

Les origines premières de la Politique Agricole Commune

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 10.03.Q01

janvier 2024

Mots clés : politique agricole commune

Cette fiche restitue la longue 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.

Nombreuses sont les personnes qui, s'interrogeant sur l'histoire de la construction européenne particulièrement sur les raisons qui ont conduit les Gouvernements à s'engager dans la construction européenne, jugent que c'est la peur que suscitait l'URSS (avec ses satellites) qui serait à l'origine de cette construction européenne, citant notamment la constitution du *rideau de fer* et l'érection du mur de Berlin.

Les dates cependant ne plaident pas en faveur de cette thèse. Il faut remonter, en fait, à une dizaine d'années auparavant et citer un homme, le français Jean Monnet, qui n'était pas Ministre (mais était conseiller de ministres), et qui n'avait pas besoin d'un événement extérieur de cet ordre – fut-il considérable, et il l'était – pour le convaincre que "les États-Unis d'Europe" s'imposaient. Son influence était grande, tout le monde se souvenant qu'en raison de son amitié avec Winston Churchill, le Gouvernement du Royaume-Uni avait été amené à proposer à la France en débâcle, le 16 juin 1940, la constitution d'un seul et même État (la fin de la guerre arrivant, les autres pays européens – même celui défait et ses complices – auraient été invités à rejoindre le couple franco-britannique).

Lorsque Jean Monnet fut de nouveau à la manœuvre, à Paris, tout fut entrepris pour entamer les pourparlers européens

L'Europe des échanges : une conception née dans l'entre-deux-guerres, mais mise en œuvre après la seconde guerre mondiale.

Avant la seconde guerre mondiale, en divers pays, des précurseurs (hommes politiques, hauts fonctionnaires, responsables syndicalistes paysans) avaient proposé aux gouvernements d'envisager des mutualisations d'atouts, notamment en libéralisant les échanges de biens et de services (encore enfermés dans des droits de douane et des quotas prohibitifs).

Dès après la guerre, la même proposition fut à nouveau avancée, avec un argument fort, en trois points :

- cette politique de fermeture (mise en œuvre dans les années 1930 pour pallier la crise économique mondiale) avait été la cause première du conflit armé qui avait ensanglanté l'Europe pendant cinq ans et était le protectionnisme ;
- si cette même politique était répétée, les mêmes effets se produiraient ;
- seul et isolé, chaque pays européen serait un nain politique face aux deux mastodontes qu'étaient l'URSS et les USA.

Pour leur part, craignant que l'URSS étende son empire (la puissance des partis communistes en France et en Italie le laissant penser), les Etats-Unis s'emparèrent également de l'idée de "*recomposition de l'Europe*", et, pour encourager les Européens, conditionnèrent l'aide promise à chaque pays à l'ouverture de discussions dans ce sens ; ce sera le *Plan Marshall*. Les Américains avaient alors confiance dans le succès des négociations entre Européens, le GATT (créé en 1947) apportant toutes les assurances à cet égard.

Le Président Truman s'exprima en faveur de la construction européenne le 17 septembre 1946, suivi le 19 septembre à Zurich par Winston Churchill, qui fut le premier dirigeant européen à s'engager ; il n'échappa cependant pas que, dans les propos de Churchill, les nombreuses références aux Etats-Unis et au Commonwealth montraient que le Royaume Uni entendait rester ouvert à d'autres démarches, et ne pas se concentrer sur l'Europe.

Les réactions de la France, de l'Italie ou de l'Allemagne furent lentes, néanmoins lors de la première négociation commerciale multilatérale, en 1947 à Genève, des milliers de concessions furent échangées, y compris sur les produits agricoles.

Pour sa part, la France avait à affronter de dures grèves, les difficultés d'une reconstruction qui piétinait, et le début du conflit indochinois. Néanmoins, le 9 mai 1950, donc cinq ans seulement après la fin de la guerre, Robert Schuman – ministre français des Affaires Étrangères – proposa à l'Allemagne de mettre en commun le fer et le charbon, produits qui toujours avaient été les moteurs incontournables des guerres.

Moins d'un an plus tard, six gouvernements proposèrent à leur Parlement de ratifier le traité portant création de la *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (CECA), signé le 18 avril 1951. L'Europe était lancée, mais sans l'Angleterre...

Les premières étapes de la construction européenne

Fort de ce succès, il fut envisagé d'aller plus loin. Toutefois, le processus fut difficile car les six pays avaient des visions différentes, certains voulant opérer *produit par produit, secteur par secteur*, ou *mesure par mesure* (approche adoptée pour la CECA), d'autres préconisant une *approche globale*, donc tous produits et toutes mesures). La difficile question du réarmement de l'Allemagne fut traitée en proposant de la placer sous une organisation supranationale : la Communauté Européenne de Défense (CED). Parallèlement étaient envisagés divers traités portant sur la fourniture de l'énergie, les transports, la santé (le *Pool Blanc*) et certains produits agricoles (blé et sucre).

En 1954, la France n'ayant pas ratifié l'accord CED, les discussions entre Européens furent suspendues. Elles reprirent, selon l'*approche globale*, sous l'impulsion des trois pays qui avaient formé le Benelux et opté pour cette approche, à laquelle l'Allemagne et l'Italie se rallièrent. L'objectif fut alors de constituer un marché commun tous produits et toutes mesures commerciales. La *Conférence de Messine* (1 au 3 juin 1955) en retint le principe.

La France s'y opposa d'abord, puis accepta après avoir reçu de ses partenaires l'assurance :

- que serait négocié 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 dans le secteur industriel.

La *Conférence de Messine* décida aussi de mettre sur pied un *Comité intergouvernemental* (présidé par Paul-Henri Spaak, ministre belge des Affaires Étrangères) dont la première réunion eut lieu le 9 juillet 1955. Sa première décision fut de créer un *Comité directeur* chargé d'animer et de coordonner les travaux des quatre commissions qui avaient également été instituées :

- marché commun, investissements et problèmes sociaux ;
- énergies classiques ;
- énergie nucléaire ;
- transports et travaux publics.

Des groupes techniques devaient appuyer le travail.

Plus tard, et après bien des discussions, 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 demeurent impressionnants.

En février 1956, le *Comité directeur* confia au français Pierre Uri, à l'allemand Hans Von der Groeben et au belge Albert Hupperts, le soin de rédiger le rapport du *Comité*.

Finalisé le 21 avril, ce rapport servit de base aux travaux de la *Conférence des ministres des Affaires Étrangères des Six*, réunie à Venise les 29 et 30 mai 1956. Celle-ci confia 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 le *Traité de la Communauté Économique Européenne*.

La conception des deux grands traités à Val Duchesse

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 le *Groupe mixte* et les capitales, et 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 États 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 relecture révèle les questions fondamentales que les négociateurs durent résoudre.

La prise en compte de l'agriculture

À l'issue de la *Conférence de Venise*, beaucoup de délégations craignaient que le traité ne couvre pas l'agriculture, cette activité n'ayant 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 pays exportateurs qui voyaient s'ouvrir en Europe un grand marché pour leurs produits. L'objectif de rassembler et d'harmoniser les agricultures européennes, ou de les unifier, semblait pour beaucoup, du domaine de Sisyphe.

Dans le *Groupe Spaak* fut discutée – sur base des suggestions avancées par les délégations des États membres – la question de savoir si chaque disposition agricole retenue (les échanges intra, le commerce extérieur) devait être reprise comme exception ou dérogation à l'une ou l'autre règle générale, ou figurer dans un chapitre particulier. Une autre question longuement débattue fut de proposer 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 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.

Un travail remarquable fut effectué par les auteurs du traité, qui 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*". En effet, à l'alinéa 4 de l'article 38 fut 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 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, les rédacteurs écrivirent : "*En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricole*", texte complété par l'exposé des différentes formes que pouvait revêtir cette OCM. Enfin, il fut postulé que : "*Il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole*". Des pas de géants avaient donc été accomplis !

Une dernière disposition importante, dans l'article 43, disposa des étapes suivantes : "*... pour dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque [ra] ... 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*" 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*"

Avec le recul du temps, on constate que le travail des négociateurs de Val Duchesse fut exceptionnel.

La finalisation des accords

En France, c'est parce que le monde syndical paysan et les fonctionnaires des Ministères compétents (Économie et Finances, Affaires Étrangères et Agriculture) voyaient dans l'Europe un débouché préférentiel pour l'agriculture française, compensant les pertes envisagées dans le secteur industriel, que le Gouvernement Guy Mollet obtint à l'Assemblée la majorité pour ratifier les deux traités.

On craignit que la *Conférence* prévue à l'article 43 du Traité ne se tienne pas, mais, le général de Gaulle ne remettant pas en cause les traités de Rome, la *Conférence* se tint à Stresa début juillet 1958.

En 1960, ayant remis quelques mois auparavant son rapport sur la situation de l'agriculture en Europe, la Commission mettait sur la table du Conseil ses premières propositions de règlements et directives, qui furent ajustées et complétées l'année suivante, après d'intenses négociations.

Le 14 janvier 1962, le Conseil arrêtait les premiers règlements d'OCM et les grandes lignes de celui du FEOGA et d'autres OCM : **la PAC était née.**

Ce qu'il faut retenir :

La notion d'états unis à l'intérieur de l'Europe était apparue durant l'entre-deux-guerres. Après la seconde guerre mondiale, elle reprit sous l'influence de Jean Monnet, et reçut une première étape de concrétisation avec la signature de l'accord de Communauté Européenne du charbon-acier, en 1951

De nombreux accords autres suivirent. La prise en compte effective de l'agriculture se fit en 1962.