

POURQUOI, EN 1957, UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ? ET AVEC QUELLE POLITIQUE ?

[L'Association pour l'Etude de l'Histoire de l'Agriculture AEHA avait demandé à un de ses membres, Michel-Jean Jacquot, d'exposer ses réflexions sur la naissance de la Politique Agricole Commune, lors de son Assemblée annuelle du 26 mars 2015. L'Académie d'Agriculture a jugé intéressant de publier le texte intégral de cet exposé.]

I. Pourquoi, en 1957, une Politique Agricole Commune ?

1. **Le Titre II du Traité de Rome, qui concerne exclusivement l'Agriculture ouvre avec l'article 38 où il est affirmé,**

au premier paragraphe, « Le Marché Commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles »

et,

au 2^{ème} paragraphe, « Sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles ».

2. **Les rédacteurs du Traité avaient su, ce faisant, concilier le dilemme face auquel ils s'étaient trouvés, lorsque les négociations avaient débuté deux années auparavant.**

Pour les négociateurs, en effet, il n'était pas envisageable de laisser l'agriculture en marge du processus d'intégration européenne, enclenché avec le discours de Winston Churchill à Zurich et surtout la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 préconisant la création d'une communauté de charbon et de l'acier. Si la voie qui avait été suivie, conseillée par beaucoup – mais pas par les dirigeants agricole français, avait été d'exclure

l'agriculture, l'Europe eût été un édifice inachevé, incomplet, comme le sont nombre de maisons en Grèce, quelque chose donc de difforme et de bancal, car l'agriculture était, alors, un secteur d'activités de grande importance et les produits agricoles, des biens essentiels - c'était l'alimentation - dans tous les pays .

Mais, en même temps, ils avaient estimé, pour toute une série de raisons aussi respectables, que l'agriculture - telle qu'elle se présentait alors, dans toute l'Europe - n'était pas en mesure de se soumettre - ou d'être soumise - aux règles et disciplines d'essence libérale qu'impliquait la réalisation d'une Union Douanière.

Bref, pensait-on, OUI à l'inclusion de l'agriculture dans le Marché Commun. MAIS, pour autant qu'on lui offre un statut particulier.

Permettez-moi, ici, un première commentaire: c'est ce concept que mettent à mal, depuis un certain nombre d'années, la Commission, certains dirigeants européens, ainsi que les Institutions Economiques internationales et certains économistes. Il nous faut réagir - il en va de l'existence même d'une politique agricole commune , contre cette vue. L'agriculture est une activité à part, que l'on ne peut laisser voguer au gré du marché. Telle est la leçon qui nous été léguée au lendemain de la guerre, que nous devons respecter résolument.

3.Ce choix, hautement politique, que les auteurs du Traité ont fait, après d'âpres négociations, dont l'essence se retrouve dans le Titre II consacré exclusivement à l'agriculture et aux produits agricoles, trouvait son fondement dans un certain nombre de raisons que je résumerais comme suit :

° Rien ne semblait prédisposer l'agriculture à s'intégrer dans le Marché Commun, tel qu'on se proposait de mettre en œuvre.

L'Histoire récente avait appris, aux Pères du Traité, que les unions économiques régionales, prenant la forme d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, qui s'étaient constituées ou allaient l'être, mettaient systématiquement de côté l'agriculture et les produits agricoles. Ainsi, le BENELUX ; ainsi l'OCDE, au sein de laquelle la constitution d'un POOL VERT venait d'échouer. L'AELE qui était proposée aux pays que rebutait le Marché

Commun limitait la libre-circulation aux produits industriels. J'ai toute raison de penser aussi que les négociateurs qui s'étaient réunis à La Havane et avaient produit l'accord commercial multilatéral longtemps appelé le GATT n'étaient pas loin de penser que ses règles ne s'appliqueraient pas au commerce des produits agricoles ; ils y avaient introduit des dispositions spécifiques couvrant le commerce des produits agricoles, qui ont été vite transgressées, certains pays obtenant des « waiver », ou s'en dispensant, pour des raisons de sécurité ou autres.

De plus, un rapide survol de l'agriculture européenne telle qu'elle était au milieu des années cinquante, montrait que ce secteur ne pourrait que très difficilement accepter le choc de l'ouverture des frontières et celui de la concurrence. Partout en Europe, l'agriculture se bardait dans ses frontières, hors du monde qui l'entourait et se transformait, et très protégée par les pouvoirs publics, l'État dispensant, en outre, des sommes faramineuses pour son maintien.

L'on constatait, au surplus, qu'il existait d'énormes différences entre les agricultures des Six, même si, partout, dominait l'exploitation familiale. Que d'énormes différences existaient également entre les politiques suivies par les EM : protectionnistes en France et en Belgique ; ouvertes aux importations en Allemagne et en Italie et aux exportations au Pays-Bas. Les différences pouvant être considérables entre les secteurs, à l'intérieur même d'un EM.

° Dans ce contexte, l'inclusion de l'agriculture dans le Marché Commun, même avec des règles particulières, faisait figure d'un pari fou, et pour le moins risqué. Une sorte de « *Pari de Pascal* », ceux favorables à cette inclusion proclamant que, avec cette intégration, l'on avait tout à gagner et rien à perdre.

Il est certain, en effet, que, sur les plans économique et social, la mise à l'écart de l'agriculture eût « conduit à sa « marginalisation » et eût accéléré son déclin, sans que diminuent, pour autant le budget qui lui était consacré et les inégalités et les discriminations entre États qui existaient, contraires aux principes d'égalité et d'unicité qui étaient volées derrière le mot « Communauté ».

La France était sans doute le pays qui avait le plus à gagner à promouvoir un marché commun agricole petit jeu-là », avec sa population agricole, le potentiel de sa production et de sa diversité mais aussi le handicap que son agriculture représentait, déjà en soi, et surtout avec les sommes que l'on aurait dû consacrer à son soutien si l'on avait souhaité la développer au niveau mondial, un handicap, d'ailleurs, pénalisant pour l'industrie elle-même, laquelle - cela dit entre parenthèses - était déjà loin d'être forte ... d'où, d'ailleurs, l'hostilité du milieu industriel au Traité de Rome.

L'insertion de l'agriculture dans le Marché Commun ne pouvait être que bénéfique pour la France, car elle aurait ainsi obtenu une réserve de débouchés d'importance.

Je ne peux m'empêcher ici de faire un deuxième commentaire, qui est le suivant : en s'alignant sur les *desiderata* des syndicats professionnels allemands qui demandaient lors de la 1ère fixation des prix communs des céréales en 1964, des prix élevés, la FNSEA a gaspillé, a dilapidé les cartes dont elle disposait, donnant ainsi la possibilité aux Allemands de produire dans tous les secteurs.

4. La lecture de l'article 39, où sont tracés les objectifs assignés à la politique agricole commune est révélatrice de ce qu'on souhaitait que cette politique soit.

Il s'agissait de transformer l'agriculture européenne en un secteur d'activités moderne et performant. « *Accroître la compétitivité de l'agriculture (un terme que nos hommes politiques d'aujourd'hui semblent découvrir) en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre* » Tel est le premier objectif assigné à la PAC . Un troisième commentaire personnel : nous ferions bien de nous référer à cet objectif, et ne pas demander autre chose. En effet, il a été vite oublié et l'est encore, ce qui est fort dommage, les États membres voulant s'en « réserver » les voies et moyens. Les plus anciens se souviendront du conflit politique que la France engagea avec la Commission (ave Walter Hallstein et Sicco Mansholt lorsque ce dernier proposa en 1969, de prendre des mesures drastiques pour réaliser cet objectif. On paye encore cette opposition.

. La PAC devait contribuer à l'autosuffisance alimentaire de l'Europe. Il s'agissait aussi de relever le niveau de vie de la population agricole communautaire, alors très nombreuse (un quart de la population active), et très en retard sur le plan des revenus (moins 50 % du revenu moyen des autres catégories professionnelles).

Une autre raison, plus politique celle-là, militait pour l'insertion de l'agriculture dans le Marché Commun : la domination écrasante - déjà en 1957 - de l'industrie allemande, celle en France étant à la traîne. L'Allemagne serait donc le principal bénéficiaire économique et commercial de l'élimination des droits de douane et de la suppression des restrictions quantitatives voulue par le Marché Commun. Serait donc aggravée la disparité entre les deux pays. Aussi, pour rétablir une certaine égalité, fallait-il que l'Agriculture soit comprise dans le Marché Commun, avec les dispositions appropriées, la France, dans ce secteur, bénéficiant de toutes les facilités pour devenir la 1ère grande puissance agricole européenne.

L'on ajoutera une dernière raison pour une inclusion de l'agriculture dans le Traité du Marché Commun, l'article 24 du GATT. Le Traité de la CECA avait fait l'objet de vives critiques, parce que d'ordre sectoriel, donc contraire à cet article du GATT qui acceptait l'établissement d'unions douanières (ou de Zones de Libre-Echange pour autant qu'elles couvrent l'essentiel du commerce intra. Une raison de plus, par conséquent, pour que l'agriculture fasse pas partie du Marché Commun. Amusons-nous à observer, à cet égard, que, paradoxalement ceux des EM qui souhaitaient que l'on se débarrasse des engagements contractés au GATT afin de constituer un vrai marché commun agricole, avec une solide et incontournable préférence communautaire, tiraient prétexte de l'existence de cet article du GATT pour obtenir l'insertion de l'agriculture dans le Marché Commun. Et ceux qui tenaient à ce que la PAC reste ouverte aux importations des pays-tiers (l'Italie et l'Allemagne), et donc qui souhaitaient que l'agriculture reste éloignée du Marché Commun étaient eux-mêmes contraints d'accepter qu'un marché commun agricole se fasse en raison de ce même article 24.

Ce sont pour toutes ces raisons,, que l'agriculture, secteur d'activités bien particulier, a été insérée dans le Traité créant le Marché Commun.

Des raisons qui sont devenues des avantages certains sur les plans économique social et politique, avec la mise en place de la PAC et le développement de l'Europe.

II. Quelle Politique Agricole Commune devait et pouvait être mise en place?

5. Le choix ayant été fait de créer un marché commun agricole avec, si nécessaire, des règles spécifiques, les années suivant la signature du Traité ont été consacrées à la négociation et la mise sur pied des règlements portant Organisation Commune des Marchés (les OCM) complétés par la suite par des règlements concernant les structures ou couvrant le développement rural.

a) Les règles-cadre fixées dans le Traité

Ces règles-cadre se trouvent précisées dans les articles 39 à 41 - qui concernent la future politique agricole commune - et à l'article 42 qui traite de la concurrence en matière agricole.

° Les 3 premiers articles fixent les objectifs (art. 39) que la PAC devra atteindre (ils sont exhaustifs et non indicatifs) ainsi que les moyens d'y parvenir : par « une organisation commune des marchés » (art.40) et par « des mesures structurelles » (art.41).

Nous retiendrons de l'article 40 - je cite - que,

paragraphe 2 : « L'organisation commune des marchés [prendra] l'une des formes ci-après : des règles en matière de concurrence ; une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché ; une organisation européenne des marchés ».

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

Dans ce même paragraphe il est écrit que : « Elle [L'organisation commune] doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs ».

Et au paragraphe 4 que : « ... il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles ».

° L'article 42 se borne à soustraire l'agriculture du régime général de la concurrence (tel que stipulé aux articles 85 à 94 du Traité) et invite les Ministres à élaborer les règles de concurrence spécifiques à l'agriculture.

b) Les Règlements

1. *Leur adoption (en résumé)*

L'article 43 du Traité stipulait que : « Pour dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque, dès l'entrée en vigueur du traité, une conférence des États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins».

Cette Conférence se tint à Stresa (en Italie) au début de l'été 1958, la Commission insistant pour que les professionnels y participent, ce qui a finalement été admis.

Après quoi, comme le stipulait le traité, la Commission présenta ses premières propositions d'OCM sur les céréales et leurs produits dérivés (porcs, œufs et volailles) dès les premiers mois de l'année 1961, ainsi qu'un projet de règlement portant création des deux Fonds - le FEOGA-Garantie et le FEOGA-Orientation - et un projet de règlement sur la concurrence dans le domaine de l'agriculture.

Ce premier train de règlements, qui fut adopté le 14 janvier 1962, fut suivi de l'adoption par le Conseil des règlements produits animaux (lait et viande bovine) deux ans après ainsi que ceux portant adoption des prix communs, les autres OCM fruits et légumes, tabac, huile d'olive. En 1970 un nouveau règlement FEOGA était adopté suivi des règlements Structures. L'adhésion du

R.U, en 1973, obligea la Communauté à adopter un règlement viande ovine, l'embargo sur le soja décidé par les USA au début de l'été 1974 amenant la CEE à adopter le règlement oléagineux et protéagineux.

2. La Philosophie retenue

****A l'initiative de la Commission, particulièrement de Sicco Mansholt, le Commissaire à l'Agriculture, il fut décidé, en premier lieu, au Conseil des Ministres, que le secteur des céréales serait la 1^{ère} OCM, la 1^{ère} organisation de marché, à laquelle les Ministres et leurs Experts consacraient leurs discussions, et que les dispositifs et les mécanismes de l'OCM 'Céréales' ayant été arrêtés, on s'attaquerait aux « produits dérivés des céréales », à savoir, le porc, les oeufs et la volaille.**

Après de difficiles négociations, le 14 janvier 1962, « à l'heure du laitier », les textes de ces 4 OCM furent arrêtés, et quelques semaines après, le 1^{er} règlement FEOGA et le règlement 'Concurrence' (qui, du reste, n'a pas été changé depuis son adoption).

A la Conférence de Stresa (dont le rapporteur était un français Louis-Georges Rabot, qui avait été nommé DG de l'Agriculture), il avait été entendu, d'une part, que les OCM qui seraient mises en place couvriraient la production, la consommation et les échanges - on allait donc au-delà d'une Union Douanière, puisque l'objet de celle-ci est limité au démantèlement des droits de douane et des restrictions quantitative - et d'autre part, que « le soutien se ferait par les prix », tous les dispositifs et mécanismes retenus concourant à assurer à garantir ce soutien.

On a toujours dit à Paris que ce type d'OCM était d'inspiration française. Ce n'est pas du tout exact, ne serait-ce que parce qu'en France le marché du blé était, depuis 1936 et la création de l'ONIC, enserré dans un « quantum ». Les négociateurs français considèrent, longtemps, que c'était l'organisation de marchés la plus appropriée des régimes, mais Sicco Mansholt ne voulut pas qu'un frein soit mis à la production et encore moins aux échanges intracommunautaires (ce fut également le sort des « contrats à long terme » que la RFA exigeait de mettre en place, ce qui eût permis de maintenir les contrats qu'elle avait passés après la guerre avec les USA et le Canada.

**** La question était donc : Comment réaliser cet objectif ? Comment assurer un prix intérieur élevé, face à un marché mondial à prix plus bas et fluctuant ? Ce n'est pas de la France - ni de l'Allemagne non plus, du reste - qu'est venue la solution : les restrictions quantitatives à l'importation n'étant plus de mise dans une Union Douanière, on eut recours, pour se protéger des importations des pays tiers, à un « prélèvement à l'importation » (une création néerlandaise), une sorte de droit de douane variable (suivant l'évolution du marché communautaire et du marché mondial) qui fut tant décrié au GATT, mais dont on voudrait oublier que son niveau fit l'objet de diminutions substantielles (sur le blé de force CAN par exemple) dans les négociations du Kennedy-Round et du Tokyo-Round.**

Il pouvait arriver que la Communauté devienne exportatrice, par volonté ou par nécessité. Le niveau de prix intérieur, beaucoup plus élevé que celui prévalant sur le marché mondial, empêchait que des exportations puissent être effectuées. Il fut dès lors prévu de créer des « restitutions à l'exportation » - un autre mot pour dire des subventions ou des aides à l'exportation - ce « maquillage de mot » ne permettant pas, toutefois, de faire taire au GATT et ailleurs, les critiques sur ce dispositif.

On aurait pu penser que ces protections et ces avantages devaient assurer une garantie totale de revenus pour les producteurs et qu'il ne fallait mettre en place rien d'autre. Eh bien non ! Fut instaurée « l'intervention », autre mot pour dire l'achat obligatoire par le FEOGA, à un prix fixe, rémunérateur, de toutes les quantités produites qui ne trouvaient pas preneurs sur le marché intérieur ou à l'exportation.

Il n'existe pas de mot, en français, en anglais, en allemand ou dans une autre langue, pour exprimer ce qu'était réellement le régime de garantie qui avait été instauré pour les céréales! Et pourtant, que n'avons-nous pas entendu dans les campagnes, particulièrement en France ???

Cette OCM 'Céréales' servit de modèle à toutes les autres OCM qui ont été instaurées dans la Communauté, le lait, la viande bovine, le sucre, le rizetc., etc. Pour d'autres OCM, comme celle du tabac, de l'huile d'olive, des oléoprotéagineux, de la viande ovine, un autre genre d'OCM a été mis en place, mais certains dispositifs ont été copiés sur ceux retenus pour les

céréales, assurant la stabilité des prix et un auto-provisionnement généreux.

++ Pendant 30 ans, ce régime de soutien par les prix a existé.

Il aurait pu subsister encore des années, à la double condition - c'est mon opinion - que, d'une part, la Profession et par conséquent les Gouvernements acceptent d'en tempérer certains de ses effets ou ses excès et consentent d'apporter les modifications qui s'imposaient dans les mécanismes utilisés, et que, d'autre part, la politique des marchés soit accompagnée d'une réelle politique structurelle communautaire.

++ Le changement opéré en 1992 - le passage du soutien par les prix à un système d'aides directes - s'imposait.

Mais, hélas, à peine la réforme de 1992 mise en place, la Commission proposait des modifications du régime d'aides inappropriées, l'OMC, l'Organisation Mondiale du Commerce étant devenue l'ouvrage de référence.

L'histoire, c'est indubitable, se vengera. Je doute personnellement, en effet qu'il y ait encore, dans quelques années, une Politique Agricole Commune.

.