industrialisés.

La mécanisation agricole a produit d'excellentes améliorations de la productivité agricole, a libéré de la main-d'œuvre et a permis d'abaisser les coûts de production. Mais toutes les machines utilisées dans l'agriculture ne peuvent entrer dans l'intimité des procédés biologiques, chose souvent oubliée par ceux qui croient résoudre tous les problèmes de l'agriculture par la mécanisation. Celle-ci constitue un élément positif, mais elle a ses limites ; et en ce qui concerne le rapport entre l'industrie et l'agriculture, la mécanisation est incapable de provoquer des sauts technologiques comparables à ceux de l'industrie. Elle est donc incapable en elle-même d'assurer aux agriculteurs des revenus équitables.

Considérons, enfin, un élément fondamental du problème : la terre. Cantillon, Petty, Adam Smith et tous les auteurs de la tradition classique nous ont parlé de la rente de la terre, et ont participé à des controverses sur la nature de cette rente. Selon Ricardo, la rente de la terre est « la compensation versée au propriétaire de la terre pour l'usage des pouvoirs originaux et indestructibles de la

terre »⁷. Mais il serait difficile de considérer aujourd'hui ces pouvoirs, comme quelque chose de complètement distinct des autres capitaux. La terre nue ne donne presque rien. Pour cultiver, au moins dans les pays industrialisés, il faut incorporer à la terre beaucoup d'autres capitaux, tels les bâtiments, les nivellations de terrain, le drainage, l'irrigation, la machinerie, le bétail, etc. Ce n'est qu'avec le concours de tous ces capitaux qu'on peut tirer un certain profit de l'activité agricole. C'est pour cela que, même si la terre reste en elle-même un élément indispensable, elle tend à perdre de l'importance relativement. On assiste ainsi à la disparition d'un des avantages de l'agriculture : la rente perçue comme quelque chose de différent de l'intérêt des autres capitaux employés. C'est-à-dire, en tant que revenu tiré d'un certain privilège : posséder les pouvoirs originaux et inépuisables de la terre. Ce privilège est disparu et il faut considérer aujourd'hui que la terre est un élément complètement intégré dans la masse des capitaux investis dans les campagnes.

Par ailleurs, la terre est un élément inerte, tandis que toutes les installations d'une industrie peuvent changer complètement pour donner lieu à une organisation ou à des méthodes de travail complètement nouvelles. La terre est un élément rigide, lié intimement au climat. C'est la raison pour laquelle les capitaux incorporés à la terre partagent cette rigidité et sont moins profitables que les mêmes capitaux quand ils sont au service d'un procédé industriel. Le privilège des agriculteurs, qui jouissaient de la rente de la terre, est donc disparu en faveur de l'ensemble de la société.

Après cette discussion sur les conditions générales de la production agricole comparée aux autres types de production, résumons nos considérations sur la politique agricole telle qu'exprimée dans l'article 39 du Traité de Rome.

Il faut noter d'abord que la rédaction de l'article se ressent encore de la conception dépassée que nous avons appelée « politique agricole naïve », puisqu'on a mis largement l'accent sur l'augmentation de la productivité, au point de considérer celle-ci comme l'objec-

7. « Whenever I speak of the rent of land, I wish to be understood as speaking of that compensation, which is paid to the owner of land for the use of its original and indestructible powers. » David Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London, 1817, p. 5.

tif numéro un. Il est vrai qu'il est ensuite question de l'égalité des revenus, mais après tout ce qu'on a dit, il est clair qu'il n'y a pas de relation de causalité entre les deux objectifs. Toutefois, il faut admettre aussi que le Traité de Rome a servi la cause de l'agriculture, puisqu'à cette occasion, on s'est rendu compte de la complexité du problème.

Il serait injuste, par ailleurs, de vouloir étendre nos conclusions hors des limites de notre champ d'observation. Celui-ci couvre l'économie européenne des années 1950 à 1963. Les phénomènes observés sont fort intéressants, et nous sommes en train d'aborder des questions fondamentales, mais il ne faut pas extrapoler nos conclusions. Ce qui arrive en Europe pendant cette période peut se répéter dans d'autres régions dans des circonstances semblables, mais il est bien possible que dans des circonstances différentes, les rapports entre l'agriculture et le reste du système soient aussi différents.

Quelle serait maintenant la ligne de conduite à adopter ? L'extension des marchés intérieurs constituerait un remède à la situation agricole ; nous avons dit comment le développement du niveau de vie et la réduction de l'effort physique dans les processus de production laissent peu d'espoir de ce côté. Il y aurait aussi l'expansion démographique, mais dans la conjoncture actuelle, c'est là encore une source réduite d'accroissement de la demande. Reste alors à considérer le problème par rapport à l'ensemble de l'économie mondiale.

Le Traité de Rome a aussi aidé à l'étude du rôle du commerce international dans la solution du problème agricole. La libération des barrières douanières, mettant en contact des régions en retard, comme le sud de l'Italie et d'autres régions de la France et de l'Allemagne, avec les régions dans lesquelles il est possible d'accroître la production agricole, a facilité la solution de nombreux problèmes. Les résultats de ce mouvement, qui est en train de se développer à l'intérieur des six pays de la C.E.E., peut nous éclairer beaucoup sur le commerce international des produits agricoles à l'échelle mondiale. Dans les pays sous-développés, les rendements sont très faibles et la production est insuffisante pour nourrir la population. Dans les pays développés, au contraire, plusieurs forces empêchent l'agriculture de jouir d'un revenu suffisant, et par conséquent, d'épanouir toutes ses possibilités productives. Il serait extrêmement avantageux

pour tous que les produits agricoles puissent être dirigés sans obstacles vers les pays sous-développés.

Mais nous nous trouvons ici devant un autre problème assez important. Pour que ce commerce soit possible, il faut que les pays développés, au lieu de ne recourir qu'au système actuel d'aide, de prêts et d'assistance technique, se décident à acheter à bon prix les produits que les pays sous-développés peuvent offrir, sans par ailleurs supprimer d'autres formes d'aide. Il faut donc orienter la consommation des pays développés vers les produits que les pays sous-développés peuvent offrir, et ainsi il deviendra possible pour ces derniers d'acheter les produits agricoles des pays développés.

L'article 40 du Traité de Rome considère certains aspects de la politique agricole en ce qui concerne le problème horizontal, à savoir, le problème de l'intégration des marchés agricoles des six pays en un seul marché. La question la plus difficile à résoudre concerne la formation d'un système uniforme de prix qui permette sans distorsion la libre circulation des marchandises. Étant donné la complexité des problèmes agricoles, on ne peut pas laisser à l'initiative privée la réalisation de cette tâche. Il faut suivre de près le développement de l'intégration. À cet égard, l'article 40 prévoit trois sortes de contrôle pour arriver au Marché Commun :

- a) des règles communes en matière de concurrence,
- b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales du marché,
- c) une organisation européenne du marché.

L'alinéa *a* doit être mis en rapport avec l'article 42, où l'on fait une exception aux règles générales de concurrence établies par une autre section du Traité. Dans l'article 42, on exclut les produits agricoles de ces règles « dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévue à l'article 43, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39 ». Dans le cas de l'agriculture, la libre concurrence, symbole de la réalisation du Marché Commun, est un but à atteindre à la fin du processus, avec des règlements et des dispositions complémentaires, et non une condition du développement du marché comme il arrive dans le cas des produits industriels.

Dans l'article 40, paragraphe 4, on considère aussi la création de plusieurs fonds pour orienter le fonctionnement du marché. La crise actuelle de la C.E.E. est précisément due à une question soulevée à propos de l'application de ce paragraphe.

L'article 41 ne mérite pas de commentaires particuliers en ce qui concerne le premier paragraphe, où l'on propose « une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation économique ». Mais le contenu du deuxième paragraphe est très intéressant. L'on y considère « des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits ». Cette affirmation, quoiqu'elle ait été conçue surtout avec l'idée de défendre la production de différents produits typiques de l'agriculture européenne, serait une disposition légale susceptible d'applications d'une portée beaucoup plus ample, dans la ligne de tout ce qui a été dit auparavant.

L'article 43 est particulièrement intéressant parce qu'il est à l'origine du développement postérieur de la politique agricole de la C.E.E. « Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoquera, dès l'entrée en vigueur du Traité, une conférence des États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins » (paragraphe I).

Cette conférence eut lieu à Stresa (Italie) du 3 au 11 juillet 1958. Les conclusions de cette conférence sont le point de départ de la politique agricole, contenue dans le Traité à l'état embryonnaire. La décision de convoquer sitôt la conférence, et, encore plus, les résultats obtenus, montrent la ferme volonté de faire l'unité de l'Europe qui animait les esprits à cette époque. L'article 43 établit également que « la Commission, en tenant compte des travaux de la conférence prévue au paragraphe 1, présente, après consultation du Comité économique et social, et dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, ainsi que la mise en œuvre des mesures spécialement mentionnées au présent titre » (paragraphe 2).

En effet, en se basant sur les conclusions de la conférence de Stresa, la Commission présenta le 31 décembre 1959, des propositions très réalistes, en s'attaquant aux différents problèmes l'un après l'autre. Déjà dans ces propositions, on a distingué ce qu'on appelle les produits fondamentaux, qui règlent le prix et la production de tous les autres produits dérivés. C'est ainsi que l'attention se porte d'abord sur le blé, les céréales fourragères, le sucre, la viande de bœuf et de porc, les œufs, la volaille, les produits laitiers, les fruits, les légumes verts et le vin. Tous ces produits seront l'objet de règlements plus ou moins achevés, plus ou moins discutés, où l'on a tâché de développer la pensée exprimée dans le paragraphe 3 de l'article 40 : « L'organisation commune sous les formes prévues au paragraphe 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des règlements de prix, de subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation ».

D'un autre côté, le paragraphe 3 de l'article 43, contient une mesure pour engager les États dans la construction du Marché Commun, mesure pleine de sens commun et qui, par la suite, s'est montrée efficace : « si l'organisation commune offre aux États membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause, des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires », l'État opposé doit accepter l'organisation commune et abandonner l'organisation nationale.

L'article 44 contient un procédé très ingénieux adopté par les auteurs du Traité pour favoriser la souplesse des adaptations en vue du Marché Commun, mais tout en laissant aux États membres la possibilité de se défendre contre certaines distorsions du commerce intra-communautaire, détériorations qui mettraient en péril la stabilité des marchés intérieurs. Il s'agit du système connu sous le nom de « prix minima ».

Ce système consiste à établir certains prix minimums pour quelques produits agricoles. Si les importations de ces produits se fai-

saient à un prix inférieur au prix minimum, il deviendrait possible pour l'État en question de prendre deux sortes de mesures :

- a) suspendre ou réduire temporairement les importations,
- b) admettre les importations à condition qu'elles soient faites à un prix supérieur au prix minimum, droits de douane non compris.

Avec ce système, il est possible pour chaque État membre d'éviter un abaissement brusque des prix intérieurs pouvant mettre en danger la situation des cultivateurs et provoquer ainsi des difficultés, non seulement économiques, mais aussi sociales. Le système est intéressant parce qu'il est automatique ; en effet, la liberté d'action des États membres reste limitée, en même temps que ceux-ci disposent d'un élément de défense suffisamment efficace. D'ailleurs, dans le même article 44, on a établi des dispositions pour rendre l'application de ce système plus élastique, car il ne s'agit pas d'une clause contraire à l'esprit général du Traité, mais d'un instrument pour adoucir l'intégration dans le domaine agricole : « 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 » (paragraphe 2).

L'histoire de cette intégration comporte, pourtant, de nombreuses applications de ces systèmes dans chacun des six pays, ce qui a donné lieu à des contestations entre les différentes organisations agricoles des six pays. Mais la cour de justice de la C.E.E. a été instituée pour régler ces litiges, et elle a eu l'occasion d'exercer ses fonctions à plusieurs reprises à cause de l'article 44. Mais, somme toute, l'article a rempli sa fonction qui est d'amortir les coups parfois trop violents, de l'entrée en vigueur des différents règlements. Il constitue une preuve de la sagesse et du réalisme des rédacteurs du Traité.

L'article 45 contient une autre mesure tendant à assurer l'intégration progressive des marchés agricoles. On considère le cas d'un État membre qui a besoin d'importer un certain produit, alors que dans un autre, il y a un excès de production, accompagné de dispositions, établies avant le Traité, en vue de favoriser l'écoulement de

la production. Même si, dans le cadre du Traité, ces opérations ne peuvent être faites à des prix convenables, il est possible pour les États membres intéressés de se mettre d'accord directement, pour conclure des ententes, en établissant le prix le plus convenable, selon la quantité qui est l'objet du commerce en question. Il s'agira d'accords à long terme, mais « la conclusion de ces accords ou contrats intervient au cours de la première étape » (paragraphe 1).

Cet article n'a pas été l'objet d'applications aussi nombreuses que dans le cas de l'article 44, et dans l'ensemble, il s'est montré peu efficace. Mais de toute façon, c'est un élément digne de considération au moment de signer des accords économiques multilatéraux.

Le même commentaire peut être fait au sujet de l'article 46 qui parle des taxes compensatoires en certains cas et sous certaines conditions. L'application en a été très utile pour adoucir les coups de l'intégration. Mais, étant donné que cet article donne aux États membres des pouvoirs qui peuvent mettre en danger l'existence même du Traité — car il peut annuler les résultats des réductions douanières qui sont la substance du Traité — il fut établi que seule la Commission peut fixer le montant de ces taxes.

Les articles 44, 45 et 46 sont donc des mécanismes envisagés pour assouplir les effets de l'intégration économique. Il s'agit de mécanismes du commerce international, qui peuvent être appliqués non seulement à l'agriculture mais à toute sorte de produits. Ils sont plus intéressants du point de vue du commerce international que du point de vue de l'économie agricole.

Enfin, dans l'article 47, dernier article consacré à l'agriculture, le Traité établit le rapport entre la Commission et le Comité économique et social, en ce qui concerne les problèmes de l'agriculture.

Joseph-M. MENDEZ,
docteur en commerce international
(Madrid).

APPENDICES

I

ARTICLES DU TRAITÉ DE ROME CONSACRÉS À L'AGRICULTURE ¹

Article 38 —

(1) Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits.

(2) Sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles.

(3) Les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 46 inclus sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du présent Traité. Toutefois, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ce Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, décide à la majorité qualifiée des produits qui doivent être ajoutés à cette liste.

(4) Le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des États membres.

Article 39 —

(1) La politique agricole commune a pour but :

(a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de la production, notamment de la main-d'œuvre,

(b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,

(c) de stabiliser les marchés,

(d) de garantir la sécurité des approvisionnements,

(e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

(2) Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte :

(a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture, et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles,

1. Collection Jupiter. Recueils Pratiques du Droit des Affaires dans les pays du Marché Commun. Éditions Jupiter, Paris, 1959.

POLITIQUE AGRICOLE DE LA C.E.E.

- (b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns,
- (c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.

Article 40 —

(1) Les États membres développent graduellement pendant la période de transition, et établissent au plus tard à la fin de cette période, la politique agricole commune.

(2) En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles.

Suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après :

- (a) des règles communes en matière de concurrence,
- (b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché,
- (c) une organisation européenne du marché.

(3) L'organisation commune, sous une des formes prévues au paragraphe 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté.

Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes.

(4) Afin de permettre à l'organisation commune visée au paragraphe 2 d'atteindre ses objectifs, il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles.

Article 41 —

Pour permettre d'atteindre les objectifs définis à l'article 39, il peut notamment être prévu dans le cadre de la politique agricole commune :

- (a) une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun ;
- (b) des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits.

Article 42 —

Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil, dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides :

- (a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles,
- (b) dans le cadre de programmes de développement économique.

Article 43 —

(1) Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque, dès l'entrée en vigueur du Traité une conférence des États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.

(2) La Commission, en tenant compte des travaux de la conférence prévus au paragraphe 1, présente, après consultation du Comité économique et social et dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, ainsi que la mise en œuvre des mesures spécialement mentionnées au présent titre.

Ces propositions doivent tenir compte de l'interdépendance des questions agricoles évoquées au présent titre.

Sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, le Conseil statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler.

(3) L'organisation commune prévue à l'article 40, paragraphe 2, peut être substituée aux organisations nationales du marché, dans les conditions prévues au paragraphe précédent, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée :

(a) si l'organisation commune offre aux États membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause, des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires, et

(b) si cette organisation assure aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national.

(4) S'il est créé une organisation commune pour certaines matières premières, sans qu'il existe encore une organisation commune pour les produits de transformation correspondants, les matières premières en cause utilisées pour les produits de transformation destinés à l'exportation vers les pays tiers peuvent être importées de l'extérieur de la Communauté.

Article 44 —

(1) Au cours de la période de transition, pour autant que la suppression progressive des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les États membres est susceptible de conduire à des prix de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39, il est permis à chaque État membre d'appliquer pour certains produits, d'une façon non discriminatoire, et au remplacement des contingents,

dans une mesure qui n'entrave pas l'expansion du volume des échanges prévu à l'article 45, paragraphe 2, un système de prix minimums au-dessous desquels les importations peuvent être :

- soit temporairement suspendues ou réduites,
- soit soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause.

Dans le deuxième cas, les prix minimums sont fixés, droits de douane non compris.

(2) Les prix minimums 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 expansion progressive de ces échanges. Les prix minimums ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les États membres.

(3) Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine des critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minimums et pour la fixation de ces prix.

Ces critères tiennent compte notamment des prix de revient nationaux moyens dans l'État membre qui applique le prix minimum, de la situation des diverses entreprises à l'égard de ce prix de revient moyen, ainsi que de la nécessité de promouvoir l'amélioration progressive de l'exploitation agricole et les adaptations et spécialisations nécessaires à l'intérieur du Marché Commun.

La Commission propose également une procédure de révision de ces critères, pour tenir compte du progrès technique et pour l'accélérer, ainsi que pour rapprocher progressivement les prix à l'intérieur du Marché Commun.

Ces critères, ainsi que la procédure de révision, doivent être déterminés à l'unanimité par le Conseil au cours des trois premières années suivant l'entrée en vigueur du présent Traité.

(4) Jusqu'au moment où prend effet la décision du Conseil, les États membres peuvent fixer les prix minimums, à condition d'en informer préalablement la Commission et les autres États membres, afin de leur permettre de présenter leurs observations.

Dès que la décision du Conseil est prise, les prix minimums sont fixés par les États membres sur la base des critères établis dans les conditions ci-dessus.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut rectifier les décisions prises, si elles ne sont pas conformes aux critères ainsi définis.

(5) À partir du début de la troisième étape, et dans le cas où pour certains produits il n'aurait pas encore été possible d'établir les critères objectifs précités, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut modifier les prix minimums appliqués à ces produits.

(6) À l'expiration de la période de transition, il est procédé au relevé des prix minimums existant encore. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité de 9 voix suivant la pondération prévue à l'article 148, paragraphe

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

2, alinéa 1, fixe le régime à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune.

Article 45 —

(1) Jusqu'à la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, et pour les produits sur lesquels il existe dans certains États membres :

- des dispositions tendant à assurer aux producteurs nationaux l'écoulement de leur production, et
- des besoins d'importation,

le développement des échanges est poursuivi par la conclusion d'accords ou contrats à long terme entre États membres exportateurs et importateurs.

Ces accords ou contrats doivent tendre progressivement à éliminer toute discrimination dans l'application de ces dispositions aux différents producteurs de la Communauté.

La conclusion de ces accords ou contrats intervient au cours de la première étape ; il est tenu compte du principe de réciprocité.

(2) En ce qui concerne les quantités, les accords ou contrats prennent pour base le volume moyen des échanges entre les États membres pour les produits en cause pendant les trois années précédant l'entrée en vigueur du présent Traité, et prévoient un accroissement de ce volume dans la limite des besoins existants en tenant compte des courants commerciaux traditionnels.

En ce qui concerne les prix, ces accords ou contrats permettent aux producteurs d'écouler les quantités convenues à des prix se rapprochant progressivement des prix payés aux producteurs nationaux sur le marché intérieur du pays acheteur.

Ce rapprochement doit être aussi régulier que possible et complètement réalisé au plus tard à la fin de la période de transition.

Les prix sont négociés entre les parties intéressées, dans le cadre des directives établies par la Commission pour l'application des deux alinéas précédents.

En cas de prolongation de la première étape, l'exécution des accords ou contrats se poursuit dans les conditions applicables à la fin de la quatrième année à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, les obligations d'accroissement des quantités et de rapprochement des prix étant suspendues jusqu'au passage à la deuxième étape.

Les États membres font appel à toutes les possibilités qui leur sont offertes en vertu de leurs dispositions législatives, notamment en matière de politique d'importation, en vue d'assurer la conclusion et l'exécution de ces accords ou contrats.

(3) Dans la mesure où les États membres ont besoin de matières premières pour la fabrication de produits destinés à être exportés en dehors de la Communauté en concurrence avec les produits de pays tiers, ces accords ou contrats ne peuvent faire obstacle aux importations de matières premières effectuées à cette fin en provenance de pays tiers. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable si le Conseil décide à l'unanimité d'octroyer les versements nécessaires pour compenser

POLITIQUE AGRICOLE DE LA C.E.E.

l'excès du prix payé pour des importations effectuées à cette fin sur la base de ces accords ou contrats, par rapport aux prix rendus des mêmes fournitures acquises sur le marché mondial.

Article 46 —

Lorsque dans un État membre un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre État membre, une taxe compensatoire à l'entrée est appliquée par les États membres à ce produit en provenance de l'État membre où l'organisation ou la réglementation existe, à moins que cet État n'applique une taxe compensatoire à la sortie.

La Commission fixe le montant de ces taxes dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre ; elle peut également autoriser le recours à d'autres mesures dont elle définit les conditions et modalités.

Article 47 —

En ce qui concerne les fonctions à accomplir par le Comité économique et social en application du présent titre, la section de l'agriculture a pour mission de se tenir à la disposition de la Commission en vue de préparer les délibérations du Comité, conformément aux dispositions des articles 197 et 198.

II

LISTE PRÉVUE À L'ARTICLE 38 DU TRAITÉ

— 1 —	— 2 —	— 1 —	— 2 —
Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits	Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits
—	—	—	—
Chapitre 1	<i>Animaux vivants.</i>	05.15	Produits d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs ; animaux morts des chapitres 1 ou 3, impropres à la consommation humaine.
Chapitre 2	<i>Viandes et abats comestibles.</i>		
Chapitre 3	<i>Poissons, crustacés et mollusques.</i>		
Chapitre 4	<i>Lait et produits de la laiterie ; œufs d'oiseaux, miel naturel.</i>	Chapitre 6	<i>Plantes vivantes et produits de la floriculture.</i>
Chapitre 5		Chapitre 7	<i>Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires.</i>
05.04	Boyaux, vessies et estomacs d'animaux, entiers ou en morceaux, autres que ceux de poissons.	Chapitre 8	<i>Fruits comestibles ; écorces d'agrumes et de melons.</i>

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

— 1 —	— 2 —	— 1 —	— 2 —
Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits	Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits
Chapitre 9	Café, thé et épices, à l'exclusion du maté (n° 09.03).	15.12	Graisses et huiles animales ou végétales hydrogénées, même raffinées mais non préparées.
Chapitre 10	Céréales.	15.13	Margarine, simili-saindoux et autres graisses alimentaires préparées.
Chapitre 11	Produits de la minoterie ; malt ; amidons et féculés ; gluten ; inuline.	15.17	Résidus provenant du traitement des corps gras ou des cires animales ou végétales.
Chapitre 12	Graines et fruits oléagineux ; graines, semences et fruits divers ; plantes industrielles et médicinales ; pailles et fourrages.	Chapitre 16	Préparation de viandes, de poissons, de crustacés et de mollusques.
Chapitre 13 ex 13.03	Pectine.	Chapitre 17	
Chapitre 15		17.01	Sucres de betteraves et de canne, à l'état solide.
15.01	Saindoux et autres graisses de porc pressées ou fondues ; graisse de volailles pressée ou fondue.	17.02	Autres sucres ; sirops ; succédanés du miel ; même mélangés de miel naturel ; sucres et mélasses caramélisés.
15.02	Suifs (des espèces bovine, ovine et caprine) bruts ou fondus, y compris les suifs dits « premiers jus ».	17.03	Mélasses, même décolorées.
15.03	Stéarine solaire ; oléo-stéarine ; huile de saindoux et oléo-margarine non émulsionnée, sans mélange ni aucune préparation.	Chapitre 18	
15.04	Graisses et huiles de poissons et de mammifères marins même raffinées.	18.01	Cacao en fèves et brisures de fèves, brutes ou torréfiées.
15.07	Huiles végétales fixes, fluides ou concrètes, brutes, épurées ou raffinées.	18.02	Coques, pelures, pellicules et déchets de cacao.
		Chapitre 20	Préparations de légumes, de plantes potagères, de fruits et d'autres plantes ou parties de plantes.

POLITIQUE AGRICOLE DE LA C.E.E.

— 1 —	— 2 —	— 1 —	— 2 —
Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits	Numéros de la Nomenclature de Bruxelles	Désignation des produits
—	—	—	—
<i>Chapitre 22</i>		<i>Chapitre 45</i>	
22.04	Mouûts de raisins partiellement fermentés, même mutés autrement qu'à l'alcool.	45.01	Liège naturel brut et déchets de liège ; liège concassé, granulé ou pulvérisé.
<i>Chapitre 22</i>		<i>Chapitre 54</i>	
22.05	Vins de raisin frais ; mouûts de raisins frais mutés à l'alcool (y compris les mistelles).	54.01	Lin brut, roui, teillé, peigné, ou autrement traité, mais non filé ; étoupes et déchets (y compris les effilochés).
22.07	Cidre, poiré, hydromel et autres boissons fermentées.	<i>Chapitre 57</i>	
<i>Chapitre 23</i>	<i>Résidus et déchets des industries alimentaires ; aliments préparés pour animaux.</i>	57.01	Chanvre (<i>cannabis sativa</i>) brut, roui, teillé, peigné ou autrement traité, mais non filé ; étoupes et déchets (y compris les effilochés).
<i>Chapitre 24</i>			
24.01	Tabacs bruts ou non fabriqués ; déchets de tabac.		