

24/1/52

DE POSITIE VAN DE LANDBOUW IN EEN WEST-EUROPESE INTEGRATIE TER VERGELIJKING MET DIE VAN DE KOLEN- EN STAALSECTOR

INLEIDING

Op de weg naar een grotere eenheid van de West-Europese landengemeenschap is, wat de economische zijde van deze integratie betreft, thans de eerste schrede gezet: de integratie in de kolen- en staalsector, het plan Schuman.

Het ligt voor de hand, dat nu wordt overwogen een tweede stap te doen - de integratie op landbouwterrein - men zich de ervaringen, opgedaan bij de eerste, zoveel mogelijk ten nutte wil maken. Voor dit laatste is het evenwel noodzakelijk voor ogen te houden, dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de kolen- en staalsector enerzijds en de landbouw anderzijds. Een belangrijk deel van deze nota is derhalve gewijd aan de bijzondere en kwetsbare positie, welke de landbouw, economisch en sociaal gezien, inneemt (deel II). Het leek evenwel gewenst aan dit landbouw-deel enige meer algemene beschouwingen te laten voorafgaan over protectionisme, aanpassing en integratie (deel I). Ten slotte wordt in deel III aan de bijzondere aspecten van een landbouw-integratie aandacht geschonken.

I. PROTECTIE, AANPASSING, INTEGRATIE

a) Protectie.

Het is een bekend verschijnsel, dat bij elke vorm van economische activiteit de tendentie tot arbeidsverdeling optreedt, waarbij individuen, c.q. groepen, zich toeleggen op die takken van productie, waarvoor zij relatief in het voordeel zijn. Deze taakverdeling, welke in principe een belangrijke productiviteitsverhoging teweegbrengt, heeft zich in de loop der tijden ook regionaal/internationaal in hoge mate ontwikkeld. De tegenhanger van arbeidsverdeling vormt uiteraard de onderlinge ruil resp. - wat de internationale arbeidsverdeling betreft - de internationale handel. Elk land met een belangrijk internationaal verkeer heeft een producten-assortiment moeten ontwikkelen, dat het best past bij zijn (productie) omstandigheden. Productie-omstandigheden en producten-assortiment tezamen noemt men wel de economische structuur van een land. Nu leert de ervaring, dat zich in de economische structuur van elk land herhaaldelijk wijzigingen moeten voordoen, aangezien de internationale arbeidsverdeling geen stabiel gegeven is. De ontsluiting en ontwikkeling van nieuwe gebieden, de evolutie in de techniek en het verkeer brengen mee, dat het regelmatig voorkomt, dat een voordelige positie, welke een land t.a.v. bepaalde producten - vaak van oudsher - heeft ingenomen, in weinige jaren tijds geheel of gedeeltelijk verdwijnt.

De regeringen der landen, welke door deze ontwikkeling worden getroffen, staan dan voor de keuze de nieuwe toestand op de nationale economie te laten inwerken, of aan de getroffen delen hiervan bescherming te verlenen. In het eerste geval moet zich een aanpassingsproces in de economische structuur van het betreffende land voltrekken: men zal tot rationalisatie of een andere bedrijfsvoering moeten overgaan, in het ergste geval nieuwe productierichtingen moeten inslaan. Uiteindelijk is evenwel de economische structuur van het betreffende land weer aangepast aan de nieuwe verhoudingen op de wereldmarkt.

b) Gevaren van protectie.

Geheel anders is evenwel de situatie, wanneer de overheid tot een min of meer permanente bescherming overgaat. Deze komt in de praktijk veelal hierop neer, dat de inkomens van bedreigde groepen zo goed mogelijk worden gesauveerd. Deze groepen voelen m.a.w. niet "aan den lijve", dat hun economische positie niet langer gezond is en dit neemt in belangrijke mate voor hen de noodzaak tot aanpassing en rationalisatie weg. Dit geldt met name voor die groepen van producenten, welke reeds vóór de bescherming in hoofdzaak voor de binnenlandse markt werkten.

Als eerste grote gevaar van bescherming kan dus worden gewezen op het feit, dat zij een rem vormt t.a.v. het in een gezond economisch bestel verrichte rationalisatie-streven, alsmede t.a.v. de aanpassingen in de voor een land meest voordelige productierichtingen; protectie werkt derhalve de internationale arbeidsverdeling / specialisatie tegen en derhalve ook de hieruit voortvloeiende internationale handel.

Een tweede gevaar van protectie is hierin gelegen, dat zij in sterke mate de neiging vertoont zich uit te breiden in de hoogte zowel als in de breedte. De structurele kloof tussen het beschermd binneland en de buitenwereld dreigt in verband met de hierboven gesignaleerde afgemeerde aanpassing en rationalisatie steeds breder te worden. De groei in de hoogte treedt dan in eerste instantie op bij de reeds beschermden bedrijfstakken. Aangezien dit laatste evenwel in het binneland een prijs- en kostenverhogend effect teweegbrengt, wordt de positie der (nog) niet beschermden bedrijfstakken moeilijker, hetgeen in het bizarnder een groei in de breedte bevordert.

Tenslotte kunnen bovenvermelde bezwaren t.a.v. protectie meer algemeen aldus worden samengevat:

- (1) Protectie vormt een stimulans voor de uitbreiding van dié takken van productie, welke voor een land economisch weinig voordelig zijn (bescherming behoeven), doch een belemmering voor takken van productie, welke economisch wel voordelig zijn (geen bescherming behoeven).
- (2) Aangezien protectie pas met succes kan worden toegepast t.a.v. bedrijfstakken, welke in belangrijke mate voor de binnenlandse markt werken, zal dus de productie ten behoeve van de binnenlandse vraag worden gestimuleerd ten koste van de voor export werkende bedrijfstakken.
N.B. In wezen is het onder (1) vermelde een andere formulering voor het afstand doen van de voordelen van specialisatie in de voor een land voordeligste productierichtingen; het onder (2) bedoelde vormt de consequentie: een inkrimpen van het handelsverkeer met het buitenland, het bekende autarkische effect van protectie.
- (3) Protectie roept krachten in het leven, welke tot een verdere groei ervan aanleiding kunnen geven.

c) Enkele algemene oorzaken voor protectie.

De vraag rijst intussen om welke redenen de protectie, waarvan hierboven slechts weinig goeds werd gezegd, met name gedurende de laatste decennia zo'n grote vlucht heeft genomen. Volstaan zij hier met het aangeven van enkele der o.i. belangrijkste algemene factoren. Onder II zal, zoals gezegd, in dit verband meer in het bizarnder aandacht worden ge-

schenken aan de landbouw.

- (1) In de eerste plaats is een aanpassings- en rationalisatiepolitiek pas zonder meer voor een land voordelig, wanneer het niet tot gevolg heeft, dat een min of meer belangrijk deel van het productiepotentiel van een land als gevolg van te talrijke aanpassingsprocessen braak komt te liggen. De aanpassingen leiden dan tot ernstige vormen van kapitaalverlies en werkeloosheid. Een logische en economisch juiste (althans op korte termijn!) reactie is dan het afremmen van de stroom van aanpassingen d.m.v. bescherming. Het hier gesignaleerde gevaar heeft zich inderdaad in de loop van de laatste eeuw verwezenlijkt. De dynamische ontwikkeling van het economisch leven sinds de 19e eeuw heeft aan de internationale arbeidsverdeling een instabiel karakter gegeven. De structurele verschuivingen op de wereldmarkt zijn veel talrijker en van ingrijpender aard geworden, de aanpassingsprocessen op de nationale markten dienovereenkomstig in aantal en betekenis toegenomen. Kan het onder (1) vermelde een verklaringsgrond opleveren voor een zekere drang tot afremmen van de aanpassingsprocessen, zij geeft o.i. geen antwoord op de vraag, waarom de in het leven geroepen bescherming veelal van permanente aard is geworden. Hier lijken ons de volgende factoren van betekenis:
- (2) De ervaring leert, dat het een veel voorkomend verschijnsel is, dat beschermende maatregelen worden getroffen tegen na men meent "tijdelijk abnormale omstandigheden" op de wereldmarkt. Veelal worden dan pas jaren later de oorzaken van de moeilijkheden als van meer permanente, dus van structurele aard, herkend. In deze gevallen is dus bij het treffen van de beschermende maatregelen niet of nauwelijks aandacht besteed aan het noodzakelijke element van de aanpassing. Wanneer betere inzichten in de aard der moeilijkheden gaan breken is de protectie ingeburgerd. Wil de regering het element van de aanpassing invoeren, dan stuit dit op verzet van de zijde der belangengroepen¹⁾. Voorts is in dit verband van grote betekenis het geen hiervoor als één der bezwaren tegen protectionisme in het algemeen werd aangevoerd: de krachten, welke de protectie in het leven roept ter bestendiging en uitbreiding van deze protectie.
- (3) De onder (2) weergegeven gedachtengang berust geheel op de veronderstelling, dat de belangengroepen zich doeltreffend hebben georganiseerd en een belangrijke politieke invloed kunnen uitoefenen. Aan die voorwaarde wordt in de laatste halve eeuw in het bizonder gedurende de laatste decennia eveneens voldaan. Meer algemeen gesteld vormen het streven naar stabilisatie en het zoeken naar sociale en economische zekerheid kenmerkende trekken van onze huidige samenleving. Dit alles is o.i. een zeer belangrijke factor, welke ten gunste van protectionisme werkt. Immers voor het veilig stellen van de positie van belangengroepen is het afschermen van het nationale marktgebied tegen invloeden van buiten af een zeer doeltreffend hulpmiddel.
-

1) Bij wijze van voorbeeld zij hier gewezen op de bekende landbouwcrisismaatregelen in de dertiger jaren. Ook toen meende men de moeilijkheden geheel te moeten toeschrijven aan verstoringen van tijdelijke aard: de naam van deze maatregelen doet dit duidelijk uitkomen. Eerst jaren later bleek, dat deze crisis tevens een sterk structureel karakter had gedragen. Evenwel, eerst na de oorlog is het tot een markt- en prijsbeleid in onze landbouw gekomen, waarin doelbewust aan de aanpassing een belangrijke plaats wordt toegekend.

d) Protectie en aanpassing.

Wordt nu van bovenstaande een balans opgemaakt, dan vindt men enerzijds, dat thans als gevolg van belangrijke structuurveranderingen in onze maatschappij een politiek van vrije aanpassing aan de voortdurende stroom van verschuivingen op de wereldmarkt, anders dan in de jaren vóór 1914, niet meer mogelijk is. Zij heeft het zeer reële bezwaar, als gevolg van de talrijke aanpassingsprocessen te leiden tot ernstige kapitaalverliezen en vaak omvangrijke structurele werkloosheid. Anderzijds levert de als reactie op dit gevaar "gekozen" protectionistische oplossing evenzeer grote gevaren op: de conservering van de historisch gegroeide structuur en het wegnemen van de drang tot rationalisatie. Steeds meer wint thans de overtuiging veld, dat de oplossing moet worden gezocht in een beleid, dat een tussenweg vormt tussen protectie enerzijds en onbelemmerde aanpassing anderzijds. Men zou dit beleid kunnen aanduiden met de naam "geleide aanpassing". Hierbij blijft weliswaar een zekere bescherming gehandhaafd ten einde de eerste stoot van een verstoring op de wereldmarkt op te vangen, doch alle elementen, welke tot conservering kunnen leiden moeten worden vermeden. De bescherming mag derhalve geen permanent karakter dragen; zij moet van aflopende aard zijn, doch de getroffen sectoren voldoende tijd schenken om de vereiste aanpassingen te kunnen doorvoeren. In dit verband zij nog opgemerkt, dat de bescherming in dit geval weliswaar in principe van aflopende aard is, doch dat in werkelijkheid de bescherming slechts geheel zou verdwijnen in het theoretische geval, dat zich geen nieuwe verschuivingen op de wereldmarkt zouden voordean.

e) Aanpassing en integratie.

De hierboven aangeduide "geleide aanpassingspolitiek" biedt een gelukkig aanknopingspunt voor enkele beschouwingen over de integratie in het algemeen. Hiertoe is evenwel noodzakelijk, dat thans in het kort een omschrijving van het begrip integratie wordt gegeven. Hieronder wordt verstaan een marktproces, waarbij de vooral in het naaste verleden tussen de landen zo hoog opgetrokken economische grenzen in de ruimste zin van het woord, geleid hebbende tot het ontstaan van nationale marktgebieden, geleidelijk aan worden afgebroken en uiteindelijk opgeheven. Nu is voor het geleidelijk afbreken van bedoelde economische grenzen het toepassen van bovenbedoelde geleide aanpassingspolitiek een eerste voorwaarde. In al die sectoren van hun economieën, waar de aan de integratie deelnemende landen in de laatste decennia protectie hebben toegepast, dient thans de aanpassing langs wegen van geleidelijkheid weer in ere te worden hersteld.

Integratie is evenwel iets meer dan het voeren van een geleide aanpassingspolitiek. Immers wanneer een aantal landen er toe overgaat voortaan doelbewust en consequent een zodanige economische politiek te voeren, zou blijken, dat de nationale bescherming niet zou verdwijnen. Hierboven werd reeds opgemerkt, dat weliswaar de bescherming alsdan in principe een aflopend karakter draagt, doch dat van een volledig aflopen slechts sprake zou kunnen zijn in het theoretische geval, dat zich geen (structurele) veranderingen meer op de wereldmarkt zouden voordean. Integratie gaat evenwel een stap verder. Inzake het door de aan de integratie deelnemende landen te voeren geleide aanpassingsbeleid is het om die reden nuttig de volgende onderscheiding scherp in het oog te vatten:

(1) Het voeren van een zodanig beleid tegenover landen buiten de groep.

Tegenover deze laatste mogen (structurele) storingen op de wereldmarkt aanleiding geven tot (tijdelijke) verhoging/uitbreiding van de bescherming. De verhoogde/uitgebreide bescherming moet evenwel

weer van aflopende aard zijn, opdat zij geen gevaar gaan vormen voor conserveringsverschijnselen voor de groep als geheel. Gezien de veelvuldigheid der structurele verstoringen op de wereldmarkt, zal deze groepsbescherming, als eerder werd opgemerkt, tegenover de "buitenwereld" niet verdwijnen, echter waarschijnlijk wel op een lager niveau komen te liggen.

- (2) Het voeren van deze politiek tegenover de leden van de groep. In dit geval is de bescherming niet alleen in principe, doch ook in feite van aflopende aard. Immers de structurele verschuivingen op de wereldmarkt noch die binnen de groep mogen ooit aanleiding geven tot een tijdelijke uitbreiding/verhoging van de bescherming jegens elkaar. De structurele verschuivingen op de wereldmarkt worden immers opgevangen door de onder (1) bedoelde gemeenschappelijke groepsbescherming tegenover de buitenwereld; die binnen de groep zullen juist het gevolg zijn van de in het kader van de integratie plaats vindende geleidelijke afbraak der nationale beschermingsmaatregelen jegens elkaar.

f) De noodzaak van een integratie.

De vraag kan worden gesteld, of als alternatief van een internationaal accepteren van een politiek van geleide aanpassing zin heeft, dat een groepje landen tot integratie overgaat. Immers een algemeen accepteren van bedoelde politiek zou wellicht op mondial niveau vrijwel dezelfde voordelen inhouden als de integratie binnen een beperkter gebied. De mogelijkheid is groot, dat de voordelen van de "mondiale oplossing" op den duur zelfs groter zijn dan de "beperkte" integratie, aangezien de eerste oplossing inzake de internationale arbeidsverdeling belangrijk grotere mogelijkheden biedt.

Tegen dit argument contra integratie is op het eerste gezicht weinig in te brengen. Het staat of valt evenwel met de mogelijkheid de mondiale oplossing binnen afzienbare tijd te bereiken. Deze mogelijkheid is om meerdere redenen niet aanwezig.

In dit verband zij eraan herinnerd, dat hiervóór - Enkele algemene oorzaakken voor protectie - werd gewezen op enkele belangrijke structurele wijzigingen, welke zich geleidelijk aan hebben voorgedaan. Op economisch terrein werden genoemd: het dynamische conjunctuurverloop en het in verband met de talrijke aanpassingsprocessen sterk toenemende gevaar voor een herhaaldelijk braakliggen van een belangrijk deel van de nationale productiecapaciteit; op sociaal terrein: de opkomst der georganiseerde belangen-groepen. Opgemerkt werd, dat deze veranderingen gecombineerd steeds sterker tegenkrachten zijn geworden voor het voeren van een aanpassingspolitiek: de vrije internationale handel. Men is het er thans dan ook algemeen over eens, dat het veleer deze structuurwijzigingen zijn, welke de opkomst van het protectionisme na de eerste wereldoorlog teweeg hebben gebracht dan deze oorlog zelf, welke men meer als catalysator ziet. De kentering in protectionistische richting was trouwens vóór 1914 al duidelijk aanwezig. In dit verband moet er verder op worden gewezen, dat men in 1918 en daarna in leidende kringen van vrijwel alle West-Europése landen het protectionisme beslist niet heeft gewild. Herstel der voor-oorlogse toestanden op het gebied van het internationale handels- en betaalingsverkeer was de algemeen geaccepteerde doelstelling. Men denke hierbij ook aan de geforceerde pogingen tot herstel van de gouden-standaard. Desondanks kwam het protectionisme er als het ware "van zelf" en de gou-

den standaard bleek geheel anders (en ondoeltreffend) te werken dan voorheen.

Wanneer het dus zo is, dat men het protectionisme niet heeft gewild en dit desondanks is gekomen, dan kan het niet anders of men heeft n a t i o n a a l de bovengenoemde oorzaken voor het protectionisme niet genoegzaam kunnen ondervangen. Wat het dynamisch conjunctuurbeeld betreft is dit niet verwonderlijk; het is een internationaal verschijnsel en min of meer inhaerent aan het huidige economische leven. Het kan nationaal slechts worden afgeremd door bescherming. Belangrijk is evenwel dat gebleken is, dat de nationale regeringen ook de belangengroepen niet voldoende baas kunnen, zodat de bescherming van permanente aard is geworden en derhalve tot protectie is ontaard. Dit zo zinde, moge het duidelijk zijn, dat internationale pogingen om over een breed front tot belangrijke verlaging van het protectionisme te geraken en/of dit te transformeren tot een geleide aanpassingspolitiek, weinig kans van slagen bieden. Hier toe zou immers noodzakelijk zijn, dat tegenover de nationale belangengroepen een autoriteit wordt geplaatst, welke deze, anders dan de nationale autoriteit, op doeltreffende wijze kan coördineren, c.q. subordineren aan het algemeen belang. Hierin schieten alle tot dusverre gedane pogingen op breed internationaal terrein tekort. Voorts vormt het grote aantal der bij deze pogingen betrokken landen een ernstige belemmering voor het vinden van gemeenschappelijke uitgangspunten.

Het is de hier geschetste gedachtengang, waaraan het recht wordt ontleend om aan een integratie van een beperkt deel van de wereldmarkt - een klein aantal landen - veel groter mogelijkheden ter bestrijding van het protectionisme toe te kennen dan aan wat hierboven de "mondiale oplossing" werd genoemd. Enerzijds kan de integratie de gevaren van de dynamische wereldmarkt (conjunctuur) op de "conventionele" wijze blijven ondervangen, d.w.z. op dezelfde wijze als de nationale staten dit voor de integratie plachten te doen: door bescherming. Het enige verschil is slechts, dat deze bescherming thans een gemeenschappelijke is van de aan de integratie deelnemende landen tegenover "de buitenwereld". Anderzijds kunnen de egoistische strevingen der nationale belangengroepen op doeltreffende wijze worden gecoördineerd door de in enigerlei vorm tot stand te brengen supra-nationale gezagsorganen met min of meer uitgebreide bevoegdheden. Dit laatste is met name noodzakelijk om aan de tijdens de wordings-fase van de integratie nog tussen de daaraan deelnemende landen bestaande bescherming het permanente karakter te ontnemen en hiervoor het aflopend karakter te substitueren.

Tot besluit zij nog een enkel woord gewijd aan het argument, dat bij een integratie weliswaar de protectie binnen een beperkt deel van de wereldmarkt wordt weggenomen, doch dat zij als gemeenschappelijke bescherming der aan de integratie deelnemende landen nog gehandhaafd blijft.

Toegegeven moet worden, dat het gevaar niet denkbeeldig is, dat de gemeenschappelijke bescherming een sterk protectionistische inslag verkrijgt. De geïntegreerde groep is immers r e l a t i e f veel minder afhankelijk van de wereldmarkt dan elk der leden voorheen dit was. De noodzaak tot oriëntatie op en aanpassing aan deze wereldmarkt wordt dus relatief eveneens minder gevoeld. In dit verband is het nuttig er op te wijzen, dat de politiek van geleide aanpassing voorlopig alleen toepassing heeft gevonden in die sectoren, waar een min of meer belangrijke export het "heilig moeten" oplevert. (De Nederlandse landbouw.) Het is om die reden o.i. dan ook beslist noodzakelijk, dat voldoende waarborgen

worden geschapen tegen de ontwikkeling van een gemeenschappelijk protectionisme, niet terwille van de "schone idee", doch terwille van de grote gevaren, welke, zoals hiervoor werd uiteengezet, aan het protectionisme zijn verbonden. Deze gelden immers voor een geïntegreerd marktgebied even goed als voor het (kleinere) nationaal marktgebied. Het is daarom een gelukkige omstandigheid, dat de integratie voorwaarden schept, welke het gevaar voor protectionisme belangrijk verkleinen.

In de eerste plaats zal als gevolg van de bij een geslaagde integratie plaats vindende aanpassings- en rationalisatieprocessen veel verdwijnen, dat voorheen op een hoge/permanente bescherming steunde.

In de tweede plaats is van belang, dat tijdens de wordings-fase van de integratie tussen de daaraan deelnemende landen in zeer sterke mate een beleid van geleide aanpassing is gevoerd (bescherming met aflopend karakter). De hierbij opgedane ervaring staat uiteraard ter beschikking bij het voeren van de gemeenschappelijke bescherming.

Ten slotte is van belang, dat men er voldoende van doordrongen is, dat bij het voeren van een politiek van geleide aanpassing de bescherming slechts in principe van aflopende aard is, doch dat in werkelijkheid altijd een zekere mate van bescherming blijft gehandhaafd als gevolg van de steeds voortgaande stroom van structurele verschuivingen op de wereldmarkt (zie blz. 4).

II. DE POSITIE VAN DE LANDBOUW

Schenkt men in het bizonder aandacht aan de landbouw, dan kan worden opgemerkt dat met betrekking tot deze bedrijfstak de drang tot bescherming/protectie zich in het algemeen nog belangrijk sterker heeft ontwikkeld dan bij de niet-agrarische bedrijfstakken. De vraag rijst hier, waarom juist in de landbouw het element van de aanpassing in vele landen zo totaal wordt verwaarloosd. O.i. kunnen hier de volgende groepen van factoren worden onderscheiden:

- a. oorzaken welke nauw verband houden met de positie op de markt van het agrarische bedrijf;
- b. remmingen van sociologische aard; het kleine gezinsbedrijf;
- c. de zeer overwegende plaats welke de productie voor de binnenlandse markt inneemt;
- d. politieke, sociaal-hygiënische en militair-strategische oorzaken en overwegingen.

a. De bizondere positie welke het landbouwbedrijf op de markt inneemt.

- (1) In de eerste plaats kan om een aantal technische redenen de mogelijkheid tot aanpassing van productie en aanbod aan de prijsontwikkeling op de markt gebrekkig worden genoemd. Op de grootte der opbrengsten zijn de natuurlijke omstandigheden van grote invloed. Daarnaast is de mogelijkheid om wijzigingen in de samenstelling van het producten-assortiment tot stand te brengen binnen het tijdsverloop van 1 jaar praktisch nihil. In dit verband zij er nog op gewezen, dat het aanbrengen van wijzigingen in het bouwplan om redenen als vruchtwisseling, ligging der percelen, eigenschappen van de grond in het algemeen en op de verschillende percelen in het bizonder nauwe grenzen heeft. Variaties in de verhouding akkerbouw - veehouderij stuiten op nog veel groter bezwaren.
- (2) In de tweede plaats kan er op worden gewezen, dat de landbouw een bedrijfstak is, waar vele kleine producenten een relatief gering

aantal producten voortbrengen. Elk der producenten individueel kan geen enkele invloed op de markt, d.w.z. op de prijsvorming uitoefenen. Hij zal dit dan ook nooit nastreven en onder alle omstandigheden "doorproduceren". Ook om deze reden moet de mogelijkheid tot aanpassing van de productie en het aanbod aan de marktontwikkeling gebrek-kig worden genoemd en wordt de instabiliteit van de prijsvorming voor landbouwproducten nog vergroot 1).

- (3) In de derde plaats zij gewezen op het feit, dat het West-Europese landbouwbedrijf van een eeuw geleden nog een in overwegende mate zelf-genoegzaam karakter bezat, d.w.z. het produceerde in het algemeen in belangrijk mindere mate voor de markt dan thans het geval is. Juist in dit tijdsverloop, waarin de afhankelijkheid van het landbouwbedrijf van de markt zo sterk is toegenomen, heeft deze markt, zoals hiervoor werd opgemerkt, een uitgesproken dynamisch karakter gekregen op grond van oorzaken, welke buiten de landbouw liggen. In de industriële sector voltrok zich in diezelfde periode een ontwikkeling, welke in zekere zin als een aanpassing aan de dynamische markt kan worden beschouwd: het groter worden der bedrijven wat de mogelijkheid opende zo nodig de kosten van de arbeid belangrijk te reduceren (afstoten van "vreemde" arbeid), de creatie van het merkartikel. In de landbouw vond deze aanpassing niet plaats.

- Factoren van sociologische aard; het kleine gezinsbedrijf, landvlucht. Aanpassing en rationalisatie stuiten in de landbouw op verschillende vertragende factoren. Met name is hier voor West-Europa de arbeidsbezetting der kleine bedrijven een zeer zwak punt. In de industriële sector neemt als geheel genomen de behoeftte aan arbeid nog steeds toe. Dit geldt uiteraard niet voor alle bedrijfstakken doch voornamelijk voor de "nieuwere" takken van industriële productie, niet of in mindere mate voor de oudere productierichtingen. De mobiliteit van de arbeid is hier in het algemeen groot genoeg om permanente spanningen te voorkomen. Geheel anders is de situatie in de landbouw, waar de arbeidsbehoefte in alle sectoren (hierbij wordt even afgezien van een uitbreiding van de tuinbouw in sommige streken) relatief geleidelijk afneemt. In deze sector is echter de mobiliteit - hier in de zin van afvloeiing naar de industrie - door allerlei oorzaken niet groot genoeg. Als gevolg van deze te geringe emigratie uit de landbouw doet zich op vele bedrijven een tendentie tot overbezetting aan arbeid voor. Deze komt het sterkst naar voren bij de in West-Europa zo talrijk kleine gezinsbedrijven, waar de sterk persoonlijke band tussen de leden van deze werk- en gezinsgemeenschap het afstoten van in wezen overbodige arbeid belet. Deze overbezetting aan arbeid, juist waar zij het minst gedragen kan worden, houdt voorts het gevaar in, dat de splitsing der bedrijven, waar deze maar enigszins mogelijk is, nog steeds voortgang vindt. Het vraagstuk der kleine boeren vertoont hierdoor de neiging steeds in omvang en betekenis toe te nemen. Nog een ander verschijnsel maakt de positie van het kleine gezinsbedrijf moeilijk, nl. de traditionele houding, welke juist de kleine boer t.a.v. de grootte van het gezinsinkomen aanneemt. Dit verschijnsel komt hierop

1)

Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op de reactie in de depressieperiode van de jaren dertig, toen de industriële productie van West-Europa (zonder Rusland) met 30% daalde, terwijl de agrarische productie in die jaren zelfs iets toenam.

neer, dat het streven van zeer vele boeren naar een vergroting hiervan een sterk traditioneel bepaalde limiet heeft. Men streeft in het algemeen naar een inkomen, dat in hoofdzaak bepaald wordt door: de inkomens, welke men in de streek voor "normaal" houdt, de eisen, welke de grootte van het gezin stelt.

Dit maakt het zo'n ondankbare taak voor vele regeringen de rationalisatie van de productie te stimuleren d.m.v. gunstige prijzen. De gedachtengang is dan, dat deze prijzen de veelal zo noodzakelijke investeringen zullen bevorderen. In feite vallen de resultaten dan tegen, o.m. doordat het (vaak d.m.v. protectie !) bereikte gunstige prijsniveau slechts aanleiding geeft tot verschuivingen in het bouwplan naar de voordeeligste (meest beschermde) productierichtingen, doch niet tot de zo zeer gewenste meerdere inspanning en rationalisatie. Op deze wijze verklaart men voorts wel, dat de landbouw in landen waar zij een hoge bescherming geniet (importlanden) technisch op een lager peil staat dan in de typische exportlanden. "Opvoedend protectionisme" heeft in de landbouw dus weinig reden van bestaan.

Ten slotte zij hier ook nog iets gezegd over een verschijnsel, dat in vele opzichten het tegendeel lijkt van de hierboven gesignaleerde overbezetting aan arbeid, nl. de landvlucht. Volledig het tegendeel hiervan is het echter niet; dit zou immers een onderbezetting aan arbeid zijn. Landvlucht is evenwel iets anders. Zou het slechts resulteren in arbeidschaarste, dan zou het eenvoudig kunnen worden opgevangen door extensivering van de bedrijfsvoering al dan niet gepaard gaande met mechanisatie. Waar evenwel landvlucht optreedt resulteert dit niet in arbeidschaarste, doch in het geheel verlaten van landstreken en bedrijven: het aan verwilderden prijsgeven van eertijds in cultuur gebrachte grondh. De oorzaken er van liggen op velerlei terrein; misschien meer op sociologisch dan op zuiver economisch terrein. Hierop wordt op blz. 17 nog nader de aandacht gevestigd. Men heeft evenwel tot nu toe gemeend het te moeten bestrijden met kunstmatig hoge prijzen. Als zodanig is het dus ook een oorzaak voor protectie geweest.

• De zeer overwegende plaats welke de productie voor de binnenlandse markt inneemt.

De landbouw is altijd bij uitstek een tak van productie geweest, welke in zeer overwegende mate voor de binnenlandse markt heeft gewerkt. Het is slechts in enkele landen en dan nog maar voor een betrekkelijk gering aantal producten, dat een duidelijke specialisatie is opgetreden, welke aanleiding heeft gegeven tot een productie, georiënteerd op export. Hierboven (blz. 2) werd er op gewezen, dat het juist de op de binnenlandse markt georiënteerde productierichtingen zijn, die zich bizonder goed lenen voor bescherming en de permanente vorm daarvan: de protectie. Voorts werd opgemerkt, dat dit laatste tot gevolg heeft, dat de productie voor de binnenlandse markt nog wordt gestimuleerd. Uiteindelijk ziet men dan ook, dat de landbouw in landen met een min of meer belangrijke bescherming van hun agrarische sector zich niet meer "buitenslands wagen". Wat men in ons land "export" noemt, noemt men aldaar een "nationaal overschot", waarvan men de herhaling zo mogelijk tracht te voorkomen. Hun landbouw draagt een zelfgenoegzaam karakter; daarnaast is vaak nog een min of meer belangrijke invoer noodzakelijk. Deze situatie maakt een continueren van de protectie, zolang de overige bevolkingsgroepen zich er niet tegen verzettent, technisch zeer eenvoudig.

d. Politieke, sociaal-hygiënische en militair-strategische oorzaken en overwegingen.

In dit verband moet er op worden gewezen, dat het bovenbedoelde verzet van de zijde van niet-agrarische groepen om verschillende redenen (sociologische, militair-strategische en politieke) in het algemeen van bescheiden omvang is. Een belangrijke politieke oorzaak is o.m. gelegen in het feit, dat meestal niet één of enkele doch vrijwel alle belangrijke politieke partijen (mede) de landbouwbelangen behartigen.

Over de militair-strategische oorzaken voor protectionisme behoeft weinig te worden gezegd. De uit dien hoofde aangevoerde argumenten zijn uiteraard van niet-economische aard. Zij kunnen derhalve niet met economische argumenten worden bestreden. Aan deze kwestie wordt op blz. 17 nog nader aandacht geschenken.

Ook de sociologische argumenten zijn niet met economische redeneringen te bestrijden. De kern van deze argumenten komt hierop neer, dat het om redenen van volks-hygiënische aard/regeneratie noodzakelijk zou zijn, dat een zeker, minimaal deel van de bevolking een agrarische leefwijze moet hebben. Ook hieraan wordt nog nader aandacht geschenken (blz. 18).

Uiteraard is hierboven slechts zeer globaal en schetsmatig op enkele kenmerkende factoren gewezen, welke de bizondere positie van de landbouw accentueren en de drang tot en de grote betekenis van de bescherming in de landbouw helpen verklaren. Men houdt evenwel in het oog, dat het "kenmerkende" van deze factoren in vele gevallen omgekeerd door de bescherming zelve weer belangrijk is versterkt:

- (1) Zo is bijvoorbeeld de in sommige landen te geringe afvloeiing van arbeid uit de kleine gezinsbedrijven (oorzaak voor bescherming) door de bescherming zelf in hoge mate vertraagd, met name in die gebieden (streken) waar de industrievestiging nog van geringe betekenis is.
- (2) Voorts is de voor de landbouw zo kenmerkende oriëntatie op de binnenlandse markt (een omstandigheid welke de bescherming zo vergemakkelijkt) door de bescherming omgekeerd belangrijk gestimuleerd.

Er is derhalve een nauw interdependent verband tussen "zwakke elementen" in de economische positie van de landbouw en de protectie in die zin, dat bedoelde elementen de protectie in hoge mate hebben bevorderd, doch dat zij omgekeerd door deze protectie niet zijn weggenomen, doch verder versterkt. In andere bewoordingen werd dit zelfde reeds eerder geconstateerd op blz. 2 - gevaren van bescherming.

c. De ontwikkeling van de landbouwbescherming na 1870-1890.

Ter illustratie van de hier gegeven beschouwingen zijn tenslotte op de belangrijkste ontwikkelingslijnen in de West-Europese landbouw gewezen sinds de crisisjaren aan het einde van de vorige eeuw. De positie van het kleine gezinsbedrijf als centraal probleem wordt hierbij nog eens in West-Europese verband belicht.

De ontwikkeling tot 1930.

In de eerste plaats zijn opgemerkt, dat tijdens en na de jaren 1870-1890 (graancrisis) de reeds bestaande structurele scheidingslijnen in de West-Europese landbouw zich belangrijk hebben verscherpt.

(1) Enerzijds is men in de toenmaals reeds exporterende overwegend agrarische landen als Denemarken en Nederland de weg van de aanpassing ingeslagen, waardoor het gevaar van een ontwikkeling in zelfgenoegzame richting werd vermeden. Gedurende een periode van pijnlijke aanpassings- en rationalisatieprocessen is de in beide landen reeds voorkomende specialisatie nog in belangrijke mate voortgeschreden:

veehouderij (melk, zuivelproducten, bacon, eieren) en in Nederland (waar het kleine gezinsbedrijf van veel groter betekenis was en is): ook de tuinbouw. Daarmee hadden deze landen zich voorlopig aan de nieuwe verhoudingen op de wereldmarkt aangepast en konden zij een belangrijke plaats veroveren in de internationale agrarische handel; zij hebben zich weten te plaatsen in de rij van landen, welke de grootste export van veehouderij- en tuinbouwproducten hebben.

- (2) Geheel anders was de ontwikkeling in landen als Duitsland en Frankrijk. Deze beide landen droegen ten tijde van eerdergenoemde landbouwcrisis in de jaren 1870-1890, agrarisch gezien, een zelfgenoegzaam karakter. De veehouderij was er bovendien, in vergelijking tot Denemarken en Nederland, relatief van minder betekenis. De belangen van het in Duitsland en Frankrijk veel machtiger grootgrondbezit lagen tenslotte vrijwel geheel in de akkerbouw en met name bij de door de crisis zo getroffen graanbouw. Om al deze redenen is men in deze landen niet tot een beleid van aanpassing, doch tot graanbescherming overgegaan, aanvankelijk slechts in bescheiden mate en als tijdelijk bedoeld. Men heeft de bescherming evenwel - en dit is immers kenmerkend voor elke bescherming welke het element aanpassing ontbeert - geleidelijk aan moeten verhogen, waardoor zij van permanente aard is geworden (protectie). Als gevolg hiervan heeft de graancrisis in veel mindere mate dan in Nederland en Denemarken aanleiding gegeven tot een ontwikkeling van de arbeidsintensieve productierichtingen. Anders gezegd, de specialisatie bleef grotendeels achterwege en de landbouw behield zijn zelfgenoegzaam karakter. Men "waagde zich", zoals hiervóór reeds werd opgemerkt, niet op de wereldmarkt; en hiermede was een toestand geschapen, welke tot steeds hoger bescherming aanleiding moest geven.
- (3) Weer anders is de evolutie geweest in België en Engeland, beide landen waar de industrie ten tijde van de graancrisis reeds een belangrijke plaats innam. In deze landen is men, o.m. ter wille van de belangen van de industrie slechts in geringe mate tot bescherming overgegaan. Men zou om die reden dan ook een ontwikkeling verwachten analoog aan die der beide eerstgenoemde: Denemarken en Nederland. Deze is in België echter in minder uitgesproken mate, in Engeland echter in het geheel niet opgetreden. Over de oorzaken hiervan moge in het kort op de volgende verschilpunten worden gewezen:

B E L G I E

In dit land vertoont de evolutie in de landbouw een duidelijke overeenkomst met die in ons land. De melkveehouderij, de varkensstapel en de kippenhouderij zijn er van grote betekenis; de tuinbouw is er zelfs als gevolg van de talrijke zeer kleine gezinsbedrijven van zoveel belang, dat zij aanleiding geeft tot export. De specialisatie is dus in dezelfde richting voortgeschreden als bij ons, echter, zoals eerder werd opgemerkt, in mindere mate. Bij het grote aantal kleine bedrijven heeft voorts de intensivering van de bedrijfsvoering een grote vlucht genomen, echter bestaat op dit punt een zekere achterstand t.o.v. ons land wat betreft de opbrengsten per ha, per dier, de graslandexploitatie e.d. Naast belangrijke overeenkomsten in de grote lijn met Nederland vertoont België dus op tal van punten achterstanden: specialisatie, opbrengsten, productiviteit, peil van de bedrijfsvoering. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn wel de volgende:

1. De Belgische landbouw verkeerde ten tijde van de graancrisis nog geheel in een stadium, waarbij zij volledig was afgestemd op de binnenlandse markt. Denemarken en Nederland waren toen al enigermate op de wereldmarkt georiënteerd.
De snelle evolutie van beide laatstgenoemde landen in de jaren daarna heeft ertoe geleid, dat de Belgische boer zich tot de binnenlandse markt is blijven bepalen.
De exportmarkt kwam steeds vaster in handen van Denemarken en Nederland.
2. Deze ontwikkeling, alsmede de relatief zeer overwegende positie, welke de industrie in België steeds heeft ingenomen, heeft ertoe geleid, dat de Belgische overheid weinig belangstelling heeft gehad voor de landbouw. Landbouwonderwijs en -voortlichting zijn er tot voor kort ernstig verwaarloosd.
3. De zeer grote betekenis, welke het nevenberoep buiten de landbouw bij de kleine bedrijven heeft aangenomen. Dit laatste is zowel een gevolg van alsmede een oorzaak voor de bovengenoemde "achterstanden"; een gevolg, in zoverre de resultaten van de landbouw alleén door bedoelde achterstanden een onvoldoend gezinsinkomen opleveren; een oorzaak, in zoverre een inhalen van genoemde achterstanden er door wordt verhinderd.
Voorts hangt het verschijnsel direct samen met het zeer grote aantal kleine bedrijven en het vrijwel overal in de directe omgeving voorkomen van industrieën.

E N G E L A N D

In dit land heeft de graancrisis een geheel andere uitwerking gehad dan in de hierboven genoemde landen. Oppervlakkig beschouwd vertonen de omstandigheden voor de landbouw in Engeland grote overeenstemming met die in België. Ook in Engeland is de landbouw altijd geheel op de binnenlandse markt georiënteerd gebleven - een omstandigheid, die zoals werd opgemerkt eveneens voor Frankrijk en Duitsland geldt. Voorts is in Engeland de industrie van zeer overwegende betekenis en de belangstelling voor de landbouw tot voor kort gering geweest. De hier genoemde overeenkomsten met België hebben tot grotendeels overeenkomstige consequenties geleid: een achterblijven van de specialisatie, de opbrengsten en de productiviteit. Een zeer wezenlijk verschil met België (en ook met Nederland en West-Duitsland) is echter de geringe plaats, welke in Engeland het (zeer) kleine gezinsbedrijf inneemt. Grote en middelgrote bedrijven zijn in Engeland van overwegend belang. Dit heeft er toe bijgedragen, dat in tegenstelling tot België, de intensivering van de bedrijfsvoering (bij het kleine bedrijf onontbeerlijk voor het op peil houden van het gezinsinkomen) in Engeland slechts weinig voortgang heeft gemaakt. De Engelse landbouw werd tot voor kort naast het vermelde achterblijven van de opbrengsten, de productiviteit en de specialisatie, gekenmerkt door een extensief grondgebruik (weinig hakvruchten, zeer veel extensief beweid grasland, geringe tuinbouw).

De ontwikkeling na 1930.

Meer in het bizar wat de ontwikkeling in de jaren na 1930 aangaat zij op het volgende gewezen. In 1929 traden opnieuw voor de gehele West-Europese landbouw zeer ernstige moeilijkheden op. De gunstige graanoogsten in vrijwel alle belangrijke graanexporterende landen veroorzaakten scherpe prijsdalingen voor granen enerzijds, anderzijds openbaarde zich het begin

van een ongekend hevige wereldcrisis in de industriële sector. In de latere jaren dertig bleek, dat de moeilijkheden zich voornamelijk in de veehouderij concentreerden. Daarbij werd duidelijk, dat zij niet het gevolg waren van tijdelijke omstandigheden - de van origine industriële crisis, doch samenhangen met een nieuwe structuurverandering op de wereldmarkt voor landbouwproducten. Deze vond plaats ten nadele van de West-Europese veehouderij, m.a.w. ten nadele van dié sector in de landbouw, waarop men zich na de graancrisis van de jaren 1870-1890 meer en meer was gaan toeleggen, in het bijzonder, zoals hiervoor werd opgemerkt, in Denemarken en Nederland.

Deze ontwikkeling heeft in alle West-Europese landen aanleiding gegeven tot een ongekende uitbreiding van de maatregelen ter bescherming van de nationale landbouw. Hierbij kon uiteraard niet worden volstaan met het uitbreiden en verhogen van de bescherming voor de akkerbouwsector; voor het eerst moest de veehouderij in alle landen worden beschermd. Van zeer groot belang is, dat de achteruitgang van de positie der West-Europese veehouderij er toe heeft geleid, dat het sindsdien niet langer het grotere akkerbouwbedrijf doch het kleine (gezins)bedrijf is, dat de basis is geworden voor de landbouwbescherming. Het is in die jaren, dat het "kleine-boerenvraagstuk" opnieuw 1) en in een geheel ander licht dan bij vorige gelegenheden in het centrum van de belangstelling komt. Ten slotte is van betekenis, dat aangezien men het structurele karakter van de moeilijkheden (de hierboven vermelde veranderingen ten nadele van de West-Europese veehouderij) eerst vele jaren later duidelijk onderende, de getroffen regelingen een uitsluitend beschermend karakter droegen; het element van de aanpassing was er niet in opgenomen 2).

Thans moge over de ontwikkeling van de bescherming in de jaren '30 in de afzonderlijke landen nog het volgende worden opgemerkt:

- (1) Het eenvoudigst kon de bescherming blijven in dié landen, welke over vrijwel de gehele linie van hun voedselvoorziening een min of meer belangrijke invoer hebben - Engeland en België. Men kon hier volstaan met het beperken van de invoer om de binnenlandse markt op peil te houden.
- (2) Moeilijker was de situatie in landen als Frankrijk en Duitsland, waar de landbouw tot regionale, seizoens- en zelfs tot jaaroverschotten aanleiding geeft. Hier kon niet worden volstaan met een beperking van de invoer, doch waren daarnaast regelingen nodig voor het opvangen en wegwerken van bovenvermelde overschotten: opslag, denaturatie, verwerking, in sommige sectoren productie-beperkende regelingen. Dit laatste geschiedde meestal langs indirecte wegen via het mechanisme der prijsverhoudingen.
- (3) Verreweg het moeilijkst lagen de omstandigheden voor de exportlanden Denemarken en Nederland, in het bijzonder wat de veehouderij betreft. In eerste instantie werd deze in hevige mate getroffen door het wapen der invoerbeperkingen van de importeerende landen, waarvan Engeland en Duitsland verreweg de belangrijkste waren. Voorts heeft dit zelfde

-
- 1) Ook in de crisis-tijdens de tachtiger jaren en daarna was dit al eens gebeurd. De aanpassing (intensivering: veehouderij) had toen de oplossing gebracht.
 - 2) Men denkt slechts aan de naam "landbouw c r i s i s maatregelen" voor de te onzettet getroffen regelingen.

wapen, voor zover het door Denemarken en ons land werd toegepast ten behoeve van hun akkerbouw, de moeilijkheden van de veehouderij verzwaard.

Ten slotte liet de concurrentie der overzeese landen zich steeds sterker in de veehouderijsector gevoelen (structuurverandering). Onder deze omstandigheden moest desondanks worden getracht de exportpositie van deze sector zo goed mogelijk door de crisis heen te helpen, hetgeen een op vele punten zeer ingewikkeld markt- en prijsbeleid meebracht.

1. Naast het beheersen/bepalen van de import, zoals in België, Duitsland, Engeland en Frankrijk - hetgeen echter alleen voor de akkerbouwsector zin had;
2. het ingrijpen inzake opslag, denaturatie, verwerking/menging en de productie, zoals in Frankrijk en Duitsland;
3. was het nodig de export van veehouderijproducten te subsidiëren en de lasten hiervan over de verschillende binnenlandse groepen te verdelen (de boer zelf, de consument en de belastingbetalen).

In dit verband zij er nog op gewezen dat de Deense positie principieel minder zwak was dan die van ons land, in de eerste plaats doordat de bedrijven er in het algemeen groter zijn; in de tweede plaats doordat de tegenstelling: akkerbouwbedrijven - zuivere veehouderijbedrijven, er veel kleiner is door het overheersen van het gemengde bedrijfstype; ten slotte doordat de Denen geen op de export ingestelde tuinbouw hebben.

Konden de importlanden België, Duitsland, Engeland en Frankrijk desnoods hun landbouw in het algemeen en het kleine gezinsbedrijf in het bijzonder nog gedurende vrij lange tijd sauveren door de binnenlandse markt geheel los te koppelen van de wereldmarkt, de belangrijke exportpositie van Denemarken en ons land maakte dit onmogelijk. Geen markt- en prijsbeleid, hoe ingenieus ook, kan een precaire exportpositie omdoven tot een die winstgevend is. Daarom heeft in beide landen opnieuw, evenals in de jaren 1890 de oriëntatie op de wereldmarkt de noodzaak geschapen tot een rationalisatie- en aanpassingsproces.

De opvoering van het technisch peil is in beide landen dan ook in de jaren '30 gestadig doorgegaan, doch vooral na '45 en met name in ons land krachtig gestimuleerd. Hierdoor is de voorsprong, welke beide landen op dit punt reeds lange tijd t.o.v. de vier eerstgenoemde landen bezaten, nog belangrijk toegenomen. Aangezien de verhoudingen op de wereldmarkt in de na-oorlogse jaren hiervoor gunstig waren is tevens in het markt- en prijsbeleid de aanpassing weer geïntroduceerd.

I. DE INTEGRATIE VAN DE WESTEUROPESE LANDBOUW

Nadat onder I een korte beschouwing is gewijd aan de integratie in het algemeen, onder II aan de typerende positie van de (West-Europese) landbouw, kan thans in de eerste plaats iets worden gezegd over enkele algemene aspecten van een West-Europese landbouwintegratie: (I) Daarbij zal punt voor punt aandacht worden geschonken aan de onder II behandelde kenmerkende plaats van de landbouw en de betekenis hiervan bij een integratieproces. Voorts wordt een enkel woord gewijd aan enkele bizondere aspecten van deze integratie (II).

(I) ENKELE ALGEMENE ASPECTEN VAN EEN LANDBOUWINTEGRATIE

A. De zwakke positie van de landbouw op de markt (blz. 7).

Op een geïntegreerde markt kan uiteraard niet langer het thans nog veelvuldig optredende verschijnsel voorkomen, dat een of meer Europese landen t.a.v. een of meer producten overschotten hebben, terwijl voor Europa als geheel aan deze producten een tekort bestaat. Op zichzelf werkt dus de integratie al stabiliserend op de markt (gelijkmatigheidstendentie!). Desondanks blijft de positie van de landbouw op dit punt kwetsbaar. Uit dien hoofde moet ook bij een geïntegreerd Europa een op de landbouw afgestemd markt- en prijsbeleid een belangrijke rol blijven vervullen, zij het dat het niet langer nationaal gericht zal zijn.

De stabiliteit van een West-Europese markt houdt nauw verband met de volgende factoren:

- (1) de betekenis van regionale overschotten, zonder dat deze voor de Europese markt als geheel overschotten vormen;
- (2) de betekenis van seizoenoverschotten, zonder dat deze over het productiejaar als geheel, Europese overschotten opleveren;
- (3) de betekenis van jaaroverschotten, waarbij dus wel over het productiejaar als geheel Europese overschotten optreden;
- (4) de betekenis van de tegenhanger van (3); de mate en omvang waarin deze markt importerend zou zijn.

De onder (1) t/m (3) vermelde factoren nopen tot een meer actief gericht beleid: bijv. het opvangen en geleidelijk spuien van surplussen, het onder (4) vermelde een meer passief ingrijpen: het weren van te goedkope importen van de zijde van de buitenwereld door regelingen aan de grens: de gemeenschappelijke bescherming. Dit laatste behoeft in principe niet tot ernstige moeilijkheden aanleiding te geven (zie de op blz. 13 behandelde bescherming der invoerlanden). Inzake de onder (1) t/m (3) vermelde punten zij opgemerkt, dat de moeilijkheden welke hieruit kunnen voortvloeien in Europees verband veel gemakkelijker kunnen worden opgelost dan nu dit op nationale voet moet geschieden. Dit geldt in het bizar voor het onder (1) en (2) vermelde: West-Europese opslag- en voorraadpolitiek. Het onder (3) vermelde ligt iets moeilijker, alhoewel West-Europa in het algemeen in belangrijke mate importierend is. Het kan evenwel gewenst, zelfs noodzakelijk blijken, dat een min of meer belangrijke export naar landen buiten de groep blijft gehandhaafd (waarschijnlijk in hoofdzaak in de zuivelsector). Dit is niet alleen van belang om eventuele Europese surplussen te kunnen plaatsen, doch ook om oude exportrelaties met landen buiten de groep zo veel mogelijk te handhaven. Het is tevens noodzakelijk om de gevaren te vermijden, welke een landbouw bedreigen welke vnl. importierend of zelfgenoegzaam is (zie onder: B).

B. De zeer overwegende plaats welke de productie voor de binnenlandse markt inneemt (zie blz. 9).

In dit verband werd opgemerkt, dat deze omstandigheid de ontwikkeling van het protectionisme in de landbouw zeer heeft bevorderd, vnl. bij de landen welke importierend of zelfgenoegzaam waren en zijn. Aangezien een geïntegreerd West-Europa, zoals de verhoudingen thans liggen, waarschijnlijk meer importierend/zelfgenoegzaam dan exporterend zal zijn, dreigt hier dus het op blz. 6,7 reeds gesignaleerde gevaar, dat de gemeenschappelijke bescherming in protectionisme ontaardt.

Dit zou de zelfgenoegzaamheid weer bevorderen, het protectionisme verder versterken enz. enz. Ten slotte zouden de voordelen van een integratie op het stuk van aanpassing en rationalisatie hierdoor in gevaar komen. Oriëntatie op de wereldmarkt blijkt daarom dringend noodzakelijk. Om die reden werd op bedoelde blz. gewezen op de noodzaak, dat de gemeenschappelijke bescherming er een is met een in principe aflopend karakter (geleide aanpassing). Een belangrijk hulpmiddel is het hierboven onder A genoemde onderhouden van exportrelaties met landen buiten de groep. De specialisatie en rationalisatie werken voorts - ondanks een wellicht belangrijke toename van het verbruik - eveneens ten gunste van Europese exporten in enkele sectoren.

C. De overbezetting aan arbeid op de kleine gezinsbedrijven (blz. 8).

Opgemerkt kan worden, dat dit probleem met name in landen als België, West-Duitsland, Italië en ook ons land van grote betekenis is, terwijl het in Frankrijk, Engeland en Denemarken van betrekkelijk weinig belang is. Er dient evenwel de aandacht op te worden gevestigd, dat de ernst van dit probleem wel eens wordt overschat. Verschillende landen wijzen dan op het grote aantal zeer kleine bedrijven (beneden 5 ha), waarom zij huiverig menen te moeten staan tegenover elke actie, waarbij hun protectie zou worden aangetast.

In de eerste plaats kan er op worden gewezen, dat het protectionisme het betreffende probleem wel helpt omzeilen, zij het met vele offers (consument, industriële belangen van het land), doch het niet oplost. In de tweede plaats is dit vraagstuk niet altijd zo ernstig als het wordt voorgesteld. Onderzoeken in Nederland en België hebben uitgewezen, dat bij de zeer kleine bedrijven de eigenaar in de meeste gevallen een neven- of zelfs een hoofdberoep buiten de landbouw heeft (ambacht, industrie). De grondgebruiker is dus hier al min of meer uit de agrarische sector geëmigreerd. Deze, waarschijnlijk zeer talrijke, gevallen mogen niet meer als "argument" tegen integratie dienen. Er is a.h.w. al een zekere natuurlijke sanering aan de gang, welke bovendien door het protectionisme waarschijnlijk eerder wordt geremd dan bevorderd.

Biedt protectie derhalve geen uitkomst en zal dit de moeilijkheden veel eer vergroten, doordat de aanpak van dit vraagstuk er door wordt uitgesteld, van een afbreken van deze protectie is zonder meer ter oplossing van dit probleem evenmin heil te verwachten. Weliswaar wordt hierdoor de afvloeiing gestimuleerd, doch het middel zou wel wat "hardhandig" werken. Daarenboven is het kleine-boerenvraagstuk niet alleen een kwestie van te veel mensen op te weinig grond, doch ook vergroting der bedrijven in combinatie met een verbetering van de vaak zeer slechte verkaveling zijn noodzakelijk. Men zal hier dus nimmer een laissez-faire politiek kunnen bedrijven, doch goed voorbereide regionale saneringsplannen ter hand moeten nemen. Hiervan zijn bijv. in de U.S.A. reeds enkele zeer geslaagde voorbeelden aan te wijzen. De aanpak van deze vraagstukken biedt uiteraard in Europees verband een veel betere kans van slagen dan wanneer dit nationaal zou moeten gebeuren. Men denke slechts aan een land als West-Duitsland, dat hier onder de huidige omstandigheden voor een onmogelijke opgave zou staan. Hierbij is niet in de eerste plaats gedacht aan "volksverhuizingen", welke waarschijnlijk op grote weerstanden zouden stuiten, doch vooral aan de financiële zijde van dergelijke projecten (investeringsvraagstukken, credietverlening).

D. De landvlucht (blz. 9).

Inzake deze "oorzaak" voor landbouwbescherming kan in het kort worden opgemerkt, dat de ervaring geleerd heeft, dat bescherming door hoge prijzen weinig doeltreffend is om de landvlucht tegen te gaan. Men komt thans meer en meer tot de erkenning, dat de kern van dit vraagstuk niet moet worden gezocht in het vlak der prijzen, doch dat hier een complex van oorzaken aanwezig is, dat maar ten dele van economische aard is. Men zal echter evenmin kunnen volstaan met pogingen van propagandistische aard, de band tussen boer en platteland in die streken, waar het verschijnsel zich voordoet, te versterken. Noodzakelijk is, dat allerlei sociale voorzieningen (onderwijs, geneeskundige hulp e.d.) moeten worden verbeterd. Verder is het van groot belang, dat uitgebreide (financiële) hulp wordt geboden ter verbetering en modernisering der vaak zeer oude bedrijfsgebouwen. Andere punten zijn: de ontsluiting der gebieden in verkeers-technisch opzicht, verbetering van gronden, ontwikkeling van het organisatiewezen (coöperatief credietwezen, aan- en verkoopcoöperaties). Uiteraard zijn dit alles zaken, welke onderwerp moeten zijn van saneringsprojecten op Europees niveau, welke zich nauwalsluiten bij die van gebieden waar juist het teveel aan mensen het overheersende vraagstuk is (zie C). Voorts is het duidelijk, dat ook hier de financiële offers niet uitsluitend ten laste van het betrokken land mogen komen, daar het geïntegreerde gebied er van profiteert.

E. Politieke, militair-strategische en sociaal-hygiënische aspecten (blz. 10)

Deze "oorzaken" voor de landbouwbescherming zijn in tegenstelling tot de onder A, B en C vermelde in het geheel niet van economische aard. Wat het politieke argument betreft, dit wijst er slechts op, dat bestrijding van het protectionisme in de landbouw niet denkbaar is zonder een of andere vorm van supra-nationaal gezag, dat de tegenstrijdige nationale landbouwbelangen moet coördineren. Deze conclusie, welke op blz. 6 reeds voor de integratie in het algemeen werd getrokken, is voor de landbouw bizarnder klemmend.

Wat het militair-strategische aspect aangaat moet worden opgemerkt, dat nu binnen N.A.T.O.-verband de West-Europese defensie volledig wordt ge-coördineerd en onder supra-nationaal gezag gesteld, de voedselvoorziening niet langer uitsluitend een object van nationale bemoeiing mag blijven.

Hiertegen wordt wel aangevoerd, dat integratie, welke immers de tendens tot een zekere specialisatie van de productie inhoudt, zich om die reden slecht verhoudt met de strategische desiderata voor de voedselvoorziening. Deze laatste eisen juist een spreiding der belangrijkste producten over het gehele gebied, met andere woorden het instandhouden van landbouwbedrijven met een gevarieerd productenassortiment. Men is derhalve beducht voor een te vergaande regionale specialisatie in de productie; sommigen zien zelfs het spookbeeld der mono-cultures opdoemmen. Voor een dergelijke vrees is evenwel geen enkele aanleiding, althans niet onder de omstandigheden zoals die in West-Europa zijn. Deze zijn nl. van dien aard, dat het gemengde bedrijfstype in vele delen economisch de beste resultaten oplevert. Waar desondanks akkerbouw of veehouderij overwegen, ziet men toch, dat (bij akkerbouw) geen uitgesproken voordelige positie bestaat voor slechts 1 of enkele producten en (bij veehouderij) het zuivere weidebedrijf slechts in relatief kleine gebieden voorkomt, waar het om natuurlijke redenen niet te vermijden is. De oorzaken van de grote product-variatie op het Europees bedrijf zijn van verschillende aard. Klimatologisch (gematigd klimaat, regenrijk)

en bodemkundig (zeer grote variatie van de bodemstructuur binnen reeds kleine afstanden) zijn geen voorwaarden voor mono-cultures aanwezig. Voorts dwingt de in het algemeen geringe omvang der bedrijven tot een zeer intensief grondgebruik, wat slechts te bereiken is met een gevarieerde productie, waarbij een combinatie van veehouderij en akkerbouw wel de beste mogelijkheden biedt. Tenslotte is de gebondenheid van de boeren aan de grond zeer groot, hetgeen elke neiging tot roofbouw (en mono-culture is hiervan de belangrijkste vorm) uitsluit.

Om de hier geschetste redenen mag worden verwacht, dat bij een West-Europese landbouwintegratie het zwaartepunt der resultaten veel meer zal liggen bij rationalisatie (het op een technisch en economisch hoger plan brengen van bedrijven, bedrijfsvoering en productiemiddelen) dan bij regionale verschuivingen van de productie. Voor zover specialisatie optreedt zal deze veel meer het karakter dragen van een krachtig gestimuleerde intensivering van de bedrijfsvoering op de talrijke kleine bedrijven, waardoor aldaar in vele gebieden van Europa bepaalde teelten/takken van veehouderij zullen toenemen. Doch deze ontwikkeling zal niet alleen de voedselvoorziening van West-Europa in het algemeen, doch ook die van elk der delen (landen) slechts ten goede komen.

Inzake de volks-hygiënische aspecten zij ten slotte het volgende opgemerkt. Uitgaande van de veronderstelling, dat het juist is, dat een zeker minimaal deel van de menselijke arbeid om die reden aan de landbouwsector gebonden moeten blijven, dan mag deze voor de mensheid in het algemeen geldende "dienstregel" zeker niet voor elk willekeurig gebied van toepassing worden verklaard. Dit geldt te meer wanneer bijv. dit gebied relatief klein is en/of er natuurlijke omstandigheden heersen, welke voor de landbouw zeer ongunstig zijn. Het onder deze omstandigheden handhaven van een min of meer belangrijke landbouwbezetting kan dan van de nationale economie zeer grote offers vergen, welke door een land slechts gedragen kunnen worden zolang de welvaart er relatief hoog is. Dit laatste kan dan slechts voortvloeien uit oorzaken, welke buiten de landbouw liggen.

F. De invloed van de bescherming in de landbouw (blz. 10).

Deze is in het algemeen zeer ongunstig geweest. Op blz. 10 werd er op gewezen, dat enerzijds de kwetsbare positie van de landbouw de bescherming/het protectionisme zeer heeft bevorderd, doch dat omgekeerd hierdoor de kwetsbaarheid eerder is toe- dan afgenomen. Voorts werd al eerder opgemerkt, dat kunstmatig hoge prijzen waarschijnlijk weinig resultaten opleveren voor een verhoging van het economisch en technisch peil van de landbouw. Ten slotte wees de op de blz. gegeven historische schets uit, dat de landbouw technisch en economisch het hoogst staat in die landen, waar de bescherming slechts van bescheiden aard is geweest en oriëntatie op de wereldmarkt noodzaak was.

(II) ENKELE BIZONDERE ASPECTEN VAN EEN LANDBOUWINTEGRATIE.

A. De verschillen in kostprijzen.

Deze vloeien, globaal genomen, voort uit de volgende groepen van faotor

(1) Factoren van natuurlijke aard, welke niet te veranderen zijn:

verschillen in bodem, klimaat, ligging;

(2) Factoren van landbouw-technische aard, welke geleidelijk aan veranderd kunnen worden:

verschillen in vakbekwaamheid,

in bedrijfsorganisatie en -techniek,

in productiviteit van gewassen en dieren;

(3) Factoren, welke samenhangen met de algemene economische politiek v het land:

verschillen in lonen, pachten, renten en andere lasten.

Het zijn al deze verschillen welke velen, die het belang en de noodzaak van integratie wel inzien, zodanig onder de indruk brengen, dat zij terugschrikken voor een aanpak van deze materie. Een nadere beschouwing van deze punten rechtvaardigt dit pessimisme niet. Bovendien vergete men niet, dat bij een continueren van de huidige toestand niet alleen deze verschillen doch ook de ernstige gevaren er van voor de politieke en economische positie van Europa als geheel en voor elk der landen afzonderlijk eer zullen toe dan afnemen.

Ad (1) De natuurlijke omstandigheden kunnen uiteraard niet worden gewijzigd. De grote verschillen hierin komen ook binnen de nationale grenzen voor, vaak in zeer extreme vorm (Frankrijk). Zij worden opgevangen door het protectionisme. Men denkt evenwel niet, dat het protectionisme hier de enige oplossing biedt. De ervaring leert immers, dat het juist veelal de kleine bedrijven zijn, die in de ongunstige gebieden, de grote, welke in de betere streken liggen. Uiteraard wordt door deze paralleliteit de variatie tussen economisch zeer zwakke en economisch sterke bedrijven enorm vergroot. De zeer kwetsbare positie der marginale bedrijven in vrijwel alle landen wordt dus niet alleen veroorzaakt, doordat deze bedrijven in ongunstige gebieden liggen, doch mede door het feit, dat de in deze gebieden gelegen bedrijven veelal zeer klein zijn, een overbezetting aan arbeid hebben, slecht verkaveld zijn en zich weinig voor mechanisatie lenen 1). Met de op blz. 16 aanbevolen aanpak van het vraagstuk der kleine bedrijven zou waarschijnlijk een zeer belangrijk stuk van de spreiding tussen zwakke en sterke bedrijven kunnen worden geëlimineerd en daarmee een overeenkomstig stuk protectie, dat men nu geheel en al toeschrijft aan ongunstige natuurlijke dus onveranderlijke omstandigheden.

Ad (2) De onder ad (1) geconstateerde paralleliteit doet zich in het algemeen eveneens voor tussen de grootte der bedrijven enerzijds en het peil van de vakbekwaamheid, de bedrijfsorganisatie en techniek, alsmede de productiviteit anderzijds. Men vatte dit uiteraard niet aldus op als zouden vakbekwaamheid, peil van de bedrijfsvoering e.d. op alle kleine bedrijven in ongunstige gebieden slechts gering zijn. Er is alleen van een algemene tendentie sprake. Daarenboven is het zo, dat, waar deze vakbekwaamheid wel aanwezig is, zij door de overige omstandigheden van het bedrijf niet voldoende tot ontwikkeling kan komen. De onder ad (1) bedoelde saneringsprojecten voor de streken met kleine bedrijven zullen dus niet alleén mogen staan, doch gecombineerd moeten worden met een verbetering van de voorlichting en het vakonderwijs tot een hoog peil. Daarbij zal gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaring in landen, waar men op dit terrein verder is. Ook op dit punt kan een belangrijke hulp uit de spreiding tussen zwakke en sterke bedrijven worden weg genomen en daarmee van de protectie. In dit verband zij opgemerkt, dat de spreiding tussen zwakke en sterke bedrijven juist in Nederland en De nemarken, waar voorlichting en vakonderwijs een zeer hoog peil hebben te reiken, veel geringer is dan in de overige landen.

-
- 1) Verbetering van de verkaveling en mechanisatie zouden trouwens weinig zin hebben, zolang bijv. in combinatie met vergroting der bedrijven het arbeidsoverschot niet zou zijn verdwenen.

Ad (3) Van de hier bedoelde verschillen tussen de landen werd opgemerkt, dat zij samenhangen met de economische politiek, derhalve niet direct uit de positie van de landbouw voortvloeien. In dit opzicht verschillen zij principieel van de onder ad (1) en (2) behandelde verschillen. Deze laatste komen ook binnen de nationale grenzen van elk land voor, de hier bedoelde niet of nauwelijks. Hun grote belang vloeit voort uit het feit, dat verschillen in lonen, pachten, renten, lasten/belastingen tussen de landen onderling bij integratie als een vorm van discriminatie worden gevoeld en dit ook zijn. Zolang zij bestaan is er dus geen homogene basis voor een gezonde concurrentie tussen de boeren van de verschillende landen tot stand gebracht. De geleidelijke eliminatie van deze verschillen is dus noodzakelijk. Voor pacht is dit laatste waarschijnlijk verreweg het gemakkelijkst. Moeilijker zijn al de verschillen in lasten/belastingen, terwijl bij het wegwerken van verschillen in lonen en rentestand direct het terrein betreden wordt van de algemene economische constellatie van het land (loonpolitiek - monetaire politiek - de positie van de betalingsbalans). Het lijkt om deze redenen onvermijdelijk, dat bij een integratie van de landbouw economische coördinatie der hieraan deelnemende landen in veel wijder verband dan de landbouw plaatsvindt.

B. Verschillen in markt- en prijspolitiek in de verschillende landen.

De op dit punt bestaande nationale verschillen zijn, zoals de historische schets op blz. 10 e.v. aantoonde, zeer aanzienlijk. Het bleek daarbij echter, dat deze verschillen, welke op het eerste gezicht zo'n verwarringe indruk maken, bij nadere beschouwing tot 3 hoofdgroepen van markt- en prijspolitiek zijn te herleiden:

- (1) de markt- en prijspolitiek bij die landen, welke over vrijwel de gehele linie van hun voedselvoorziening in belangrijke mate importierend zijn: vnl. bescherming aan de grens (Engeland, België);
- (2) het markt- en prijsbeleid bij die landen, welke weliswaar importierend zijn, doch in enkele sectoren ongeveer zelfgenoegzaam zijn met kans op overschotten. Ook hier is bescherming aan de grens hoofdzaak. Daarnaast komen wel regelingen voor, welke overschotten moeten opvangen (Frankrijk, Duitsland);
- (3) de markt- en prijspolitiek bij die landen, welke in min of meer belangrijke mate exporterend zijn: Naast regelingen aan de grens zijn die, welke overschotten moeten opvangen, van (veel) groter betekenis dan bij de onder (2) bedoelde landen. Voorts is hier van zeer groot belang het hoog opvoeren van het technisch en economisch peil van de landbouw (Nederland, Denemarken).

Bij het ontwerpen van een Europees markt- en prijsbeleid en meer in het algemeen van een Europese landbouwpolitiek gaat het dus om de beantwoording van de vraag, tot welke van de hierboven vermelde 3 typen een West-Europese landbouw-gemeenschap zal behoren. Het is waarschijnlijk, dat dit "type (2)" is, of een overgang van (2) naar (3). Dit zal mede afhangen van de samenstelling der deelnemende landen en de ontwikkeling van productie en verbruik gedurende de overgangsperiode.

Op blz. 15 werd er reeds op gewezen, dat beslist gestreefd moet worden naar een handhaven van exportrelaties met landen buiten de groep, ten einde de gevaren voor conservering en protectionisme te vermijden.

Wat de geleidelijke overgang van het nationale markt- en prijsbeleid naar het Europese betreft zij meer in het algemeen opgemerkt, dat het hier voor een goede gang van zaken wellicht het beste is, dat bij de geleidelijke opbouw van de gemeenschappelijke bescherming periodiek wordt nagegaan, welke nationale regelingen hierdoor overbodig worden. Hetzelfde dient te geschieden bij een geleidelijke ontwikkeling der Europese maatregelen voor het opvangen van regionale-, seizoens- en jaaroverschotten.

De geleidelijke afbraak van de nationale vormen van bescherming (markt- en prijsbeleid) is uiteraard slechts mogelijk, wanneer tegelijkertijd ook de bestaande verschillen in het technisch en economisch peil van de landbouw tussen de verschillende landen worden aangepakt. Aanpassing, rationalisatie, saneringsobjectendienendus van meet af aan met kracht te worden bevorderd. Uiteindelijk zullen niet alle verschillen (de natuurlijke!) verdwijnen, doch dit is onvermijdelijk. Ook nationaal komen deze in belangrijke mate voor. Het gaat er slechts om de vermeidbare verschillen (productiviteit, peil van bedrijfsvoering, verkaveling, lasten/belastingen e.d.) geleidelijk aan op te heffen. Het gaat er dus om de concurrentiebasis voor de boeren in de verschillende landen op een uniform niveau te brengen, opdat de afbraak der nationale bescherming niet tot onrechtvaardigheden leidt.

C. Verschillen in de organisaties der bedrijfsgenoten.

Over de verschillen op het gebied der Standsorganisaties behoeft hier niets te worden gezegd. Zij leveren uiteraard geen materiële bezwaren op bij een integratie.

Iets anders ligt de situatie bij die organisaties, welke op de een of andere wijze verband houden met de materiële gang van zaken op het landbouwbedrijf. In het bijzonder is hier gedacht aan de coöperaties. Zo vormen de aan- en verkoopcoöperaties in principe de gemeenschappelijke in- en verkoopafdeling van het agrarische bedrijf. Voorts kan men de boerenleenbanken als de gemeenschappelijke financieringsafdeling, de coöperatieve verwerkende industrie als een gemeenschappelijke productieafdeling voor eindproducten beschouwen.

De grote ontwikkeling van de coöperatie in de landbouw mag niet als een min of meer toevallige omstandigheid worden beschouwd. Juist de op blz. 7 beschreven zeer zwakke positie van het landbouwbedrijf op de markt is er de directe oorzaak van. In die landen en gebieden waar de landbouwcoöperatie van betekenis is geworden, is dan ook in deze zwakke marktpositie in vele opzichten een aanzienlijke verbetering opgetreden.

(Men denkt bijvoorbeeld aan de betekenis van het veilingwezen voor onze tuinbouw.)

Nu is de ontwikkeling van de coöperatie in de diverse landen zeer verschillend, zeer tot schade van die landen, waar op dit terrein een belangrijke achterstand bestaat. Voor een inhalen van deze achterstand is het wellicht van zeer groot nut, dat hier niet alleen initiatieven ontwikkeld worden van de zijde der overheden in de verschillende landen, doch dat met name de toporganen van de coöperatie in de op dit terrein het verft gevorderde landen langs eigen wegen naar ditzelfde doel streven.

CONCLUSIES

I

1. De opkomst van het protectionisme is voor een belangrijk deel het gevolg van een aantal belangrijke structuurveranderingen op economisch en sociologisch terrein gedurende de laatste 50 à 100 jaar. De ervaring heeft geleerd, dat men het op nationale basis niet voldoende heeft kunnen bestrijden. Dit verklaart het feit, dat het protectionisme, zonder dat men het wilde, er a.h.w. van zelf is gekomen.
2. Om deze reden mag men aan de recente pogingen op breed internationaal terrein ter bestrijding van het protectionisme geen al te grote verwachtingen hechten. In principe is dit immers weer een bestrijding op vrijwillige nationale basis; de nationale souvereiniteit wordt er niet door aangetast.
3. Aan deze gedachtengang mag het recht worden ontleend om aan een integratie van een beperkt deel van de wereldmarkt (de deelnemende landen) veel groter mogelijkheden ter bestrijding van het protectionisme toe te kennen dan aan de onder 2 bedoelde "mondiale" pogingen. Bij een integratie kunnen immers de nationale belangengroepen (als bron van het protectionisme) via supra-nationale gezagsorganen op doeltreffende wijze worden gesubordineerd aan het algemeen belang van de groep.
4. Het gevaar voor een gemeenschappelijk protectionisme van de groep tegenover de buitenwereld is bij integratie evenwel niet denkbeeldig. Dit gevaar wordt wel belangrijk verminderd door de bij een integratie optredende rationalisatie- en aanpassingsprocessen, waardoor een deel van de behoefte aan bescherming overbodig wordt. Noodzakelijk is evenwel, dat naarnaast door de groep het principe van de "geleide aanpassing" als kernpunt voor de gemeenschappelijke bescherming wordt geaccepteerd. Voorts is het van zeer groot belang, dat exportrelaties met niet-deelnemende landen worden gehandhaafd, zo mogelijk uitgebreid. Deze vorm van oriëntatie op de wereldmarkt dwingt tot een blijvend op technisch en economisch gebied en vormt als zodanig misschien wel de beste remedie tegen protectionistische tendenties.

II, III

5. De onder II behandelde bizarheden bij de landbouw-protectie kunnen slechts aanleiding geven tot de algemene conclusie, dat de geleideerde ontwikkeling tot één Europese markt juist in deze sector wel het meest noodzakelijk is. Enerzijds is hier het euvel van de protectie het verst voortgeschreden, anderzijds komen hier de gevaren ervan het duidelijkst tot uiting. Ten slotte is een gezonde landbouw van zeer grote betekenis voor een sterke positie van de industrie (kosten van levensonderhoud - loonpeil).
6. De kwetsbare marktpositie van de landbouw dwingt er toe, dat de voor de landbouw in vrijwel alle landen zo kenmerkende "markt- en prijspolitiek" ook na integratie niet gemist kan worden, met dien verstande, dat de thans bestaande nationale vormen hiervan gelijkelijk aan moeten zijn omgevormd tot een West-Europees markt- en prijsbeleid. Daarbij zullen dus al die maatregelen, welke de landbouw in elk der deelnemende

landen van die der andere uit deze groep op enigerlei wijze afschermen, uiteindelijk verdwenen moeten zijn.

7. De markt- en prijspolitiek in de overgangsperiode biedt tweeërlei aspect.

(1) de geleidelijke vorming van een gemeenschappelijke bescherming tegenover de buitenwereld. Deze bescherming mag nooit in protec tie ontaarden, doch moet het karakter dragen van "geleide aanpassing" en dit ook na de volledige integratie behouden.

Verwezen zij naar hetgeen hierboven onder 4 is gezegd.

(2) de geleidelijke afbraak van de bescherming tussen de deelnemende landen onderling. Deze is uiteraard slechts mogelijk, wanneer de bestaande verschillen in het economisch en technisch peil van de landbouw worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor verschillen in pachten, lasten e.d. Rationalisatie, aanpassing, saneringsobjecten (te kleine bedrijven, landvlucht) moeten dus van meet af aan met kracht worden bevorderd.

Een landbouwintegratie grijpt dus in op allerlei neventerreinen.

8. Centrale problemen in de landbouw: de zwakke marktpositie van het landbouwbedrijf (het vraagstuk der zeer kleine gezinsbedrijven, de landvlucht) kunnen in Europees verband veel beter worden aangepakt dan op nationale voet.

9. Is er van economisch standpunt weinig tegen de voordelen van een landbouwintegratie in te brengen, ook het sociaal-hygiënische en militair-strategische argument zijn allerminst sterk. Moge het eerste in z i j n a l g e m e e n h e i d juist zijn, het mag zeker niet gelden voor elk willekeurig en beperkt gebied, met name niet, wanneer in dat gebied de omstandigheden voor de landbouw uitgesproken ongunstig zijn.

Het tweede argument, in hoofdzaak gebaseerd op de vrees, dat een integratie een vergaande regionale productspecialisatie zal bevorderen, gaat niet op, omdat voor een zodanige specialisatie de voorwaarden in Europa niet aanwezig zijn. Het zwaartepunt zal hier in hoofdzaak bij rationalisatie, aanpassing en sanering liggen.

10. Inzake de grote verschillen in "de" kostprijzen tussen de verschillende landen als praktisch bezwaar tegen integratie kan worden opgemerkt, dat deze verschillen alsmede de bezwaren hiervan zonder integratie eerder nog zullen toe- dan afnemen.

Van meer belang is echter, dat de verschillen in technisch en economisch kunnen bij de "toplaag" der boeren van West-Europa waarschijnlijk slechts zeer gering zijn. In landen, waar de kostprijzen hoog zijn, moet dit dus worden toegeschreven aan de boeren onder deze toplaag: het peil van hun kunnen, doch ook hun betekenis als groep (aantal).

11. Hoewel onderzoek op dit punt dringend noodzakelijk is, geven de thans bekende gegevens over opbrengst, productiviteit (van gewassen en dieren), intensiteit van de bedrijfsvoering reeds voldoende aanwijzingen voor de volgende conclusies:

(1) het verschil in peil tussen toplaag en overige boeren is in exportlanden - Nederland en Denemarken (oriëntatie op de wereldmarkt, hoog peil voorlichting en onderwijs!) - veel geringer dan in de overige landen.

(2) het relatief grote verschil op dit punt in deze overige landen is niet alleen van natuurlijke aard (bijv. door de aanwezigheid van gebieden met zeer ongunstige natuurlijke omstandigheden), doch ook van technische aard: m.a.w. ook in vele en vaak uitgestrekte gebieden, waar de natuurlijke omstandigheden zeker niet ongunstig zijn, komt een duidelijke achterstand t.o.v. Nederland en Denemarken voor.

Deze laatste omstandigheid opent zeer gunstige perspectieven voor de mogelijkheden op het gebied van de onder 7 vermelde rationalisatie, sanering en aanpassingsprocessen ter overwinning der kostprijsverschillen.

Een integratie van de landbouw vereist een ingrijpen en aanpassen op allerlei punten der nationale economieën, welke buiten de landbouw liggen.

's-Gravenhage, 24 Januari 1952.

Ministerie van Landbouw, Visserij en
Voedselvoorziening.

Directie Internationale Organisaties.

WLM/FP.

24/1/52

GS/DIO 1229

Strictement confidentiel.

Non destiné à la publication

La position de l'agriculture dans une intégration de l'Europe occidentale.

Introduction.

Une première étape vers l'intégration des pays de l'Europe occidentale a été franchie dans le domaine économique par l'intégration du secteur charbon-acier, le plan Schuman. Comme on envisage maintenant de faire un deuxième pas vers ce but par une intégration dans le domaine agricole, il est naturel qu'on désire profiter le plus possible des expériences acquises par l'intégration du secteur charbon-acier. Il faut cependant, sous ce rapport, qu'on ne perde pas de vue les grandes différences que présentent le secteur charbon-acier d'une part et le secteur agricole de l'autre. C'est pourquoi une importante partie de la présente note est consacrée à la position particulière et vulnérable qu'occupe l'agriculture aux deux points de vue économique et social (Chapitre II). Cependant, nous avons estimé utile de faire précéder ce chapitre par quelques considérations d'ordre général sur le protectionnisme, l'adaptation et l'intégration (Chapitre I). Le chapitre III, enfin, traite de quelques aspects particuliers de l'intégration agricole.

Chapitre I. Protection, adaptation, intégration.

a) Protection.

C'est un phénomène bien connu que chaque forme d'activité économique s'oriente vers une répartition du travail, si bien que des individus ou des groupes se spécialisent dans les branches de production pour lesquelles ils sont relativement le mieux placés. Cette répartition des tâches qui se traduit, en principe, par une importante augmentation de la production, s'est aussi fortement développée, au cours du temps, au niveau régional et international. Le pendant de la répartition du travail est naturellement constitué par les échanges de marchandises et, dans le cas de la répartition du travail au niveau international, par le commerce international. Tout pays faisant un important commerce avec l'étranger a dû développer une gamme de produits qui convient le mieux à la situation de la production. On désigne bien du nom de structure économique d'un pays l'ensemble de ses conditions et de sa gamme de production. Or, l'expérience enseigne que des modifications doivent souvent se produire dans la structure économique de chaque pays, parce que la répartition du travail internationale n'est pas une donnée stable. L'ouverture et le développement de nouveaux domaines, l'évolution de la technique et du transport ont régulièrement pour effet qu'un pays perd, en peu d'années, en partie ou en entier, la position favorable qu'il a occupée, souvent de temps immémorial, par rapport à certains articles.

Mn. kant GS Archiv I
Int. Eur. Handb. — Also in Dutch/Gene Archive - S. (lyne 1)

Les gouvernements des pays frappés par ce développement se trouvent alors devant le choix, de permettre à la nouvelle situation de répercuter sur l'économie nationale ou d'organiser la protection des secteurs frappés de celle-ci. Dans le premier cas la structure économique du pays intéressé doit se soumettre à un processus d'adaptation: on devra procéder à une rationalisation ou changer la politique de gestion. Dans les cas les plus graves il sera nécessaire d'ouvrir de nouveaux domaines de production. Cependant, en fin de compte, la structure économique du pays intéressé se retrouvera adaptée aux nouvelles conditions sur le marché mondial.

b) Danger inhérents à la protection.

Cependant, la situation est tout autre si le gouvernement procède à une protection plus ou moins permanente. Dans la pratique elle revient, la plupart du temps, à ceci que les revenus des groupes menacés sont sauvegardés le mieux possible. En d'autres termes, ces groupes ne paient pas pour savoir que leur situation économique n'est plus saine, ce qui écarte d'eux, pour une large part, la nécessité d'adaptation et de rationalisation. Cela s'applique notamment aux groupes de producteurs qui dès avant la protection travaillaient principalement pour le marché intérieur.

Comme premier grand danger de la protection il convient donc de souligner qu'elle freine la tendance à la rationalisation d'un régime économique sain ainsi que l'adaptation à l'orientation de production qui est la plus avantageuse pour l'économie d'un pays. La protection contrecarre donc la répartition du travail resp. la spécialisation internationale et de ce chef le commerce international qui en découle. Un deuxième danger de la protection réside dans le fait qu'elle a une tendance très forte à s'étendre en hauteur comme en largeur. L'écart structuré entre l'intérieur protégé et le monde extérieur menace de s'élargir toujours davantage à la suite de l'adaptation et de la rationalisation freinées dont il est question ci-haut. La croissance en hauteur se manifeste alors la première chez les branches d'activité économique déjà protégées. Or, comme cela entraîne à l'intérieur une augmentation des prix et du coût, la position des branches non protégées (encore) s'aggrave, ce qui est de nature à stimuler plus particulièrement une croissance en largeur.

Voici, en résumé, les inconvénients de la protection formulés ci-dessus:

- (1) La protection stimule l'extension des branches de production qui (ayant besoin de protection) ne sont que d'une faible importance économique pour le pays et entrave celle des branches de production qui (n'ayant pas besoin de protection) sont d'une importance économique réelle.

- (2) Comme la protection ne peut être appliquée avec succès que par rapport aux branches qui travaillent pour une large part pour le marché intérieur, elle stimule la production destinée à subvenir aux besoins nationaux au détriment des secteurs travaillant pour l'exportation.

N.B.

Au fond, l'alinéa 1 formule en d'autres termes le renoncement aux avantages de la spécialisation dans la production qui promet le plus d'avantages pour le pays intéressé; l'alinéa 2 formule la conséquence: un rétrécissement des échanges commerciaux avec l'étranger, l'effet autarcique bien connu de la protection.

- (3) La protection génère des forces qui peuvent stimuler son développement.

c) Quelques causes générales de la protection.

La question est de savoir pour quelles raisons la protection dont il fut dit peut de bien ci-haut, a pris un si grand essor, notamment ces dernières décennies. Nous nous bornerons à indiquer ici quelques-uns des facteurs d'ordre général que nous considérons comme les principaux. Comme nous l'avons déjà dit, le chapitre 11 traitera plus particulièrement de l'agriculture, sous ce rapport.

- (1) En premier lieu une politique d'adaptation et de rationalisation n'est profitable à un pays qu'à condition qu'elle n'aït pas pour effet qu'à la suite de processus d'adaptation trop nombreux une part plus ou moins importante du potentiel de production du pays ne peut plus trouver d'affectation.

Alors les adaptations entraînent de graves formes de pertes de capitaux et le chômage. Une réaction logique et économiquement juste (du moins à court terme) est alors de freiner le courant des adaptations au moyen de mesures de protection. Au cours du dernier siècle le danger signalé ici s'est en effet produit. Le développement dynamique de la vie économique depuis la fin du 19e siècle a conféré à la répartition du travail internationale un caractère instable. Les déplacements structuraux sur le marché mondial sont devenus beaucoup plus nombreux et beaucoup plus radicaux, les processus d'adaptation, sur les marchés nationaux ont corrélativement gagné en nombre et en importance. Si l'alinéa 1 fournit une base à l'explication de la tendance à freiner les processus d'adaptation, à notre avis, il ne fournit pas de réponse à la question pourquoi la protection, à laquelle on a recouru, a pris, la plupart du temps, un caractère permanent. Sous ce rapport les facteurs suivants nous paraissent importants:

- (2) L'expérience enseigne que c'est un phénomène fréquent que des mesures protectionnistes sont prises en face de ce qu'on croit être des "conditions temporairement anormales" sur le marché mondial. La plupart du temps ce n'est qu'au bout

d'années qu'on découvre que les causes des difficultés ont un caractère plutôt permanent structural.

En recourant aux mesures protectionnistes on ne s'est donc guère ou pas arrêté, dans ces cas, à l'élément nécessaire de l'adaptation. Quand on entrevoit mieux la nature des difficultés, le protectionnisme s'est déjà implanté. Une action de gouvernement tendant à effectuer une adaptation se heurte à l'opposition des groupes intéressés. x)

Très important est aussi, sous ce rapport, un des inconvenients allégués ci-haut contre le protectionnisme en général: les forces que génère le protectionnisme pour son maintien et son extension propres.

- (3) Le raisonnement sous 2 repose entièrement sur la supposition que le groupes d'intérêt se sont efficacement organisés et sont en mesure d'exercer une importante influence politique. Depuis un demi-siècle et plus particulièrement depuis ces dernières décennies cette condition est également remplie. Dans un sens général, l'orientation vers la stabilisation et vers la sécurité sociale et économique constituent quelques-unes des caractéristiques de notre société actuelle. Tout cela est, à notre avis, un facteur très important, qui est de nature à stimuler le protectionnisme. En effet, un moyen très efficace pour mettre à l'abri la position de groupes d'intérêt est la protection de la zone de marché nationale contre des influences de l'intérieur.

d) Protection et adaptation.

En dressant le bilan de ce qui précède on constate, d'un côté, qu'aujourd'hui, contrairement aux années d'avant 1914, en raison d'importants changements d'ordre structural, notre

-
- x) A titre d'exemple nous rappelons ici les mesures très connues, prises entre 1930 et 1940, aux fins de remédier à la crise agricole. A cette époque aussi on croyait devoir imputer les difficultés uniquement à des phénomènes d'un caractère temporaire: le nom de "mesures de crise" le fait ressortir clairement. Ce n'est que plusieurs années plus tard qu'on a su que cette crise avait également un caractère fortement structural. Or, ce n'est qu'après la guerre qu'on en est arrivé à un régime de gestion de marchés et de prix dans l'agriculture, régime qui réserve consciemment une importante place à l'adaptation.

société ne permet plus la poursuite d'une politique de libre adaptation au courant ininterrompu de déplacements sur le marché mondial. Elle a l'inconvénient très réel d'entrainer par les nombreux processus d'adaptation de grosses pertes de capitaux et un chômage structural souvent considérable. D'autre part, la solution protectionniste pour laquelle on a "opté", comme réaction à ce danger, comporte, elle aussi, de gros risques: la conservation de la structure qui s'est développée historiquement et l'élimination de la poussée vers la rationalisation.

La conviction que la solution doit être cherchée dans une gestion qui tient le milieu entre la protection et l'adaptation libre, gagne aujourd'hui toujours plus de terrain. On pourrait désigner cette politique de nom de "adaptation dirigée". Dans ce régime une certaine protection est maintenue, il est vrai, afin d'amortir le premier choc d'une perturbation se produisant sur le marché mondial, mais tous les éléments tendant à la conservation sont éliminés. La protection ne doit donc pas avoir un caractère permanent mais un caractère finissant, tout en laissant aux secteurs frappés un temps suffisant pour effectuer les adaptations requises. Sous ce rapport il convient de remarquer, que si, dans ce cas, la protection a, en principe, un caractère finissant, dans la réalité la protection ne disparaîtrait que dans le cas théorique où il ne se produit plus de nouveaux déplacements sur le marché mondial.

e) Adaptation et intégration.

La politique de "l'adaptation dirigée", dont il est question ci-haut, offre un heureux point de départ pour quelques considérations sur l'intégration en général. Il faut cependant préciser d'abord brièvement ce que c'est que l'intégration. C'est un processus de marché qui mène à l'abaissement progressif et, finalement, à la suppression totale des séparations économiques au sens le plus étendu du mot que, ces derniers temps surtout, on a vu s'élever très haut entre les pays, et qui sont responsables de la naissance de zones de marché nationales. Or, pour la démolition progressive de ces frontières économiques, l'application de la politique d'adaptation dirigée, visée ci-haut, est une première condition. Dans tous les secteurs de leurs économies, où les pays partent à l'intégration, ont appliqué la protection, ces dernières décennies, l'adaptation progressive doit désormais être remise en honneur. Cependant, l'intégration est bien plus que la simple poursuite d'une politique d'adaptation dirigée. En effet, si un nombre de pays procèdent à poursuivre désormais consciemment et conséquemment une telle politique économique, on verrait que la protection nationale ne disparaîtrait pas. Nous avons déjà remarqué ci-haut que dans ce cas la protection aura, en principe, un caractère finissant, il est vrai, mais qu'il ne pourrait être question d'une liquidation complète que dans le cas théorique, qu'il ne se produirait plus de changements (structuraux) sur le marché mondial. Cependant, l'intégration n'en reste pas là.

C'est pourquoi il est utile, par rapport à la gestion de l'adaptation dirigée que doivent suivre les pays participant à l'intégration, de faire nettement les distinctions suivantes:

- (1) La poursuite d'une pareille politique vis-à-vis des pays n'appartenant pas au groupe.
Vis-à-vis de ces derniers des perturbations (structurales) sur le marché mondial justifient une intensification ou une extension (temporaire) de la protection. Il faut cependant que cette protection intensifiée ou étendue ait un caractère finissant pour qu'elle ne donne pas naissance au danger de conservation au sein du groupe dans son entier. Vu la fréquence des perturbations structurales sur le marché mondial, cette protection du groupe vis-à-vis du "monde extérieur" ne disparaîtra pas; elle sera probablement bien ramenée à un niveau plus bas.
- (2) La poursuite de cette politique a un caractère envers les membres du groupe.
Dans ce cas la protection a un caractère finissant, non seulement en principe mais encore par essence. En effet, jamais, ni les déplacements structuraux sur le marché mondial, ni ceux au sein du groupe, ne doivent donner lieu à une extension ou une intensification temporaire de la protection des uns envers les autres. En effet, les déplacements structuraux sur le marché mondial sont amortis par la protection commune (visée sous 1) du groupe envers le monde extérieur; ceux se produisant au sein du groupe seront justement le résultat de la démolition progressive dans le cadre de l'intégration des mesures de protection nationales de l'un envers l'autre.

f) De la nécessité d'une intégration.

On peut se poser la question si, comme alternative d'une acceptation internationale d'une politique d'adaptation dirigée, il serait d'importance qu'un petit groupe de pays procède à une intégration. En effet, l'acceptation générale de la politique en question présenterait peut être sur le niveau mondial à peu-près les mêmes avantages que l'intégration dans un cadre plus restreint. Il serait même grandement possible que les avantages d'une "solution mondiale" seraient même plus grandes à la longue que l'intégration "restreinte", vu que la première solution concernant la répartition internationale du travail présente des possibilités beaucoup plus importantes.

A première vue il n'y a rien à objecter à cet argument contre l'intégration. Toutefois cet argument dépend entièrement de la possibilité d'atteindre la solution mondiale dans un temps prochain. Cette possibilité fait défaut pour plusieurs raisons.

Sous ce rapport nous rappelons que, dans un paragraphe précédent (quelques causes générales de la protection) nous avons souligné quelques modifications structurales importantes qui se sont peu à peu produites. Dans le domaine économique nous avons nommé: le mouvement dynamique de la conjoncture et le danger toujours croissant (par suite des nombreux processus d'adaptation) d'un chômage fréquent d'une partie importante de la capacité de production nationale; dans le domaine social: l'apparition des groupements d'intérêt organisés. Il a été souligné que, combinées, ces modifications sont devenues des entraves de plus en plus fortes pour réaliser une politique d'adaptation: le commerce international libre. En effet, on est généralement d'avis, à présent, que ce sont ces modifications structurales qui ont provoqué le protectionnisme après la première guerre mondiale, plutôt que cette guerre elle-même que l'on voit surtout comme catalyseur. Du reste, dès avant 1914, le revirement vers le protectionnisme était nettement visible. Sous ce rapport il faut encore souligner qu'en 1918 et après, les milieux dirigeants de presque tous les pays de l'Europe occidentale s'opposaient carrément au protectionnisme. Le but généralement accepté était la reconstruction de la situation d'avant-guerre dans le domaine du trafic international commercial et monétaire. Rappelons ici les efforts énergiques pour rétablir l'étalement-or. Malgré tout le protectionnisme a réussi "tout seul" et l'étalement-or eut un effet tout autre (et inefficace).

Si nous devons donc constater qu'on n'a pas voulu du protectionnisme et que malgré cela il a réussi à s'imposer, il est évident que, sur le plan national, on n'a pas suffisamment pu éliminer les susdites causes du protectionnisme. Pour ce qui est du mouvement dynamique de la conjoncture, cela ne saurait nous étonner; c'est là un phénomène international plus ou moins inséparable de la vie économique de notre temps.

Sur le niveau national, ce phénomène ne peut être freiné que par la protection. L'important c'est de constater que les gouvernements nationaux n'ont pas pu suffisamment dominer les groupements d'intérêt, de sorte que la protection a pris un caractère permanent pour tourner au protectionnisme.

Vu cet état des choses, il sera évident que les efforts internationaux pour réaliser, sur un front large, une diminution importante du protectionnisme et (ou) de transformer celui-ci en une politique d'adaptation dirigée, n'auront guère de chance de réussir. A cet effet il serait nécessaire que, en face des groupements d'intérêt nationaux, on pût placer une autorité qui, contrairement à l'autorité nationale, puisse le coordiner de façon efficace, soit les subordonner à l'intérêt général. Jusqu'ici tous les efforts entamés sur un niveau international très large sont restés en défaut. En outre le grand nombre des pays intéressés à ces efforts constitue une entrave sérieuse pour trouver les points de départ communs.

Les idées exposées ci-dessus nous amènent à accorder à une intégration comportant une partie restreinte du marché mondial (un petit nombre de pays seulement) des chances beaucoup plus grandes dans la lutte contre le protectionnisme qu'à ce que nous avons appelé plus haut la solution mondiale. D'une part l'intégration pourra continuer d'éliminer les dangers du marché mondial dynamique (conjoncture) de la façon "conventionnelle", c'est à dire de la même façon dont les états nationaux ont procédé avant l'intégration: au moyen de la protection. La seule différence c'est que cette protection est commune à tous les pays participants vis-à-vis du "monde extérieur". D'autre part il sera possible de coordonner de façon efficace les efforts égioses des groupements d'intérêt nationaux, en créant, sous quelque forme, des organismes d'autorité supranationale munis d'attributions plus ou moins étendues. Ceci sera surtout nécessaire pour ôter à la protection qui existera encore pendant la phase de création de cette intégration entre les pays participants, le caractère permanent pour lui substituer le caractère finissant. Pour finir nous voulons encore relever l'argument disant que, dans le cas d'une intégration, la protection ne laisse pas d'être supprimée dans une partie restreinte du marché mondial, alors qu'elle est maintenue comme protection commune des pays participants..

Il faut avouer que le danger que la protection commune deviendra fortement protectionniste n'est pas imaginaire.

En effet, relativement parlant, le groupe intégré dépend beaucoup moins du marché mondial que cela n'était le cas auparavant pour chacun des membres. Par conséquent, la nécessité de s'orienter sur ce marché mondial et de s'y adapter est relativement moins sentie. Sous ce rapport il est utile de souligner que la politique d'adaptation dirigée n'est provisoirement appliquée que dans le secteur où une exportation plus ou moins importante présente ce qu'on appelle "un devoir sacré". (L'agriculture néerlandaise). C'est aussi pour cette raison, croyons nous, qu'il est absolument nécessaire de créer des garanties suffisantes contre le développement d'un protectionnisme commun: non pas pour l'amour d'une "belle idée", mais bien pour éviter les grands dangers qui, comme nous venons de l'exposer, se rattachent au protectionnisme. En effet, ceux-ci valent aussi bien pour un marché intégré que pour un marché national plus réduit. C'est pourquoi il est heureux que l'intégration crée des conditions qui diminuent de façon importante le danger du protectionnisme.

En premier lieu, par suite des processus d'adaptation et de

rationalisation en cas d'une intégration réussie, beaucoup de facteurs, disparaîtront qui dépendaient auparavant d'une protection permanente.

En deuxième lieu, il importe que pendant la phase de création d'intégration, les pays participants suivent, dans une très large mesure une politique d'adaptation dirigée (protection à caractère finissant). L'expérience ainsi faite sera évidemment précieuse pour la réalisation de la protection commune.

Enfin il importe que l'on suffisamment convaincu du fait que dans la réalisation d'une politique d'adaptation dirigée, la protection n'a un caractère finissant qu'en principe, alors qu'en réalité une certaine protection se maintient toujours, par suite du courant permanent des modifications structurelles du marché mondial (voir page 4)

11. La situation de l'agriculture.

En considérant l'agriculture, on peut dire que par rapport à cette branche économique, la tendance à la protection (au protectionnisme) s'est en général développée d'une façon plus importante que dans les branches non-agraires. La question se pose, pourquoi c'est spécialement dans l'agriculture que l'élément de l'adaptation a été si négligé dans plusieurs pays. A notre avis on peut ici distinguer les groupes de facteurs suivants:

- a. Causes étroitement liées à la position au marché de l'entreprise agricole;
- b. entraves d'ordre sociologique : la petite entreprise familiale
- c. la place prédominante de la production au marché intérieur
- d. causes et considérations d'ordre politique, d'hygiène sociale et de stratégie militaire.

a. La situation particulière de l'entreprise agricole au marché.

(1) En premier lieu, il y a un certain nombre de raisons techniques qui rendent imparfaite la possibilité d'une adaptation de la production et de l'offre au développement des prix du marché. Les conditions naturelles ont une très grande influence sur le volume des récoltes. En outre, la possibilité de réaliser des modifications dans la composition de l'assortiment des produits en moins d'un an, est presque nulle. Sous ce rapport, il faut signaler que la possibilité de modifier le programme de production est assez limitée pour des raisons telles que la rotation des récoltes, la situation des terres, les qualités du sol en général et spécialement dans les différentes terres. Les modifications à apporter dans les rapports agriculture-elevage rencontrent de plus grandes difficultés.

(2) En second lieu, il importe de remarquer que l'agriculture est un secteur économique où beaucoup de petites producteurs produisent un nombre relativement faible de produits. Aucun des producteurs individuels ne saurait avoir aucune influence sur le marché, c.-à-d. sur la formation des prix. Il n'y songera donc jamais et dans toutes les circonstances il continuera de produire. Ceci encore est une raison pour appeler imparfaite la possibilité d'une adaptation de la production et de l'offre au développement du marché, l'instabilité de la formation du prix des produits agricoles s'en trouve encore accrue. 1)
Voir pour note la page

1) Comme exemple, nous rappelons la réaction dans la période de dépression des années de trente, lorsque la production industrielle de l'Europe occidentale (exceptée la Russie) baissa de 30%, alors que, à cette même époque, la production agraire s'est même un peu accrue.

(3). En troisième lieu, nous soulignons le fait que l'entreprise agricole ou est-européene d'il y a un siècle présentait encore surtout un caractère autarcique, c.-à-d. elle produisait en général beaucoup moins pour le marché que cela n'est le cas à présent. Depuis cette époque précisément, où l'entreprise agricole est devenue de plus en plus dépendante du marché, celui-ci, comme il a été dit, a pris un caractère nettement dynamique par suite de causes étrangères à l'agriculture. Pendant cette même époque, le secteur industriel connut un développement qui peut être considéré, dans une certaine mesure, comme une adaptation au marché dynamique: les entreprises prirent de l'extension ce qui permit éventuellement de réduire considérablement le coût de la production (écartement d'ouvriers étrangers à la branche) ensuite la création de l'article ^{de} marque. Cette adaptation ne se produisit pas dans l'agriculture.

b. Facteurs d'ordre sociologique; la petite entreprise familiale; émigration agricole.

L'adaptation et la rationalisation dans l'agriculture rencontrent beaucoup de facteurs entravants. Pour l'Europe occidentale, l'effectif de la main-d'œuvre dans les petites entreprises constitue notamment un point très faible. Dans le secteur industriel le besoin de main d'œuvre est en général toujours croissant. Ceci ne vaut évidemment pas pour toutes les branches de l'industrie, mais surtout pour les branches "nouvelles" de la production industrielle; non pas ou très peu pour les vieilles entreprises. En général, la mobilité de la main d'œuvre est ici suffisamment grande pour éviter des tensions permanentes. La situation est tout autre dans l'agriculture, où le besoin de la main d'œuvre diminue peu à peu, relativement, dans tous les secteurs (abstraction faite d'une extension dans l'horticulture pour certaines régions). Dans ce secteur, la mobilité (prise dans le sens d'un passage dans l'industrie) n'est cependant pas encore assez importante et cela pour diverses raisons. Par suite de cette émigration trop peu importante de l'agriculture, nous rencontrons dans beaucoup d'entreprises une tendance à un effectif trop nombreux. Ceci peut être constaté surtout dans les petites entreprises familiales qui sont si nombreuses en Europe occidentale et où le lien très personnel entre les membres de cette communauté de travail empêche l'écartement d'une main-d'œuvre en réalité superflue. Cette surcharge de la main-d'œuvre, précisément là où elle est le plus difficile à supporter, implique en outre le danger que les entreprises, pour peu que cela soit possible, continuent de se dédoubler. Par suite, le problème des petits paysans a une tendance à devenir toujours plus important. Un autre phénomène ne laisse pas d'aggraver la position de la petite

entreprise familiale, savoir l'attitude traditionnelle du petit paysan par rapport à l'ampleur du revenu familial. Ce phénomène revient à ceci que l'effort de nombreux paysans à augmenter ce revenu connaît des limites traditionnelles. On s'efforce en général de réaliser un revenu déterminé principalement par: les revenus "normaux" de la région, les exigences posées par la grandeur de la famille.

C'est donc une tâche ingrate pour beaucoup de gouvernements que de stimuler la rationalisation de la production au moyen de prix favorables. Ils croient que ces prix favoriseront le plus souvent les investissements nécessaires. En fait, les résultats sont décevants, e.a. parceque le niveau favorable des prix (réalisé souvent au moyen de la protection) n'amène que des déplacements de production vers les secteurs, les plus favorables (et les plus protégés), sans réaliser l'effort et la rationalisation tant désirés. De cette façon on croit pouvoir expliquer que l'agriculture dans les pays de haute protection (pays importateurs) se trouvent à un niveau technique moins développé que dans les pays typiquement "exportateurs". Dans l'agriculture le "protectionnisme éducatif" n'a donc que très peu de raison d'être.

Enfin il faut encore relever un fait qui, à beaucoup d'égards, semble être le contraire de l'effectif surchargé de la main-d'œuvre signalé ci-dessus, savoir l'émigration agricole. Ce n'est pas tout-à-fait le contraire cependant; autrement on devrait parler d'un effectif insuffisant.

L'émigration agricole est cependant autre chose. Si le résultat n'était qu'un manque de main-d'œuvre, cela pourrait être éliminé par une intensification de l'exploitation, combinée ou non avec la mécanisation. L'émigration agricole ne provoque cependant pas un manque de main-d'œuvre" c'est plutôt l'abandon total des terres et des entreprises: les terres cultivées redeviennent sauvages. Les raisons en doivent être cherchées dans plusieurs domaines: peut-être plutôt dans le domaine sociologique que dans celui de l'économie. Nous reviendrons sur cette matière à la page 19. Jusqu'ici on a cru devoir lutter contre ce phénomène au moyen de prix artificiellement élevés. Comme tel, il a été également une des causes de la protection.

c. La place prépondérante occupée par la production destinée au marché intérieur.

De tout temps, l'agriculture a été par excellence une branche de production qui travaille dans une mesure prépondérante pour le marché intérieur. Ce n'est que dans très peu de pays, et pour un nombre relativement restreint de produits, que nous pouvons constater une spécialisation évidente, laquelle a donné lieu à une production destinée à l'exportation. Dans ce qui précède (page 2) nous avons souligné que ce sont précisément les secteurs de production orientés sur le marché intérieur qui se prêtent particulièrement bien à la protection sous sa forme permanente: le protectionnisme. En outre nous avons remarqué qu'il en résulte que la production pour le marché intérieur est encore stimulée. On finit donc par constater que, dans les pays où le secteur agraire jouit d'une

protection plus ou moins importante, l'agriculture "n'ose plus passer la frontière". Ce qu'on appelle dans notre pays "exportation", on l'appelle dans ces pays "un excédent national" dont on veut à tout prix éviter la reprise. Leur agriculture a un caractère autarcique; souvent une importation plus ou moins considérable est encore nécessaire. Tant que les autres groupes de la population ne s'y opposent pas, cette situation rend techniquement très facile de continuer la protection.

d. Causes et considérations d'ordre politique, d'hygiène sociale et de stratégie militaire.

Il importe de remarquer que l'opposition précitée de la part des groupes non-agraires est en général assez modeste et cela pour diverses raisons (sociologiques, stratégiques-militaires et politiques). Une cause politique très importante réside c.a. dans le fait que le plus souvent, au lieu d'un ou de quelques partis, à peu près tous les partis politiques importants s'occupent également des intérêts de l'agriculture.

Nous avons que peu de choses à dire sur les causes stratégiques-militaires pour le protectionnisme. Les arguments allégués de ce chef ont évidemment un caractère non-économique et par suite on ne saurait les réfuter avec des arguments économiques. Nous revenons sur ce problème à la page 17. Les arguments sociologiques ne peuvent pas non plus être combattus avec des motifs économiques. L'essentiel de ces arguments revient à dire que, pour des raisons d'hygiène ou de régénération populaires, il serait nécessaire qu'une certaine fraction minimale de la population vive de l'exploitation agricole.

A la page 12 nous revenons également sur ce chapitre.

Dans ce qui précède nous n'avons évidemment indiqué, dans les grandes lignes, que quelques facteurs essentiels qui accentuent la position particulière de l'agriculture et qui aident à expliquer la tendance à la protection dans ce domaine, de même que l'importance de cette protection. Il faut seulement tenir compte du fait que "L'essentiel" de ces facteurs est très souvent renforcé par la protection elle-même".

1. C'est ainsi que dans certains pays l'émigration trop peu nombreuse de la main-d'œuvre à partir des petites entreprises familiales (cause de protection) est considérablement entravée par la protection elle-même, notamment dans ces domaines (régions) où l'établissement industriel est encore peu important.

2. En outre, l'orientation sur le marché intérieur, si caractéristique pour l'agriculture (circonstance qui facilite la protection), a été considérablement stimulée par la protection.

Il existe par conséquent un lien très étroit entre les "éléments faibles" dans la position économique de l'agriculture et la protection, dans ce sens que ces éléments ont grandement favorisé la protection, alors que, inversement, cette protection ne les a pas supprimés mais plutôt renforcés. A la page 2 (dangers de la protection) nous avons déjà constaté la même chose dans une autre formule.

e. Le développement de la protection agricole après 1870-1890.

Pour illustrer les considérations précédentes, nous voulons suivre les grandes lignes du développement de l'agriculture en Europe occidentale depuis les années de crise à la fin du siècle passé. La position de la petite entreprise familiale, en tant que problème central, sera une fois de plus étudiée dans son rapport avec l'Europe occidentale.

Le développement jusqu'à 1930.

En premier lieu, il importe de remarquer que, pendant et après les années 1870 - 1890 (crise du blé), les lignes de démarcation dans la structure de l'agriculture en Europe occidentale sont devenues beaucoup plus nettes.

(1) D'une part, dans les pays agraires tels que le Danemark et la Hollande, qui avaient déjà une exportation très importante, on s'est tourné vers l'adaptation, évitant ainsi le danger d'un développement dans le sens autarcique. Pendant une période de processus d'adaptation et de rationalisation assez pénibles, la spécialisation, qui existait déjà dans les deux pays, a fait des progrès importants: élevage (lait, produits laitiers, bacon, œufs) et dans les Pays-Bas (où la petite entreprise familiale était, et est encore, plus importante): l'horticulture. Par là ces deux pays s'étaient provisoirement adaptés à la nouvelle situation sur le marché mondial et ils pouvaient conquérir une place importante dans le commerce international agraire; ils ont pu se placer parmi les pays qui sont les plus gros exportateurs de produits d'élevage et d'horticulture.

(2) Dans des pays comme l'Allemagne et la France, l'évolution a été tout autre. À l'époque de la crise agricole précipitée pendant les années 1870 - 1890, au point de vue agraire, ces deux pays présentaient un caractère autarcique. Comparé au Danemark et aux Pays-Bas, l'élevage y était en outre relativement moins important. En fin de compte, les intérêts des grands propriétaires fonciers, dont l'influence était beaucoup plus importante en Allemagne et en France, se trouvaient presque entièrement, dans l'agriculture, notamment dans la culture des céréales, si gravement atteinte par la crise. Pour toutes ces raisons, on ne s'est pas tourné, dans ces pays, vers une politique d'adaptation, mais plutôt vers la protection du blé, d'abord sur une échelle modeste et prévue comme provisoire. Toutefois (et ceci est très caractéristique pour toute protection où l'élément d'adaptation fait défaut) on a été obligé d'étendre cette protection, qui a fini par prendre un caractère permanent (protectionnisme). Par suite de cette évolution, la crise du blé (beaucoup moins qu'aux Pays-Bas et au Danemark) n'a pas donné lieu à un développement des productions oxigeant une nombreuse main-d'œuvre. En d'autres termes, la spécialisation ne s'est presque pas produite et l'agriculture gardait son caractère autarcique. Comme il

a été dit auparavant, on n'osait pas se présenter sur le marché mondial; il s'ensuivit une situation qui devait provoquer une protection toujours plus élevée.

- (3) L'évolution en Belgique et en Angloterre a été encore très différente. Dans ces deux pays l'industrie était déjà très importante à l'époque de la crise du blé et, pour protéger les intérêts de l'industrie, la protection y a été assez insignifiante. Pour cette raison on se serait attendu à un développement analogique à celui au Danemark et aux Pays-Bas. Toutefois ce développement a été beaucoup moins important en Belgique, alors qu'en Angleterre il ne s'est pas du tout produit.
Les causes de ces différences résultent des points suivants:

BELGIQUE.

L'évolution de l'agriculture dans ce pays présente une analogie très nette avec celle dans notre pays. L'élevage des vaches laitières, le cheptel porcin et l'élevage des poules y sont très importants; l'importance de l'horticulture y est même telle que, par suite des nombreuses petites entreprises familiales, elle a donné lieu à une exportation. La spécialisation y a donc fait les mêmes progrès que chez nous, tout en étant moins importante. On constate en même temps que, par suite des nombreuses petites entreprises, l'intensification de la gestion y a pris un grand essor; on constate tout de même un certain arrière par rapport à notre pays pour ce qui est des productions par ha, par tête, l'exploitation des prairies, etc. A côté d'analogies globales importantes avec les Pays-Bas, la Belgique présente donc des arrières dans plusieurs domaines: spécialisation, récoltes, productivité, niveau de l'exploitation des entreprises.
Les causes principales sont les suivantes:

1. L'agriculture belge se trouvait à l'époque de la crise céréalière encore tout à fait au stade de l'orientation exclusive sur le marché intérieur. En ce temps-là le Danemark et la Hollande s'étaient déjà orientés en quelque sorte sur le marché mondial. L'évolution rapide des deux derniers pays dans les années qui suivirent, a eu pour conséquence que le paysan belge a continué à se borner au marché intérieur. Le Danemark et la Hollande s'emparaient de plus en plus du marché d'exportation.
2. Cette évolution, de même que la position relativement très prédominante qu'a toujours occupée l'industrie en Belgique, ont eu pour conséquence que le gouvernement belge ne s'intéressait guère à l'agriculture. L'enseignement et l'information dans le domaine agricole furent sérieusement négligés jusqu'à peu auparavant.
3. Le très grand rôle que joue le second métier en dehors de l'agriculture dans les petites exploitations. Cette circonstance constitue une conséquence aussi bien qu'une cause des "arriérés" précédemment mentionnés; une conséquence, en tant que seule l'agriculture rapporte par suite de ces arriérés un revenu familial insuffisant; une cause, en tant qu'un rattrapage desdits arriérés en est empêché. Puis il y a une corrélation directe entre ce phénomène, le très grand nombre des petites exploitations et la présence des industries presque partout dans le voisinage immédiat.

ANGLETERRE

Dans ce pays la crise céréalière a eu un effet parfaitement différent de celui dans les pays sus-indiqués. Au premier abord les conditions de l'agriculture en Angleterre démontrent une grande conformité avec celles en Belgique. En Angleterre aussi l'agriculture s'est toujours tout à fait orientée sur le marché intérieur, circonstance qui vaut - comme déjà dit - également pour la France et l'Allemagne. Apparaît, en outre, le très grand rôle de l'industrie en Angleterre, tandis que l'intérêt qu'on apportait à l'agriculture jusqu'à peu auparavant, a été minime. Les-dites analogies avec la Belgique ont eu en majeure partie les mêmes conséquences, à savoir: la spécialisation, les rendements ainsi que la productivité restaient en arrière. Une différence très essentielle avec la Belgique (aussi bien avec la Hollande et l'Allemagne occidentale) est cependant la petite place que tient en Angleterre l'exploitation familiale (très) petite. Les grandes exploitations et les exploitations moyennes jouent en Angleterre un rôle prépondérant. C'est l'une des raisons pourquoi - ceci contrairement à la Belgique - l'intensification du mode d'exploitation (indispensable dans la petite exploitation à la préservation du revenu familial à un niveau raisonnable) n'a fait que des progrès faibles en Angleterre. L'agriculture anglaise se caractérisait jusqu'à peu auparavant, à part ledit arriéré dans les rendements, la productivité et la spécialisation, par un emploi extensif du sol (peu de plantes sarclées, de grandes étendues de prairie pacagée extensivement, petite aire horticole).

L'Évolution après 1930

Observons au sujet de l'évolution dans les années qui suivirent 1930, la chose suivante. En 1929 l'agriculture en Europe occidentale était à nouveau aux prises avec des difficultés très sérieuses. Les riches récoltes de céréales dans presque tous les importants pays exportateurs de céréales amenaient des abaissements de prix pour céréales d'une part, d'autre part il se prépara dans le secteur industriel une violente crise mondiale. Dans les années qui suivirent, il se révéla que les difficultés se concentraient notamment dans l'élevage. Il fut évident qu'elles n'étaient pas déclenchées par des circonstances temporelles - la crise d'origine industrielle - mais qu'elles se tenaient de près avec une nouvelle modification structurelle sur le marché mondial pour produits agricoles. Celle-ci s'accomplit au détriment de l'élevage en Europe occidentale, c.à.d. au détriment de ce secteur dans l'agriculture auquel on s'était toujours plus intensivement appliqué à la fin de la crise céréalière des années 1870-1990 ceci tout en particulier, comme

il est déjà dit plus haut, au Danemark et en Hollande.

Cette évolution a donné lieu dans l'ensemble des pays de l'Europe occidentale à une grande extension des mesures pour sauvegarder l'agriculture nationale. Sous ce rapport on ne pouvait forcément se contenter de l'extension et de l'augmentation de la protection dans le secteur agricole; c'était pour la première fois qu'il fallait protéger l'élevage dans tous les pays. Il est d'une importance primordiale que le recul dans la position de l'élevage en Europe occidentale a eu pour conséquence que depuis lors, ce n'était plus longtemps l'exploitation agricole moyenne, mais la petite exploitation (familiale) qui s'est constituée la base pour la protection dans l'agriculture. C'est dans ces années-là que tous les esprits se tournèrent à nouveau vers le "problème des petits paysans" 1), vu cette fois-ci sous un angle totalement différent.

Relevons enfin que, attendu qu'on ne parvenait que beaucoup d'années plus tard à reconnaître distinctement le caractère structurel des difficultés (les modifications sus-indiquées au détriment de l'élevage en Europe occidentale), les régularisations prises portaient un caractère exclusivement protecteur; l'élément de l'adaptation n'y était pour rien 2)

Faisons en matière du développement de la protection dans les années autour 1930 dans les pays distincts encore les observations suivantes:

- (1) La protection restait la plus simple dans ces pays qui ont sur presque toute la ligne de leur approvisionnement en denrées alimentaires une importation plus ou moins importante, à savoir l'Angleterre et la Belgique. On pouvait se contenter ici de la restriction des importations afin de garder l'équilibre sur les marchés intérieurs.
- (2) Plus difficile était la situation dans des pays tels que la France et l'Allemagne où l'agriculture donne lieu à des excédents régionaux, saisonniers et même annuels. Ici, il ne suffit pas de restreindre les importations, car il fallait des mesures permettant de résorber lesdits excédents: stockage, dénaturation, transformation, dans certains secteurs des régularisations prohibitives pour la production. Ce dernier eut lieu le plus souvent indirectement par le canal du mécanisme des rapports de prix.
- (3) Les plus compliquées étaient les circonstances régnant dans les pays exportateurs tels que le Danemark et la Hollande, tout en particulier en ce qui concerne l'élevage. Celui-ci fut d'abord rudement atteint par l'arme des restrictions à l'importation des pays importateurs dont l'Angleterre et l'Allemagne étaient indéniablement les principaux. Puis cette même arme en tant qu'elle fut employée par le Danemark et par notre pays au profit de leurs grandes cultures, a encore aggravé les difficultés de l'élevage. Et puis il y avait là la concurrence des pays d'outremar qui s'imposait de plus en plus dans le secteur de l'élevage (modification structurelle). Dans ces conditions il fallait pourtant aider la position d'exportation dans ce secteur pour qu'elle traverse la crise le mieux possible, ce qui amenait sur de nombreux points une politique très compliquée de marché et de prix.

- 1) Il en était de même dans les années de crise autour 1880. L'adaptation (l'intensification de l'élevage) avait donné la solution à cette époque-là.
- 2) Pensez seulement au nom "mesures de crise pour l'agriculture" qu'on a donné aux régularisations prises chez nous dans ce domaine.

1. A côté de la domination/détermination des importations, tel que c'est le cas en Belgique, en Allemagne, en Angleterre et en France - ce qui avait sciemment du sens pour le secteur des grandes cultures;
2. l'intervention en matière du stockage, la dénaturation, la transformation/mélange et la production, comme en France et en Allemagne;
3. Il était nécessaire de subventionner l'exportation de produits de l'élevage et de répartir sur les différentes catégories intérieures les charges qui en résultent (le paysan même, le consommateur et le contribuable). Signalons sous ce rapport encore que la position allemande était en principe moins faible que la nôtre, en premier lieu du fait que les exploitations y sont en général plus grandes; en deuxième lieu parce que l'opposition: exploitations agricoles - élevages purs y est beaucoup moins marquée par la prédominance du type mixte; et ensuite, parce que les Danois n'ont pas orienté leur horticulture sur l'exportation.

Si les pays importateurs; la Belgique, l'Allemagne, l'Angleterre et la France réussissaient, au besoin, à sauvegarder assez longtemps leur agriculture en général, et la petite exploitation familiale en particulier, en isolant parfaitement le marché intérieur du marché mondial, la position importante qu'ils occupaient dans le domaine de l'exportation le Danemark et notre pays, le rendait impossible une fois pour toutes. Aucune politique de marché et de prix, si ingénue qu'elle soit, peut changer une position d'exportation précaire en une position rémunératrice. C'est pour ces motifs que l'orientation vers le marché mondial a créé à nouveau dans ces deux pays - tout comme dans les années 1890 - la nécessité d'un processus de rationalisation et d'adaptation.

Aussi on est continué dans ces deux pays pendant les années autour 1930 à ramener la technique à un niveau toujours plus élevé, effort qui est particulièrement stimulé après 1945 et notamment dans notre pays. Par là l'avance qu'ils avaient à cet égard les deux pays depuis longtemps déjà sur les quatre premiers pays, s'est encore considérablement accrue. Attendu que les rapports sur le marché mondial dans les années d'après-guerre étaient favorables à cet effet, l'adaptation s'est à nouveau introduite dans la politique de marché et de prix.

III L'intégration de l'agriculture en Europe occidentale

Après avoir insisté grossièrement au no. I sur l'intégration en général, et au no. II sur la position typique de l'agriculture de l'Europe occidentale, il y a lieu maintenant de dire d'abord quelque chose sur quelques aspects généraux d'une intégration agricole en Europe occidentale: (I). Nous prêtons ici point par point attention à la place caractéristique de l'agriculture prévue au point II et à sa signification dans le processus d'intégration. Puis on insistera quelques instants sur quelques aspects spéciaux de cette intégration (II).

(1) Quelques aspects généraux d'une intégration de l'agriculture

A. La position faible de l'agriculture sur le marché (page 9)

Sur un marché intégré le phénomène souvent signalé à l'heure actuelle qu'un ou plusieurs pays européens ont des surplus d'un ou plusieurs produits, tandis que pour l'Europe dans son ensemble il s'agit d'une

production déficitaire de ces produits, ne peut forcément plus longtemps se faire valoir. L'intégration a donc sur soi un effet stabilisant sur le marché (tendance à l'uniformité). La position de l'agriculture reste pourtant vulnérable sur ce point. C'est pour cette raison que même dans une Europe intégrée il faut attribuer une place importante à une politique de marché et de prix mesurée à l'agriculture, bien qu'elle ne soit plus d'ordre national.

La stabilité d'un marché de l'Europe occidentale est intimement liée aux facteurs suivants:

- (1) l'importance des excédents régionaux, sans que ceux-ci constituent des surplus pour le marché européen dans son ensemble;
- (2) l'importance des excédents saisonniers, sans que ceux-ci rapportent des surplus européens sur l'année de production dans son ensemble;
- (3) l'importance des excédents annuels rapportant des surplus européens sur l'année de production dans son ensemble;
- (4) l'importance du pendant du no. (3); la mesure et le volume dans lesquels ce marché sera importateur.

Les facteurs visés aux nos (1) à (3) inclus nécessitent une politique plus activement orientée: p.ex. la résorption progressive des surplus, les facteurs prévus au no. (4) plu-tôt une intervention passive: le refoulement d'importations meilleur marché en provenance du monde extérieur par une réglementation à la frontière: la protection commune. Ce dernier ne doit en principe donner lieu à des difficultés sérieuses (voir la protection des pays importateurs exposée à la page 14). Au sujet de ce qui est prévu aux nos. (1) à (3) inclus il convient de remarquer que les difficultés qui peuvent en découler, peuvent être beaucoup plus facilement tranchées sur le plan européen que sur le plan national, comme c'est le cas jusqu'à présent. Cela est vrai notamment pour ce qui est prévu aux nos (1) et (2): la politique de stockage et de provision de l'Europe occidentale. Le mentionné au No. (3) est un peu plus délicat, quoique l'Europe occidentale soit en général à un haut degré importatrice. Il peut être cependant souhaitable, voire même nécessaire qu'une exportation plus ou moins importante sur des pays en dehors du groupe, soit maintenue (probablement notamment dans le secteur laitier). Il importe non seulement de pouvoir écouler des excédents européens éventuels, mais encore de maintenir dans toute la mesure du possible les anciennes relations d'exportation avec des pays en dehors du groupe. Il est en outre nécessaire d'éviter les dangers qui menacent une agriculture qui est en majeure partie importatrice ou autarcique (voir: B).

B. Le rôle très prépondérant que joue la production pour le marché intérieur (voir p. 11).

Il est déjà dit que cette circonstance a grandement favorisé le développement du protectionnisme dans l'agriculture, notamment dans les pays qui étaient ou qui sont importateurs ou autarciques. Vu qu'une Europe occidentale intégrée sera selon toute probabilité - eu égard aux relations actuelles - plutôt importatrice/autarcique que exportatrice, la menace du danger déjà signalé aux pages 8 et 9 devient donc réelle, c'est que la protection commune dégénère en protectionnisme. Cela stimulerait encore l'autarcie, renforcerait le protectionnisme etc. etc. compromettant en fin de compte les avantages d'une intégration sur le plan de l'adaptation et de la rationalisation. L'orientation vers le marché mondial se montre, en conséquence, une nécessité impérieuse. C'est pour cette raison qu'on a signalé la nécessité de

prêter à la protection commune, en principe, un caractère qui prend fin (adaptation dirigée). Un expédient important est le maintien visé au A des relations d'exportation avec des pays en dehors du groupe. La spécialisation et la rationalisation ont au surplus un effet favorable - en dépit d'un accroissement probablement considérable de la consommation - sur les exportations européennes dans quelques secteurs.

C. Le surplus de main-d'œuvre dans les petites exploitations (page 10).

Il convient de faire remarquer que c'est un problème de grande urgence dans des pays tels que la Belgique, l'Allemagne occidentale, l'Italie et la Hollande. Le problème perd de son importance en France, en Angleterre et au Danemark. Il faut cependant retenir votre attention sur le fait qu'on surestime parfois la gravité de ce problème. Différents pays signalent alors le grand nombre d'exploitations très petites (inférieures à 5 hectares), craignant toute action qui pourrait porter atteinte à leur protection.

Relevons en premier lieu que le protectionnisme aide bien à esquiver le problème en cause, soit-il grâce à nombre de sacrifices (consommateur, intérêts industriels du pays), mais qu'il ne le solutionne pas.

En deuxième lieu ce problème n'est point aussi sérieux qu'on ne le pense. Des recherches réalisées en Hollande et en Belgique ont démontré que dans les exploitations très petites le propriétaire exerce dans la majorité des cas un second métier ou bien même sa profession principale en dehors de l'agriculture (profession manuelle, industrielle). L'usager du sol est donc plus ou moins émigré du secteur agricole. Ces cas très nombreux selon toute probabilité, ne doivent plus servir "d'argument" contre l'intégration. Il s'est donc déjà produit, pour ainsi dire, un processus d'assainissement naturel qui est probablement plutôt contrarié que promu par le protectionnisme.

Si la protection ne solutionne donc pas le problème, tout en aggravant plutôt les difficultés, à cause qu'elle diffère l'attaque de ce problème, une suppression d'emblée de cette protection ne se montrera pas non plus salutaire. Il est vrai que par là l'émigration vers d'autres secteurs serait stimulée, mais le moyen curait un effet un peu "cru". Et puis, le problème des petits paysans est non seulement la question de "trop d'hommes refoulés sur trop peu de terre", mais l'extension des exploitations allant de pair avec une amélioration du lotissement souvent nettement mauvais, est nécessaire. On ne pourra donc jamais pratiquer une politique de laisser-faire, mais des projets d'assainissement bien préparés doivent être mis en œuvre. Les Etats Unis de l'Amérique du Nord nous en donnent quelques brillants exemples. Ces problèmes se résolvent forcément beaucoup mieux sur le plan européen que national. Pensez sous ce rapport à un pays tel que l'Allemagne occidentale qui se trouverait dans les conditions actuelles devant une tâche impossible. Nous ne pensons pas en premier lieu aux "migrations" qui se heurteraient probablement à de grandes résistances, mais surtout au côté financier de projets pareils (problèmes d'investissement, l'octroi de crédits).

D. L'exode vers les villes (page 10).

Quant à cette "cause" pour la protection dans l'agriculture, il y a lieu de remarquer en effet, que l'expérience nous a enseigné que la protection par des prix élevés s'avère peu efficiente pour combattre l'exode des campagnards vers les villes. On reconnaît toujours plus, que l'essentiel de ce problème ne réside pas dans les prix, mais qu'il s'agit ici de toute une complexité de causes n'étant qu'en partie d'ordre économique. On

n'arrivera pourtant pas non plus à renforcer le lien entre le paysan et la campagne dans ces régions où le phénomène entre en jeu, en faisant un gros effort de propagande. Il est nécessaire d'introduire des améliorations dans le domaine social (l'enseignement, le service médical etc.). Il est, en outre, de la plus grande importance de prêter secours (financier) sur une grande échelle, à l'amélioration et à la modernisation des constructions rurales souvent délabrées. D'autres points sont: l'éclosion des régions au point de vue trafic, l'amélioration des terres, le développement des organisations (coopératives de crédit, d'achat et de vente). Il va sans dire que ce sont des choses qui doivent faire l'objet des projets d'assainissement conçus sur le plan européen, étant connexes à ceux tracés pour les régions où juste le surplus d'hommes constitue le problème urgent (voir C.). Puis il est clair qu'ici aussi les sacrifices financiers ne doivent tomber exclusivement à la charge du pays en question, étant donné que le territoire intégré dans son ensemble en profitera.

E. Les aspects politiques, stratégo-militaires et socio-hygiéniques (page 12).

Ces "causes" pour la protection dans le domaine agricole ne sont, contrairement au mentionné aux nos. A, B et C, pas du tout d'ordre économique. Quant à l'argument politique, celui-ci met en lumière que, pour combattre le protectionnisme dans l'agriculture, il faut instituer absolument une forme d'autorité supra-nationale chargée de la coordination des intérêts agricoles nationaux contradictoires. Cette conclusion tirée déjà à l'étude de l'intégration en général (page 1), est pour l'agriculture extrêmement incisive.

A l'égard de l'aspect stratégo-militaire, il faut observer que, maintenant que dans le cadre de l'O.T.A.N. la défense de l'Europe occidentale est complètement coordonnée et placée sous la haute surveillance d'une autorité supra-nationale, le ravitaillement ne devra plus longtemps faire le sujet de préoccupation nationale.

L'objection parfois formulée à cet égard contient que l'intégration qui implique donc la tendance à une certaine spécialisation de la production, se trouve pour cette raison en mauvaise intelligence avec les désiderats stratégiques en matière du ravitaillement. Ces derniers exigent donc un étallement des principaux produits sur le territoire entier, c.à.d. la préservation des exploitations agricoles qui produisent toute une gamme de produits. On redoute, par conséquent, une spécialisation régionale trop loin poussée dans la production; il y en a qui croient même entrevoir le fantôme des monocultures. Une telle crainte est cependant sans fondement aucun, du moins pour les conditions dans lesquelles se trouve l'Europe occidentale. Celles-ci ne sont pas telles que le type mixte donnerait dans beaucoup de régions les meilleurs résultats au point de vue économique. Là où, malgré tout, les grandes cultures ou l'élevage prédominent, on voit pourtant que (dans les grandes cultures) la production d'un seul ou de quelques produits ne se montre pas nettement rémunératrice et que (dans l'élevage) l'exploitation pure de prairies ne se rencontre que dans des régions relativement petites, où elle est inévitable par des raisons naturelles.

Les causes de la riche gamme de produits dans l'exploitation européenne sont diversifiées. Aux points de vue climatologique (climat modéré, pluvieux) et sol (très grande variation dans la structure du sol dans de petites distances) il n'y a pas de conditions pour des monocultures. Puis l'étendue généralement restreinte des exploitations nécessite un emploi du sol très intensif, ce qui ne peut être atteint que par une production variée, où la combinaison de l'élevage et de la grande culture offre les

meilleures possibilités. Relevons enfin que l'attachement des paysans à leur terre est si grand qu'il exclut toute tentative de culture épuisante (et la monoculture en est la principale forme). Pour les raisons dépointées plus haut il y a lieu d'attendre que en cas d'une intégration dans l'agriculture de l'Europe occidentale le point cardinal des résultats réside plutôt dans la rationalisation (amener les exploitations, le mode d'exploitation ainsi que les moyens de production à un niveau technique et économique plus élevé) que dans les déplacements régionaux de la production. En cas de spécialisation celle-ci portera plutôt le caractère d'un investissement hautement stimulé du mode d'exploitation dans les nombreuses petites exploitations, amenant dans un grand nombre de régions en Europe une expansion de certaines cultures/branches de l'élevage. Une telle évolution améliorera non seulement l'approvisionnement en denrées alimentaires en Europe occidentale, mais encore celui de chacune des parties constitutantes (pays).

En ce qui concerne les aspects socio-hygieniques, il faut relever la chose suivante: Partant de la supposition qu'il soit juste qu'une certaine partie minimale de l'activité humaine doit être liée pour cette raison au secteur agricole, cette "consigne", de rigueur pour l'humanité en général, ne doit certainement pas être déclarée applicable à chaque domaine quelconque. Cela est vrai d'autant que p.ex. ce domaine est relativement petit et/ou il règne des conditions naturelles fort défavorables à l'agriculture. Le maintien dans ces conditions d'une main-d'œuvre agricole plus ou moins nombreuse peut exiger de très grands sacrifices de l'économie nationale qui ne peuvent être portés par un pays qu'en tant que la prospérité est relativement élevée. Ce dernier ne peut découler que de causes qui résident en dehors de l'agriculture.

F. L'influence de la protection dans l'agriculture (page 12).

Celle-ci a été très mauvaise en général. Il est déjà dit à la page que d'une part la position vulnérable de l'agriculture a grandement promu la protection/le protectionnisme, et que par là la vulnérabilité a plutôt accru que décru. Nous avons déjà remarqué en outre que les prix artificiellement élevés ne contribuent probablement guère à un relèvement du niveau économique et technique de l'agriculture. Il ressortit, en outre, de l'historique à la page 12e.m que l'agriculture a atteint le niveau technique et économique le plus élevé dans ces pays, où la protection a été instituée à une échelle modeste et où l'orientation sur le marché mondial se montrait indispensable.

(II) Quelques aspects spéciaux d'une intégration agricole.

A. Les différences de prix de revient.

Celles-ci résultent approximativement des groupes de facteurs suivants:

- (1) Facteurs d'ordre naturel qui ne peuvent être changés:
différences de sol, de climat, de position;
- (2) Facteurs d'ordre agrico-technique, qui peuvent être changés progressivement:
différences de qualification professionnelle,
d'organisation et de technique de l'exploitation,
de productivité de végétaux et d'animaux;
- (3) Facteurs cohérents à la politique économique générale du pays:
différences de salaires, de formages, d'intérêts et d'autres charges.

Ce sont toutes ces différences qui impressionnent beaucoup de ceux qui reconnaissent bien l'importance et la nécessité de l'intégration, de telle sorte qu'ils reculent devant cette matière. Une étude plus approfondie de ces points ne justifie pas ce pessimisme. N'oubliez donc pas que la continuation de la situation actuelle agravera non seulement ces différences, mais encore les grands dangers menaçant la position politique et économique de l'Europe dans son ensemble et de chacun des pays distinctement.

Au (1) Les conditions naturelles ne peuvent forcément pas être modifiées. Les grandes différences dans ce domaine se présentent aussi à l'intérieur des frontières nationales, souvent sous une forme très extrême (France). Elles sont amorties par le protectionnisme. Ne pensez pourtant pas que le protectionnisme offre, en l'espèce, la seule solution. L'expérience nous enseigne donc que ce sont le plus souvent les petites exploitations qui se trouvent dans les régions défavorables, et les grandes qui se rencontrent dans les régions meilleures. Il va sans dire que ce parallélisme augmente énormément la variation entre les exploitations économiquement très faibles et les exploitations économiquement fortes. La position très vulnérable des exploitations marginales dans presque tous les pays est donc causée non seulement du fait que ces exploitations se trouvent dans des régions défavorables, mais encore par suite de la circonstance que ces exploitations situées dans ces régions sont en majeure partie très petites, qu'elles ont un surplus de main-d'œuvre, tandis qu'elles sont mal adaptées au se prêtant peu à la mécanisation 1). Si le problème des petites exploitations est attaqué de la façon indiquée à la page 19, une importante partie de l'étalement entre exploitations faibles et fortes pourrait être probablement éliminée et par là une partie correspondante de la protection qu'on impute maintenant tout à fait à des circonstances naturelles défavorables et par conséquent invariables.

Au (2) Le parallélisme constaté au (1) se produit en général également entre l'étendue des exploitations d'une part et le niveau de la qualification professionnelle, l'organisation de l'exploitation et la technique, ainsi que la productivité d'autre part. N'allez pourtant pas croire que la qualification professionnelle, le niveau du mode d'exploitation etc. dans l'ensemble des petites exploitations dans les régions défavorables seraient seulement minimes. Il n'est question que d'une tendance générale. Et puis la situation est telle que là où cette qualification professionnelle est bien présente, elle ne peut se déployer suffisamment par suite des autres circonstances dans l'exploitation. Les projets d'assainissement visés au (1) pour les régions à petites exploitations ne doivent donc être isolés, mais ils doivent être combinés avec un relèvement de l'information et de l'enseignement professionnel à un niveau élevé. Dans cet effort il faut se servir des expériences faites dans des pays où l'on est plus avancé dans ce domaine. Sur ce point aussi on peut supprimer une importante partie de l'étalement entre les exploitations faibles et fortes et par là de la protection. Sous ce rapport il convient de faire remarquer que l'étalement entre les exploitations faibles et fortes justement en Hollande et au Danemark, où l'information et l'enseignement professionnel ont atteint un niveau très élevé, est beaucoup plus infime que dans les autres pays.

Au (3) Il est déjà dit que les différences en cause se tiennent de près avec la politique économique, et qu'elles ne résultent, en conséquence, pas directement de la position de l'agriculture. À cet égard elles diffèrent principiellement des différences prévues aux nos. (1) et (2).

(1) L'amélioration des lots et la mécanisation auraient d'ailleurs peu de sens, en tant que p.ex. en combinaison avec l'extension des exploitations, le surplus de main-d'œuvre n'aurait pas disparu.

Ces dernières se présentent aussi à l'intérieur des frontières nationales de chaque pays; il n'en est pas ou guère de même de celles que nous envisageons ici. Leur grande importance découle de la circonstance que les différences de salaires, de fermages, d'intérêts et de charges/impôts entre les pays, sont senties à l'intégration comme une forme de discrimination et qu'elles le sont aussi. En tant qu'elles existent, il n'y a pas de base homogène pour une concurrence saine entre les paysans des différents pays. L'élimination progressive de ces différences est donc indispensable. Pour les fermages, cette élimination s'avère probablement la plus facile. Plus difficiles paraissent toutes les différences de charges/impôts, tandis que, en éliminant les différences de salaires et de taux d'intérêts, on entre dans le domaine de la constellation économique générale du pays (politique des salaires - politique monétaire - la position de la balance des paiements). Il paraît pour ces raisons inévitable, que, on cas d'une intégration de l'agriculture, la coordination économique des pays participants s'accomplit sur un plan beaucoup plus vaste que dans l'agriculture.

B. Les différences de politique de marché et de prix dans les différents pays.

Les différences nationales sur ce point visées dans l'historique à la page 1 et suivantes, sont très considérables. Elles se laissent pourtant, malgré l'impression troublante qu'elles font au premier abord, classer dans trois catégories principales de politique de marché et de prix:

- (1) la politique de marché et de prix dans ces pays qui sont sur presque toute la ligne de leur approvisionnement en produits agricoles en majeure partie importateurs: notamment la protection à la frontière (Angleterre, Belgique);
- (2) la politique de marché et de prix dans ces pays qui sont sans doute importateurs, mais qui, dans quelques secteurs, sont autarciques, même avec une chance de surproduction. Ici aussi la protection à la frontière est de la dernière importance. À part ça, il faut encore instituer une réglementation pour faire face aux excédents (France, Allemagne);
- (3) la politique de marché et de prix dans ces pays, qui sont exportateurs dans une mesure plus ou moins importante: A côté des régularisations à la frontière, la réglementation régissant l'absorption des excédents s'est montrée (beaucoup) plus importante que celle dans les pays visés au (2). Puis il importe ici avant toute chose d'amener le niveau technique et économique de l'agriculture (Hollande, le Danemark) à un niveau plus élevé.

A la détermination d'une politique européenne de marché et de prix et plus en général d'une politique agraire européenne, il s'agit donc de répondre à la question à laquelle des trois catégories précédemment mentionnées appartiendra une communauté agricole de l'Europe occidentale. Il est probable que c'est le "type (2)", ou bien une transition de (2) à (3). Cela dépendra aussi de la composition des pays membres et du développement de la production et de la consommation pendant cette période de transition.

A la page 18 il est déjà dit qu'il est absolument nécessaire de maintenir les relations d'exportation avec des pays en dehors du groupe, afin d'éviter les dangers pour le conservatisme et le protectionnisme. En ce qui concerne la transition progressive de la politique nationale de marché et de prix vers une politique européenne, il convient de faire

remarquer en général qu'il vaudrait mieux d'examiner, à intervalles réguliers, lors de l'édification progressive de la protection commune, quelles régularisations nationales sont devenues superflues par là. Même formule pour un développement progressif des mesures européennes pour faire face aux surplus régionaux, saisonniers et annuels.

L'élimination progressive des formes nationales de protection (politique du marché et de prix) n'est forcément possible que si l'on cherche en même temps à apaiser les différences déjà existantes de niveau technique et économique de l'agriculture entre les différents pays. L'adaptation, la rationalisation, les objets d'assassinissement doivent donc être, dès le début, énergiquement promus. On n'arrivera naturellement jamais à éliminer toutes les différences (naturelles en premier lieu), mais cela est inévitable. Elles sont aussi nombreuses sur le plan national. Il importe donc d'éliminer progressivement les différences évitables (tels que: la productivité, le niveau du mode d'exploitation, l'allotement, les charges/impôts etc.). Il s'agit donc d'amener la base de concurrence pour les paysans dans les différents pays à un niveau uniforme, pour que la suppression de la protection nationale ne donne pas lieu à des injustices.

C. Les différences dans les organisations des co-professionnels.

Les différences dans le domaine des organisations confessionnelles ne donnent sous ce rapport pas lieu à des observations. Elles ne présentent par la force des choses pas d'inconvénients matériels en cas d'intégration.

Un peu différente est la situation dans ces organisations qui sont en rapport d'une façon quelconque avec la marche matérielle des affaires dans l'exploitation agricole. Nous pensons ici en tout premier lieu aux coopératives. C'est ainsi les coopératives d'achat et de vente constituent en principe la section commune d'achat et de vente de l'exploitation agricole. Suivent alors les banques de crédit agricole qui peuvent être considérées comme la section commune de financement, l'industrie coopérative de la transformation comme une section commune de production pour les produits finis.

La grande évolution de la coopérative dans l'agriculture ne doit pas être considérée comme une circonstance plus ou moins fortuite. C'est exactement la position très faible de l'exploitation agricole sur le marché, telle que nous l'avons décrite à la page 9, en est la cause directe. Dans ces pays et ces régions où apparaît le grand rôle de la coopérative agricole, cette position faible de marché s'est donc considérablement améliorée à maints égards. (Pensez p.ex. à l'importance des "criées" pour notre horticulture).

Le développement de la coopérative dans les différents pays est très différent, présentant un grand désavantage dans ces pays où l'on signale un arriéré important dans ce domaine. Pour rattraper cet arriéré, il sera peut-être très utile de développer non seulement les initiatives de la part des autorités des pays respectifs, mais que surtout les organismes dirigeants de la coopérative dans les pays les plus avancés dans ce domaine, cherchent à atteindre ce même but en suivant leurs propres chemins.

Conclusions.

I.

1. La poussée du protectionnisme est, en grande partie, imputable à un nombre de changements d'ordre structural importants qui se sont produits dans les deux domaines économique et sociologique au cours de ces 50 à 100 dernières années.
L'expérience a enseigné qu'il n'a pas été possible de le combattre efficacement par des mesures prises au niveau national. Ceci explique le fait que, sans qu'on le voulut, le protectionnisme est né pour ainsi dire spontanément.
2. Pour cette raison il y a lieu de ne pas se faire trop d'illusion sur le succès des efforts entrepris récemment à un large niveau international de combattre le protectionnisme. C'est que, en principe, il s'agit ici d'une action volontaire nationale, l'autonomie nationale n'en étant pas affectée.
3. Partant de ce raisonnement on est en droit d'attendre de l'intégration d'une section limitée du marché mondial (les pays partenaires) beaucoup plus d'effet dans la lutte contre le protectionnisme que des efforts, visés sous 2, entrepris au niveau mondial. En effet, l'intégration permet de subordonner efficacement, par des organes supra-nationaux, les groupes d'intérêt nationaux (sources du protectionnisme) à l'intérêt général du groupe.
4. Toutefois, le danger d'un protectionnisme commun du groupe vis-à-vis du monde extérieur n'est pas imaginaire en cas d'intégration.. Il est vrai que ce danger est sensiblement diminué par les processus de rationalisation et d'adaptation qui accompagnent l'intégration, rendant superflue en partie la protection. Il importe cependant, que d'autre part, le groupe adopte "l'adaptation dirigée comme noeud de la protection commune. Il est aussi très important que des relations d'exportation avec les pays non-partenaires soient maintenues, et, si possible , étendues. Cette forme d'orientation sur le marché mondial oblige les pays à suivre de près l'évolution dans les domaines technique et économique et constitue peut-être comme telle le meilleur remède contre les tendances protectionnistes.

II, III.

5. Les particularités de la protection dans le secteur de l'agriculture, traitées au chapitre II, ne permettent que la conclusion générale que c'est justement dans ce secteur que l'évolution progressive vers un seul marché européen s'impose le plus. D'une part c'est ici que le mal de la protection s'est invité le plus, d'autre part c'est dans ce secteur que les dangers de la protection sont les plus manifestes. En somme, une agriculture saine est d'une très grande importance pour une position forte de l'industrie (coût de la vie-niveau des salaires).
6. La position-marché vulnérable de l'agriculture est cause que même après l'intégration on ne pourra se passer de la

"politique marché-prix" qui est typique pour l'agriculture dans presque tous les pays; avec cette réserve, cependant, que les formes nationales actuelles soient transformées progressivement en une politique commune de "marché-prix" de l'Europe occidentale. Dans cette politique il n'y aura donc plus de place pour des mesures nationales qui isolent l'agriculture d'un pays du groupe de celle de l'autre.

7. Pendant la période de transition la politique "marché-prix" présente deux aspects:

(1) l'organisation progressive d'une protection commune contre le monde extérieur. Cette protection ne doit point dégénérer en protectionnisme mais avoir le caractère "d'adaptation dirigée" et conserver ce caractère une fois l'intégration complète réalisée.

(Voir ci-haut l'alinéa 4).

(2) la démolition progressive de la protection séparant les pays entre eux. Evidemment cette démolition n'est possible que lorsque les pays s'en attaquent à l'aplanissement des différences existant dans le domaine technique et économique de l'agriculture en même temps que dans celui des baux, charges, etc. Il faut donc que, dès le début, la rationalisation, l'adaptation, les projets d'assainissement (exploitations trop modestes, émigration agricole) soient poursuivis avec énergie.

L'intégration agricole a donc une incidence sur de nombreux domaines annexes.

8. Les problèmes vitaux de l'agriculture: la position-marché faible de l'exploitation agricole (le problème des exploitations agricoles familiales très modestes, l'émigration agricole) peuvent beaucoup mieux être menés à une solution au niveau européen qu'au niveau national.

9. S'il n'y a pas beaucoup à alléguer contre les avantages de l'intégration agricole au point de vue économique, l'argument de l'hygiène sociale et de la stratégie militaire n'est pas non plus très fort. Si la première affirmation est juste en général, elle ne vaut certainement pas pour toute région quelconque et limitée quand les conditions y sont manifestement défavorables pour l'agriculture.

Le deuxième argument, inspiré principalement par la crainte que l'intégration ne provoque une spécialisation régionale de production très poussée, ne tient pas debout parce que les conditions pour une pareille spécialisation n'existent pas en Europe. Ici l'accent tombera principalement sur la rationalisation, l'adaptation et l'assainissement.

10. En ce qui concerne les grandes différences que présentent les prix de revient des divers pays comme obstacle pratique à l'intégration, il y a lieu de remarquer que sans l'intégration ces différences et les inconvénients qui s'y rattachent auront une tendance à s'accentuer au lieu de s'affaiblir. Ce qui importe plus c'est que, probablement, la "couche supérieure" des paysans de l'Europe occidentale ne présente que peu de différences en ce qui concerne les connaissances techniques et économiques. Dans les pays où les prix de revient sont élevés ce sont donc les paysans en dessous de cette couche supérieure qui en sont responsables:

le niveau de leur habileté professionnelle mais aussi leur importance comme groupe (nombre).

11. Bien qu'un examen dans ce domaine soit urgentement nécessaire les données connues en ce qui concerne récoltes, productivité (végétale et animale), intensité de la gestion des exploitations, forment déjà une base assez solide pour les conclusions suivantes:

(1). La différence de niveau entre la couche supérieure et les autres paysans est beaucoup plus réduite dans les pays exportateurs - les Pays-Bas et le Danemark- (orientation vers le marché mondial, information et enseignement de premier ordre) que dans les autres pays.

(2). la différence relativement grande, dans ce domaine, dans les autres pays n'a pas seulement des causes naturelles (p.e. la présence de régions naturellement déshéritées) mais encore des causes techniques: en d'autres termes, dans beaucoup de régions, souvent étendues, où les conditions naturelles sont loin d'être défavorables, l'arriéré par rapport aux Pays-Bas et au Danemark est manifeste.

Cette dernière circonstance ouvre des perspectives très favorables pour les possibilités dans le domaine de la rationalisation, de l'assainissement et des processus d'adaptation, visés sous 7, et destinés à aplanir les différences de prix de revient.

12. L'intégration agricole exige l'intervention et l'adaptation dans plusieurs domaines des économies nationales en dehors de l'agriculture.

La Haye, le 24 janvier 1952.

Ministère de l'Agriculture, de la Pêche
et du Ravitaillement,
Direction des Organisations Internationales.

1468-100-52 G

A