

## ***LES ORIGINES PREMIERES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE***

-----

Pour oser, plusieurs fois, prétendre que les Européens ont perdu beaucoup de temps, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à mettre en marche la construction européenne, « *faut* » ne pas avoir connu ou ne s'être pas rendu compte de la situation dans laquelle se trouvaient tous les pays à cette époque ! Pour ne pas craindre d'écrire que chaque pas qui a été accompli dans ce domaine par les Gouvernements serait exclusivement dû à un événement extérieur (comme la guerre froide, la guerre de Corée, le rideau de fer, l'expédition de Suez ou l'érection du mur de Berlin), « *faut* » délaisser les dates où l'un et l'autre événement ou avancée s'est produit, ne pas vérifier les dates et surtout confondre la date de l'adoption d'une décision au Conseil avec celle du début du processus de négociations !

Les lignes suivantes visent à montrer que la marche vers les décisions du 14 janvier 1962, date de l'adoption par le Conseil des Ministres européens du premier train des règlements et directives constituant la Politique Agricole Commune, est due aux Européens eux-mêmes.

Avant Guerre déjà, en pleine crise, la proposition avait été faite, à leur gouvernement, par une poignée d'« Européens » (des politiques, de hauts fonctionnaires ou des responsables syndicalistes paysans) de discuter de la possibilité de mutualiser leurs atouts, notamment de libéraliser leurs échanges de biens et de services (pourtant encore enfermés dans des droits de douane et des quotas prohibitifs). A la Libération, la même proposition fut énoncée, ses thuriféraires alléguant que la cause première, fondamentale, du conflit armé qui avait ensanglanté leur pays pendant cinq ans, était le protectionnisme et que si cette même politique, mise en œuvre dans les années 30 pour pallier la crise, était poursuivie, les mêmes effets se produiraient. Chacun d'eux ajoutait le fait que seul et isolé son pays serait un nain politique face aux deux mastodontes qu'étaient l'URSS et les USA. Craignant, pour leur part, que l'URSS étende davantage son empire (la présence de partis communistes très actifs en France et en Italie pouvant le laisser penser), les Etats-Unis s'emparèrent également de ce sujet de « *recomposition de l'Europe* ». Et pour les encourager à emprunter cette voie, ils conditionnèrent l'octroi de l'aide substantielle qu'ils avaient promise à chaque pays pour sa - elle prendra la forme du Plan Marshall – à l'ouverture de telles discussions. Ils ne craignaient nullement que les résultats de ces négociations entre Européens leur fussent défavorables, le GATT (créé en 1947), leur apportant toutes les assurances à cet égard. Notons que la 1ère négociation commerciale multilatérale eut lieu cette année-la, à Genève où des milliers de concessions furent échangées (y compris sur les produits agricoles).

Le premier des dirigeants européens à s'exprimer, après-guerre, en faveur de la construction européenne fut Winston Churchill, à Zurich, le 19 sept. 1946 (le Président Truman l'ayant fait dans le même sens, deux jours auparavant). Il n'échappa à personne que les références nombreuses faites aux Etats-Unis et au Commonwealth montrait déjà que le RU voudrait rester ouvert à tous les vents, comme il se doit d'une île et ne pas se concentrer sur l'Europe.

Churchill ayant parlé (comme l'avait fait un siècle auparavant lui Victor Hugo, sans apport d'une proposition concrète), on attendit effectivement, longtemps, la réaction de la France, de l'Italie ou de l'Allemagne. La France étant, rappelons-le, empêtrée dans le règlement de dures

grèves, dans la reconstruction (qui piétinait) et dans le conflit indochinois. La surprise fut totale lorsque, **le 9 mai 1950**, Robert Schuman, le Ministre français des Affaires Etrangères, s'adressant à l'Allemagne, proposa à celle-ci de mettre en commun leur fer et leur charbon, les moteurs incontournables d'une guerre. Une proposition plus audacieuse, cinq ans après la fin de la guerre entre les deux pays, ne pût être faite ! Moins d'un an plus tard, six Gouvernements pouvaient proposer à leur Parlement de ratifier le traité portant création de la CECA, **la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier** (qui avait été signé le **18 avril 1951**). L'Europe était lancée ...sans les Anglais.

Fort de ce succès (inespéré) il fut d'aller plus loin. Comment ? Pas simple, car, de suite, les Européens s'écharpèrent sur la manière de procéder: les uns pensant qu'il fallait continuer à opérer produit par produit, secteur par secteur ou mesure par mesure, les autres préconisant une approche « globale » (tous produits et toutes mesures). Avec la création de la CECA, la première approche l'avait emporté. Un autre « *sujet guerrier* » fut choisi, la défense, une manière de réarmer l'Allemagne mais de la placer sous directives d'une organisation supranationale. Un accord put être établi, la CED, la Communauté Européenne de Défense. Au même moment était envisagée l'élaboration de divers traités portant sur la fourniture de l'énergie, les transports, la Santé (« Le Pool Blanc ») et certains produits agricoles (blé et sucre).

L'échec de la CED - la France ne ratifiant pas, en 1954, l'Accord passé et signé - mit un terme à toute discussion européenne, pour un temps. Elles reprirent, l'approche proposée étant celle « globale », ses thuriféraires étant les 3 pays qui avaient formé le Benelux (lequel revêtait du reste cette forme), l'Allemagne et l'Italie s'y étant ralliées. L'idée était de constituer un marché commun tous produits et toutes mesures commerciales . Elle fut longuement discutée bilatéralement avant **la Conférence de Messine (1<sup>er</sup> au 3 juin 1955)** qui en retint le principe. La France, comme il fallait s'y attendre, s'y opposa au départ ...pour finalement s'y rallier, l'assurance lui ayant été donnée par ses partenaires (les mêmes que ceux de la CECA) que l'on négocierait en même temps un traité séparé sur l'énergie atomique - ce fut le Traité d'Euratom - qu'une place particulière serait réservée à l'agriculture et aux transports et que des dispositifs de sauvegarde et d'aides pourraient continuer à être mis en place dans le secteur industriel.

A cette Conférence, il fut décidé de mettre sur pied un Comité intergouvernemental, placé sous la présidence de Paul-Henri Spaak (le Ministre belge des Affaires Etrangères). Sa première réunion constitutive eut lieu, un mois après, le 9 juillet 1955 (la délégation française étant conduite par Félix Gaillard). Sa 1<sup>ère</sup> décision fut de créer un Comité directeur chargé d'animer et de coordonner les travaux des quatre commissions qui avaient également été instituées : celle du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux ; celle de l'énergie classique ; celle de l'énergie nucléaire ; et celle des transports et travaux publics, des groupes techniques venant appuyer le travail de celles-ci. Ce ne fut que plus tard, après bien des discussions, qu'une sous-commission agriculture fut mise en place. Le nombre de documents déposés par les Gouvernements, le nombre de questionnaires envoyés aux experts et de réponses reçues et le nombre de réunions qu'il y eut sont impressionnants.

En février 1956, le Comité directeur confiait au français Pierre Uri, à l'allemand Hans Von der Groeben et au belge Albert Hupperts le soin de rédiger le rapport du Comité. Le document, finalisé le 21 avril, servira de base aux travaux de la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères des Six qui se réunit à **Venise les 29 et 30 mai 1956**.

A Venise, fut confiée, encore à Paul-Henri Spaak, la tâche de s'atteler, avec un Groupe mixte de Ministres et de Hauts Fonctionnaires, à la rédaction des deux traités, le traité de l'Euratom et celui de la Communauté Economique Européenne. Val Duchesse (dans la banlieue de Bruxelles) où le groupe s'installa se transforma en une véritable ruche, inspiré de la même méthode de travail que celle des abeilles, les textes allant et venant entre ce Groupe et les capitales, tous étant discutés, les sujets délicats étant traités au niveau ministériel. Moins de six mois plus tard, le texte des deux traités était adopté, puis finalisé et remis aux Etats membres mi-janvier 1957, pour approbation.

On fait rarement référence aujourd'hui à ces textes préparatoires ; ils sont d'une richesse inouïe, comme les réflexions auxquelles ils donnèrent lieu. Leur lecture nous apprendra - rappelons que L.G. Rabot, le 1<sup>er</sup> Directeur Général de l'Agriculture à la Commission, recommandait vivement à ses fonctionnaires de constamment s'y référer - les questions fondamentales que les négociateurs durent résoudre.

Ainsi, il n'était pas évident, lors du début des travaux du Groupe Spaak, que l'agriculture fasse partie du Marché Commun: cette activité n'avait pas la même importance (économique, sociale et politique) dans chacun des Six : les différences sur le soutien et les aides apportés aux agriculteurs entre les pays ou même entre les régions étaient énormes ; et surtout il y avait des pays importateurs (préférant s'approvisionner à bas-coût sur le marché mondial) et des exportateurs (qui voyaient s'ouvrir en Europe un grand marché pour leurs produits). de l'autre côté de leur frontière). La tâche de rassembler, d'harmoniser les agricultures européennes ou de les unifier était, pour beaucoup, du domaine de Sisyphe.

A la fin de la Conférence de Venise, plus beaucoup de délégations doutaient que le traité ne couvrisse pas l'agriculture. Dans le Groupe Spaak, fut discutée, sur base des suggestions avancées par les délégations des Etats membres, la question de savoir si chaque disposition agricole retenue - les échanges intra, le commerce extérieur - devait être reprise, comme exceptions ou dérogations à l'une ou l'autre règle générale, ou figurer dans un chapitre particulier. L'autre question, reliée à la première, qui donna lieu aussi à d'âpres discussions fut de savoir quelle disposition particulière pour l'agriculture devait ou pouvait être retenue. La création (tardive) d'une sous-commission Agriculture ( Spaak l'accepta sur l'insistance de de La France et des syndicats agricoles européens ) ouvrit la porte à la rédaction d'un chapitre particulier - le *Titre II* – consacré exclusivement à l'agriculture. Cette question n'étant pas encore épuisée et une nouvelle PAC devant être mise en place, il pourrait ne pas être inutile de relire toutes les propositions alors échangées.

Un travail remarquable a été effectué par les auteurs du traité ! En effet, ils ne se contentèrent pas d'afficher à la première phrase de l'article 38 que « *le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles* », et que donc « *les règles prévues pour l'établissement du marché commun s'appliquent aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46* ». A l'alinéa 4 de ce même article 38, il est écrit que « *Le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune* ». Rêvons, pour une fois, que l'adjectif « agricole » fût remplacé par celui « d'industriel ». L'Europe eût aujourd'hui une autre dimension !

Après avoir décrit les objectifs de la PAC à l'article 39, les rédacteurs se sont hasardés à écrire que : « *en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles* ». Aux paragraphes suivants sont données les

différentes formes que peut revêtir cette OCM. E, cerise sur le gâteau, il est postulé que « ...il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole ». Des pas de géants furent donc accomplis !

Et, dernière disposition importante, l'article 43 qui dispose des étapes suivantes : « pour dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque [ra] ...une conférence des Etats membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins » et « tenant compte de ces travaux, présente [ra] des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune ... »

La témérité des négociateurs de Val Duchesse - sans parler de leur sagacité - semblait n'avoir aucune limite. Ne l'oublions pas, c'est parce que le monde syndical paysan et les fonctionnaires des Ministères compétents (Economie et Finances, Affaires Etrangères et Agriculture) voyaient dans l'Europe un débouché préférentiel pour l'agriculture française (dont le potentiel de développement de la production était mis en exergue) compensant les pertes envisagées dans le secteur industriel, que le Gouvernement (de Guy Mollet) obtint à l'Assemblée la majorité pour ratifier les deux traités.

On craignait que la Conférence prévue à l'article 43 du Traité ne se tienne pas. Le Général de Gaulle ne remettant pas en cause les traités de Rome, la Conférence se tint à **Stresa** début Juillet 1958. L'année d'après, en 1960 ayant remis quelques mois auparavant le rapport promis sur la situation de l'agriculture en Europe, la Commission mettait sur la table du Conseil ses premières propositions de règlements et directives, qu'elle ajusta et compléta l'année suivante. La négociation sur ces propositions furent intenses. Le **14 janvier 1962**, le Conseil arrêta les premiers règlements d'OCM et les grandes lignes de celui du FEOGA et d'autres OCM.

La PAC était née.

Paris, le 13 mai 2018

**Michel Jacquot**

*Le 14 avril de cette année 1962, le rédacteur de cet article était nommé au Ministère des Finances pour participer à la rédaction des dispositions d'application en France de la PAC et quelques mois plus tard aux négociations à Bruxelles sur les autres règlements. Le 4 mai 1964, il rejoignait les Services de la Commission à Bruxelles.*