



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

L'affrontement des courants de pensée libéral et planificateur dans l'élaboration de la politique agricole commune

M. François Clerc

Citer ce document / Cite this document :

Clerc François. L'affrontement des courants de pensée libéral et planificateur dans l'élaboration de la politique agricole commune. In: Économie rurale. N°78, 1968. Les nouveaux facteurs de localisation de la production agricole dans la C. E. E. pp. 13-24;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1968.2022>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1968_num_78_1_2022

Fichier pdf généré le 08/05/2018

L'AFFRONTMENT DES COURANTS DE PENSEE LIBERAL ET PLANIFICATEUR DANS L'ELABORATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

par François CLERC

Administrateur principal à la Commission des Communautés européennes

Un procès mal engagé

S'il est un débat qui s'engagea dès qu'il fut question de créer un marché commun européen, c'est bien celui qui opposa les tenants du libéralisme et ceux de la planification. Il ne manque pas de procès mal jugés parce que mal instruits. On peut se demander si celui-là n'en fut par un, faute d'une clarification suffisante de la terminologie.

Libéralisme et planification s'opposent-ils vraiment et si oui, en quelles circonstances et comment ?

En premier lieu, s'opposent ceux qui sont partisans d'une politique économique générale (ou de politiques sectorielles) et ceux qui y sont hostiles. Distinction à vrai dire un peu brutale car il y a toute une gamme de situations intermédiaires et l'inexistence même d'interventions du pouvoir politique dans l'économie traduit parfois la volonté délibérée de laisser jouer les forces naturelles plutôt que d'être obligés de contrecarrer, sous l'influence de certains groupes socio-professionnels, des évolutions jugées opportunes (ce qui est une forme de politique)... Dans le cas où il existe une politique économique, la planification apparaît tout d'abord comme un effort de présentation simultanée de l'ensemble des mesures envisagées, effort qui correspond d'abord à un besoin de clarté pour

mieux discerner ce qu'il y a lieu de faire et qui, dans le domaine pratique, permet de vérifier leur cohérence. D'autre part, la politique économique poursuivie peut avoir en vue des objectifs à court, moyen ou long terme ; la planification vise à dégager une « représentation de l'avenir » lointain que l'étude du « marché ne fournit que très incomplètement » (1) et qui par conséquent permet de développer une politique à moyen et long terme.

En second lieu, s'opposent deux types de comportement de l'Etat vis-à-vis des entreprises : ou bien le *libéralisme*, c'est-à-dire la liberté pour les entreprises d'investir, de produire et de vendre comme elles l'entendent, liberté que l'évolution spontanée des firmes vers le cartel ou le trust oblige normalement à assortir des mesures d'autorité pour rétablir la concurrence, ou bien *l'interventionnisme*, c'est-à-dire la présence active de l'Etat sur les marchés pour modifier les prix, sa participation aux décisions des entreprises et même la détermination par voie d'autorité de ce que chacune doit produire. Dans ce dernier cas, il se trouve que l'on parle encore de planification, une planification qui, à la vérification de la cohérence, ajoute l'interventionnisme poussé au degré le plus élevé. Un Allemand

(1) Préparation du V^e Plan. Rapport sur les principales options. J.O. du 23 décembre 1964.

de la République fédérale, selon qu'il regarde vers l'Est ou vers l'Ouest, recueille deux sens très différents pour le mot « planification », d'où peut-être la raison des âpres débats rappelés plus haut...

On peut, au nom du libéralisme, être opposé à la planification du type Est parce que, sans être hostile à l'existence d'une politique économique, on est opposé à toute emprise de l'État sur la vie économique, emprise génératrice de restriction des libertés individuelles, d'oppression... On peut, au nom du libéralisme, être opposé à la planification du type Ouest parce qu'on ne croit pas qu'il soit possible de prévoir l'avenir lointain, les travaux dits de planification étant jugés des exercices de style sans portée pratique dès l'instant où ils ne sont contraignants pour personne (et ils ne peuvent l'être en économie libérale) ; on peut, au nom du libéralisme, être opposé à la planification parce qu'on pense que les ajustements au jour le jour que réalise le marché, sont au total, quelle que soit la longueur de la période considérée, plus judicieux que ce que les meilleurs économistes peuvent souhaiter à l'avance.

Le sel particulier de ce débat transposé dans le domaine agricole est que peu de gens sont suffisamment indifférents à l'opinion publique agricole pour prôner le libéralisme absolu, qu'un interventionnisme croissant est de règle depuis plusieurs générations, qu'à bien considérer les choses, la plupart des solutions ne peuvent se dégager qu'à long terme et que l'interventionnisme à court terme n'en rapproche pas, c'est le moins qu'on en puisse dire. Confrontée à ce dilemme libéralisme-planification, comment s'en est tirée la Communauté économique européenne dans l'élaboration de sa politique agricole ? C'est ce que nous voudrions examiner.

Nous avons résolu de dresser d'abord la toile de fond libérale du marché commun pour, dans un second temps, montrer comment la politique interventionniste absolument nécessaire à la réalisation du marché commun agricole a accommodé le libéralisme de principe et, pour finir, en a tiré une partie de sa force et de son efficacité. Nous nous demanderons pour terminer si, l'évolution des idées aidant, la politique agricole commune, d'un côté, l'ensemble de la politique économique européenne de l'autre (ou les deux ensemble), n'en viendront pas bientôt à une certaine forme de planification.

Le néo-libéralisme du traité

Que le Marché commun soit d'inspiration libérale, c'est-à-dire qu'il fasse fond sur la libre compétition entre entreprises, les textes ne manquent pas pour le démontrer ! « Les avantages (dans le domaine technique de la production) ne peuvent... être obtenus que... s'il est mis fin aux pratiques par lesquelles la concurrence est faussée entre les

producteurs... » (2). « L'action de la Communauté comporte... l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché commun » (3). « Quel est le rôle des pouvoirs publics... ? Il s'agit de créer un cadre d'organisation afin de permettre à la concurrence, base de l'économie de marché, de rester praticable et afin de garantir une concurrence efficace et loyale » (4). « Dès le début, les fondateurs de la Communauté rencontrèrent la question fondamentale : A qui confier la coordination des programmes des nombreux participants aux innombrables marchés partiels inclus dans le Marché commun ? Leur réponse fut claire : non pas à un groupe de planificateurs, mais à une concurrence loyale, fondée sur le rendement individuel » (5). Cette concurrence est « la condition indispensable pour réaliser une répartition rationnelle des activités économiques et pour garantir une confrontation équitable des forces productrices » (6). C'est ce que M. Paul Reuter, après d'autres, désigne sous le nom de « néo-libéralisme », de « concurrence réglée » impliquant des interventions des pouvoirs publics pour en assurer le maintien (7).

Le marché a donc une fonction privilégiée à jouer et, sur ce marché libéré, les entreprises ont le rôle moteur. M. von der Groeben déclarait : « Quelles mesures doivent être prises pour faciliter l'adaptation des entreprises à la deuxième révolution industrielle actuellement en cours, caractérisée par la cybernétique, l'automatisation, l'énergie atomique et la technique des fusées ?... Je dis bien faciliter, car selon notre ordre économique fondé sur la liberté, l'initiative... doit venir chaque fois de l'entrepreneur lui-même » (8).

Cette insistance apportée à souligner le rôle et les mérites de la concurrence correspond certes à une analyse du fonctionnement de l'économie. Elle

(2) Rapport des chefs de délégation aux Ministres des Affaires étrangères (rapport Spaak) du 21 avril 1956.

(3) Traité de Rome - article 3.

(4) Von der GROEBEN (H.), membre de la Commission de la C.E.E. — Le rôle de la concurrence dans le Marché commun. Les documents « Communauté européenne », n° 42, mai 1967, p. 4.

(5) Von der GROEBEN (H.). — « Wettbewerbspolitik in der E.W.G. » in *Wirtschaft und Wettbewerb* - vol. 11, n° 6, pages 373 à 396 - juin 1961 — Traduction française dans le supplément au bulletin de la C.E.E. - juillet-août 1961 - p. 4 et 5.

(6) Premier rapport général de la Commission sur l'activité de la Communauté, Bruxelles - 1958 - p. 61.

(7) REUTER (Paul). — Organisations européennes. P.U.F. Collection Thémis, 1965, p. 184.

(8) Discours de M. H. von der Groeben devant le Parlement européen à Strasbourg le 16 juin 1965.

a aussi des racines philosophiques : « L'ordre économique fondé sur (la) concurrence... présente... un avantage politique, sociologique et juridique décisif, puisqu'il garantit un maximum de liberté personnelle à tous les participants du marché » (9). Mais elle correspond également à de réelles nécessités institutionnelles : « Les auteurs du Traité ont eu... une raison impérieuse de laisser à la concurrence le soin de coordonner le processus économique car une économie qui serait, ne fut-ce qu'en partie, dirigée par les autorités et non par le marché, ne serait possible que s'il existait un pouvoir de décision communautaire doté de vastes prérogatives... Les institutions communautaires ne possèdent pas de pouvoirs de ce genre. En l'état actuel de l'intégration politique, on ne saurait d'ailleurs songer à transférer à un pouvoir central des attributions aussi vastes » (9). M. Paul Reuter note de son côté que « l'orientation libérale suscite un dynamisme d'unification bien plus intense » et que « l'obstacle à l'unification est constitué par les interventions nationales : en effet, celles-ci — par leurs diversités inévitables — sont contraires à l'unification » (10).

Appliquant ces principes, le traité de Rome a déclaré « incompatibles avec le Marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun, et ceux qui notamment consistent à :

a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente... ;

b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, ... ;

c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement » (11).

Il a interdit encore aux entreprises « d'exploiter de façon abusive une position dominante » (12), de pratiquer le dumping (13). Il déclare enfin « incompatibles avec le Marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la

concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » (14).

Des dispositions très strictes sont prévues pour la mise en œuvre de ce qu'on a appelé la « politique de concurrence ».

Mais la politique de concurrence — celle qui consiste à intervenir pour ne plus avoir à intervenir — n'est pas la seule que le Traité de Rome a prévu. Comme l'écrit J.-F. Deniau (15), le rapport Spaak était déjà un « compromis entre une tendance libérale et » « des pays, comme la France, plus inquiets des conséquences de ce strict libéralisme », ce qui a abouti à prévoir dans le Traité de Rome que la politique de conjoncture serait considérée comme une question d'intérêt commun (16), que les politiques économiques seraient coordonnées (17), qu'il y aurait une politique commerciale commune (18), à vrai dire rendue inéluctable par l'union douanière, une politique sociale (19) et enfin des politiques sectorielles dans deux domaines : les transports (20) et l'agriculture (21).

(14) Traité de Rome (art. 92 § 1^{er}). La force de cet article est d'ailleurs moindre que ne le voudrait la logique interne de la doctrine et que ne le laisserait supposer une lecture un peu rapide, l'incompatibilité des aides étant subordonnée au fait qu'elles « affectent » les échanges entre les Etats membres. Si le mot « affecter » doit être interprété dans son sens fort (« exercer une action sur » quel que soit le sens de cette action), les aides qui, à l'intérieur d'un pays faussent la concurrence entre entreprises ou entre régions, ne sont pas visées par cet article pour autant que les échanges n'en sont pas affectés. Les Etats membres semblent toujours libres d'aider les artisans chauffeurs de taxis ou les coopératives de chauffeurs de taxis, même si c'est au détriment des sociétés propriétaires de taxis, ... De même ils semblent toujours libres de favoriser le développement d'une production qui ne donne pas lieu à des échanges intercommunautaires et qui n'a pas de produit de substitution donnant lieu à de tels échanges. La portée de cet article se trouve encore amoindrie par le fait qu'il déclare par la suite (§ 3) que « peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun... les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

(15) DENIAU (J.-F.). — Le Marché commun - P.U.F. (Que sais-je) n° 778, 5^e édition, p. 41.

(16) Traité de Rome (art. 103).

(17) Traité de Rome (art. 105).

(18) Traité de Rome (art. 110 et suiv.).

(19) Traité de Rome (art. 117 et suiv.).

(20) Traité de Rome (art. 74 et suiv.).

(21) Traité de Rome (art. 39 et suiv.).

(9) Discours de M. H. von der Groeben devant le Parlement européen le 19 octobre 1961.

(10) REUTER (Paul). — Ouvrage cité, p. 189.

(11) Traité de Rome (art. 85 - § 1).

(12) Traité de Rome (art. 86).

(13) Traité de Rome (art. 91).

UNE POLITIQUE AGRICOLE INTERVENTIONNISTE

Le Traité de Rome contient l'affirmation que « l'action de la Communauté comporte... l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture » (22). Il en fixe les buts (23) qui sont à la fois d'ordre conjoncturel (stabiliser les marchés par exemple) et d'ordre structurel (accroître la productivité), les objectifs finaux étant d'ordre social : niveau de vie équitable pour la population agricole et prix raisonnables pour les consommateurs.

Le Traité de Rome indique aussi les moyens à mettre en œuvre dont les principaux (24) sont rassemblés sous le nom générique d'organisation commune des marchés agricoles pouvant prendre en théorie trois formes : règles communes en matière de concurrence, coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché, organisation européenne du marché (25). On sait que les « organisations communes de marché » par groupes de produits mis en place (26) puisent dans l'arsenal de mesures prévues par le Traité qui prévoit des réglementations de prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des divers produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation (27).

Politique agricole et concurrence

Comment la Communauté concilie-t-elle cette politique très interventionniste dans ses moyens, avec la partie de sa philosophie économique d'essence libérale ? Sur le plan juridique, la réponse est fournie par le Traité lui-même (28) qui prévoit que « 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 ».

Ayant à décider en la matière, de quels principes économiques s'est inspiré le Conseil ? Il a d'abord affirmé que « l'application à la production agricole

des règles de concurrence prévues au traité constitue l'un des éléments de la politique agricole commune » (29). Il ne s'agit pas d'une adhésion gratuite à une quelconque doctrine libérale, mais effectivement d'un élément indissociable de la politique suivie.

En effet, « l'unification des marchés de produits agricoles... tend vers une localisation des productions en fonction des conditions naturelles et économiques, l'activité agricole de chaque région devant être ainsi orientée dans le sens le plus rationnel du point de vue de l'économie générale » (30). Ce résultat, pour être atteint par les mécanismes de marché, implique que les producteurs agricoles soient libres de produire et de vendre ce qu'ils veulent, que pour un producteur donné les prix soient uniformes pour toutes les quantités vendues, que les produits circulent librement et que les prix se forment spontanément entre certaines limites. Tels sont les premiers principes de la politique de concurrence implicitement admis (31). Pour le prix des céréales, on a confirmé en quelque sorte la libre différenciation du prix dans l'espace en prévoyant des prix d'intervention dérivés dégressifs à mesure que l'on s'éloigne des lieux de consommation (32).

Du fait des organisations communes de marché, les prix à la production sont soutenus (soit directement, soit par l'intermédiaire des prix de gros), c'est-à-dire qu'ils ne peuvent baisser en-dessous de certains seuils. Il y a là une grave entorse délibérée à la concurrence dont M. von der Groeben dit que « dans (un) sens dynamique, (elle) est la possibilité pour chaque concurrent de s'étendre au détriment

(22) Traité de Rome (art. 3 - d).

(23) Traité de Rome (art. 39).

(24) Il est aussi prévu une coordination des efforts entrepris dans le domaine de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, ainsi que des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits (art. 41).

(25) Traité de Rome (art. 40 § 2).

(26) Céréales - Riz - Pommes de terre de féculerie - Viande de porc - Œufs - Volailles - Viande bovine - Lait et produits laitiers - Matières grasses - Fruits et légumes.

(27) Traité de Rome (art. 40 § 2).

(28) Traité de Rome (art. 42).

(29) Règlement n° 26 du 4 avril 1962 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles - J.O. du 20-4-1962.

(30) La politique régionale dans le marché commun. Les documents Communauté européenne, n° 4, juin 1965, p. 17.

(31) Ni le traité, ni aucun règlement ne les mentionne. Ils découlent de ce que le contraire n'est pas stipulé alors que certaines réglementations nationales antérieures dont la réglementation communautaire prend la place allaient dans un sens différent (quantum pour les céréales en France par exemple). Il y a une exception provisoire pour le prix du sucre qui est dégressif avec les quantités produites. En France, les plantations de vigne restent réglementées, ce qui constitue une autre exception, mais elle n'est qu'apparente : les produits de la vigne ne font pas encore l'objet d'une organisation commune de marché au plein sens du terme.

(32) Règlement n° 19 du 4 avril 1962, art. 5 et 7, puis règlement n° 120/67/CEE du 13 juin 1967, art. 4.

d'autres concurrents » (33). C'est ainsi que le marché commun a permis aux fabricants de réfrigérateurs italiens, grâce à leur bas prix de vente, d'éliminer du marché une bonne partie de leurs homologues du Bénélux et de mettre à mal la production française. A supposer que les producteurs beaucerons puissent étendre suffisamment leurs emblavures pour rendre inutile la production de blé des Bavares, ils ne peuvent les éliminer en tant que producteurs en vendant à bas prix parce que précisément il existe pour les céréales des systèmes de soutien des prix sans équivalent pour les réfrigérateurs.

Rôle éminent des prix

Pour un grand nombre de produits agricoles, ce n'est pas le libre jeu de l'offre et de la demande qui, par le biais de prix qui subiraient des variations de vastes amplitudes, détermine le volume de la production. Les prix agricoles minimum (34) résultent d'une décision du Conseil des Ministres sur proposition de la Commission. La doctrine est qu'en fixant les prix agricoles, le Conseil décide par la même occasion de la localisation de la production dans les différents types d'exploitations et selon les régions, ainsi que du volume total de la production.

Ce rôle éminent des prix implique que les décisions du Conseil ne soient pas rendues inopérantes, voire viciées, par l'octroi de subventions qui viendraient en dehors de toute règle communautaire (35) hausser certains prix dans certaines circonstances ou par des accords ou pratiques entre entreprises qui empêcheraient ainsi les prix fixés par le Conseil de produire exactement les effets qu'on attend d'eux (36).

(33) Von der GROEBEN (H.). — La politique de concurrence dans le Marché commun. Les documents « Communauté européenne », n° 31, février 1965, p. 9.

(34) Vers lesquels tendent très souvent les prix réels du fait de l'abondance des apports sur les marchés.

(35) A la différence par conséquent des interventions des Etats membres que rembourse la section garantie FEOGA, lesquelles sont précisément effectuées selon des règles communautaires.

(36) Pour les mêmes raisons, il y aurait lieu en principe de se préoccuper des impôts et taxes grevant les produits agricoles. Cet aspect de la question touche aux pouvoirs des Etats membres en matière de fiscalité et semble avoir été laissé de côté. Toutefois, les principes retenus pour la T.V.A. sont tels, dans le système communautaire préconisé par la Commission, qu'elle n'aurait pas d'incidence sur la localisation de la production dans telle ou telle exploitation ou dans tel ou tel pays.

Effets des subventions

L'effet économique des subventions agricoles — ou pour employer la terminologie du Traité, des aides agricoles — notamment sur le volume et la localisation de la production, est mal connu. Les seules dont on croit savoir quelque chose sont celles qui revêtent la forme de complément de prix car on les assimile à des augmentations de prix et, par application de coefficients d'élasticité de la production par rapport aux prix, on évalue leur effet sur le volume de la production.

Qu'attendre des autres ? Elles sont de deux types : ou bien elles sont destinées à abaisser le coût de certains facteurs de production, notamment les investissements (37), ou bien il s'agit de subventions à caractère social, octroyées indépendamment de l'effort de production ou d'investissement réalisé.

L'élaboration d'une politique communautaire en la matière s'est trouvée grandement compliquée par le fait que les ouvrages d'économie sont peu prolixes sur ce sujet. Il ne semble pas exister de théorie moderne des interventions de l'Etat en faveur des investissements. Bien plus en ce qui concerne l'agriculture, les renseignements de base manquaient : quelles aides sont octroyées ? Dans quelles conditions ? Quel est le montant total ? (38). Que représente-t-il par rapport aux investissements totaux et au revenu du secteur agricole ? Comme pour les résultats des politiques de structure agricole, dont les aides sont souvent un moyen d'exécution, leurs effets sont peu connus (39), encore moins les effets de chaque catégorie d'aides (subventions en capital, bonification d'intérêt, garanties de prêt). Les réactions des agriculteurs à l'offre d'une subvention, l'effet de l'existence d'un régime de subventions sur le comportement économique de ceux qui pour finir n'en obtiennent pas, restent à étudier.

Une première thèse a été soutenue par Mlle Guida et M. Ries : « en principe, presque toutes les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat faussent ou menacent de fausser la concurrence... Ceci est vrai tant pour les aides octroyées à la production et à la commercialisation que pour celles aux investissements » (40). On pourrait même

(37) Il y a naturellement lieu de distinguer les subventions destinées à diminuer le coût de certains facteurs de production, des remboursements de taxes incluses dans le coût de certains facteurs de production.

(38) Pour répondre à ces trois questions, les services de la Commission ont établi un inventaire complet des régimes d'aide existants.

(39) Peu de gens ont intérêt à les connaître.

(40) RIES (Adrien) et GUIDA (Rosa-Maria). — L'application des règles en concurrence du traité C.E.E. à l'agriculture. Cahiers de droit européen, Bruxelles, n° 1 et 2, 1968, p. 185.

penser qu'un complément forfaitaire de revenu (allocation de subsistance par exemple) serait lui aussi susceptible de modifier la localisation et le volume de la production. En Suisse par exemple, l'octroi d'une subvention pour les premiers hectolitres de lait produits sur l'exploitation et, en plus de la première, l'octroi d'une subvention aux exploitations sises au-dessus d'une certaine altitude semblent bien provoquer les buts recherchés : l'existence d'une production laitière importante dans les petites exploitations et la localisation d'une partie de cette production dans les montagnes.

Peut-on à l'inverse soutenir la thèse que si les subventions modifient les choses, elles les modifient peu ? Peut-on dire en conséquence des aides à l'agriculture ce que M. von der Groeben disait des aides accordées à l'industrie dans les Six Etats membres, à savoir « qu' (elles) ne revêtent pas toujours, en tant qu'éléments faussant la concurrence, l'importance pratique qui leur est souvent attribuée dans les discussions publiques » ? (41). Il est difficile de répondre à cette question pour l'agriculture aussi nettement que pour l'industrie.

Certaines remarques s'imposent cependant. Tout d'abord, le montant des subventions aux investissements et à caractère social est traditionnellement de bien moindre importance que celles destinées au soutien des prix ; les ressources budgétaires des Etats ont leurs limites... Une partie d'entre elles sert en réalité à couvrir des dépenses que la nature des choses ou la forme d'organisation de l'économie (42) met à la charge des pouvoirs publics. La distinction entre « aides faussant la concurrence » et dépenses « normalement » à la charge de l'Etat n'est ni simple ni évidente. L'obtention de variétés nouvelles résulte aussi bien de l'effort de maisons privées (Vilmorin - Florimond Desprez) que de celui de l'INRA. Le résultat est le même qu'on irrigue par gravité à partir d'un barrage ou par pompage individuel par prélèvement dans la nappe phréatique, et pourtant l'on trouve généralement plus admissible de voir l'Etat dans le premier cas financer les investissements sans véritablement se faire rembourser que de le voir octroyer pour l'achat de motopompes des subventions qui sont loin de ramener le prix de revient de l'eau pompée au prix de vente de l'eau arrivant par gravité.

La localisation de la production agricole se trouve-t-elle faussée lorsqu'un financement d'origine externe permet à une entreprise de réaliser les inves-

tissements qui lui permettent de produire au prix du marché ? Le jugement sera-t-il différent selon qu'il s'agit d'une participation au capital fournie par un particulier ou d'une subvention ? Ce n'est pas parce que l'accroissement de capital est couvert par des ressources publiques que l'entreprise peut se dispenser d'amortir ses investissements et par conséquent se permettre de vendre indéfiniment en-dessous de son prix de revient. L'affaire ne se ramène-t-elle pas à une certaine défiance à l'encontre du bien-fondé, du point de vue économique, des répartitions des ressources en capital que peuvent effectuer les administrations publiques ?

Il faut bien admettre que dans tous les systèmes de subventions, une partie des aides est donnée à des individus ou à des entreprises qui de toute façon auraient fait ce que la subvention est destinée à les encourager à faire. En agriculture, celui qui accepte une subvention pour arracher ses pommiers ou pour moderniser ses bâtiments d'élevage ou pour cesser toute activité est souvent celui qui l'aurait fait de toute façon. Les subventions s'analysent ici comme un supplément de revenu, souvent consommé, et elles n'ont pas « l'importance pratique qui leur est souvent accordée dans les discussions publiques ».

Influence des cartels

On peut douter que sept agriculteurs d'un village jurassien se syndiquant pour vendre en commun leur lait à l'industriel du bourg voisin avec l'intention d'obtenir un prix plus élevé que celui qui résulterait de la libre concurrence, parviennent à obtenir un supplément de prix qui à terme modifiera sensiblement le volume ou la localisation de la production laitière dans le Marché commun, car l'industriel qui leur achète est soumis, lui, à la concurrence. Mais il pourrait en être différemment dans le cas où le nombre d'entreprises agricoles rassemblées dans des coopératives ou des « groupements » serait suffisant pour qu'ensemble ils représentent une part substantielle de la production, ou bien si un certain nombre d'entreprises, coopératives ou non coopératives, de commercialisation ou de transformation des produits agricoles passaient entre elles des accords.

LES DECISIONS COMMUNAUTAIRES

Subventions et cartels, « aides » et « ententes », risquant dans une certaine mesure de faire perdre aux prix agricoles fixés par la Communauté leur « rôle éminent », de quelle façon les règles de concurrence prescrites par le Traité ont-elles été adaptées au domaine agricole ?

(41) Source citée note 5, p. 4.

(42) On pourrait concevoir que les investissements hydrauliques agricoles soient financés par l'initiative privée ; mais cela ne paraît guère possible en Europe aujourd'hui. Si un pays socialiste devenait membre de la Communauté, le problème se poserait de savoir comment distinguer entre les dépenses budgétaires et le financement du capital des entreprises...

1° Le traitement des aides

En ce qui concerne les aides, les règlements portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés (c'est-à-dire les règlements valables pour la période antérieure au marché unique), puis les règlements portant organisation commune des marchés (c'est-à-dire les règlements valables pour la période du marché unique) contiennent tous une disposition ayant pour effet de rendre l'article 92 du Traité (43) « applicable à la production et à la commercialisation des produits concernés » (44), ce qui signifie que les aides nationales en question sont incompatibles avec le marché commun sauf cas particulier (45).

Qu'appelle-t-on aide à la production ou à la commercialisation d'un produit ? Les textes ne le disent pas expressément. Selon certains textes émanant des services de la Commission, ces aides s'opposeraient aux aides aux investissements (46). Dans cette optique, il pourrait s'agir des sommes versées au producteur (ou à l'industriel ou au commerçant) en fonction de la quantité ou à la valeur de la marchandise produite, transformée, stockée ou commercialisée. En bonne logique, les aides dont le montant serait déterminé en fonction de la surface en production, du nombre d'animaux (pour le lait par exemple), du nombre de pieds (pour les pommiers ou la vigne par exemple) devraient être traitées de la même façon.

En fait et en droit, les aides pour l'acquisition des outils de production ou de transformation ou de commercialisation (la moissonneuse-batteuse, le silo à céréales, etc.) devraient être traitées de la même façon, mais le fait qu'elles auraient un impact plus faible et moins rapide sur les prix pourrait être une raison pour les distinguer des aides à la production et à la commercialisation.

En tout cas, le Conseil n'a pas encore indiqué le traitement à réserver aux aides aux investissements à caractère agricole, bien que la Commission, qui en assure le contrôle, l'ait saisi de propositions en ce sens tendant à orienter les subventions nationales vers de réelles améliorations de structure.

(43) Voir note 14.

(44) Voir par exemple la rédaction de l'article 19 § 1 du premier règlement céréales (J.O. du 20-4-1962) qui explique bien le but visé.

(45) Cette interdiction est très largement compensée par les aides communautaires que les mêmes règlements prévoient ou rendent possibles.

(46) Voir en ce sens « Les nouvelles de la politique agricole commune », n° 5, avril 1966 : « Application uniforme à l'agriculture des règles de concurrence du traité instituant la C.E.E. », page 6.

2° Le sort des cartels

Alors que, somme toute, la Communauté s'est montrée assez stricte vis-à-vis des aides nationales, elle a été beaucoup plus souple vis-à-vis des cartels intervenant dans le domaine agricole. La raison est peut-être qu'elle avait beaucoup moins de raisons de les craindre. En effet, la Communauté a bien décidé (47) que l'article 85 § 1 du Traité (48) les déclarant nuls de plein droit (sauf exception) s'appliquait à tous les accords et décisions et pratiques relatifs à la production et au commerce des produits agricoles ; ils sont donc nuls de plein droit s'ils empêchent, restreignent ou faussent le jeu de la concurrence. Mais elle a précisé tout aussitôt que l'article 85 § 1 est « inapplicable aux accords, décisions et pratiques... qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs » de la politique agricole commune figurant à l'article 39 du Traité. L'emploi du mot « nécessaires » et non des mots « utiles » ou « contribuant à » limiterait à la portée de cette exception s'il n'était ajouté que l'article 85 « ne s'applique pas en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul Etat membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de l'article 39 du traité sont mis en péril. »

De ce fait, l'existence et l'action des coopératives agricoles se trouvent pratiquement mises hors de toute discussion juridique. Par contre, les accords dits d'intégration verticale ou d'économie contractuelle entre agriculteurs et non agriculteurs sont soumis à un régime plus sévère, puisque s'ils sont visés par l'article 85 § 2, ils doivent, pour que cet article leur soit inapplicable, être « nécessaires » à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune.

Allant plus loin, la Communauté a prévu de favoriser les « organisations » de producteurs de fruits et légumes et la Commission a proposé au Conseil un projet de texte tendant au développement des groupements de producteurs.

**

En résumé, dans l'élaboration du Marché commun agricole, la Communauté, nécessairement interventionniste, s'est appuyée sur les règles de

(47) Règlement n° 26 du 4 avril 1962, art. 1^{er}. Voir note 29.

(48) Voir note 11.

concurrence pour aboutir plus facilement à l'objectif qu'elle s'était fixé, mais elle en n'a retenu que ce qui était utile.

Le Marché commun agricole étant réalisé, et

même avant qu'il en soit ainsi, la Communauté n'est-elle pas conduite à concevoir une politique d'ensemble en matière agricole et par conséquent à mettre en route une esquisse de planification agricole ?

VERS UNE PLANIFICATION AGRICOLE ?

Qu'il y ait une politique agricole européenne, nul ne saurait le nier : la fixation des prix agricoles, la définition d'une position communautaire en vue des négociations du Kennedy-Round sont ou ont été des décisions communautaires de politique agricole. Peut-on parler pour autant d'une amorce de planification agricole au niveau européen ? C'est ce que nous voudrions examiner maintenant. La question n'est pas sans importance pour les Etats, au moins la France et l'Italie, qui ont leur propre plan englobant le secteur agricole.

A notre sens, toute planification agricole implique :

— une vision de l'avenir probable, ce qui suppose certains moyens d'information et de prévision ;

— l'énoncé détaillé du ou des objectifs que l'on veut atteindre (« le plan n'annonce pas seulement le probable, il exprime aussi le souhaitable. A l'anticipation neutre, il ajoute l'affirmation de volonté », écrit le Rapport sur les principales options du V^e Plan.) ;

— la mise en œuvre de moyens de diverses sortes susceptibles de permettre d'infléchir l'évolution probable dans le sens des objectifs prévus, ce qui suppose tout d'abord que ces moyens existent et qu'ils soient efficaces.

Ces conditions sont-elles remplies au niveau communautaire ? Si non, le seront-elles ? Que manque-t-il ?

1^o L'avenir probable

La Communauté s'est assez tôt préoccupée de certains aspects de l'avenir de son agriculture puisque la Commission publiait en 1963 une étude réalisée les années antérieures sur les perspectives « 1970 » de consommation et de production des produits agricoles dans la Communauté (49). Il s'agit, comme le dit l'introduction générale, de « projec-

tions » mettant en lumière les « tendances les plus probables » ou « les plus vraisemblables » dans le cadre d'hypothèses de travail bien définies dont la plus notable était « l'hypothèse des prix constants qui implique la constance des politiques agricoles » (50), hypothèse dont le caractère « académique » n'était pas nié (51), mais elle était la seule possible à l'époque. Cette étude vise seulement à prévoir l'évolution de la consommation alimentaire et de la production agricole sur 12 ans (de 1958 à 1970) pour les principaux produits agricoles. Elle est donc loin de recouvrir tous les aspects de l'évolution probable de l'agriculture (population agricole - nombre et dimension des exploitations - localisation de l'activité agricole - revenu agricole).

A vrai dire, la Communauté en tant que telle manquait (et manque toujours) des informations spécifiques. Certes, l'Office statistique des Communautés européennes travaille à collecter et à rendre comparables les données statistiques élaborées au niveau national. Un pas en avant important a été fait lorsque la Communauté a décidé d'entreprendre une « enquête structures », conduite identiquement dans tous les pays (52) et de mettre en place un réseau d'information comptable agricole (53). Par ailleurs, la Commission a effectué (ou fait effectuer par des experts) un assez grand nombre d'études originales sur les problèmes agricoles, dont la majeure partie a été publiée (70 environ à ce jour).

Il n'en demeure pas moins que la Communauté restera — ce qui est normal dans une certaine mesure — dépendante d'autrui (Etats membres, chercheurs, etc...) pour son information sur de nombreux points (comptabilité globale du secteur agricole, bien développée en Allemagne et en France, connaissance de l'économie des exploitations par exemple), mais elle pourrait s'essayer à

(49) KROHN (H.B.), MOUTON (C.). — Le Marché commun des produits agricoles. Perspectives 1970. Etudes C.E.E., série agriculture n° 10. Bruxelles 1963. Ces perspectives ont fait en 1965 l'objet d'une vérification et d'une réévaluation publiées sous le titre : Comparaison entre les « trends » actuels de production et consommation et ceux prévus dans l'étude des perspectives « 1970 ». C.E.E. Commission. Informations internes sur l'agriculture, n° 7, juillet 1966.

(50) KROHN (H.B.), MOUTON (C.). — Ouvrage cité p. 29.

(51) KROHN (H.B.), MOUTON (C.). — Ouvrage cité p. 31.

(52) Règlement n° 70/66/CEE du 14 juin 1966 - J.O. du 24 juin 1966 - L'enquête sur le terrain vient de s'achever - Le dépouillement reste à faire.

(53) Règlement n° 79/65/CEE du 15 juin 1965 - J.O. du 23 juin 1965 - Les premiers résultats seront connus en 1970.

schématiser le fonctionnement de l'agriculture européenne, à établir des modèles permettant de comprendre et par conséquent de prévoir, à l'image des études concertées françaises pour la définition d'un programme d'action agricole (54).

Encore mal armée pour explorer l'avenir de son agriculture, la Communauté s'est-elle risquée à le définir ?

2. L'avenir souhaité

Le Traité de Rome précise bien les « objectifs » de la politique agricole de la Communauté. Ces objectifs sont des indications certes indispensables puisqu'elles définissent la « philosophie » de la politique agricole (par exemple, recherche de l'accroissement de la productivité), mais il n'y a pas là des objectifs au sens où l'on entend ce terme de planification (tel rythme de diminution de la population active agricole par exemple). Les propositions de la Commission concernant l'élaboration de la politique agricole commune, en date du 30 juin 1960, ne sont pas beaucoup plus explicites. « Le principal grief fait par le Parlement européen aux propositions de la Commission concernait le fait qu'elles ne laissent pas entrevoir clairement la ligne directrice dont s'inspirait la Commission. A partir du projet, tout était possible... » peut-on lire dans un texte officiel (55).

On peut même dire qu'il semblerait que jusqu'à une date toute récente la Commission comme le Conseil des Ministres aient évité soigneusement d'aller plus loin que ce qu'on pouvait inférer du Traité dans la description de ce que devrait être l'évolution de l'agriculture européenne. Non point que chacun n'ait son idée à ce sujet et que les décisions en matière de prix ou d'échanges extérieurs par exemple n'aient été prises en fonction d'une certaine représentation de l'avenir (représentation probablement différente selon les personnes en présence) (56). Mais il n'y a pas eu formulation par écrit de cette (ou de ces) représentation(s), et par suite, il n'y a pas eu débat au niveau communautaire. Débat qui probablement aurait été sans gran-

(54) Cf. Etudes concertées pour la définition d'un programme agricole - Bulletin technique d'information du Ministère de l'Agriculture, n° 227, février 1968.

(55) Le Parlement européen - Dix années 1958-1968. Secrétariat général du Parlement européen (publication du Service de presse et d'information des Communautés), 1968.

(56) Sur beaucoup de points (maintien d'un secteur agricole en Europe, dimension et type d'exploitation, etc.) les doctrines professées au niveau gouvernemental dans les six pays sont en réalité convergentes.

de portée pratique tant que le marché unique n'était pas réalisé et qui eut certainement compliqué la réalisation si délicate de ce marché unique (57).

Non point que toutes préoccupations de ce genre aient été absentes. C'est ainsi que chaque fois que la Commission a fait des propositions de prix au Conseil, elle les a justifiées en invoquant principalement les évolutions de la production jugées souhaitables dans le moment et en chiffrant les conséquences des modifications de prix proposées sur les revenus agricoles et les prix à la consommation (58).

Mais une évolution se dessine. Un certain nombre de questions, que les responsables politiques au niveau communautaire avaient certes à l'esprit, mais qui n'étaient pas exprimées publiquement, commencent à être énoncées. L'idée se fait jour qu'il faudrait savoir « quel sera le caractère spécifique de l'agriculture vers la fin du siècle... quel sera le niveau de vie... (des) agriculteurs », quelle est l'augmentation de la production possible compte tenu des importations, quel sera l'évolution des exploitations agricoles (59). L'idée est même exprimée de « programmer à long terme le développement agricole » (60).

D'ores et déjà, la Commission a eu, pour se conformer à la réglementation communautaire, à proposer au Conseil des programmes communautaires où doivent s'inscrire les projets qu'elle finance. Ils doivent indiquer l'objectif à atteindre, la nature des réalisations à envisager et les zones où devrait se porter l'effort principal (61). Par ce biais, le problème, important du point de vue de la politique agricole, de la répartition géographique, volontariste ou laissée au jeu des forces du marché, de l'activité agricole s'est trouvé posé (62). Plus récem-

(57) La fixation d'objectifs de production pour la Communauté eut conduit à les « décontracter » par région ou par pays, ce qui eut pour le moins mis en péril l'objectif jugé primordial sur le plan politique de la réalisation du marché unique. Le cas du sucre en fournit la preuve *a contrario*.

(58) Voir par exemple le Rapport de la Commission au Conseil sur l'évolution prévisible de la production et des possibilités d'écoulement de certains produits agricoles importants, publié dans le Bulletin n° 5-1966 et n° 6-1966 de la C.E.E.

(59) Exposé de M. Mansholt, vice-président de la Commission devant le Comité économique et social le 28 septembre 1967 ; d'après l'analyse parue dans le Bulletin de la C.E.E. n° 11-1967 (novembre), p. 7.

(60) Conférence de presse de M. Mansholt du 23 octobre 1967, d'après l'analyse parue dans le Bulletin de la C.E.E. n° 11-1967 (novembre), p. 10.

(61) Règlement n° 17/64/CEE du 5 février 1964, J.O. du 27 - article 16.

(62) Voir les nouvelles de la politique agricole commune, n° 8, juillet 1967, p. 14, et n° 9, même date, p. 17.

ment, le problème préoccupant des excédents laitiers a mis en évidence qu'il ne suffisait pas d'agir sur les prix. Dès 1966, M. L.-G. Rabot notait déjà « qu'à partir du moment où les prix des produits agricoles ne sont pas nettement inférieurs au coût de production, beaucoup d'agriculteurs décident de leur activité en fonction d'autres facteurs que les prix : conditions naturelles, compétence acquise, dimension de l'entreprise, capitaux disponibles, main-d'œuvre à employer, risques encourus et éléments de sécurité. Dans la pratique, beaucoup d'exploitants n'ont pas de grandes possibilités de choix. La production totale de lait paraît dépendre dans une grande mesure du nombre de petites exploitations et de la main-d'œuvre qu'elles ont à occuper. Les Pouvoirs publics provoqueront un meilleur ajustement de l'offre et de la demande en matière agricole tout autant, sinon plus, en modifiant les caractéristiques des exploitations et en les incitant à se regrouper au sein d'organismes qui s'occupent d'infléchir et de discipliner la production qu'en agissant sur les prix » (63). En matière de lait, il paraît nécessaire de pratiquer une politique d'orientation de la production par l'action de primes, de subventions aux éleveurs pour essayer d'infléchir leurs décisions de production, et visant le plus long terme, d'agir sur les « structures » agricoles (dimension de l'exploitation, main-d'œuvre disponible, circuits de commercialisation et de transformation). La toute récente communication de la Commission au Conseil des Ministres concerne « l'établissement à moyen terme de l'équilibre structurel sur le marché du lait ». Mais de plus en plus, il apparaît qu'« une conception d'ensemble de la vision en commun d'un but final de la politique agricole est liée à la politique d'ensemble de la Communauté » (64).

Or, précisément dans son avant-projet de second programme de politique à moyen terme que la Commission, le reprenant intégralement, vient de transmettre au Conseil (65) au mois de mars 1968, le Comité de politique économique à moyen terme (66) a apporté quelques indications sur la politique qui devrait être suivie selon ses membres « choisis parmi les hauts fonctionnaires responsables, dans leur pays, de la politique économique générale » ou

(63) RABOT (L.-G.). — Les conditions de travail dans l'agriculture européenne. Revue française de l'agriculture, printemps 1967, p. 8.

(64) MANSCHOLT (M.). — Conférence de presse du 23 octobre 1968. D'après l'analyse parue dans le bulletin de la C.E.E. n° 11, 1967 (novembre), p. 10 et 11.

(65) Doc. COM (68) 148 final du 20 mars 1968.

(66) Ce Comité a été créé par une décision du Conseil, suite à la recommandation de la Commission - Cf. J.O. n° 64 du 22-4-1964, p. 1031/64.

représentant la Commission. La Commission explique ainsi le sens de ce second programme : « réflexion en commun sur les types de structure dont ils (les Etats membres) entendent se doter »... « conception cohérente des principes d'une politique structurelle de portée générale ». Ce qui conduit évidemment à mettre l'accent sur l'opportunité d'une politique de structures agricoles, destinée « à favoriser et même à encourager les processus d'adaptation nécessaire ». Il serait nécessaire « d'engager d'importantes actions structurelles intéressant tant la main-d'œuvre que les structures de production agricole ». L'objectif est de « rechercher la solution du problème du revenu des agriculteurs dans la baisse des coûts de production unitaire ». Les moyens envisagés sont « l'émigration de la main-d'œuvre hors de l'agriculture..., la constitution d'exploitations plus vastes ou des organisations interexploitations ». Il est signalé au passage qu'« il ne conviendra pas... de différencier les prix d'un même produit pour faire bénéficier les exploitations les moins rentables d'une rémunération unitaire plus élevée. Une telle politique, en effet, ne pourrait qu'entraver l'évolution nécessaire de l'agriculture vers des structures plus efficaces ». L'accent est mis sur le fait que « la réussite d'une telle politique (des structures) ne dépend pas seulement des actions qui relèvent d'elle, mais aussi de celles qui seraient menées par ailleurs dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement régional ».

3° Les moyens d'action

Une politique communautaire à longue portée apparaît possible parce que la Communauté commence à détenir un éventail assez large de moyens. Elle régleme les échanges extérieurs, fixe et soutient les prix agricoles. Pour les fruits et légumes, elle favorise la création « d'organisations de producteurs » intervenant sur leur marché (67). La Commission contrôle les aides nationales pour l'amélioration des structures agricoles ; sa doctrine est qu'elles doivent « revêtir un caractère dynamique, stimuler la réalisation d'actions qui vont dans le sens du progrès... être liées à des améliorations durables de telle façon que le secteur agricole puisse continuer à progresser grâce aux seuls revenus du marché » (68). Depuis 1962, la Communauté a décidé que les politiques nationales de structure agricole seraient coordonnées et que le Conseil pour-

(67) Règlement n° 159/66/CEE du 25 octobre 1966. J.O. du 27-10-1966, p. 3286/66. Titre 1^{er}.

(68) Nouvelles de la politique agricole commune, n° 5, avril 1966, p. 20.

rait arrêter des mesures nécessaires à cet effet (69). Bien plus, la Communauté finance elle-même des « modifications de structure » rendues nécessaires par le développement du Marché commun (période de transition) ou « nécessaires » à son bon fonctionnement (stade du marché unique) (70), c'est-à-dire qu'elle apporte son concours au financement d'investissements (71), obligeant au passage les Etats à participer eux-mêmes au financement de ce qu'elle subventionne (72).

La Communauté a donc en main un ensemble de moyens lui permettant d'avoir une politique agricole à longue échéance, mais, malgré la diversité des moyens spécifiquement agricoles dont elle dispose, la solution des problèmes agricoles ne peut pas mettre en œuvre que des moyens de ce genre, de même que la planification dans un seul secteur de l'économie paraît illusoire. Or, il se trouve que la Communauté a entrepris depuis un effort de conception d'ensemble.

Le développement de ce qu'on appelle la politique économique à moyen terme devrait accroître les moyens d'action mis au service de la planification dans la Communauté.

Le Traité de Rome prévoyait que les Etats membres coordonneraient leurs politiques économiques (art. 105), le Conseil des Ministres assurant la coordination des politiques économiques générales des Etats membres (art. 145). Le Conseil et les Etats membres ont adopté un premier programme couvrant la période 1966-1970 et exprimé leur intention d'agir conformément aux orientations prévues dans

(69) Décision du Conseil en date du 2 décembre 1962 concernant la coordination des politiques de structure agricole. J.O. du 17 décembre 1962.

(70) Règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune. J.O. du 20-4-1962, p. 991/62.

(71) Règlement n° 17.64/CEE du 5 février 1964. J.O. du 27. art. 11 et suivants.

(72) Règlement n° 17, art. 18

celui-ci (73). Bien qu'il n'en porte pas le nom, ce programme se rapproche beaucoup d'un travail de planification, notamment par son souci de proposer un ensemble de mesures relativement détaillées et de vérifier la cohérence de l'ensemble. Comme on l'a signalé plus haut, la Commission a saisi le Conseil d'un projet de second programme.

Conclusion

Ayant à insérer des mesures agricoles des plus interventionnistes dans un contexte néo-libéral accusé, la Communauté a su conforter sa politique de marchés par une transposition et une adaptation intelligentes de certaines dispositions du Traité relatives à la concurrence.

Le Marché commun agricole réalisé, la Communauté est en passe d'être confrontée avec des problèmes de surproduction et de revenus agricoles d'une telle ampleur, nécessitant la mise en œuvre de moyens si divers, qu'elle s'achemine, *volens nollens*, vers un examen d'ensemble de l'avenir qu'elle veut pour son agriculture et des moyens qu'il lui faudra mettre en œuvre. Même sans cela, l'évolution des idées vers une concertation plus grande des Six pays en matière de politique économique aurait de toute façon abouti à un examen dans un cadre plus large des fondements de la politique agricole commune, et du rôle que le secteur agricole peut jouer dans l'économie. A l'image de ce qui arrive à l'agriculture, la politique économique à moyen terme pourrait, malgré les obstacles institutionnels rappelés à juste titre par M. von der Groeben (74), recevoir une forte impulsion supplémentaire si de graves problèmes économiques se posaient aux Six.

(73) J.O. des Communautés européennes du 25 avril 1967, 10^e année, n° 79, p. 1513-1567.

(74) Voir note 9.

DISCUSSION

R.P. de Farcy. — F. Clerc a montré comment l'état d'esprit d'une grande partie des responsables de la C.E.E. avait conduit à des solutions plus libérales. Les conditions et les structures des organisations représentatives de la profession n'imposaient-elles pas également des solutions libérales ?

Ces évocations concernant la construction de l'Europe m'inspirent une comparaison. On pourrait grossièrement assimiler les lois économiques de la concurrence, ou plutôt d'un certain laisser-faire ou mieux encore du laisser-aller, à ce que sont les lois de la pesanteur en architecture. On peut maîtriser les lois de la pesanteur, et construire toits, surplombs, marquises, mais pas avec n'importe quels matériaux. S'il est impossible de faire des surplombs avec un tas de cailloux isolés et indépendants les uns des autres, rien n'est plus classique au contraire avec du béton armé...

Dans cet état d'esprit, je me demande si la structure actuelle de nos organisations professionnelles permet de bien faire autre chose que des politiques libérales. Pour faire une politique orientée, il faut imposer à certains des sacrifices, au moins temporaires. Il ne suffit pas de décrets administratifs pour les faire accepter. Il faut que l'individu auquel on demande ce sacrifice — même s'il est temporaire — soit relié de façon organique avec un groupe vraiment fort, qui l'aide à faire sa reconversion.

Lorsque l'Ente Nazionale Risi, en Italie, a conseillé à ses membres de cultiver moins de riz, il ne s'est pas contenté de prendre des décisions administratives ou même de susciter des prêts de reconversion.

Il a pris en main la fourniture de plants de peupliers, donné les conseils voulus, organisé les nouveaux débouchés. Bref, il a considérablement diminué chez ses membres les difficultés des problèmes de leur reconversion.

Pensez-vous que l'on puisse mener une politique digne de ce nom avec des corps intermédiaires encore bien faibles et manifestant bien peu de cohésion ?

F. Clerc. — De fait, jusqu'à présent la Communauté a relativement peu associé les agriculteurs à la préparation (1), à la mise en œuvre (2) et au financement (3) des mesures de politique agricole qui les concernent. La liaison entre l'individu agriculteur et le groupe, la C.E.E. dans le cas présent, se fait surtout par le canal politique : parlements nationaux, gouvernements nationaux.

Une « participation » plus étroite des agriculteurs aurait-elle permis une politique différente ? meilleure ? meilleure de quel point de vue ? Cette participation plus étroite était-elle possible ? Comment ? Voilà un ensemble de questions, essentielles du point de vue de la planification, qui à lui seul mériterait un long débat.

(1) La Commission, non le Conseil, consulte toutefois des Comités professionnels.

(2) Sauf pour les fruits et légumes.

(3) Sauf pour les fruits et légumes et le sucre.