

Rapport sur la mise en place d'un marché agricole commun (25 janvier 1956)

Légende: Le 25 janvier 1956, le Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, dit comité Spaak, livre ses premières réflexions sur l'établissement d'un marché commun agricole en Europe.

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

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_la_mise_en_place_d_un_marche_agricole_commun_25_janvier_1956-fr-f30b70c6-a6c9-4cad-8278-bdd74ace5644.html

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



Rapport sur la mise en place d'un marché agricole commun (25 janvier 1956)

Agriculture

1) Le Rapport de la Commission du marché commun balance entre l'affirmation que l'agriculture n'est qu'une partie des économies nationales et la remarque que les conditions économiques et sociales en font un cas particulier dans l'économie. Il paraît nécessaire de dépasser ces oppositions pour dégager dans ce domaine un certain nombre de principes concrets.

a) On ne peut concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est en particulier une condition de l'équilibre des échanges entre les différentes économies des Etats membres. Une action dans le domaine de l'agriculture doit déjà faire partie des premières étapes.

b) Il va de soi qu'il faut trouver les moyens d'appliquer les principes du marché commun à l'agriculture, en particulier, la suppression progressive des contingents et des droits de douane. Toutefois, ces règles ne suffisent pas, car, même dans le domaine des réglementations extérieures, la protection agricole prend d'autres formes, en particulier, les monopoles d'achat par des organismes publics, semi-publics ou par des organismes professionnels, les prohibitions temporaires en fonction du calendrier, les régimes d'autorisations spéciales.

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

2) Sans doute, doit-on reconnaître les problèmes spéciaux qui résultent de la structure sociale de l'agriculture à exploitation essentiellement familiale, de la nécessité primordiale d'une stabilité dans les approvisionnements, de l'instabilité du marché du fait de l'influence des conditions atmosphériques et de l'inélasticité de la demande pour certains produits. En outre, on doit constater les très grandes différences de rendement, de prix de revient et de prix de vente qui séparent les différentes fractions de l'agriculture européenne, encore qu'il s'en constate parfois d'aussi grandes à l'intérieur d'un même pays.

En revanche, on ne saurait sous-estimer les éléments qui facilitent la constitution d'un vaste marché agricole en Europe :

a) pour les produits périssables, la protection géographique tend par elle-même à tempérer la concurrence sur le marché commun ;

b) pour une partie importante des produits dont la consommation n'est pas élastique, les pays de la communauté, pris ensemble, apparaissent largement déficitaires et doivent recourir à des importations considérables ;

c) pour les produits plus riches, la consommation par tête est très inégale et pourrait être très largement développée.

3) Un fait capital de l'économie agricole est l'inélasticité de la production, qui est liée au sol. Ce fait comporte deux conséquences :

a) d'une part, la crainte que certaines productions viennent submerger les autres est très largement vaine ;

b) mais, par ailleurs, il manque l'élément d'équilibre automatique qui résulte du relèvement des prix de revient qui accompagnerait le développement de la production dans les régions où ils sont les plus favorables.

Il résulte de ces faits qu'une période de transition est particulièrement nécessaire en matière agricole et que des procédés spéciaux d'éclusage pour permettre une résorption progressive des différences de prix peuvent avoir à être mis en place.

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

Les mesures de transition et le régime final devront tenir compte du caractère périssable ou durable des produits, du caractère élastique ou inélastique de la demande pour ces produits.

4) Pour assurer cette transition et faciliter le fonctionnement du marché commun, il doit naturellement être fait application à l'agriculture des dispositions générales prévues par ailleurs.

a) Le fonds de réadaptation offre de couvrir la moitié des dépenses qu'entraîne le réemploi productif des travailleurs dans le cas de fermeture totale ou partielle ou de reconversion des entreprises et pour la couverture des frais de relogement, de reclassement professionnel ou de maintien d'un revenu pendant la transformation de l'entreprise appelée à réemployer les travailleurs temporairement licenciés. Le fonds de réadaptation doit concourir dans les mêmes conditions aux dépenses engagées à ces titres par les Etats en ce qui concerne les travailleurs agricoles, y compris les petits exploitants indépendants qui seraient amenés à se reclasser dans d'autres activités économiques.

b) Le fonds d'investissements mettra, par l'intermédiaire des Etats, des sommes à la disposition des entreprises pour leur reconversion et, par ailleurs, pourra contribuer directement au financement d'opérations d'envergure intéressant l'équipement de base ou la mise en valeur de certaines régions. L'agriculture pourra être un bénéficiaire direct et se trouvera être un bénéficiaire indirect de ces opérations.

c) En ce qui concerne les subventions, on a noté qu'étaient seules incompatibles avec le marché commun celles qui faussaient la concurrence en apportant un avantage arbitraire à certaines activités. Dans la mesure où une politique de localisation (Standortpolitik) attache une importance au maintien ou au développement de certaines activités dans certaines régions en fonction des effets indirects qui en résultent pour le développement de ces régions, les subventions appropriées ne tendent qu'à compenser pour les industries intéressées les désavantages directs qu'elles subissent à cette fin. Elles ne sont donc pas considérées comme incompatibles avec le marché commun et cette considération vaut pour l'agriculture de certaines régions spéciales (montagnes) aussi bien qu'elle peut contribuer au développement d'activités décentralisées susceptibles de réabsorber des agriculteurs en surnombre ou de leur offrir un emploi de complément.

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

a) Etant donné l'importance de la sécurité dans les approvisionnements agricoles, quel est le degré de couverture des besoins par ses ressources propres que la communauté entend réaliser dans ce domaine ou, au contraire, la spécialisation qu'elle entend développer en fonction de l'économie mondiale et de positions exportatrices ?

b) Etant reconnu que le progrès économique comporte une réduction progressive de la part de la population active employée dans l'agriculture, quels sont la mesure et le rythme des transferts qui peuvent être opérés vers d'autres activités et, en particulier, comportent-ils la création d'autres activités décentralisées pour

réabsorber sur place, soit à temps complet, soit à temps partiel, la force de travail ainsi libérée ?

c) Compte tenu du fait que, pour certains produits, le libre jeu du marché conduit, suivant les récoltes, à de très grandes fluctuations des prix, quel est le degré de stabilisation que l'on entend réaliser et plus particulièrement pour quels produits ?

d) Compte tenu des marges de développement de la consommation pour certains produits dans certaines régions de la communauté, quels sont ceux pour lesquels on s'efforcera de hâter ce développement ?

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

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

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

Pour commencer à éliminer progressivement les obstacles aux échanges à l'intérieur de la communauté et les disparités dans les réglementations établies à l'abri de ces obstacles, on ne saurait attendre la formulation et la mise en place de la politique commune qui s'y substituera, sous peine que l'effort de conception et d'organisation ne tarde indéfiniment à être engagé. C'est au contraire la création méthodique du marché commun qui provoquera à temps l'action nécessaire.

On est ainsi amené à définir un régime final et des procédures de transition, tant à l'intérieur de la communauté que dans les relations avec les pays tiers.

6) La règle générale est qu'à la fin de la période de transition et tant dans les relations avec l'extérieur qu'à l'intérieur du marché, il ne peut subsister de réglementations qui soient isolées et différentes Etat par Etat, mais qu'elles devront soit avoir disparu, soit être remplacées par un régime commun.

Il y a là une conséquence nécessaire de la suppression progressive des droits de douane et des contingents à l'intérieur de la communauté.

Les objectifs à assigner à un tel régime doivent être la stabilisation des marchés, la sécurité dans les approvisionnements, le maintien d'un niveau suffisant de revenu pour les entreprises agricoles normalement productives, un caractère graduel dans les ajustements nécessaires des structures de l'agriculture.

A. Régime extérieur

On rappellera que le G.A.T.T. donne, en ce qui concerne les échanges extérieurs de produits agricoles, certaines latitudes qui dérogent au droit commun.

a) On s'efforcera de limiter la protection vis-à-vis de l'extérieur à des droits de douane, naturellement assortis de mesures de défense anti-dumping, de préférence à une protection contingente, sous réserve cependant des produits où les caractéristiques particulières de la production ou du marché appellent les mesures prévues ci-dessous aux points b) et c).

b) Les protections contingentes seront, autant que possible, non permanentes, mais saisonnières.

c) Les régimes de monopole des importations et de revente sur le marché intérieur à un prix fixé seront limités aux produits pour lesquels la demande est inélastique (céréales) et leur portée devrait être d'écarter autant que possible les interventions directes à l'intérieur du marché grâce aux moyens qu'ils fournissent de déterminer indirectement le niveau des prix.

B. Régime intérieur

Les caractéristiques du marché et les conditions de développement pour certaines productions agricoles rendent nécessaires certains mécanismes stabilisateurs, par exemple par stockages, garanties de prix, etc. L'organisation ainsi conçue, loin d'être contraire au marché commun, pourra être beaucoup plus efficacement assurée dans un marché commun que par six pays agissant en ordre dispersé. Pour la préparer, il sera nécessaire d'établir un bilan prévisionnel des ressources et des consommations, qui conditionne l'action de développement de la consommation, les mesures à prendre à l'égard des excédents et enfin les degrés de protection nécessaires.

7) Au cours de la période de transition qui doit aboutir à la réalisation progressive du marché commun agricole, il convient de réduire au minimum les dispositions qui s'écarteraient des méthodes générales prévues par ailleurs :

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

b) En ce qui concerne la suppression progressive des contingents, on n'exclura ni leur élargissement régulier d'année en année, ni le raccourcissement progressif de la période de l'année au cours de laquelle il en est fait application. Toutefois, pour certains produits, le marché est si sensible à certains moments qu'une méthode spéciale devra aussi pouvoir être appliquée, celle de l'arrêt des importations quand les prix de vente sont au-dessous d'un certain niveau.

Pour l'application de cette méthode, le niveau critique établi d'abord unilatéralement par chaque Etat devra être progressivement abaissé jusqu'au niveau intérieur le plus bas des autres Etats de la communauté, accru des transports jusqu'au marché considéré, à moins que la fixation d'un niveau minimum de prix pour l'ensemble de la communauté soit opérée avant l'achèvement de ce processus.

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

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

L'élagage progressif des réglementations destinées à disparaître ou la constitution progressive d'une organisation commune qui s'y substituerait résulteront de l'élaboration de ces normes dont les différentes réglementations devront concurremment s'approcher ou auxquelles répondront les nouvelles règles à adopter en commun.

8) Sans doute, les mesures d'organisation pour l'ensemble du marché se substituant aux réglementations nationales comportent le risque de créer un vaste ensemble protégé contre l'extérieur et alignant ses prix sur les exploitations marginales internes. Il est essentiel de distinguer entre la concurrence normale des pays

tiers et celle qui résulte de pratiques de dumping.

Il convient de reconnaître que la création d'une communauté comporte, pour certains de ses membres, la renonciation à l'avantage que, par leurs importations, ils tiraient des prix de dumping faits par certains pays tiers. Ce n'est pas donner à la production d'autres pays de la communauté une préférence anormale, mais seulement appliquer les règles du jeu que d'acheter leurs produits quand leurs prix sont raisonnables en comparaison des prix intérieurs des pays tiers, sans prétendre les ramener aux prix auxquels les pays tiers s'efforcent d'écouler leurs surplus.

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

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

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