

Compte Rendu de l'Académie de l'Agriculture de France
Volume 98, n°2 - Avril 2012

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE A CINQUANTE ANS

Sa naissance

par Michel-Jean Jacquot¹)

Au petit jour du 14 janvier 1962 – il y a donc un peu plus de cinquante ans – l'accord, approuvant les premiers règlements CEE portant Organisation commune des Marchés, prévus par le Traité de Rome, était scellé entre les ministres représentant les Six États membres de la Communauté économique européenne.

L'Allemagne (la RFA à l'époque) n'était pas particulièrement pressée que cet accord intervienne. Elle aurait encore voulu en retarder son adoption et souhaité continuer à discuter de son contenu, notamment pour ce qui concerne la partie échanges (internes et externes), estimant que « la préférence communautaire », telle que présentée par la France, n'était pas un des objectifs formels retenus par le Traité.

Le Général de Gaulle ne l'avait pas entendu de cette oreille. Il le fit savoir solennellement au Chancelier Adenauer, par son Ambassadeur à Bonn, et aux autres membres du Conseil, par son ministre des Affaires étrangères, rappelant que la position allemande ne correspondait pas au « *contrat de mariage* » qu'il estimait avoir été conclu entre les deux pays, à savoir que l'ouverture progressive du marché industriel français aurait lieu, à condition que la RFA ouvre son propre marché aux produits agricoles et alimentaires français et que si, en conséquence, la mise en place d'une Politique agricole commune était encore différée et l'essence même d'un marché commun tous produits remise en cause. Pour le Président de la République, la position française était claire : le démantèlement progressif des droits de douane et des contingents tarifaires sur les produits industriels serait reporté, le passage à la seconde étape prévue par le Traité n'intervenant donc pas le 1^{er} janvier 1962. Le Général de Gaulle souhaitait aussi que la Politique agricole commune soit mise en place – ses proches collaborateurs l'ont avoué plus tard – parce que c'était un moyen également de détourner le Royaume-Uni d'adhérer à la Communauté et de la façonner profondément au point de la vider de sa substance.

Un accord politique ayant été trouvé entre Adenauer et le Général, les ministres des deux côtés du Rhin reçurent de fermes instructions pour que le calendrier soit respecté. Ils travaillèrent donc dur, jour et nuit, avec la Commission, afin de s'efforcer de résoudre les multiples difficultés qui subsistaient pour parfaire les premières OCM.

Pourtant, quelques jours avant la date-butoir du 31 décembre 1961, il apparut à tous les acteurs et les observateurs que les chances de parvenir à un accord global n'étaient pas réunies... d'autant que les ministres allemands demandèrent une suspension *sine die* des travaux, sous le prétexte de se concerter avec la Chancellerie et le Bundestag. Celle-ci leur fut accordée (non sans bougonnement du côté de l'Élysée), quand ils avouèrent la vraie raison de leur demande : leur désir de passer en famille *Weihnachtsfest* (la fête de Noël).

Les négociations reprirent intensément le surlendemain de Noël. Mais la Présidence du Conseil se rendit vite compte, quelques jours après, que celles-ci ne seraient pas bouclées à la date convenue, à savoir le 31 décembre. C'est elle qui prit alors l'initiative, ce jour-là, d'arrêter, à 23h59, la pendule de la salle de réunion du *Ravenstein*.

L'horloge resta bloquée, à cette heure et à cette minute précise, de sorte que, lorsque l'on serait parvenu à un accord, elle serait à nouveau mise en route. Quinze jours plus tard, le 14 janvier 1962, « à l'heure du laitier », à 5h00 du matin donc, après d'interminables discussions et d'innombrables conciliabules et séances restreintes, la Commission ayant multiplié comme jamais les propositions de compromis, un

¹ **Michel-Jean Jacquot** a participé, dès 1962, à la mise en place de la PAC comme représentant du ministère des Finances, puis a rejoint la Commission, en 1964 à l'ouverture des négociations du Kennedy-Round. Il y a terminé (en 1997) ses dix dernières de carrière, comme Directeur du FEOGA. Il est maintenant avocat au barreau de Paris, spécialiste du droit communautaire et de l'OMC. Il est membre de l'Académie d'Agriculture de France depuis 2002.

accord a été conclu. La date d'entrée en vigueur de la deuxième étape avait été formellement respectée. L'Europe agricole était née et, avec cette naissance, l'Europe avait pris corps.

Et... était née également, à cette date, la pratique des « séances-marathon » du Conseil des ministres de l'Agriculture, qui jalonna la plus grande partie de l'histoire de la PAC depuis plus de cinquante ans. Une pratique du reste que les autres Conseils, y compris celui des Chefs d'État et de Gouvernement, lui empruntèrent.

Tous les acteurs de cet « événement » du 14 janvier 1962, les ministres, les deux ou trois hauts fonctionnaires qui étaient à la table des négociations lors de cette séance mémorable, les fonctionnaires et les experts qui occupaient les sièges des deux rangées de table derrière celle ministérielle, toutes les « petites mains » qui travaillaient à l'ombre des négociateurs dans les couloirs ou les bureaux des délégations nationales, ainsi que les journalistes et les représentants des organisations professionnelles qui suivaient les travaux se poursuivant à l'étage, tous ont eu le sentiment d'avoir participé à un événement historique, chacun de ceux qui ont eu à en connaître, un ou deux ans après, relatant telle ou telle anecdote mais tous soulignant tel incident, telle controverse ou tel conflit auquel chacun avait été mêlé ou assisté, les menaces de rupture des discussions ayant été fréquentes et, la fatigue aidant, la tension extrême tout au long des derniers jours et nuits.

Certes, il y avait bien eu, un peu moins de cinq ans plus tôt, le 25 mars 1957, la signature du Traité de Rome, dans la capitale italienne, sur le Mont du Capitole, dans la salle des Horaces et des Curiaces, ce Traité comprenant un « Titre » particulier sur l'Agriculture, où avaient été coulés dans le marbre certains grands principes, voire certaines règles communes minimum. Mais, au mois de mars 1957, personne alors, au sein des Six, ne pensait que l'on pût se contenter, comme cela pouvait l'être dans les autres secteurs, de ces principes et de ces bouts de règles. Tous étaient conscients qu'il fallait les compléter. Ce que le Traité lui-même avait prévu.

Certes, dix-sept mois après la signature du Traité de Rome, et moins de six mois après son entrée en vigueur, il y eut, en juillet 1958, la Conférence de Stresa, où la Commission présenta ses propositions de « Marché commun agricole » et les fit entériner par les représentants des Six Pays membres et les organisations professionnelles dont Bruxelles avait exigé la participation à cette Conférence.

Certes, de juillet 1958 au 14 janvier 1962, le Conseil des ministres de l'Agriculture et les Experts réunis au sein du Comité spécial agricole – ce dernier ayant été établi, le 12 mai 1960 – se sont réunis des dizaines et des dizaines de fois pour mettre au point le contenu des « Organisations communes de Marchés », la forme de marché commun agricole que la Commission avait retenue et fait entériner à Stresa.

Mais il n'est pas contestable que, sans les travaux accomplis au milieu des années cinquante - et même avant - dans les chancelleries, ou hors de celles-ci, presque en *catimini*, rien de spécifique n'eût été écrit dans le Traité sur l'agriculture, les produits agricoles et alimentaires ayant dès lors été soumis aux mêmes règles et dispositions que celles appliquées aux produits industriels.

Bien sûr, cette reconnaissance de la spécificité agricole dans le Traité a été rendue possible, grâce à l'engagement sans faille de tous les participants au Groupe de négociations présidé par le Ministre belge, Paul Henry Spaak, qui s'était réuni, sans discontinuité, au Château de Val Duchesse (au Sud de Bruxelles) dans les douze mois qui ont précédé la signature du Traité. C'est un miracle - le mot n'est pas usurpé - que le Groupe Spaak ait pu écrire dans le Traité instituant la Communauté économique européenne, un Chapitre « Agriculture » (et son Annexe II).

Mais, ce travail politique et technique considérable n'aurait sans doute pas été atteint, sans les travaux engagés auparavant, au cours des dix années précédentes, tout d'abord au sein de la Confédération européenne de l'Agriculture (entre professionnels), le relais étant pris par quelques hauts fonctionnaires, proches de Jean Monnet, puis par les Gouvernements, notamment au sein de l'O.C.D.E, dans le cadre du « Pool Vert ».

L'accord de 1962, avec notamment la création des Organisations communes de Marchés (les « OCM ») et les dispositions sur son financement, sur la concurrence, sur les relations avec les pays tiers et sur les structures, ne fut, de surcroît, que la première étape de la mise en place progressive de la PAC, D'autres négociations, pour compléter le premier train des règlements de 1962, se déroulèrent durant toutes les années soixante, jusqu'en 1972, date de l'adoption des Directives socio-structurelles (issues du second Plan Mansholt de 1969).

C'est cette gestation « éléphantine » et cette naissance, précisément ces dix/douze premières années de l'histoire de la PAC - de 1951 à 1964, qui constituent ce que nous appellerons « La première PAC » - que

nous allons nous efforcer de décrire dans les lignes qui suivent, en y mêlant notre témoignage personnel, non sans avoir rappelé, au préalable, le début de la construction européenne.

1^{ère} PARTIE : LE DÉBUT DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.

Comme on le sait, le projet d'unité européenne a longtemps occupé les esprits...et n'a d'ailleurs jamais cessé de naître, chaque génération ayant eu pratiquement son projet d'Europe. Pendant longtemps toutefois, ces projets n'ont pas connu d'autre consécration que leur insertion dans un livre, dans une revue ou dans un discours, et pas le moindre commencement d'une action concrète.

Mais, pour beaucoup de personnes de notre génération et plus encore pour celles de nos parents et grands parents, le moment pour que l'idée européenne renaisse et surtout connaisse un début d'application, n'était sûrement pas celui des années qui suivirent immédiatement la fin des hostilités. Plus encore pour nous autres, de l'Est, notre horizon étant « la ligne bleue des Vosges », les histoires que l'on nous racontait, souvent puisées aux images d'Épinal, montrant les Uhland de « 70 » et les tranchées de « 14 », nous qui avons connu les bombardements de « 40 » et leurs suites de privations et de peurs multiples jusque la Libération fin 44, l'Europe, n'était que le nom d'une déesse transformée en taureau blanc, épouse de son frère Zeus.

Et pourtant, c'est très peu de temps après la fin de la Deuxième Guerre mondiale que, par la voix des nations vainqueurs – celle du Royaume-Uni, avec Winston Churchill en 1946, des Pays-Bas, avec Johan Willem Beyen et Joseph Luns, des Belges, avec Paul-Henri Spaak, et des Français, avec Robert Schuman – un appel à l'unité européenne fut lancé. Leur idée à tous était moins de canaliser l'Allemagne ou de répondre aux défis de la Guerre froide (à peine née) que de tenter de répondre efficacement aux défis de la reconstruction du continent et de préparer son avenir, en resserrant, entre Européens, leurs liens économiques. De suite, les Italiens (avec Alcide de Gaspari et Fanfani) et les Allemands (sous la houlette de Konrad Adenauer et de Walter Hallstein, son secrétaire d'État aux Affaires étrangères), se joignirent à cette « croisade ». Les États-Unis, en liant l'aide Marshall à un effort de libéralisation des échanges et à un resserrement de la coopération européenne, contribuèrent également à cette relance.

Ce fut la tâche confiée à l'**Organisation économique de Coopération économique** (l'OECE) qui fut installée à Paris au *Château de La Muette*, au lendemain de l'accord signé le 16 avril 1948.

Les projets ne manquèrent pas. Ce fut celui des Pays Bas, nation commerçante s'il en est, qui émergea. Ils proposèrent, avec la bénédiction des États-Unis, de libéraliser le commerce et les échanges. La France, ultra-protectionniste – comme elle le fut souvent dans son histoire, obnubilée (déjà) par le problème des frontières – et empêtrée surtout, dans une suite de crises monétaires et ministérielles qui la faisaient ressembler aux républiques bananières du continent sud-américain, refusa net d'effectuer ce saut dans le libéralisme, aidée en cela par le Royaume-Uni qui pour être un pays libéral n'en était pas moins attaché à la préférence impériale du Commonwealth.

Deux années après la création de l'OECE, **le 9 mai 1950**, Robert Schuman lisait, devant la presse réunie dans le salon de l'Horloge au Quai d'Orsay, ce qui devint la « **Déclaration Schuman** ». Son rédacteur, son « Inspirateur »² était Jean Monnet, qui animait une petite équipe constituée d'Etienne Hirsch, de Pierre Uri et du Pr. Paul Reuter, la liaison avec le Ministre étant assurée par Bernard Clappier un de ses proches collaborateurs.

« *Le Gouvernement français, déclara le Ministre des Affaires étrangères, propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et de l'acier, sous une haute autorité, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe... première étape de la Fédération européenne* ».

Moins d'un an après, le 18 avril 1951, le traité instaurant **la Communauté du Charbon et de l'Acier**, la CECA., était instauré, Jean Monnet assurant la Présidence de la Haute Autorité.

La Guerre de Corée amena les États-Unis à exiger de leurs alliés le réarmement de l'Allemagne, qu'ils suggérèrent d'intégrer dans un autre traité. Les négociations, difficiles (compte tenu des demandes américaines et allemandes) aboutirent à la signature, le 27 mai 1952, de la **CED**, la Communauté européenne

² Le mot est attribué au Général de Gaulle.

de Défense. Si la ratification de ce traité fut assez aisément obtenue dans les pays du Benelux et en Allemagne, il n'en fut pas de même en France où elle donna lieu à l'une des plus graves crises politiques de la IV^e République. Le 30 août 1954, l'Assemblée nationale rejetait le traité. En même temps que la CED, semblait aussi le plan prévoyant la création de la CEP, la Communauté politique européenne, un marché commun assorti d'un fonds d'ajustement qu'avait demandé la France pour atténuer les effets négatifs de la libération des échanges.

Contrarié par cet échec, Jean Monnet démissionna de la présidence de la CECA. Mais il n'en continua pas moins de poursuivre son idée, proposant, quelques mois après, à tous les Gouvernements européens qui en acceptèrent le principe, de se réunir pour discuter à nouveau de la construction européenne dans tous les domaines et pour éventuellement jeter les bases d'un **marché commun**, reprenant là l'essentiel du « plan Beyen », présenté le 11 décembre 1952, dans lequel il avait été suggéré de remplacer l'intégration économique sectorielle par une intégration horizontale.

Le 14 février 1953, se tenait à Rome, entre les Six, une réunion d'étude, pour examiner la proposition néerlandaise de constitution d'un marché commun européen.

Réunis à Messine du 1^{er} au 3 juin 1955, les Ministres des Affaires étrangères des Six (Pinay représentant le gouvernement Edgar Faure) disposèrent d'une nouvelle mouture du « plan Beyen », présenté cette fois-ci par le Benelux. A Messine, il fut décidé de faire étudier « par un Comité d'experts gouvernementaux » un projet européen, avec un calendrier³, qui restait encore à écrire. La France qui fourmillait de brillants fonctionnaires (comme elle ne cesse jamais de le penser), s'imaginait devoir assumer la direction de ce Groupe. Jean Monnet convainquit tout le monde qu'il convenait de la confier, non aux chancelleries normalement compétentes en matière de traités internationaux, mais au belge Paul Henri Spaak, qui sera aidé, pour la rédaction de l'étude, par le français Pierre Uri et l'allemand Von der Groeben. Était né le **Groupe Spaak**... que la presse et ses détracteurs baptisèrent à l'époque, à la manière du *Canard Enchaîné*, « le Spaakistan ».

Dans ses « *Mémoires de 7 vies* » (Plon – 1997), Jean-François Deniau⁴ rappelle – ce n'est pas inintéressant de l'évoquer ici – l'attitude permanente et récurrente des Français, lors des discussions menées au sein du Comité Spaak.

« L'administration française qui ne manque pas de ressources intellectuelles pour bloquer tout effort de libéralisation, va expliquer la nécessité d'une 'approche globale' : on ne peut pas baisser les droits de douane sans harmoniser les charges sociales, on ne peut pas développer la concurrence dans l'industrie sans garantir la survie de l'agriculture, on ne peut pas ...etc. Autrement dit, tout est clair dans tout, et si on ne fait pas tout, on ne peut rien faire⁵. »

Et de citer, à cet égard, les tentatives du Professeur Kojève et d'André Van Ruymbeke⁶ pour lancer l'idée d'une « zone européenne à prix élevés ». Furent sensibles à cette idée nombre de politiques (les membres du RPF et les Communistes), ainsi que les milieux d'affaires et les patrons.

³ Pour Jean Monnet le calendrier était un élément essentiel sinon incontournable d'un projet. Jacques Delors, beaucoup plus tard, en fit son fil conducteur pour le Marché Unique ».

⁴ Jean François Deniau, après avoir été un des négociateurs français du Traité de Rome, a été nommé Directeur Général à la Commission en 1957 (en même temps que François Xavier Ortoli, Louis Georges Rabot et Gaudet. Il occupa ensuite différents postes d'ambassadeur (le premier en Mauritanie) et devint Ministre du Commerce extérieur après avoir été secrétaire d'État aux Industries alimentaires (sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing). Ayant commis divers ouvrages, il fut élu à l'Académie française.

⁵ On ne peut pas écrire, aujourd'hui, que la France oublie ce qui a toujours été son mode de pensée !

⁶ - Le mystérieux Professeur Alexandre Kojève, connu dans les milieux universitaires pour ses travaux sur Hegel, fut le conseiller très influent, dans les années cinquante et soixante de directeurs de Ministères, notamment de la DREE (où il fut appelé par Robert Marjolin). Il fut l'un des meilleurs connaisseurs français du GATT et de la CNUCED. Il est mort à Bruxelles d'une crise cardiaque, en juin 1968, lors d'une réunion sur la CNUCED.

- André Van Ruymbeke, un des grands directeurs du Ministère des Finances dirigea, pendant de nombreuses années le FORMA. Il était devenu, à ce titre, le meilleur connaisseur français du FEOGA.

Mais, de sa Charente, Jean Monnet veillait au grain et n'entendait pas que son idée d'union européenne s'évapore, telle « la part des anges » du cognac.

« *La France veut du protectionnisme et du dirigisme ?* continue Deniau. *Elle en aura, mais européen. Le Marché Commun entre les six pays s'inscrira dans le cadre d'une Union douanière assortie d'engagements de politiques communes et réalisée par étapes. Voilà. On appellera officiellement le traité : « Communauté économique européenne » (CEE).»*

Spaak, aidé en coulisse par Jean Monnet réussit, en moins d'un an, à rallier sur son texte tous les Experts qui l'entouraient, y compris les Français (mutins jusqu'à la dernière heure).

Transmis comme convenu aux Gouvernements européens, le rapport Spaak fut formellement adopté par eux, le **6 mai 1956**, à Venise, dans l'île de San Giorgio Maggiore. La négociation des deux traités, celui de la CEE et celui de l'Euratom, allait pouvoir commencer, de suite, à Bruxelles, dans le néogothique *Château de Val Duchesse*, toujours sous la direction du Ministre Paul-Henri Spaak.

On rappellera que pour la France, c'est Maurice Faure, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, qui menait la négociation au niveau politique, au nom de Christian Pineau, le Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement Guy Mollet. Au près de Maurice Faure, se trouvait, comme coordonnateur et animateur pour le Marché Commun, Robert Marjolin, Henry Guillaumat dirigeant l'équipe chargée de l'Euratom. Sur place, à Bruxelles, pour « apporter la bonne parole française » qui, émanant des différents départements ministériels concernés, était coordonnée par Jacques de Donnedieu de Vabres au sein du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de Coopération européenne (le « SGCI »), fut désigné le tout jeune Jean-François Deniau (il avait 28 ans). Celui-ci dirigea, avec toute l'intelligence, toute la finesse et tout le charme qu'on lui envie, une forte délégation d'experts dans tous les domaines (agricole, industriel, droit sous toutes ses formes). Les « patrons » des Ministères, comme Olivier Wormser ou Bernard Clappier, dans l'incapacité d'abandonner leur ministère respectif pour rester 4 à 5 jours par semaine dans la capitale belge – ce qui était le lot des négociateurs – se contentaient de faire quelques apparitions à Bruxelles pour « booster la délégation française, ramenant dans leur serviette pour le Professeur Vedel les ébauches des deux ou trois articles des traités qui étaient négociés à Bruxelles afin que ce dernier y « mette sa patte juridique », aidé en cela, pour cette tâche délicate, par le jeune (énarque) Jean François-Poncet.

Au sein du « Groupe d'Experts », le Ministre Spaak conduisit la négociation de main de maître, sur tous les chapitres des projets de traité, s'intéressant au contenu même des dispositions de chaque article, y compris aux annexes. Une anecdote « agricole » mérite, à ce propos, d'être narrée. Une vive et longue discussion portait, à un moment donné, sur le contenu de l'Annexe II qui, comme on le sait, fixe les produits relevant de l'agriculture. Quels devaient être ces produits ? Les Français voulaient que le bois – « le bois d'arbre » disait-on – relève des dispositions agricoles; les Allemands s'y refusaient. Impossible de faire fléchir l'une ou l'autre délégation, P-H Spaak, qui présidait alors la séance, se retourna, montra du doigt l'escalier de bois, qui se trouvait derrière au fond de la salle de réunion et montait à la galerie, et s'adressant à Maurice Faure, lui dit : « *Monsieur le Ministre, puis-je me permettre de vous poser une question ? Cet escalier, là derrière, qui mène à la galerie, procède-t-il d'une activité agricole ou pas ?* ». « *C'est le travail, sans doute, d'un menuisier* », répondit spontanément ce dernier, sans percevoir pleinement les conséquences de sa réponse. Telle est la raison pour laquelle le bois ne figura pas dans la liste des produits agricoles de l'Annexe II du Traité et que jamais, par la suite, ne furent engagées des discussions en vue de mettre sur pied une politique forestière commune, au grand dam de Baillet, un haut-marnais de la DG VI⁷.

Un an après avoir été constitué, le Comité Spaak bouclait le travail de rédaction des traités qui lui avait été confié. Le Conseil des Ministres français en débattit ; la signature des **traités de la CEE et de l'Euratom** pouvait être envisagée.

Cette signature qui eut lieu le 25 mars 1957 à Rome aurait du se dérouler quelques jours plus tôt, le 21 mars, jour du printemps. Mais il fallut attendre que les Français et les Allemands se missent d'accord sur un sujet de conflit agricole et de commerce international, le « régime bananes » : la France voulait protéger la production des DOM et ses échanges avec les Africains, l'Allemagne souhaitait conserver, elle, ses importations en provenance des pays de la zone dollar ... Un accord fut trouvé *in extremis* ; un accord provisoire du reste ... qui se prolongea jusqu'en 2006 (après maints panels à l'OMC).

⁷ Même si des actions forestières ont relevé du programme FEOGA-Orientation et se retrouvent aujourd'hui éligibles au FEADER.

On s'est plu à expliquer la rapidité de la rédaction des Traités du Marché Commun et de l'Euratom par « l'expédition de Suez ». L'Europe a certes besoin d'une histoire faite aussi de légendes ; ce n'est pas la fille d'Agenor qui nous démentirait. Mais rien n'est plus faux que de donner cette explication. On se rappellera, en effet, que, suite à la nationalisation du canal de Suez par Gamal Abdel Nasser, au cours de l'été 1956, le Royaume-Uni et la France envoyèrent des troupes en Égypte pour protéger la liberté de circulation sur cette voie de communication. Opposés à une telle intervention - qu'ils qualifièrent de « guerre coloniale » - les États-Unis et l'URSS firent pression sur les deux capitales pour qu'elles renoncent à cette invasion. Le premier, le Royaume-Uni, céda aux injonctions américaines (... contre espèces sonnantes et trébuchantes). La France, se retrouvant seule, retira ses parachutistes qui avaient débarqué en Égypte. Ce serait donc, dans un sursaut d'orgueil et d'indépendance vis-à-vis des États-Unis à la suite à ce camouflet diplomatique, que, dit-on, les Six éprouvèrent le besoin de se rassembler pour recouvrer une certaine indépendance ? Sans doute, les dates concordent-elles. Mais, comme nous l'avons vu, la décision de réunir le Groupe Spaak avait été prise bien auparavant et l'on ne saurait oublier, surtout, que le Royaume-Uni, en 1956, s'était déjà employé à courir les chancelleries pour tenter de rassembler les pays européens autour de l'organisation d'une Zone de Libre-échange, et donc à saboter les travaux des partisans d'une Europe plus structurée, telle que conçue par Jean Monnet.

Il est davantage vrai que la scission de l'Europe en deux blocs et l'aggravation des tensions entre l'Europe atlantique et le monde communiste conduisirent les dirigeants européens à accélérer les travaux du Groupe Spaak et à hâter la signature des Traités et leur ratification, tous les participants ayant en mémoire un des propos de Robert Schuman qui, en 1950, avait déclaré :

« *La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques.* »

Les partenaires de la France pouvaient toutefois craindre qu'à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République (le Sénat) se renouvelle l'échec qu'avait connu la ratification de la CED.

Avant d'engager la procédure de ratification des Traités, le Gouvernement Guy Mollet trouva opportun de consulter le Comité économique et social. Le texte y fut approuvé, en dépit de l'opposition du patronat et de la CGT, grâce à l'action « volontariste » de Jean Deleau, le président des Céréaliéristes, qui avait été nommé rapporteur du projet⁸. Le vote au Parlement devenait ainsi plus aisé. L'Assemblée entendit, du 2 au 9 juillet, tous les ténors qu'elle comptait, Alain Savary ayant été nommé rapporteur. Les opposants au Traité, les Gaullistes, les Pujadistes, les Communistes et quelques radicaux de gauche (comme Mendès France) ne réussirent cependant qu'à rassembler 239 voix, contre 342, les Socialistes, le MRP (avec entre autres Robert Schuman), les Indépendants et Paysans (d'Antoine Pinay) et un groupe fort de Radicaux (avec Edgar Faure) s'étant rassemblés pour exprimer un vote favorable aux Traités.

2^{ème} PARTIE. LA GENÈSE DU CHAPITRE AGRICOLE DU TRAITÉ DE ROME.

Avant le Traité de Rome

Le Traité, comme on le sait, comporte un «Titre» particulier sur «L'Agriculture».

Il n'est pas certain que si le Traité eût été négocié aujourd'hui, il ait été possible d'écrire un tel chapitre.

Mais, à l'époque, dix/douze ans après la fin de la guerre, dont les séquelles se faisaient encore sentir, il apparaissait tout à fait logique et naturel – nous nous souvenons alors des remarques de nos professeurs de droit et de sciences politiques, comme celles de Pierre-Henri Teitgen – que cela fût fait. L'Europe, en effet, n'avait pas encore recouvré son indépendance alimentaire à laquelle aspiraient tous ses citoyens, traumatisés par les affres alimentaires connues pendant les années de guerre et par le rationnement qui avait subsisté des mois et des mois après la fin du conflit⁹.

⁸ Jean-Claude Clavel, mon confrère à l'Académie d'Agriculture, ancien directeur des relations internationales à l'APCA, était à cette époque son fidèle accompagnateur.

⁹ Une réponse peut être donnée à une interrogation récurrente, de nos premières années de pension (1946/47), que doivent partager nombre de mes amis... « A qui devons-nous avoir eu le déplaisir de manger du pain de maïs ? ». A Jean Monnet, le négociateur du Plan Marshall, qui, marié à une anglaise, confondit les traductions anglaise et américaine du mot « blé » (« corn » en anglais, « wheat » en langue d'Outre-Atlantique).

Organiser un marché agricole commun de l'Europe, comme cela avait été fait pour le charbon et l'acier, était une nécessité incontournable, aussi indispensable que mettre en commun le charbon et l'acier ou l'atome. Si, nous était-il expliqué, construire une communauté européenne sur le charbon et l'acier permettait d'ancrer, sur un même socle, les antagonismes et les ennemis d'autrefois, le faire dans les domaines agricole et alimentaire devait souder les citoyens européens entre eux pour leur besoin fondamental, la nourriture.

Si donc cet objectif pouvait répondre à une évidence politique, et « citoyenne » dirait-on aujourd'hui, nos illustres professeurs ne nous cachaient pas, non plus, les différences dans les politiques agricoles suivies par les Gouvernements ; elles étaient telles que l'entreprise exigeait des trésors d'imagination, les expériences passées, celles du Benelux ou du Pool Vert, ne plaidant pas pour une réussite certaine.

Et c'est pourtant ce qui fut réalisé. Et ce, dans un laps de temps exceptionnellement court... qui ne peut qu'être qualifié de miraculeux !

Quand on mesure, en effet, le nombre de rencontres informelles, de réunions d'experts, voire de « marathons » ministériels, qui ont dû être organisés plus tard, sur des sujets aussi importants que ceux de la taille des cages des poules pondeuses ou de la courbure des concombres, sans parler des montants compensatoires monétaires, on ne peut qu'être très surpris et en même temps admiratifs pour le travail accompli par les négociateurs de *Val Duchesse*, au sein du Groupe Spaak, puisqu'il leur a fallu un tout petit peu plus de douze mois pour élaborer et boucler la rédaction des Traités et du Titre traitant de l'Agriculture.

Pourquoi et comment le Groupe Spaak a-t-il réussi cette performance ?

Sans aucun doute, l'ardeur et l'autorité exceptionnelles du Président du Groupe, le belge Paul-Henri Spaak, expliquent ce succès foudroyant. Et également, son intelligence et ses capacités de négociateur et de président, sans lesquelles ce résultat n'eût pas été atteint.

Et – peut-on écrire, au risque de gonfler l'orgueil de nos concitoyens – sans la délégation française qui, dès le départ, exigea que l'agriculture fût traitée à part et différemment, et qui imposa aux autres ses vues en la matière. On se serait contenté sinon selon toute vraisemblance de soumettre les produits agricoles aux mêmes règles que les produits industriels (avec peut-être une ou deux exceptions) et un chapitre spécifique, avec des dispositions particulières, ne serait pas paru nécessaire.

Mais, la vérité oblige à écrire que s'il y a eu dans le Traité un Titre consacré à l'Agriculture, c'est également parce que, dans le « plan Beyen » (ci-dessus cité), il n'était pas exclu que dans un marché commun prévale, pour certains secteurs de production, une approche sectorielle. Les transports et l'agriculture furent identifiés comme tels. Un Titre particulier a été réservé à chacun d'eux, mais pour des raisons totalement différentes.

Retenir de traiter à part l'agriculture correspondait à une nécessité. C'était aussi une exigence française. Mais, c'est surtout parce qu'il fut longtemps question, des années auparavant, de construire un marché commun agricole – les idées ne manquaient donc pas à ce sujet – que l'Agriculture a été traitée « à part ».

Le terrain avait donc été défriché depuis plus d'un demi-siècle.

En effet, si l'on remonte dans le temps, nous ne pouvons pas, en tant que vosgien, ne pas citer notre compatriote, le Ministre Jules Méline qui organisa et présida en 1889 le premier Congrès international de l'Agriculture et évoquer également l'ouvrage que Louis Loucheur, ministre de l'Agriculture français publia en 1927, intitulé « *Problèmes de la coopération économique internationale* », dans lequel il proposait la création, au niveau européen, de cartels étatiques du charbon, de l'acier et du blé. L'on citera également parmi les pionniers, Louis de Vogüé qui poursuivit la tâche engagée par Jules Méline, en créant la CIA, « Confédération internationale de l'Agriculture ».

Au début des années 1950, la création de la CECA en 1951 aidant, fleurissent nombre de projets préconisant une organisation européenne des marchés agricoles, dont certains furent présentés à l'Assemblée constitutive du Conseil de l'Europe. Parmi ceux-ci peuvent être retenus le plan Charpentier¹⁰, son contre-projet britannique, celui de Sir David Eccles et, un peu plus tard, le Plan Pflimlin et le Plan Mansholt.

¹⁰ Le Plan Charpentier, du nom de son auteur, René Charpentier, le délégué français au Comité spécial mis en place par le Conseil de l'Europe se caractérisait par ses aspects supranationaux.

Parallèlement à ces initiatives officielles, depuis quelques années déjà, des dirigeants professionnels agricoles européens¹¹ – ceux participant aux réunions de la CEA, la Confédération Européenne Agricole¹² (née de la CIA en octobre 1948) – tous des militants européens convaincus, s'attaquèrent résolument à la tâche immense de tenter d'organiser une Europe agricole tant sur les plans de la production que des échanges.

Ce qui préoccupait fondamentalement, à l'époque, au lendemain de la guerre, une poignée de dirigeants professionnels agricoles français (issus de la Résistance et aussi de la mouvance vichyste) – alors que la carte de rationnement faisait encore partie des bagages confiés par nos parents aux responsables du pensionnat où nous fûmes envoyés¹³ – c'est que la France pouvait avoir besoin, assez rapidement, d'exporter ses produits. Une ambition étonnante, voire démesurée et des propos bien téméraires, en ces circonstances d'après-guerre, qui faisaient douter du sérieux des hérauts de cette thèse ! Mais, nombre de paysans croyaient dur comme fer à « la vocation exportatrice de l'agriculture française » ... surtout ceux ayant pu obtenir au titre du plan Marshall un tracteur ou, mieux encore, une moissonneuse-batteuse.

Résolus donc et visionnaires, ces responsables professionnels réussirent à convaincre les ministres qu'à la Conférence de négociation sur l'Accord international sur le blé, en 1948-1949, le négociateur français demande que la France soit membre du « collège des exportateurs ».

L'année suivante, ces mêmes dirigeants professionnels proposèrent aussi à Robert Schuman - qui venait de faire, le 9 mai 1950, sa déclaration en faveur de l'Europe - et à Gabriel Valay, le ministre de l'Agriculture, de mettre à l'étude, au sein du Gouvernement, un projet d'Europe agricole, sur les bases de ce qui avait fait l'objet de discussions animées au sein de la CEA (où la délégation française étant conduite par Pierre Hallé¹⁴) et également de la note du ministre néerlandais Sicco Mansholt.

La résolution de la CEA, du 27 septembre 1951 - qui, peut-on écrire, est le premier document fondateur de la PAC - permit de lancer, fin mars 1952, les négociations du « Pool Vert », suivies, l'année suivante, du 16 au 20 mars 1953, de « la Conférence sur l'organisation des marchés agricoles » où il fut décidé de créer un Comité intérimaire. Le transfert du « Pool vert » au sein de l'OECE, intervenu à la fin de sa réunion de juillet 1954, consacra sa fin.

Le rejet de la CED¹⁵ intervenant le mois suivant, beaucoup crurent qu'il en était aussi fini de la création d'une organisation agricole européenne et que l'on s'acheminait doucement vers une libéralisation pure et simple des échanges, comme le souhaitaient grand nombre de membres de l'OECE (à l'initiative des États-Unis).

Mais, comme nous l'avons vu précédemment, Jean Monnet et quelques autres personnalités (pas seulement françaises) n'envisageaient pas que l'OECE et le GATT, tous deux d'essence libérale, régissent les relations commerciales en Europe. La CECA fonctionnait à la satisfaction de ses membres. Et d'autres domaines de coopération européenne, dont l'agriculture - sur laquelle des travaux importants avaient été jusqu'alors accomplis et où il existait une réelle volonté d'entreprendre une organisation en commun - pouvaient donc être construits sur le même modèle

Ce fut une Communauté économique européenne qu'il fut décidé de mettre sur pied, à la Conférence de Messine¹⁶ (qui s'est tenue du 1^{er} au 3 juin 1955), comportant l'instauration de règles ou de politiques communes, horizontales, avec quelques exceptions, dont l'agriculture.

¹¹ Qu'il nous soit permis de relever ici, en passant, qu'en France, ce n'est pas au sein du CNPF (l'ancêtre du MEDEF) que se recrutaient les dirigeants favorables à l'Europe. C'est contre leur avis, qu'au Conseil économique et social - le Gouvernement Guy Mollet avait souhaité consulter tous les milieux professionnels et syndicalistes avant de donner son accord sur les projets de traités - le Président Deleau, (Vice-président de la FNSEA, membre de l'Académie d'Agriculture de France) réussit à faire approuver la résolution favorable à cette signature.

¹² Voir la Note de mon confrère et ami Jean-Claude Clavel qu'il lut à la séance solennelle de l'Académie d'Agriculture, le 2 octobre 2002.

¹³ Cette carte de rationnement ne fut supprimée que le 19 janvier 1949.

¹⁴ Pierre Hallé, qui avait été Directeur de l'ONIC, à la fin de la guerre (après avoir été directeur de Cabinet de Gaziot, ministre de l'Agriculture sous Vichy) fut conseiller à la FNSEA dans les années qui suivirent la guerre et compte parmi les pères de l'Europe agricole. Il est aussi le père spirituel de nombre de nos confrères, anciens et actuels, de l'Académie d'Agriculture comme Jean-Claude Clavel.

¹⁵ L'atténuation de la guerre froide, la mort de Staline et les évolutions de politique intérieure se conjuguent pour rendre impossible la ratification de ce traité.

¹⁶ La délégation française était conduite par le ministre des Affaires étrangères Antoine Pinay.

La lecture du Traité montre à l'évidence, en effet, que, comme l'écrit le communiqué du 3 juin 1955, « *une nouvelle étape dans la voie de la construction pouvait être franchie dans le domaine économique* ». En effet, des perspectives y étaient tracées, des règles de politique commune devaient être négociées et mises en place pour application immédiate dans le domaine douanier, dans celui de la concurrence, et au niveau des relations commerciales avec les pays-tiers, notamment avec les pays en voie de développement, etc.¹⁷, et surtout une politique commune plus structurée devait pouvoir être instaurée dans l'agriculture (et les transports).

Le Chapitre agricole du Traité de Rome

Si la rédaction du chapitre agricole a davantage retenu l'attention des négociateurs du Traité de Rome que celle des autres chapitres – bien que, comme nous l'avons vu, on ne parlait pas de rien, des travaux importants ayant été entrepris au sein de la CEA, dans le cadre du « Pool Vert », à la Conférence sur l'Organisation des marchés agricoles de mars 1953 et à l'OECE – c'est moins la définition des objectifs à assigner à la politique agricole commune (sur lesquels un accord a vite été réalisé) que les dispositifs et les mécanismes à retenir pour l'instauration d'une telle politique qui occupèrent les participants du « Groupe Spaak ».

Même quand il fut admis que diverses possibilités de « politique commune agricole » pouvaient être mises en œuvre et qu'il fut décidé que le choix entre toutes les options serait renvoyé à plus tard, les tensions atteignirent un sommet, lorsque le Royaume-Uni – qui n'était pas membre à part entière du « Comité Spaak » mais dont les idées retenaient quelque sympathie (pour ne pas dire plus) dans nombre de délégations – déposa à l'OECE, le 3 octobre 1956, son projet de constitution d'une Zone de Libre-échange (ZLE). La vérité oblige à écrire ici que l'on ne fut pas loin de la rupture des négociations. C'est alors que le ministre Spaak déploya tout son savoir-faire et son énergie pour que la France ne mît pas à exécution ses menaces de quitter la table de négociations, et pour ramener Bonn à la raison, aidé en cela – ce que l'on sait moins – par les États-Unis qui voyaient, dans ce traité en gestation un renforcement de l'alliance atlantique et un moyen de « visser » définitivement l'Allemagne à l'Europe.

Finalement, avec le recul du temps – cinquante-cinq ans après son élaboration –, on peut se permettre d'affirmer aujourd'hui que le texte du Titre « Agriculture » qui fut retenu dans le Traité, qui comporte diverses options et où donc chaque délégation pouvait puiser le mode d'organisation des marchés qui lui semblait le plus conforme à ses idées et le plus approprié à ses intérêts, a été parfaitement bien conçu, qu'il est encore d'actualité et que ses différents articles sont bien libellés. En bref, ce chapitre du Traité ne mérite pas les critiques dont il a été l'objet par la suite. Nous en voulons pour preuve qu'aucun des Traités qui ont suivi, celui de Maastricht, celui de Nice et, le dernier en date, celui de Lisbonne, n'a réussi à apporter un seul changement, dans ce que le « Comité Spaak » avait cru devoir élaborer et proposer pour signature et ratification.

Le Traité instituant la Communauté économique européenne, (le Traité de Rome), comprend, dans sa Troisième Partie où sont définies les politiques communes de la Communauté, le « Titre II », intitulé « L'Agriculture ». Celui-ci ne compte que 10 articles, les articles 38 à 47, ce qui est très peu au regard du nombre d'articles du Traité. Mais ces articles, dont nous allons tenter d'expliciter ci-après chacun d'entre eux, sont très denses.

– **L'article 38**, qui ouvre ce Titre, définit la place de l'Agriculture dans le Traité ; il est donc, de ce fait, un des articles « agricoles » les plus importants. Cet article souligne en effet, à l'alinéa 1, que :

« Le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles » ceux-ci s'entendant « *par les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation* ».

Il n'était pas évident qu'il en soit ainsi, en raison même, nous l'avons vu, de l'importance des politiques agricoles dans les États membres et surtout de leurs différences très marquées entre elles quant à la philosophie qui les sous-tendait et quant aux mécanismes mis en œuvre, ce qui amenait à se poser la question

¹⁷ Des professeurs ou des dirigeants actuels prétendent encore aujourd'hui que la PAC a été la seule politique commune européenne issue du Traité de Rome. Il n'est rien de plus faux. En effet, ce n'eût pas été une « Communauté économique européenne » qu'il ait été envisagé d'instaurer à la Conférence de Messine s'il en avait été ainsi ; on aurait fait une autre CECA agricole.

de savoir si l'agriculture n'avait pas vocation, en quelque sorte, à être exclue du champ d'application du Marché Commun, comme ce fut le cas pour l'OECE. D'où la difficulté considérable, qu'ont du surmonter les rédacteurs du Traité, à envisager le contenu de la politique commune à promouvoir dans ce secteur d'activités.

L'alinéa 2 précise que :

« *Sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles* ».

Cet alinéa est aussi important que le précédent, puisqu'il signifie que,

- toutes les autres dispositions du Traité s'appliquent aux produits agricoles, comme, par exemple, celles prévues au Titre I, à savoir l'élimination des droits de douane, la constitution d'un tarif douanier commun ou l'élimination des restrictions quantitatives ou celles prévues au Titre III, comme la libre circulation des personnes, des services et des capitaux¹⁸ ;
- la spécificité agricole est limitée à certains points bien définis, à savoir ceux repris aux articles 39 à 46.

Cela dit, il est affirmé sans détour à l'alinéa 3, que :

« *Le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner d'une politique agricole commune des États membres* ».

Le choix est donc clair : la voie à emprunter pour construire un marché commun dans le secteur de l'agriculture est la mise en place d'« une politique agricole commune ». Pas question donc qu'un État membre puisse prétendre faire cavalier seul. On pourra trouver des tas d'explications à cette rédaction.

Ce fut en réalité la réponse, définitivement négative, aux États membres dont certains d'entre eux plaidaient pour le maintien de politiques nationales, quitte à consentir une certaine harmonisation, et d'autres qui souhaitaient réserver une place au Royaume-Uni opposé à entrer « dans une politique agricole commune ». On sait que cet alinéa revêtit une grande importance en 1973, lors des négociations d'adhésion de ce Pays et qu'encore aujourd'hui il compte.

– **L'article 39**, qui suit, décline les objectifs de la PAC.

Les rédacteurs du Traité n'ont pas souhaité donner un ordre hiérarchique entre ces objectifs. Tous sont donc placés sur le même plan. Ils sont de deux ordres : ceux de portée économique (alinéas a, c et d) et ceux de portée sociale (alinéas b et e).

Le premier de ces objectifs met l'accent sur la nécessité « *d'accroître la productivité 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* ».

On a toujours accredité l'idée que les rédacteurs du Traité avaient préconisé le développement sans limites de la production agricole européenne. La lecture littérale de ce premier objectif infirme totalement cette thèse. « Accroître la productivité » ne veut pas dire « augmenter la production ». Et les moyens privilégiés pour « accroître la productivité » c'est de développer le progrès technique, d'assurer le développement rationnel de la production et de viser l'emploi optimum (le plus favorable) des facteurs de production, dont celui de la main d'œuvre.

L'affirmation, souvent entendue dans le milieu paysan, que le développement de la production agricole était préconisée par le Traité, est donc une contrevérité, comme l'est, également, le fait que les excédents (qui se sont accumulés à partir de la fin des années soixante-dix) seraient dus à l'absence de freins au développement de la production qu'auraient posée les rédacteurs du Traité.

C'est « ainsi », en accroissant la productivité de l'agriculture, que, le second objectif – celui-là social – qui est « *d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture* », pourra être obtenu.

Ne fût-ce pas le cas durant ces cinquante années? Le paysan de Fernand Raynaud qui parcourt les allées du Comice agricole de son canton, en susurrant : « *Ça a eu payé* » est d'une génération avant PAC !

¹⁸ C'est en raison de ce fait que l'environnement, ajouté au Traité, doit être pris en compte dans la conduite de la PAC.

« *Stabiliser les marchés* » est le troisième objectif assigné à la PAC, de même que le quatrième qui est celui « *de garantir la sécurité des approvisionnements* », tous deux s'inscrivant dans les objectifs économiques.

On ne peut pas écrire que les OCM qui ont été mises en place n'ont pas rempli, à la quasi-perfection, ces deux objectifs.

– Pendant près de quarante ans en effet, les prix (indicatifs, d'intervention et de seuils), arrêtés chaque année par les ministres (sur proposition de la Commission), les prix indicatifs, les prix d'intervention et les prix de seuil, assis sur les mécanismes de stockage, et les restitutions à l'exportation et les droits ou prélèvements à l'importation ont incontestablement permis une stabilisation des marchés, le dernier des mécanismes évoqué ci-dessus, pourtant très critiqué (et hélas abandonné en 1994) ayant permis de préserver l'agriculture de l'instabilité des prix mondiaux..

– Quant à la sécurité des approvisionnements, elle a été largement améliorée, même si le constat a pu être fait au milieu des années soixante-dix (et cet état n'a pas changé) que, pour son élevage, donc pour toutes ses productions de viandes et de lait, la Communauté dépend des apports étrangers et que les importations de PSC (produits de substitution des céréales), grimpaient de 1 à 2 millions de tonnes par an ; elle se sont aujourd'hui stabilisées mais restent substantiellement importantes (aux alentours de 54 mio de tonnes).

Nous ferons remarquer ici, que contrairement à ce qui est la pensée dominante dans les milieux agricoles, l'auto-approvisionnement alimentaire de la Communauté ne compte pas au nombre des « objectifs » du Traité de Rome et que l'expression « préférence communautaire », bien que proposée, n'a pas été retenue par les rédacteurs du Traité.

La PAC, cinquième et dernier objectif, doit « *assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

Malgré les critiques dont la PAC a été l'objet sur ce point, force est de constater que, jusqu'à une époque récente, les consommateurs ont bénéficié de prix stables et d'une palette de produits très divers, de produits sains et de qualité quasi-irréprochable.

À l'article 39, il est rappelé également, dans son alinéa 2, que : « *Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte*

- a) *du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ;*
- b) *de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ;*
- c) *du fait que, dans les Etats membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie ».*

On n'a jamais cessé d'interpréter cet article 39 et de lui faire dire ce que l'on eût souhaité qu'il écrive. On n'a jamais cessé, non plus, de tenter de le modifier ou de le compléter. Cet article, certes, reflète parfaitement la situation que connaissait l'agriculture européenne au sortir de la Deuxième Guerre mondiale et ce que les Six souhaitaient qu'elle fût, à savoir, une agriculture moderne, très productive, situant au mieux les facteurs de production à sa disposition (notamment la main-d'œuvre), une agriculture qui assure également une certaine indépendance alimentaire à l'Europe, des prix raisonnables aux consommateurs, la stabilisation des marchés étant fondamentale. L'ambition clairement affichée des rédacteurs du Traité était de moderniser l'agriculture européenne, alors très en retard par rapport à celle du continent américain ou celle, supposée à l'époque, de l'URSS.

J'ajouterai, pour ma part, que les objectifs assignés par le Traité à « l'organisation commune des marchés » restent prodigieusement actuels et devraient être rappelés, aussi bien à la Commission qu'aux ministres et au Parlement européen, puisqu'à l'aube de la réforme de la PAC 2013, certains de ces objectifs, comme celui de « *stabiliser les marchés* » ou « *d'assurer le développement optimum des facteurs de production* », sont affirmés péremptoirement, mais en pratique, mis aux oubliettes appartenant aux fariboles passées.

– **L'article 40** est, avec l'article 39, le plus important et celui que les décideurs d'aujourd'hui ne devraient pas manquer aussi de relire.

A l'alinéa 2 de cet article – qu'il faut lire avec les autres alinéas – il est prescrit que : « *En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés* » et que, « *suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après :*

- a) *des règles communes en matière de concurrence ;*
- b) *une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché ;*
- c) *une organisation européenne du marché ».*

L'alinéa 3 stipule que l'une ou l'autre de ces organisations communes « *peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations de prix (fondées, est-il indiqué peu après, sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes), des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation* ».

Il y est précisé, en revanche, que, dans « l'organisation commune des marchés » qui doit être constituée, d'autres objectifs ne doivent pas être recherchés, mais que néanmoins cette OCM « *doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté* ».

Ce sont, dit-on, cet alinéa et le précédent qui ont donné lieu aux négociations les plus difficiles entre les rédacteurs du Traité sur le chapitre agricole. On eût bien admis l'énoncé des principes et des objectifs. Mais l'affichage et plus encore la déclinaison des moyens que pouvait comporter l'organisation commune des marchés qui était préconisée comme PAC, donnaient à certains gouvernements de l'urticaire.

Comme nous le verrons plus loin, cet alinéa, largement inspiré des travaux entrepris au sein du « Pool-Vert », fut éminemment utile, en 1960-1961, lors des discussions sur les premières OCM.

L'alinéa 4 indique, enfin, ce qui n'est pas la moindre des avancées, que : « *Afin de permettre à l'organisation commune visée au paragraphe 2 d'atteindre ses objectifs, il peut être créé un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles.* »

Le qualificatif « commun » prenait, ainsi, tout son sens : la possibilité était donnée en effet, à la Communauté, de créer une ou plusieurs caisses budgétaires, avec des recettes mises en commun qui pourraient financer des dépenses communes.

On ne mesure pas aujourd'hui l'importance majeure de ce quatrième alinéa de l'article 40. C'était la possibilité qui était donnée - certes, une possibilité et non une obligation - de doter la PAC d'un ou plusieurs Fonds pour qu'elle puisse atteindre ses objectifs. Mais affirmer qu'une telle possibilité pût exister manifestait la volonté unanime des Gouvernements d'aller très loin dans la constitution d'une Communauté agricole et alimentaire européenne, jusqu'à un certain « collectivisme »... ce qui résonnait très fort au milieu des années cinquante... et sera la marque définitive de l'Europe.

– **L'article 41** ajoute que : « *Pour permettre d'atteindre les objectifs définis à l'article 39, il peut être prévu, dans le cadre de la politique agricole commune :*

- a) *une coordination efficace des efforts entrepris dans le domaine de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun ;*
- b) *des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits.* »

Cet article – du moins son premier alinéa – allait servir de fondement à toute la politique socio-structurelle communautaire, consacrée à Stresa, quelque peu rejetée en 1962, mais relancée par Sicco Mansholt en 1966 et approuvée en 1969.

La possibilité d'engager des actions communautaires pour développer la consommation de certains produits trouvait son fondement dans ce qui se pratiquait alors aux États-Unis (et s'y pratique du reste encore), les « food stamps ». La Communauté fit un usage de cet article avec le lait et les programmes de promotion portant sur certains produits (comme la viande bovine, l'huile d'olive ou les fruits et légumes). La Communauté serait bien inspirée, à présent, de s'accrocher à cet article pour prolonger son action en faveur des populations les plus démunies.

– **L'article 42** revêt une grande importance aujourd'hui. Il précise que : « *Les dispositions du chapitre relatif à la concurrence [Titre V, chapitre 1 du Traité] ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil* ».

Les rédacteurs du Traité ont donc clairement affirmé - après, là aussi, de difficiles négociations - que les règles de concurrence inscrites par ailleurs dans le Traité, aux articles 85 à 90 (aujourd'hui 92 à 94), ne s'appliquaient pas, par principe, automatiquement et systématiquement, au secteur agricole, tant sur le plan de la production que de celui du commerce. Les Pères du Traité avaient prescrit qu'il appartenait au Conseil des ministres de déterminer les règles générales de concurrence qui pourraient être applicables et, cette décision prise, dans quelle mesure elles le seraient pour l'agriculture (en totalité ou en partie, dans tous les secteurs ou pas).

Qu'il nous soit permis de reprendre ce qu'a relevé le professeur Blumann,¹⁹ à savoir que la spécificité agricole en matière de concurrence n'a pas réellement été exploitée : « *Peu à peu, écrivait-il, au fur et à mesure que se mettaient en place les organisations communes de marchés, les règlements de base soumettaient l'ensemble des produits aux articles 92 à 94.* » Mon avis serait que cet article du Traité soit rappelé aux ministres, dans les discussions actuelles portant sur le rôle qui peut être assigné aux groupements de producteurs, aux interprofessions ou sur les ententes entre le négoce et la production.

Le second paragraphe de cet article précise à cet égard, sans que ce soit exclusif, que : « *Le Conseil peut autoriser l'octroi d'aides pour la protection des exploitations défavorisées... et dans le cadre de programmes de développement économique* ».

Avec la possibilité ainsi donnée au Conseil d'octroyer des aides aux régions défavorisées ou dans le cadre de programme de développement économique, les rédacteurs du Traité relevaient nettement qu'il fallait, d'une part protéger les exploitations défavorisées, donc tenter de les maintenir en vie, et d'autre part, accompagner au moyen d'aides des programmes de développement économique. Ces interventions, envisagées à l'article 41, pris pour exemples, constituent la base de ce que sera le FEOGA- Section Orientation (devenu le FEADER).

– **L'article 43** précise ce que devaient être les différentes étapes de la mise en place de l'organisation commune des marchés prévue aux articles précédents - cela, selon toute vraisemblance ayant été inspiré par Jean Monnet, pour qui la fixation d'un calendrier, dans l'action, était fondamentale²⁰ - et indique aussi le mini-système institutionnel que l'instauration d'une organisation de marché et son fonctionnement supposaient.

Conscients qu'il était impossible, dans un traité, d'aller au delà de l'énoncé des grands principes de cette organisation, ses négociateurs prévirent, au paragraphe 1, comme première étape, que : « *Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque dès l'entrée en vigueur du Traité, une conférence de tous les États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.* » Concrètement, comme nous le verrons plus loin, ladite conférence se réunit, en juillet 1958, à Stresa.

Au paragraphe 2, était décrite en ces termes la deuxième étape des travaux : « *La Commission, en tenant compte des travaux de la conférence prévue au paragraphe 1, présente, après consultation du Comité économique et social et dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, des propositions en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, ainsi que la mise en œuvre des mesures mentionnées au présent titre* ».

Était rappelé, tout de suite après, que : « *Ces propositions doivent tenir compte de l'interdépendance des questions agricoles évoquées au présent titre* ».

La troisième étape y était stipulée comme suit, à l'alinéa suivant : « *Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler* ».

Ces deux alinéas de l'article 43, le 2 et le 3, sont d'une grande importance :

¹⁹ Claude Blumann - « *Politique agricole commune* » Itec. Librairie de la Cour de Cassation - 1996 - p. 21.

²⁰ C'est, peut-on dire, la leçon qu'a retenue Jacques Delors, lorsqu'il occupa la tête de la Présidence de la Commission, notamment lors de l'adoption du « *Marché Unique* », pour lequel la fixation d'un calendrier était primordiale.

- ils indiquent, d'une part, la procédure d'action qui devra être suivie dans le secteur agricole, tant au cours de la période transitoire (de 1958 à 1966) qu'ultérieurement, à savoir une proposition de la Commission, la consultation du Parlement, suivie de la décision du Conseil ;
- ils spécifient à quelle majorité le Conseil serait appelé à décider. On ne manquera pas d'observer que les rédacteurs du Traité ont choisi de retenir une procédure supranationale (la majorité qualifiée, après 1966) ;
- ils déclinent les différents actes qui pourraient constituer le *corpus* juridique de la PAC, aucun de ceux envisagés dans le Traité n'étant exclu.

Il était normal que les articles suivants (44 à 46) qui concernent le régime applicable pendant la période de transition occupent la plus grande place de ce chapitre compte tenu, d'une part des grandes différences existant entre les États membres, dans les politiques agricoles qu'ils suivaient, et d'autre part du saut dans l'inconnu que représentait la mise en place d'une organisation commune de marché.

Pour accompagner le processus d'élimination des droits de douane et des contingents et promouvoir une liberté des échanges de produits agricoles entre les États membres, le choix a été fait (alinéas 1 et 2 de l'article 44) d'instaurer un système de prix minima, chacun d'entre eux pouvant y recourir « *d'une façon non discriminatoire... dans une mesure qui n'entrave pas l'expansion du volume des échanges*, mais pour autant que les importations « *se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause* », comme le précise l'article 44.

L'alinéa 3 de ce même article écrit que : « *Dès l'entrée en vigueur du Traité, le Conseil détermine des critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minima et pour la fixation de ces prix* ». Ce qui devait être fait à l'unanimité au cours des 3 premières années.

Aux alinéas suivants étaient définis les critères à retenir et le mode de révision de ces prix minima et/ou de leurs critères.

Ce dispositif transitoire mis en place - une décision du Conseil du 4 avril 1962 ayant précisé ce régime - on dut constater, comme nous le verrons plus loin, que les États membres ont abusivement utilisé les critères (trop souples) qui avaient été arrêtés, continuant ainsi à freiner les importations qui dérangent leur marché ... ce qui, d'une certaine façon, encouragea la Commission à promouvoir l'instauration des organisations communes de marchés, du type prévu à l'article 40. Ainsi, progressivement les prix minima ont été abrogés, l'arrêt *Charmasson* (rendu le 10 décembre 1974) lui ayant donné « le coup de grâce ».

- **L'article 45** explique, de long en large la technique dite des contrats à long terme dont la conclusion était autorisée entre État membre disposant pour un produit de quantités exportables et État membre déficitaire mais qui pouvait avoir pris l'habitude de s'approvisionner sur des marchés tiers.

Il était prévu, en ce qui concerne les quantités, que le contrat devait prendre pour base les volumes préexistants, avec une augmentation régulière de ceux-ci, et, pour les prix, que leur niveau se rapproche autant se faire que peut de celui du marché du pays. Il était précisé, de plus, que ces accords à long terme devaient progressivement éliminer toute discrimination entre producteurs communautaires.

Il est intéressant de relever que l'insertion même de cette technique d'organisation de marché dans le Traité fut fustigée au GATT par les États-Unis - bien qu'il fût clairement énoncé que, dans ces accords entre États membres, les échanges traditionnels devaient être préservés - les États-Unis craignaient en effet que leurs exportations de céréales vers l'Allemagne et l'Italie subissent quelque érosion. Ce fut le premier conflit entre les États-Unis et la Communauté à propos de la PAC, ladite « préférence communautaire » ayant été longtemps l'arme de contestation de nos amis d'Outre-Atlantique au GATT/OMC, avant que les restitutions à l'exportation le deviennent.

Nous verrons plus loin, le sort qui fut réservé à ce mécanisme des contrats à long terme, qui ne pouvait être utilisé, convient-il de le noter, que pendant la seule première étape de la période de transition.

- **L'article 46** concerne le mécanisme de taxe compensatoire, dont il était envisagé qu'elle fût instaurée par un État membre « *à l'entrée... au produit en provenance de l'État membre où l'organisation ou la réglementation existe à moins que cet État membre n'applique une taxe compensatoire à la sortie* ».

Comme le précisait le paragraphe 2 de cet article, il revenait à la Commission de « *fixer le montant de ces taxes dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre* ». La Commission « *peut également autoriser le recours à d'autres mesures dont elle définit les conditions et modalités* ».

Ce mécanisme ne fut guère appliqué que dans les produits non sous OCM, comme l'alcool et la pomme de terre.

– A l'article 47 les rédacteurs ont cru bon de souligner le rôle du Comité économique et social, et spécialement de la « Section de l'Agriculture », dans l'examen des propositions de la Commission sur la PAC. Dans cette section ont siégé nombre de professionnels de l'agriculture et de l'agro-alimentaire qui avaient œuvré, à la CEA ou dans d'autres enceintes internationales, pour la constitution d'une Europe agricole, ainsi que les dirigeants nationaux des syndicats et des coopératives.

3^{ème} PARTIE : LA LONGUE MARCHÉ VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA PAC

Comme prévu, le Traité de Rome, signé le 25 mars 1957, est entré formellement en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

Entre-temps la Commission²¹ (de neuf membres) avait été mise en place, la Belgique et la France ayant ensemble proposé que sa présidence soit attribuée à l'allemand Walter Hallstein (qui avait joué un rôle clé dans la mise en place de la CECA et avait été le négociateur allemand des Traités CEE et EURATOM).

Chaque grand État membre avait droit à deux membres; la France désigna Robert Marjolin et Robert Lemaignan (remplacé en 1962 par Henri Rochereau l'ancien ministre de l'Agriculture). L'unanimité se fit, pour que le portefeuille de l'Agriculture soit donné au ministre néerlandais de l'agriculture, Sicco Leendert Mansholt, le père de « l'Europe Verte »²².

La Commission tint sa première réunion à *Val Duchesse*, le 16 janvier 1958. Ce fut ensuite *Rue Belliard*, dans la capitale belge²³, que les « Neuf » se réunirent, au premier étage d'un immeuble (en comprenant six), où se côtoyaient Commissaires et fonctionnaires. Pour cette deuxième réunion, racontait Sicco Mansholt, ses collègues et lui ne disposaient pas même d'un crayon ou d'une feuille de papier, ce qui l'amena à donner un billet de 20 FB au garçon d'ascenseur pour qu'il aille acheter quelques fournitures au bureau de tabac le plus proche, près de la gare du Luxembourg. L'immeuble de *l'Avenue de la Joyeuse Entrée* étant achevé, c'est là que la Commission siégea par la suite, pour s'installer, beaucoup plus tard, au *Berlaymont* (à l'emplacement d'un ancien couvent-école).

Au cours de ses toutes premières réunions, la Commission nomma les Directeurs généraux. Pour la France, furent choisis entre autres, Émile Noël (comme Secrétaire général de la Commission), François-Xavier Ortoli, Jean-François Deniau et, pour l'agriculture, à l'initiative de Mansholt, Louis-Georges Rabot (les deux hommes avaient travaillé ensemble lors des négociations du « Pool Vert » et à l'OECE où Rabot occupait le poste de directeur de l'agriculture).

Dès sa prise de fonction, Louis-Georges Rabot (avec la complicité d'Helmut Von Verschuer, son assistant) fut chargé de constituer et d'animer, sous l'œil vigilant du Commissaire Sicco Mansholt et en collaboration avec les États membres, la Direction générale de l'Agriculture, « la DG VI ». Un directeur, le néerlandais Berend Heringa, fut nommé, ainsi que quelques autres, dont les allemands Grooten, Krohn et Meyer-Burkhart, et une dizaine de chefs de Division (dont les français Léondurand aux céréales, Guy Amiet aux viandes, Bertin au vin, Jean-Marc Lucq aux relations internationales, François Clerc aux structures). La

²¹ Ce mot, « anglo-saxon », fut proposé dit-on par Pierre Uri, le terme « Haute Autorité », choisi pour la CECA ne faisant pas l'unanimité pour l'organe exécutif de la CEE.

²² Sicco Mansholt fit partie, pendant douze ans et demi, de 1945 à 1957, en tant que ministre de l'agriculture des gouvernements néerlandais qui se succédèrent après la guerre. Pendant son long ministère, le secteur agricole néerlandais se développa, passant de la pénurie en matière de production à l'abondance et mettant l'accent sur l'exportation; il avait été également l'initiateur, en 1950, du « Pool Vert » (son objectif étant d'obtenir une rationalisation de toute l'agriculture européenne, sur des bases fédérales).

²³ Bruxelles fut longtemps « siège provisoire » de la Commission. C'est parce que les Français, entre eux, ne se mirent pas d'accord sur la ville à choisir (Paris, Nice, Cannes, entre autres) que Spaak proposa d'accueillir la Commission.

liaison de la DG VI avec Mansholt fut assurée par le français Georges Rencki, nommé n° 2 du Cabinet du Commissaire²⁴.

Avec ces hommes et ceux qui travaillèrent sous leurs ordres ou vinrent par la suite dans les premières années, la DG VI occupera dès le départ (jusqu'au milieu des années quatre-vingt) au sein de l'appareil de la Commission, une position de premier plan.

La tâche confiée à cette petite équipe du début était immense et urgente: il fallait « faire » la Politique agricole commune.

Le Traité laissant à la Commission « l'initiative » de formuler des « propositions » pour la construction de cette politique, le Président Hallstein et le Vice-président Mansholt auraient été disposés à aller seuls de l'avant pour accomplir cette tâche. Mais le Traité - dont la Commission était « la gardienne » - lui faisait obligation, à l'article 43, paragraphe 1, de convoquer, dès son entrée en vigueur, une conférence pour établir l'état du monde agricole en Europe et, sur la base des données ainsi recueillies, de tenter d'en tirer les conséquences en termes d'organisation de marché.

La Conférence de Stresa

Il n'était pas évident que, revenu au pouvoir en mai 1958, le Général de Gaulle, qui n'avait jamais cessé de s'opposer à la signature des traités européens, n'exigerait pas une pause dans leur mise œuvre et en particulier ne demanderait pas que soit différée la tenue de la Conférence agricole qu'il avait été prévu de réunir dans les prochaines semaines. Les agriculteurs français firent connaître leur opposition non seulement à toute annulation de la conférence, mais à tout report, même de quelques semaines. Surprise, divine surprise ! Le Général fit savoir aux Jeunes Agriculteurs qui avaient son oreille et celle de son Premier ministre²⁵, que la France respecterait la signature du Traité (qu'il n'aurait pas donné sous son règne) et que la Conférence agricole pouvait se tenir, avec la participation des autorités françaises.

La voie étant ainsi libre, Hallstein et Mansholt proposèrent aux États membres que cette Conférence se tienne en juillet 1958, en Italie. Rome avait été initialement envisagée comme lieu de rencontre. Mais, sur proposition allemande, Stresa, une ville de villégiature au bord du lac Majeur fut choisie... Cela dit en passant, il ne fallait être guère superstitieux pour proposer ce lieu, car d'aucuns se souvenaient que dans cette même ville, vingt-trois ans auparavant, en avril 1935, une autre conférence s'y était tenue, à l'issue de laquelle Mussolini, l'anglais Mac Donald, et Laval s'entendirent pour s'opposer à toute nouvelle violation du Traité de Versailles ; et pourtant quelques années plus tard...

Mansholt avait considéré que les participants à la Conférence devaient disposer d'un « dossier complet et solide » (instruction écrite de Mansholt). Pour établir la photographie de l'Europe agricole, la DG VI mit à contribution les services des ministères de l'Agriculture des États membres, ainsi que l'OECE, la Commission économique pour l'Europe (de l'ONU) et la FAO et également les organisations professionnelles agricoles (nationales ou européennes, comme la commission européenne de la FIPA). Une collecte de données et d'informations qui fut loin d'être aisée - il fallait choisir celles les plus marquantes ou s'y prendre à plusieurs fois pour obtenir des différentes capitales les informations confidentielles ou jugées comme telles - mais le dossier fut constitué dans les délais prescrits.

Parallèlement à cette moisson de statistiques, la Commission se livra à d'intenses réflexions sur le devenir de « l'Organisation commune des marchés », prévue dans le Traité, les hauts fonctionnaires des ministères et des organisations professionnelles étant appelés à donner leurs points de vue. Pour la France, les fonctionnaires qui fréquentèrent alors les bureaux bruxellois furent Armand L. Wallon, Michel Cépède, de la rue de Varenne, et Jean-Marie Dauzier du Commissariat au Plan, et également des professionnels, comme René Blondelle, Jean Deleau, Gaston du Douet de Gravelle, Pierre Martin, Albert Genin, et ceux dits de « la bande à Rabot », comme Henri Canonge, Philippe Lamour, Georges Bréart et Henry Cayre.

²⁴ Georges Rencki fut très précieux pour Mansholt, car ce dernier avait, au début, un français très approximatif, dont il usait très souvent, mais qui pouvait prêter à malentendus. Ainsi à ses interlocuteurs, il lui arrivait de répondre : « d'accord », mais il voulait dire : « Je vous ai compris ; je vais voir ».

Plus drôle était cette anecdote que racontait L.-G. Rabot qui disait l'avoir entendu en 1963 dire à un ministre : « Oui, en français, ça va un peu mieux maintenant, je me débrouille. C'est juste avec le sexe que j'ai des problèmes ».

²⁵ On ne saurait affirmer que, sans l'intervention des JA, la voix des dirigeants agricoles les plus influents, en raison du passé de certains, eût été entendue.

Début juin, les convocations pour la « Conférence agricole des États membres de la Communauté économique européenne » était envoyée dans les capitales. Dans les semaines qui précédèrent, tous ceux qui comptaient dans le monde agricole (ou s'estimaient indispensables) firent pression sur leur Gouvernement respectif, sur la Commission et sur leurs associations, pour obtenir le droit ou la possibilité de participer à la Conférence. Craignant un dépassement du budget, la Commission fit savoir au Gouvernement italien (après en avoir délibéré le 19 juin) qu'elle n'était pas disposée à prendre en charge sur son budget les dépenses supplémentaires d'invitations.

Première escarmouche française de la très longue suite de conflits avec les Institutions européennes et leurs représentants qui ont toujours scandé les relations de la France avec la Commission, les participations à ladite Conférence. Estimant qu'une telle réunion était « d'ordre diplomatique » et ne devait donc réunir que des ministres et leurs collaborateurs, la France « exigea » de la Commission qu'elle renonce à son idée que, dans chaque délégation nationale figurent, comme représentants (au même titre que les ministres et fonctionnaires) des professionnels. Hallstein et Mansholt persistèrent, laissant chaque État membre libre de choisir la composition de sa délégation, la Commission ayant affiché clairement sa décision d'inviter, comme « observateurs », dans sa délégation, une dizaine de personnalités issues des organisations professionnelles internationales agricoles. La France admit finalement les vues de la Commission.

Ce n'était pas la France qui avait la plus grande délégation (l'Allemagne ayant plus d'une trentaine de délégués), mais celle-ci comportait 24 personnes (dont 10 professionnels²⁶). La délégation « ministérielle » était conduite par le ministre de l'Agriculture, Roger Houdet (flanqué du ministre de l'Agriculture du Cameroun), de son directeur de cabinet, Jacques-Henri Bujard, et du Secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, Jacques Donnedieu de Vabres. Les autres délégués étaient les principaux collaborateurs du ministre, Raymond Braconnier, Michel Cépède, Louis-Armand Wallon et Jean Warnery, auxquels s'étaient joints Jean-Marie Dauzier (du Plan), le directeur de l'agriculture et des forêts d'Algérie, Jacques Péliissier, Jacques Mérot du bureau des pêches maritimes, un représentant du ministère des Affaires étrangères, Claude Arnaud, Pierre Gribelin de la France d'Outre-Mer, et Jean Wouters (de l'Ambassade de Rome).

Le secrétariat de la Conférence fut confié à Louis-Georges Rabot, le Directeur général de l'Agriculture à la Commission.

La Conférence entendit, à sa séance inaugurale, une allocution de bienvenue du Pr. Mario Ferrari-Aggradi, le ministre italien de l'agriculture, un long exposé du Pr. Walter Hallstein, président de la Commission et deux discours-programme de Sicco Mansholt, vice-président de la Commission, le second ayant suivi les exposés faits par chacun des six ministres de l'agriculture.

Le discours d'entrée du Président Hallstein a, suivant les témoignages donnés plus tard, impressionné les participants. Il a expliqué avec brio la place politique (dans son sens le plus large) de l'agriculture dans la société. Il a affirmé s'opposer aux tendances qui plaident pour la séparation de l'agriculture de la politique économique général et insisté sur l'opinion grandissante que la politique nationale n'est plus suffisante pour réagir, de manière appropriée, aux défis des temps modernes.

Le long discours que prononça Sicco Mansholt, le troisième jour, le 5 juillet, fut essentiellement une réponse précise et détaillée aux propos tenus par les ministres, notamment sur la politique des prix « *élément important de la politique des marchés, mais qui est aussi un moyen dangereux : nous devons tendre vers un revenu raisonnable pour les agriculteurs et les ouvriers agricoles, mais le grand danger est que si l'autorité fixe, le producteur d'un côté, le consommateur de l'autre ne s'éloignent du marché* ». Il fit allusion aussi à la nécessité d'une politique structurelle et défendit l'entreprise familiale. Il conclut en ces termes :

« Nous devons comprendre que nous faisons du tort à l'agriculture lorsque nous la considérons comme un élément purement économique, notamment comme pourvoyeur de nourriture et de vêtements. Nous devons voir en l'agriculteur un élément indispensable, aussi bien sociologiquement que politiquement, dans notre monde de plus en plus technologique, et non pas comme une pièce de musée ou un élément folklorique, mais comme un figure indépendante, saine et forte... ».

²⁶ Les professionnels étaient René Blondelle (de l'APCA), Lucien Brisson (des industries agricoles et alimentaires), Jean Deleau (pour la FNSEA), Gaston du Douet de Graville (de la Mutualité), Jean Haniquet (de la Fédération des travailleurs de la terre), Pierre Martin (de la CGA), Edouard Schloesing (du Conseil économique) et de 3 autres représentants pour l'Outre-Mer et l'Algérie.

Trois « commissions de travail » avaient été constituées :

- la première commission, présidée par le ministre de l'agriculture italien, le Pr. Ferrari-Aggradi, qui devait s'attacher à définir *les caractéristiques essentielles de la situation actuelle de l'agriculture et les difficultés existantes, ainsi que l'orientation générale des politiques agricoles nationales en œuvre actuellement dans les six pays de la Communauté.*

Ce fut le travail le plus long, le rapport présenté par le ministre l'étant en conséquence.

- la seconde commission, présidée par le ministre de l'agriculture allemand, le Dr. Heinrich Lübke, qui devait étudier *les répercussions possibles du traité de Rome, y compris les clauses concernant l'association des territoires d'outre-mer, sur l'agriculture des six pays de la Communauté.*

Il est intéressant de constater qu'au sein de cette commission, furent étudiés successivement les effets de l'élimination des restrictions quantitatives et des droits de douane, le problème des excédents (déjà !) le problème de l'OCM, les problèmes structurels, les effets possibles produits par l'association des PTOM et, assez longuement, les règles de concurrence.

- la troisième commission, confiée au ministre Roger Houdet, devait se consacrer aux *buts et orientations à long terme d'une politique commune, en tenant compte des relations de la Communauté avec les pays européens et non européens.*

C'est au sein de cette commission que les échanges furent les plus vifs, le rapport conjointement présenté par M.M. Boon et Sehrbrock reflétant ce fait et notamment l'opposition entre les délégations soucieuses de développer l'auto-provisionnement de la CEE et celles désireuses que l'approvisionnement de l'Europe soit assuré par elle-même et les pays tiers. Sera noté à cet égard ce qui figure textuellement dans le rapport de cette commission, à savoir que : *cette délégation approuve, il est vrai, un certain degré de préférence dans la Communauté, mais elle estime que cette préférence est une conséquence de la Communauté et non un de ses objectifs.*

L'on ne saurait prétendre que le résultat final de la Conférence de Stresa²⁷ dépassa toutes les espérances. Mais, comme il le fut précisé par M.M. Hallstein et Mansholt au début des travaux, cette conférence devait être vue non comme une réunion décisionnelle, mais comme « un organe préparatoire de décisions futures ». Et, incontestablement, elle le fut, puisque c'est au cours de cette réunion que furent arrêtés les principes fondamentaux de la PAC et la procédure de sa mise en place, que l'on retrouve transcrits ci-après, dans la Résolution finale :

« III. Constate, à l'issue de ses travaux, qu'un assentiment général s'est manifesté sur les idées suivantes :

1. *L'agriculture doit être considérée comme partie intégrante de l'économie et comme facteur essentiel de la vie sociale.*
2. *La mise en œuvre du traité doit conduire naturellement à un développement progressif des échanges à l'intérieur de la Communauté ; il faudra tenir compte en même temps de la nécessité d'entretenir les échanges commerciaux et les liens contractuels, politiques et économiques avec les pays tiers et de maintenir la possibilité de se protéger contre les concurrences extérieures faussées.*
3. *Une corrélation étroite doit être établie entre la politique de l'adaptation des structures et la politique de marché ; l'adaptation des structures doit contribuer à un rapprochement des prix de revient et à une orientation rationnelle de la production ; la politique du marché doit être menée de façon à stimuler l'amélioration de la productivité.*

²⁷ Toutes les interventions et tous les travaux (y compris le texte de la Résolution finale) ont été publiés par la Commission, quelques semaines après Stresa.

4. *Un équilibre doit être recherché entre la production et les possibilités de débouchés en tenant compte des exportations et des importations possibles, ainsi que d'une spécialisation conforme aux structures et aux conditions naturelles internes de la Communauté.*
5. *L'effort ainsi fait pour augmenter la productivité devrait permettre l'application d'une politique de prix, qui, à la fois, évite des surproductions et permette de rester ou de devenir compétitif. Simultanément, une politique d'aides aux régions ou exploitations défavorisées rendra possibles les reconversions nécessaires.*
6. *L'élimination des subventions contraires à l'esprit du traité doit être considérée comme essentielle.*
7. *Le développement des productions et de la demande dans les pays et territoires associés devrait être pris en considération lors de l'élaboration de la Politique agricole commune.*
8. *L'amélioration des structures agricoles doit permettre de rendre et de maintenir aux capitaux et au travail mis en œuvre dans l'agriculture européenne des rémunérations comparables à celles qu'ils recevraient dans les autres secteurs de l'économie.*
9. *Étant donné l'importance des structures familiales dans l'agriculture européenne et la volonté unanime de sauvegarder ce caractère familial, il conviendrait que tous les moyens soient mis en œuvre afin d'accroître la capacité économique et concurrentielle des entreprises familiales. Une réorientation professionnelle de la main d'œuvre agricole disponible et une industrialisation des régions rurales plus poussée permettraient un règlement progressif des problèmes que poseraient les exploitations marginales ne pouvant être rendues rentables. »*

Lisant et analysant ces « idées », partagées unanimement à Stresa par toutes les délégations, on peut observer que l'essentiel de ce que devait être la PAC, et singulièrement une organisation commune de marché y est rassemblé, en peu de mots :

- l'agriculture n'est pas un monde à part et elle est facteur essentiel de la vie sociale communautaire,
- la mise en œuvre du Traité, de la PAC, comme des autres dispositions du Traité (celles relatives notamment aux droits de douane et aux restrictions quantitatives) doit concourir à développer les échanges entre les États membres, tout en tenant compte de la nécessité d'entretenir les courants commerciaux avec les pays tiers et de se protéger contre les concurrences extérieures faussées,
- une corrélation étroite doit être établie entre la politique d'adaptation des structures et la politique de marché, la première devant contribuer à un rapprochement des prix de revient et à une orientation rationnelle de la production,
- un équilibre doit être recherché entre la production et les possibilités de débouchés, les importations comme les exportations devant être prises en compte,
- l'effort ainsi fait pour améliorer la productivité devrait permettre de conduire une politique de prix qui évite les surproductions et permette de rester compétitif,
- l'amélioration des structures doit permettre de rentabiliser les capitaux et le travail mis en œuvre dans l'agriculture,
- il faut améliorer la capacité économique et concurrentielle des exploitations familiales, les membres de celles marginales qui ne peuvent être économiquement rendues rentables devant être réorientés professionnellement vers l'industrie rurale.

On peut regretter que ces idées-forces n'aient pas été rappelées solennellement à l'ouverture de chacune des réunions du Conseil des ministres et en fin de chacune des séances-marathons, qui se sont tenues tout au long de ces cinquante ans. Les coups de canif n'auraient sans doute pas été donnés, dès le départ, à ce que les ministres de l'Agriculture et les professionnels souhaitaient que fût la PAC. Mais les entorses furent telles – nous y reviendrons plus loin – que les dysfonctionnements ont connu une croissance exponentielle.

À Stresa, la tenue de la Conférence n'était qu'une étape, politiquement importante, de sorte que les ministres édictèrent à la Commission ce qu'elle devait entreprendre dans les mois suivants.

Ainsi fut-il demandé à celle-ci (Partie IV de la Résolution) :

- de poursuivre l'établissement d'un bilan des ressources et des besoins, une importance particulière devant être donnée à l'évolution et aux tendances,
- une étude sur les tendances du développement de la demande,
- une étude sur les causes de la détérioration relative des revenus,

- un inventaire et une comparaison des problèmes de structure,
- de tenir des consultations avant la mise en œuvre des mesures importantes d'adaptation des structures,
- une étude des besoins en capitaux pour procéder à l'amélioration des structures,
- une étude de l'influence des organisations nationales des marchés sur la production et la spécialisation,
- un inventaire des mesures et facteurs influençant de façon décisive les conditions de concurrence,
- un inventaire des relations et accords commerciaux.

En sus, dans ce programme de travail « *l'attention de la Commission de la C.E.E. [était attirée] sur l'urgence des propositions à faire en ce qui concerne l'organisation commune des marchés dans le sens de l'article 40 paragraphe 2 du traité* » et « *l'importance des problèmes suivants* :

1. *rapprochement progressif des prix pour les produits de base et notamment pour les céréales secondaires ;*
2. *mise à la disposition de l'agriculture de capitaux, dans les conditions qui correspondent aux besoins particuliers du secteur agricole ;*
3. *rapprochement des législations sociales, commerciales et économiques.*

La Conférence prenant « *acte avec satisfaction de l'intention de la Commission de maintenir avec les gouvernements et les organisations professionnelles une collaboration étroite et continue, notamment pour l'exécution des tâches prévues dans cette résolution* ».

Il ne faut pas croire que dans un haut-lieu de tourisme aussi idyllique que Stresa, et qui plus est en été, les délégués furent constamment « le nez » dans leur dossier ou à discourir et à remplacer, dans les rapports des commissions et dans la résolution, un « et » par un « ainsi que ». Les Italiens surent organiser quelques moments de détente et, entre deux réunions, certains participants firent montre de leurs talents... ou le découvrirent, tel Sicco Mansholt qui, sans avoir jamais chaussé des skis nautiques, réussit au deuxième essai (après Rabot, « expert » en cette discipline sportive) la performance de rester debout et même d'effectuer de grands cercles sur le lac. Cet exploit renforça indéniablement l'autorité et le prestige du Commissaire à l'Agriculture auprès de ses pairs et de ses collaborateurs !

La réalisation du programme de Stresa, de juillet 1958 à mi-janvier 1962.

L'engagement avait été pris par la Commission à Stresa qu'elle travaillerait en « étroite collaboration » avec les ministres et les organisations professionnelles. Ce fut le cas au cours des trois ans et demi qui précédèrent les accords de 1962, toutes les études commandées à Stresa ayant été élaborées et discutées au sein de groupes d'experts ou de groupes de travail mêlant, autant que faire se pouvait, les administrations et les professionnels.

On indiquera que peu de temps après Stresa (exactement en 1959), les professionnels européens s'organisèrent, créant le « Comité des Organisations professionnelles agricoles » de la Communauté, le COPA (avec comme secrétaire général, le belge André Herlitska, qui occupa ce poste près de 30 ans). De suite, la Commission reconnut le COPA comme l'interlocuteur représentatif des intérêts agricoles européens, et étendit cette reconnaissance officielle au « Comité des Coopératives agricoles », le COGECA.

Compte tenu des tâches considérables confiées à la Commission, la Direction générale de l'Agriculture s'étoffait, mais de manière raisonnable, le but affiché par Sicco Mansholt et Louis-Georges Rabot étant de privilégier la qualité (la compétence, la disponibilité) sur la nationalité et la quantité. À cette fin, plusieurs appels à candidature furent lancés auprès des écoles et des instituts agricoles et également auprès des facultés de droit. Les États membres furent eux-mêmes sollicités pour qu'ils acceptent d'envoyer à Bruxelles des agents ayant déjà une certaine expérience, issus des ministères et des administrations locales, afin qu'ils rejoignent les rangs de la fonction publique européenne ou qu'ils viennent, pour un temps limité (ne pouvant dépasser 3 ans), comme « experts nationaux détachés », la plupart de ceux-ci ayant opté plus tard pour la fonction publique européenne. Il arriva aussi que se présentent spontanément à la porte d'Helmut Von Verschuer, l'assistant du DG, de jeunes qui avaient entendu dire ou avaient lu que la DG VI recrutait des fonctionnaires. Certains d'entre eux furent employés à l'essai, quasiment le jour même, après un

entretien avec plusieurs responsables de la Direction générale²⁸. Il faut cependant préciser que, pour les personnes ou les agents appelés à occuper des postes importants, c'est la Commission elle-même qui décidait du grade auquel le fonctionnaire serait recruté, le CV étant le viatique indispensable (accompagné le plus souvent d'une lettre de recommandation d'une personnalité) pour « l'entrée en Commission » ; avec cette équipe de fonctionnaires et d'experts, compétents, très motivés et soudés autour de Rabot, la Commission sut accomplir le travail qu'on lui avait demandé de fournir.

Mansholt fut l'animateur infatigable de cette entreprise. Ce sont plus d'une centaine de réunions de travail qu'il présida dans son bureau, autour d'une table ronde, entre la mi-1958 et la fin 1961, avec ses collaborateurs de la DG VI, tout autant qu'avec d'autres personnes, ministres, hauts fonctionnaires, experts et ambassadeurs. Son besoin également d'expliquer la PAC en gestation et de confronter ses idées avec ses collègues de la Commission, les professionnels ou les consommateurs, le conduisit à multiplier les déplacements dans les États membres... son activisme ne manquant pas de déplaire, parfois, à telle ou telle capitale qui aurait souhaité avoir la primeur de ses idées ou de ses propositions.

Comme cela n'a jamais cessé d'être, le Conseil des ministres et particulièrement la délégation française acceptèrent donc difficilement de « laisser la bride sur le cou » à la Commission. Le Conseil des ministres se réunit souvent, mais jusqu'en mai 1960, il se réunit peu et encore, de manière informelle (sans donc pouvoir prendre une quelconque décision). Il fut néanmoins créé, au sein du Conseil, un « Secrétariat général du Conseil » (bien que ce dernier ne soit pas prévu par le Traité), sa mission étant d'épauler le Conseil dans ses tâches de préparation matérielle des réunions, une direction de l'agriculture ayant même été instaurée à l'intérieur de celui-ci.

L'exécutif bruxellois informa de temps à autre le Conseil des ministres de l'état d'avancement de ses réflexions sur l'organisation de marché et rapportait comment se déroulait, pour l'agriculture, la mise en œuvre des mesures de désarmement des obstacles aux échanges édictées dans le traité, chaque État membre étant sollicité pour dresser le bilan des négociations réciproques bilatérales.

Rapidement, dans les mois qui ont suivi la Conférence de Stresa, la Commission tira les enseignements de ce que serait une absence de politique commune.

Elle constata d'une part – et fit partager son point de vue par le Conseil – que l'élimination des droits de douane et des contingents à l'importation, applicables aussi à l'agriculture comme le prévoyait le Traité, ne donnaient pas les résultats escomptés. En effet, la possibilité laissée aux États membres par le Traité d'instaurer des prix minima, fixés par eux à un niveau discrétionnaire, pour se prémunir contre les importations a pratiquement annulé les avantages que pouvait apporter ce type de désarmement.

D'autre part, dans les secteurs « placés sous organisations nationales de marchés », pour lesquels le Traité reconnaissait également que les contingents puissent subsister jusqu'à l'instauration d'une politique agricole commune, les résultats furent décevants. En effet, les États membres donnèrent à « l'organisation nationale de marché » une acception très large, ce qui fit que les contingents subsistèrent ou même furent mis en place. L'exemple de l'Allemagne fut souvent cité, à juste raison, mais elle ne fut pas le seul État membre à se dispenser d'élargir ou d'ouvrir des contingents, la France (prompte à donner des leçons) agissant de même pour le lait et le secteur des fruits et légumes.

Les accords de contrats de livraison à long terme qui, suivant le Traité, devaient constituer, pour les organisations nationales déficitaires, jusqu'à leur remplacement par des organisations communes de marchés un moyen d'augmenter leurs achats chez leurs partenaires du marché commun, ne furent pas non plus un succès. Le seul exemple connu est l'accord de cinq ans, conclu en février 1959, entre la France et l'Allemagne pour l'achat de céréales françaises. Et encore, ce contrat n'était que le prolongement d'un contrat antérieur au Traité, portant sur quelque 500 000 tonnes, qui n'était en réalité qu'un contingent que les importateurs allemands tenteraient de réaliser. La nouveauté de l'accord à long terme signé en 1959 résidait dans le prix, celui-ci devant augmenter chaque année d'un douzième de la différence entre le prix mondial auquel les importations étaient antérieurement facturées et le prix intérieur allemand (de sorte que si cet accord avait été renouvelé, au bout de douze ans le prix dont auraient pu bénéficier les exportateurs français était le prix allemand). D'autres contrats pour des produits déficitaires en Allemagne, comme le vin, ne furent pas davantage conclus avec la France et l'Italie, ni non plus pour la viande bovine avec la France ou

²⁸ La procédure mise en place en 1958 a longtemps perduré : le Directeur général Rabot avait décidé qu'en cas de désaccord entre les personnes appelées à examiner une candidature, la voix du Chef de Division serait prépondérante, puisqu'il est avec lui que devrait travailler le candidat.

les produits laitiers avec les Pays-Bas. Il est vrai que les fournisseurs pays tiers comme les États-Unis, le Canada, l'Australie et l'Argentine firent pression sur Bonn et d'autres capitales pour que de tels contrats ne soient pas conclus.

Il est intéressant de s'arrêter un instant sur ce qu'écrivit alors, quelques mois plus tard, Jacques Mayoux²⁹ dans un article qu'il publia dans la « Revue du Marché Commun », après les accords de 1962 :

« La voie du Traité était la seule bonne : les accords commerciaux avaient fait leur temps.

« L'absence d'un véritable marché commun agricole n'aurait pas seulement compromis les avantages que peuvent légitimement attendre les Etats membres exportateurs de produits agricoles, elle aurait aussi porté atteinte à l'égalité dans la concurrence industrielle et compromis les perspectives politiques de l'union des Six ».

« L'agriculture est partout une charge financière lourde et croissante. Aussi, les États qui s'approvisionnent en produits alimentaires aux prix artificiellement bas du marché mondial réalisent-ils un profit évident. Les importations agricoles leur créent en outre des liens commerciaux dont la vente des produits industriels tire avantage d'une manière ou d'une autre. Tenir l'agriculture hors du marché commun c'était accepter une cause d'inégalité dans la concurrence industrielle. Pour les entreprises françaises ce handicap s'évaluait pour les années à venir par centaines de milliards.

La politique agricole commune enfin porte en germe l'union politique. Le sort des industriels est, certes, influencé par des décisions prises à Bruxelles (tarif douanier commun, autorisations des ententes ou des subventions ...). La multitude des organisations professionnelles qui ont leur siège dans cette ville en porte témoignage. Pour l'essentiel cependant l'activité des firmes est commandée par la loi, au fond impersonnelle, de la concurrence, restaurée ou élargie.

« Pour les agriculteurs au, contraire, la vie quotidienne dépend dans une large mesure des garanties qui leur sont accordées dans le cadre des organisations de marché. Si celles-ci deviennent communautaires, c'est vers Bruxelles, sur la Communauté, que se porteront l'attention de la paysannerie – et ses efforts. La « polarisation » du monde agricole sur les institutions européennes, Conseil, Commission, Assemblée parlementaire, a donc toute chance d'être beaucoup plus forte que celle des industriels. Elle sera de toute manière beaucoup plus lourde de conséquences étant donné le nombre des exploitants, leur dispersion géographique et surtout l'influence politique, pour ne pas dire électorale dont ils disposent. Voilà désormais quinze millions d'hommes chez lesquels la conscience européenne et le sentiment de l'unité vont nécessairement s'affirmer.

« Qu'en eût-il été si, au contraire, l'événement les avait tenus, de fait, hors de la Communauté en formation ? En France, à n'en pas douter, une grande déception, le repli sur soi, la désaffection à l'égard de l'idée européenne. Il ne faut pas oublier que le consentement de l'opinion agricole a été déterminant, en France, pour décider de la ratification du Traité ».

Face au constat fait, au niveau politique, que l'agriculture ne pouvait être exclue du marché commun, que les dispositifs envisagés pour la période transitoire étaient inappropriés et que l'établissement d'une organisation de marché était indispensable pour casser les dirigismes nationaux et garantir aux agriculteurs ce que les mécanismes d'intervention nationaux leur avaient consenti dans le passé, la Commission dut avoir recours à toute son imagination pour concevoir la meilleure organisation commune de marché qui soit, en l'appuyant sur des mécanismes efficaces et originaux.

Les circonstances étant celles décrites par Jacques Mayoux, la question se pose de savoir **pour quelle raison**, face à la volonté des Pères du Traité de ne pas laisser l'agriculture sur le bord du chemin de la construction européenne, et face à une Commission « volontariste » et dynamique, **a-t-il fallu autant de**

²⁹ Jacques Mayoux, Inspecteur des Finances, secrétaire général du SGCI, fut le talentueux négociateur des premiers règlements de la PAC, au côté du ministre Edgard Pisani, entre 1960 et 1964. Il avait aussi l'oreille du Général de Gaulle. Il m'a révélé ainsi que pressé de répondre au Général qui lui demandait comment se déroulaient les discussions à Bruxelles, il a fait savoir à celui-ci que ces négociations se dérouleraient mieux à l'avantage de la France si le ministre qui dirigeait la délégation était remplacé... C'est alors que le Général tira de son chapeau, plus exactement de son képi, le nom d'Edgar Pisani qui fut Préfet du département de la Haute-Marne, et que le Général avait connu lorsqu'il était à Colombey-les-Deux Églises.

mois à la Commission et autant de « marathons » pour mettre en musique l'organisation commune de marché voulue par le Traité et pour aboutir aux accords du 14 janvier 1962 ?

– La **première raison** était la complexité de la matière et la prévision erronée de nombre de dirigeants qui pensaient qu'« en deux coups de cuiller à pot » l'affaire agricole pouvait être réglée. Le sentiment qui prévalait pour un observateur extérieur, était que la Commission puis le Conseil des ministres lorsqu'il reçut les propositions de la Commission s'enlisaient dans la technique, dans le détail ou la recherche excessive de la perfection. Mais, pour prendre un exemple que Louis-Georges Rabot cita dans les conversations que j'eues avec lui par la suite, il était apparemment illogique que des ministres passent des heures interminables autour de la table de négociation, à *Ravenstein*, sur la durée de validité des certificats d'importation de céréales. Mais encore fallait-il savoir qu'une durée limitée, ce que d'aucuns souhaitaient, n'aurait pas permis d'importer d'Argentine ou d'Australie, plus de trois semaines étant nécessaires pour traverser l'Atlantique et emprunter la Manche. Comme le Directeur général me le faisait remarquer également, le nombre et la variété des questions de ce genre qui étaient à instruire et à résoudre, si elles avaient dû s'inscrire dans une loi votée dans un parlement national eussent exigé plus d'une année pour les mettre au point en commission et les adopter en séance plénière. Du temps, il en fallait donc, beaucoup plus que d'aucuns l'avaient imaginé.

– La **seconde raison** tenait au fait que les auteurs du Traité n'avaient consacré que dix (10) articles à la politique agricole, sur près de deux-cent cinquante (250) que comportait le Traité et qu'ils s'étaient limités, sagement, à dresser quelques grands principes-directeurs qui, vus aujourd'hui, sont d'une extrême importance : l'agriculture doit être partie intégrante du Traité ; le développement du marché commun doit s'accompagner en agriculture d'une politique commune ; et celle-ci doit se traduire dans une organisation de marché. Mais ces principes devaient être traduits en règles opérationnelles.

Certes, pour ce faire, le Conseil et la Commission avaient toute liberté pour mettre en œuvre cette OCM, les instruments qu'ils pouvaient choisir, dont la liste avait été fixée par le Traité, étant une réglementation de prix, les subventions à la production ou à la commercialisation, le stockage, les mécanismes à l'importation et à l'exportation, l'établissement d'un fonds d'orientation et de garantie, étant entendu que deux principes devaient être respectés : (i) l'exclusion de toute discrimination entre producteurs et consommateurs, cette règle étant interprétée rapidement comme signifiant l'établissement d'un niveau de prix commun et (ii) la libre circulation à l'intérieur du marché commun, l'organisation de marché devant assurer « *aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national* ».

Mais, traduire quelques principes en règles pratiques et opérationnelles, n'était pas chose aisée. Il était, de plus, politiquement impensable que les dispositifs qui seraient choisis soient d'application intégrale et immédiate. La Commission ne pouvait pas proposer, par exemple, que les céréales circulent sans entraves entre les Etats Membres, même après un certain délai. Les producteurs français auraient en effet inondé de leur blé et de leur orge le marché allemand. Même difficulté pour le lait, avec les Pays-Bas ou pour le sucre ou pour les viandes. Un libre-échange, sans uniformisation des garanties données à tous les producteurs, ne pouvait donc être suggéré. Que faire alors ? Tel était le défi.

– **Troisième raison**, et non des moindres : si un calendrier précis avait été établi dans le Traité pour le secteur industriel, il n'en avait pas été de même pour le secteur agricole. Il était seulement prescrit que la politique agricole commune devait être réalisée au plus tard en 1970 (terme de la période transitoire), étant néanmoins rappelé qu'il était écrit que après 1965 (au cours de la troisième étape), la PAC pouvait être adoptée à la majorité qualifiée. Forcer la main, n'était pas (et ne sera jamais) la méthode communautaire, même pour des fédéralistes comme Mansholt qui usa toujours de persuasion dans les discussions et rechercha sans cesse le consensus.

– **Quatrième raison**, souvent occultée³⁰ – que L.-G. Rabot me narra, tout en me priant, à l'époque, de n'en rien dire même dix ans après – Mansholt n'obtint pas aisément l'accord du Collège des Commissaires pour faire les propositions qu'il allait déposer sur la table du Conseil, fin juin 1960, notamment les principes qui les sous-tendaient, à savoir que le soutien des revenus des agriculteurs se ferait par les prix (payés par les

³⁰ Cf. par exemple, « *Le Marché Commun agricole* » de François Clerc – Que sais-je – PUF – 1970) ou « *L'ABC du Marché Commun agricole* » d'Adrien Ries – Fernand Nathan – 1978.

consommateurs), cette garantie étant assurée par des mesures de stockage (« l'intervention »), ce qui supposait une protection du marché européen contre les importations excessives de l'extérieur au travers d'un droit de douane mobile (« le prélèvement »). Ce « conglomérat de mesures indissolubles et interdépendantes », était, de toute évidence, favorable aux agriculteurs, quels qu'ils soient, qui pouvaient espérer une meilleure rentabilité pour leurs produits grâce aux prix de soutien qu'on leur assurait, mais ces mesures ne pouvaient manquer de pénaliser les consommateurs des États membres importateurs lesquels devraient désormais payer plus cher leur nourriture et faire face à une hausse du coût de la vie.

Ce que Rabot ne me cacha pas c'est que cette proposition – « discutée et rediscutée, mûrement réfléchie, ses avantages et ses inconvénients ayant été pesés tant au niveau de chaque État membre qu'au niveau européen, et en tenant compte de ses effets sur le commerce mondial » c'était sa litanie - donna lieu, avant son adoption formelle par le Collège, à de vifs et longs échanges de vues entre Mansholt et certains de ses collègues de la Commission. Le reproche fut fait au Commissaire à l'Agriculture qu'il s'était fait « manœuvrer » par Robert Marjolin (l'un des deux Commissaires français) et le Directeur général Rabot, le premier nommé ayant dit crûment, à haute voix, que : « *La Communauté pouvait être libérale dans le secteur industriel, mais protectionniste dans le secteur agricole* ». Au Collège des Commissaires, montèrent au créneau Jean Rey, le Commissaire belge chargé du Commerce extérieur, qui relayait l'opposition des parties contractantes du GATT (notamment des États-Unis) et celle de ses services, et surtout le Commissaire allemand Hans von der Groeben qui, avec l'appui ouvert du Président, Walter Hallstein, s'était fait le héraut du système des aides directes (en place au Royaume-Uni). Fin connaisseur des affaires internationales (en raison de son passé à l'OECE), Rabot balaya d'un revers de la main les arguments de la DG du Commerce extérieur (« *Le marché mondial n'est qu'un wastepaper basket* » !). Avec von der Groeben (et Hallstein, en sous main) le combat à la Commission fut plus long et sévère : plusieurs fois en effet, en octobre (2 fois) puis en novembre 1959, le Commissaire allemand déposa des amendements pour que soit proposé, à la place de l'organisation de marché envisagée par Mansholt, le système anglais dit « des deficiency payments ». Le Collège, à chaque fois, les rejeta.³¹

C'est dans un climat un peu plus apaisé qu'à partir du mois de décembre 1959, Sicco Mansholt et la DG VI purent travailler avec les autres directions générales de la Commission, notamment avec les DG du Budget, du Commerce extérieur, de la Concurrence et le Service juridique), et entamer également les « consultations pré-propositions » avec les ministres et ou leurs collaborateurs immédiats (dans les capitales ou au Conseil), avec les organisations professionnelles du CPA-COGECA et avec quelques personnalités.

Pour les contacts formels avec les professionnels, Rabot avait donné instruction à ses fonctionnaires de « *ne pas accepter d'invitations et de ne pas perdre leur temps à discuter et surtout révéler quoi que ce soit des idées qui cheminaient* ». En accord avec le Commissaire, il avait désigné Georges Rencki, (qui avait quitté le cabinet de celui-ci) responsable des relations avec les professionnels, notamment avec les membres du COPA/COGECA, Mansholt lui-même et le Directeur général consacrant aussi beaucoup de leur temps à recevoir ceux-ci en formation groupée ou individuellement.

A cette époque – cela dit en passant – les « fuites » n'existaient pas encore. Ce n'est pas le long article que consacra Jean Lecerf, l'envoyé spécial du *Figaro* à Bruxelles, au mois d'avril, sur les esquisses des avant-projets des propositions d'organisations de marché, alors en préparation à la DG VI, qui bouleversa « la marche tranquille » de la DG. Bien sûr, les officiels français marquèrent leur mauvaise humeur pour n'avoir pas eu la primeur de telle ou telle idée. Mais le solide Rabot n'était pas homme à être ébranlé par les manifestations épidermiques des dirigeants du pays dont il disait « que je connais le mieux ».

Le 12 mai 1960, le Conseil des ministres s'était réuni pour décider d'accélérer le processus de la construction européenne. Cette réunion est sans doute la plus importante qui soit, intervenue depuis la signature du *Traité*, pour la marche de la Communauté économique européenne. Elle est aussi l'une des plus importantes dans l'histoire de la PAC.

³¹ Comme nous le verrons plus loin, la querelle rebondira à nouveau au Conseil des ministres, lors des négociations sur les propositions d'OCM présentées par la Commission (et également lorsque seront discutées les propositions de prix communs en 1963).

Décider, en effet, d'accélérer le calendrier de mise en œuvre du Traité, telle était la proposition de la Commission, posait un problème politique qui donna lieu à d'intenses discussions diplomatiques, notamment entre la France et l'Allemagne et entre la Commission et les États Membres :

- ou bien le mouvement anticipé de réduction des droits de douane et la suppression des contingents s'appliquaient également aux produits agricoles, sans que fût mise en place l'organisation commune des marchés prévue par le Traité. Cela ne pouvait être accepté tant par les organisations professionnelles, que par la Commission et deux ou trois capitales, dont la France avec le Général de Gaulle et son Premier ministre, Michel Debré ;
- ou bien l'accélération du calendrier ne concernait que les produits industriels et, pour l'agriculture, on attendrait des jours meilleurs, le fossé se creusant alors davantage entre les deux secteurs. Cela également était refusé par les mêmes.

Entre les États membres et même à *Joyeuse-Entrée*, à la Commission, la tension était extrême. Mais, comme toujours, en pareilles circonstances, la Commission sut démêler les fils de l'écheveau et proposa, après d'âpres négociations, un compromis. L'accord prévoit, en agriculture, une accélération (modeste) du démantèlement des droits de douane et des contingents... **à condition que** – c'était l'exigence française – la Commission dépose, sans tarder, ses propositions définitives d'organisation de marché et que celles-ci soient discutées, ouvertement, dans un Comité (le Comité Spécial Agricole le CSA qui fut créé à cette session du Conseil).

Cet accord du 12 mai eut pour conséquence d'amener la Commission à adopter, sans plus tarder davantage, son « Paquet agricole ». Bruxelles **sortit enfin ses propositions le 30 juin 1960 et les transmit de suite au Conseil.**

Cette publication entraîna plusieurs réunions du Conseil des Ministres. À sa première session, il fut décidé de consulter, comme le prévoyait le Traité : i) l'Assemblée (devenue plus tard le Parlement européen) où siégeait entre autres René Blondelle, sénateur de l'Aisne, Président de l'APCA, et ii) le CES, le Conseil économique et social, sa section « Agriculture » étant présidée par Albert Génin, Vice-président de la FNSEA. Les avis de ces deux institutions étaient juridiquement nécessaires pour que le Conseil adopte les propositions de la Commission.

Au CSA, c'est Louis-Georges Rabot (assisté de Berend Heringa, directeur des marchés, de Hans-Broder Krohn et d'Helmut von Verschuer, et des Chefs de Division) qui dirigeait, en principe, la délégation de la Commission. M. Mansholt y participa aussi quelquefois.

La première réunion du CSA se tint le 9 septembre 1960. Trois mois plus tard, le 20 décembre, le Conseil adoptait une résolution dans laquelle était fixé un calendrier pour l'établissement des premières OCM et surtout arrêté, dans ses grandes lignes, le mécanisme d'un des instruments-clef de ces organisations, à savoir le prélèvement à l'importation³².

Le Comité travailla intensément – se réunissant pratiquement deux jours chaque début de semaine –, consacrant de longues discussions à mille questions techniques, apparemment pas toujours d'un grand intérêt pour un observateur étranger, celles toutefois, jugées incontournables pour aller résolument de l'avant, n'étant volontairement pas abordées. Pratiquement en effet, jusque fin novembre 1961, en l'absence d'orientations claires du Conseil, des problèmes majeurs comme celui du financement, du rapprochement des prix ou des relations avec les pays tiers, de même que les questions d'ordre politique ou institutionnel, ne furent que superficiellement abordés, en réunion du CSA, ce qui n'excluait pas cependant que des discussions informelles à leur sujet aient lieu entre délégations ou avec la Commission.

Rappelons ici les questions d'importance, pour lesquelles la Commission avait avancé des suggestions, qu'il fallait résoudre pour que la Politique agricole commune se mette en place :

1. S'agissant du financement, la Commission avait proposé que soit créé un Fonds, comprenant deux sections, le FEOGA-Garantie, qui avait vocation à financer les mesures de soutien des marchés, et le

³² Son « inventeur » était Berend Heringa, directeur des marchés, et ancien collaborateur de Sicco Mansholt à La Haye. C'est la raison pour laquelle le 1^{er} plan que développa la Commission dans les années 1958-1960, était connu sous l'appellation « la bible Mansholt-Heringa ».

FEOGA-Orientation appelé à financer les mesures structurelles et sociales. La Commission envisageait, dans le plan qu'elle présentait, l'autofinancement « agricole » de ce fonds, en d'autres termes la communautarisation des dépenses et des recettes : les revenus tirés des importations (des droits de douane et des prélèvements perçus aux frontières) devant servir à financer les exportations et les interventions (le stockage essentiellement).

Si cette manière de procéder pouvait donner satisfaction, dans l'ensemble, aux pays exportateurs (à la France et aux Pays-Bas notamment), les pays déficitaires, donc importateurs (comme l'Allemagne et surtout l'Italie) jugèrent cette proposition, à la fois totalement inéquitable - la charge du financement de la PAC reposant trop exclusivement sur eux - et dangereuse, aucune limite à la production n'étant alors prévue. Ces règles de financement posaient indirectement, entre autres, le problème du niveau commun des prix de soutien.

2. Il était évident que la constitution d'un marché commun agricole, basé sur un prix garanti (un prix d'intervention) exigeait l'établissement de **prix communs**, ou du moins que, dans une première étape, le rapprochement des prix soit enclenché. Tous les États membres, sans exception, étaient intéressés à cette question : si, en effet, la baisse des prix de soutien pouvait, chez certains d'entre eux comme l'Allemagne ou l'Italie, poser des problèmes d'ordre social, leur diminution pouvant entraîner une chute du revenu de leurs agriculteurs, politiquement inacceptable, ailleurs, en France ou aux Pays-Bas par exemple, une hausse des prix de soutien donnerait satisfaction aux producteurs mais certainement pas aux consommateurs et aux utilisateurs et pourrait affecter le niveau général des prix et en particulier le coût de la vie, cette hausse risquant, de plus, d'encourager le développement de la production et donc d'accroître les besoins de financement du FEOGA pour écouler les excédents.

La question des prix était la question majeure dont les ministres devaient débattre, sur la base d'une proposition de la Commission.

Le texte du 30 juin soulignait, au sujet du mécanisme des prix (Partie II, point 43) ce qui suit :

« Pour réaliser, dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs de la Communauté, la stabilisation nécessaire des marchés agricoles, l'influence des fluctuations excessives des prix du marché mondial sur les marchés agricoles de la Communauté doit être écartée.

« En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que les conditions de production et les caractéristiques des entreprises dans l'agriculture de la Communauté ne sont pas les mêmes que dans les pays extra européens, grands exportateurs agricoles. De plus, les prix des produits agricoles pratiqués sur le marché mondial sont encore souvent faussés par des mesures artificielles.

« C'est pourquoi, d'une manière générale, les prix des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté ne peuvent pas avoir le même niveau que celui constaté sur le marché mondial, mais doivent être stabilisés à un niveau supérieur. Tous les efforts doivent cependant être faits en vue d'améliorer les conditions de production et la productivité de l'agriculture de la Communauté et d'obtenir que les conditions du marché mondial soient normalisées.³³ ».

Sur ce chapitre des prix, la Commission concluait que, pour les produits les plus essentiels (les céréales notamment), la fixation d'un prix de soutien commun pouvait entraîner pour certains pays une baisse progressive des prix de soutien que recevaient leurs agriculteurs mais que, d'une part cette baisse se ferait progressivement, la période de transition durant jusqu'en 1967, et que d'autre part des mesures appropriées pourraient prises pour atténuer les effets négatifs de ces baisses.

En l'absence de propositions concrètes sur les moyens à mettre en place pour assurer, sur le plan politique et social, la nécessaire adaptation, aux conditions économiques nouvelles qui naîtraient de l'instauration de la PAC, de la plupart des exploitations agricoles européennes (la population active

³³ L'occasion est trop belle pour que nous ne mettions pas en exergue ces lignes et partant, notre regret que la Commission d'aujourd'hui n'ait pas repris, dans ses propositions de réforme de la PAC, un tel langage auquel aucun mot ou aucune virgule ne me paraît pouvoir être ajouté ou retranché.

agricole était alors de l'ordre de 16 236 000 personnes), ce n'était qu'au tout dernier moment que les ministres pouvaient faire preuve de témérité et de courage et tenter de corriger l'impact social et politique des mesures envisagées, en obtenant de leurs collègues, plus favorisés par la situation de leur agriculture, compréhension et renoncement à certains de leurs intérêts.

3. Les relations commerciales avec les pays tiers – troisième problème – étaient également un autre sujet de préoccupation... et de divergences. Si les négociations dites « du XXIV § 6 » avaient permis de faire avaliser au GATT le tarif extérieur commun, celles du Dillon-Round qui avaient suivi et portaient, comme les quatre précédentes négociations multilatérales, sur une baisse réciproque des droits de douane, étaient encore en cours à Genève. Le directeur Général Rabot (avec son Directeur Meyer-Burckart et son Chef de Division Jean-Marc Lucq) « ferrailait » toujours, en 1961, avec les autres parties contractantes du GATT pour faire admettre qu'une négociation tarifaire (une réduction des droits de douane et leur consolidation et le démantèlement des restrictions quantitatives) sur les produits agricoles communautaires ne pourrait s'engager qu'après la mise place de la PAC (qui interviendrait dans les prochains mois)³⁴.

Même si le Commissaire à l'Agriculture s'amusait à répondre à ceux qui, à l'intérieur de la Commission évoquaient quelque obstacle GATT au moment de la mise au point des propositions de la Commission : « *La GATT, la GATT, connais pas* », la majorité des États membres avait le regard tourné vers Genève, Washington, Wellington, Buenos-Aires ou Canberra, et demandait que soient maintenus « les courants d'échanges traditionnels » et développé le commerce mondial, ne cessant pas, de ce fait, de s'opposer aux Français, qui s'époumonaient à faire accroire que la « préférence communautaire » était la règle absolue.

Ce conflit³⁵ entre les défenseurs de l'article 39 et ceux de l'article 111 (ou plus tard, du 113), a longtemps pollué les travaux au sein du Conseil et exacerbé les tensions entre États membres, lors des négociations commerciales multilatérales à Genève et à la CNUCD et lors des élargissements successifs de la Communauté. Il fallut donc beaucoup de temps à la Commission pour convaincre le Conseil que les prélèvements à l'importation étaient « compatibles » avec les engagements pris au GATT, de même que les restitutions à l'exportation³⁶.

4. Dernier sujet, de nature politique, que le CSA hésita à aborder avant tout règlement global, **les questions d'ordre institutionnel**, que générait la mise en place de la PAC. Il ne s'agissait pas moins, en effet, que d'admettre un transfert de souveraineté nationale.

C'était une décision épineuse surtout avec un pays comme la France où « régnait » le Général de Gaulle. Jacques Mayoux nous a précisé (dans un entretien que nous avons eu avec lui 45 ans plus tard), les questions préalables posées aux négociateurs par le Général et son Premier ministre Michel Debré :

- « *Ainsi, en bref, dit le Général, nous en sommes au point où les prix agricoles, donc les revenus des 5 039 000 exploitants agricoles que compte la France, seront désormais fixés à Bruxelles* » ;
- « *Notre Gouvernement, donc, ne perdra pas seulement toute autonomie en la matière, mais abandonnera toute marge de manœuvre pour agir sur les coûts du panier de la ménagère ?* » ;
- « *Le sort de la paysannerie française serait dans les mains de Bruxelles, la politique commerciale agricole décidée par des technocrates apatrides ?* » ;
- « *Expliquez-moi, Monsieur le ministre de l'Agriculture, Messieurs, quel intérêt avons-nous à accepter de telles propositions !* ».

³⁴ Rabot sut patiemment calmer l'appétit des pays tiers et les appels aux concessions que lui « conseillaient » « *les petits indiens de l'intérieur ou ses belles-mères* » (comme il qualifiait les États membres) en menaçant « rondement » ses partenaires de la *Villa Le Bocage*, à Genève, d'établir un Waiver, comme les USA en bénéficiaient au GATT pour leurs produits, d'un Board comme le pratiquaient la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Australie ou l'Argentine, ou d'un commerce d'État utilisé en Hongrie ou en Pologne.

³⁵ « *Tel Ulysse, je n'écouterai pas les sirènes du bilatéralisme* » proféra, un jour, excédé des propos tenus par son collègue allemand, le ministre Pisani.

³⁶ On précisera, ici, que, lorsque nous avons été amenés à présenter, en 1965-1966, ces mécanismes au Comité II du Gatt (le Comité examinant les nouveaux mécanismes des échanges introduits dans les politiques agricoles), nous avons plaidé le fait que c'étaient des « *instruments sui generis* », compatibles avec les obligations de la Communauté ». Cette thèse a perduré, pour les prélèvements, jusqu'en 1994 (et en 1987 pour les restitutions).

La France – l'Allemagne partageait ce point de vue, mais pour des raisons différentes – aurait souhaité que le Conseil des ministres – ou, à la limite, pour certaines questions, le CSA – décide de tout ou contrôle toutes les initiatives et toutes les actions de la Commission.

Hommage doit être rendu à Edgard Pisani et à la poignée de hauts fonctionnaires qui, à l'Élysée, surent convaincre les autorités – fussent-elles des « monuments » comme de Gaulle – que sans abandon de souveraineté, sans décision supranationale, la PAC ne pourrait pas fonctionner et n'aurait pas été viable.

Tels étaient donc, début décembre 1961, les défis encore à relever.

Il faut reconnaître ici le rôle éminent joué par la Commission et en particulier Sicco Mansholt, le Commissaire à l'Agriculture, et la DG VI, pour aboutir, dans le peu de semaines qui restaient – un mois à peine seulement – à un accord sur l'adoption des premiers règlements créant des Organisations de marchés ou portant sur la concurrence en agriculture ou le financement de la PAC.

Force est d'admettre également que, sans la France – le seul pays réellement intéressé à la mise œuvre de la PAC (comme au moment des négociations du Traité de Rome) –, sans la détermination de sa délégation conduite par le bouillant ministre Pisani³⁷, avec en soutien une équipe de brillants hauts fonctionnaires, dont Jacques Mayoux, l'opération conduite par Commission eût échoué ou aurait été reportée « aux calendes grecques ».

L'Accord du 14 janvier 1962.

Comme nous l'avons vu précédemment, d'intenses négociations s'étaient déroulées à Bruxelles, entre septembre 1960 et la fin de l'année 1961, au niveau des experts, et au sein du CSA. Nous avons vu également, qu'au début de décembre 1961, nombre de problèmes « politiques » restaient sur la table des négociations, le sentiment généralement répandu à ce moment-là, étant que les Ministres ne sauraient rapidement les résoudre, de sorte que le passage à la seconde étape de la construction du Marché Commun puisse avoir lieu.

Le Conseil des ministres fut convoqué, pour une séance non-stop, à dater du 18 décembre 1961. La France y sera représentée par le ministre des Affaires étrangères, Maurice Couve de Murville, et le ministre de l'Agriculture, Edgard Pisani (« encadrés » par l'Ambassadeur Boegner et Jacques Mayoux, Olivier Wormser et Bernard Clappier).

La Présidence du Conseil est assurée par les Allemands. Le moins que l'on puisse écrire est que « nos cousins germains » ne comptaient pas, parmi les États membres assis à la table des négociations, au nombre des plus favorables à la mise en place de la Politique agricole commune. La Présidence pourtant « joua le jeu », s'appuyant, pour faire avancer le dossier, sur la Commission (elle-même usant et abusant de son droit d'initiative et multipliant les propositions) et sur la France qui disposait pour elle, et du droit (les demandes françaises de constitution d'OCM étaient conformes aux engagements pris dans le Traité), et du talent de ses ministres qui savaient se servir intelligemment du refus (plusieurs fois énoncé par leur Chef d'État) de passer à la deuxième étape de la construction européenne (dont le calendrier avait été accéléré, en mai 1960) si les premiers règlements n'étaient pas acceptés.

L'avant veille de Noël, le 23 décembre 1961, le ministre français des Affaires étrangères quitte la salle de réunion du Conseil, avec Wormser et Clappier. Il vient d'entendre le Président (allemand) du Conseil annoncer que les discussions devaient être interrompues, pour un temps non précisé, pour cause de consultations, à Bonn, avec le Chancelier. La réalité était tout autre, nous l'avons vu : Noël étant dans son pays, une fête de famille sacrée, le président devait, comme c'est la tradition dans sa région, aller dresser le sapin de Noël. Cette annonce avait été faite, alors que Couve de Murville venait pourtant, une nouvelle fois, de mettre en garde ses collègues sur les risques d'un report des pourparlers, celui-ci signifiant la renonciation pure et simple du calendrier de mise en œuvre des engagements arrêtés d'un commun accord entre les Six et surtout au plus haut niveau, entre de Gaulle et Adenauer.

On apprendra plus tard que Bernard Clappier et Olivier Wormser avaient demandé à Jean Monnet (par l'entremise de Jean-François Deniau), avec l'approbation de Couve de Murville (et sans doute de l'Élysée),

³⁷ Préfet de la Haute-Marne, le département où se situe Colombey-les-Deux-Eglises, Edgar Pisani prit ses fonctions rue de Varenne le 25 août 1961 ; il remplaça Henri Rochereau, dont le départ avait été décidé par le Général après qu'il eût demandé aux négociateurs français, et en particulier à Jacques Mayoux, s'il faisait l'affaire et qu'il lui fût répondu « non ».

d'intervenir auprès des Américains pour que ceux-ci obtiennent du Chancelier lui-même, la reprise « dans l'heure » de la session du Conseil. Ce fut chose faite, la séance reprit, mais la pendule fut arrêtée. Ce fut la concession faite par les Français au Président du Conseil pour lui permettre, non de chercher à nouer des compromis dans les volutes des cigares et cigarettes froides fumés dans les couloirs du *Ravenstein* ou du café (allongé) servi en salle du Conseil, mais de fêter Noël en famille.

Après les fêtes, les travaux reprirent dans la même fièvre, mais avec, cette fois-ci, la ferme intention de conclure. Plus de quinze jours de discussions furent encore nécessaires. Ce n'est, en effet, que le 14 janvier 1962 au matin que le président du Conseil et le Président de la Commission (qui avait rejoint la salle de réunion depuis 11h00, la veille) annoncèrent solennellement à la presse du monde entier les dispositifs essentiels des **six règlements portant organisation commune de marché dans les secteurs des céréales et des « produits dérivés » – de la viande de porc, des œufs et des volailles – des fruits et légumes et du vin**. Le compromis du Conseil définissait également les principes de financement des OCM qui avaient été retenus, les règles communes de concurrence, ainsi que les engagements pris d'arrêter, dans les prochains mois (avant le 31 juillet), les règlements relatifs au riz, aux produits laitiers, aux bovins et à la viande bovine, au tabac, aux corps gras et au sucre (ce dernier avant le 31 octobre).

Notre propos ici n'est pas de décrire, dans le détail, le contenu de ce qu'il a été convenu d'appeler, à l'époque, « la Charte agricole du marché commun ». Nous indiquerons ici la justification de cette expression ; elle tenait aux éléments factuels suivants :

– Les six règlements apportaient la démonstration éclatante que dans le secteur agricole, un marché commun pouvait être mis en place, avec une réelle libre circulation des produits.

Pour tous les produits, les échanges intracommunautaires (et ceux avec les pays tiers) étaient libérés. Étaient supprimés tous les obstacles (les droits de douane, les contingents, les régimes obligatoires et/ou prioritaires de la production nationale, les prix minima, les contrats à long terme, les monopoles de commerce extérieur, etc.) interdisant ou limitant l'accès du marché d'un État membre aux produits provenant d'un autre État membre (ou interdisant ou limitant l'accès dans tous les États membres aux produits d'origine pays tiers). Tous ces « instruments du passé », comme Mansholt les qualifiait, étaient remplacés, pour les céréales et les produits dérivés des céréales (les œufs, les porcs et les volailles), par un seul instrument, un prélèvement à l'importation (dont le mode de calcul variait selon les produits).

Pour d'autres produits, pour les fruits et légumes et le vin, les droits de douanes étaient conservés, (avec, pour le premier groupe de produits, des calendriers d'importation qui étaient en vigueur), pour le vin et pour les deux secteurs un mécanisme de contrôle de qualité, des normes de qualité, dans les fruits et légumes déterminant les produits pouvant faire l'objet d'échanges. Il fut néanmoins décidé que, dans ce secteur, le marché unique serait constitué progressivement : (i) au plus tard le 1^{er} juillet 1962 pour les produits de haute qualité, dite « qualité extra » ; (ii) au 1^{er} janvier 1964, pour la « qualité « I » ; (iii) et au plus tard le 1^{er} janvier 1966, pour la qualité « II ».

L'objectif recherché, dans le secteur du vin, étant de stabiliser les marchés et les prix, il fut convenu d'adapter les ressources aux prix, grâce, notamment, à l'instauration d'une politique de qualité. Mais il fut décidé pour ce faire, d'aller plus loin ; d'où les décisions d'instaurer un cadastre vitivinicole dans les pays producteurs, avant le 30 juin 1963, d'obliger ces pays de faire chaque année une déclaration des quantités de vin et de moût produites et, pour le Conseil, d'arrêter avant le 1^{er} janvier 1963 une réglementation pour les « vins de qualité en provenance de régions déterminées ».

Les six règlements adoptés

- couvraient plus de 53% de la production agricole communautaire ;
- représentaient tous les types d'OCM qui pourraient être choisis ;
- étaient censés comprendre tous les mécanismes auxquels il pouvait être recouru pour l'établissement de l'une ou l'autre OCM ;
- comportaient, tous, une clause de sauvegarde (compatible avec l'article XIX du GATT), dont il faut retenir qu'elle n'avait été prévue initialement par la Commission, mais qu'elle fut imposée par... l'Allemagne³⁸

³⁸ L'Allemagne n'admit pas facilement que tous les instruments de protection qui existaient, notamment ceux à l'importation (de toutes provenances ou origines) fussent remplacés par le prélèvement ; elle souhaitait vivement que son système de garanties pour ses producteurs et surtout les contingents ou autres prix minima soient conservés.

- étaient complétés par d'autres décisions et mesures devant les accompagner, qui portaient sur le financement de la PAC et sur les règles de concurrence.

- Au surplus, était confirmée l'importance de la politique structurelle. Mais, une toute petite place avait été réservée, à ce sujet, dans les propositions que la Commission avait déposées. Cette dernière avait pu mesurer en effet, dans les pré-discussions, que les États membres souhaitaient rester responsables à part entière des mesures socio-structurelles. Elle n'en fit pas moins admettre, par le Conseil, que chaque année, des recommandations seraient faites pour activer les projets, qu'un financement communautaire pourrait être envisagé et que surtout un tiers du budget du FEOGA serait consacré à ce type d'actions ; ce dernier engagement est resté lettre-morte.

Mais, si échec il y eut, le 14 janvier 1962 – qui a déterminé, pendant un grand nombre d'années – la conduite et la vie de la PAC c'est bien sur le volet structurel de la PAC.

Il est vrai qu'à l'occasion de la négociation du Traité de Rome, cette question n'avait été que partiellement retenue par ses auteurs. A la Conférence de Stresa, en revanche, au vu de la photographie de l'agriculture européenne, sans concession, qu'avait présentée la Commission, les grands retards de compétitivité de l'agriculture européenne avaient été stigmatisés et analysés. L'adoption de mesures structurelles fortes était donc apparu nécessaire, aussi indispensable que l'adoption des mesures de marché. Et ce d'autant plus qu'un grand nombre de participants à cette Conférence avaient été convaincus par la Commission qu'en promouvant des mesures structurelles, la Communauté pourrait conduire une politique de prix de soutien plus modérée. Mais, au Conseil, on a dû constater que ces réflexions émises à Stresa ont été vite oubliées chaque État membre souhaitant préserver « son portefeuille » de mesures socio-structurelles, celles-ci relevant de « son » domaine d'action.

Cet échec n'apparut pas de suite, au 14 janvier 1962. Sa démonstration fut faite quelques années plus tard, au moment de la première fixation des prix communs. Toujours est-il que l'échec sur ce point a été lourd, très lourd de conséquences. En effet, les prix communs des céréales ont été fixés à un niveau trop élevé, le développement ultérieur de la PAC s'en est trouvé handicapé, rapidement pourrait-on ajouter, puisque dès 1968/69, les premiers excédents étaient apparus.

Comme on le sait, les textes des règlements et décisions de tous ordres adoptés par les ministres au matin du 14 janvier 1962 et les déclarations à inscrire au PV de la réunion³⁹ durent « passer à la moulinette » des juristes-linguistes, avant d'être formellement adoptés par le Conseil, pour publication au Journal Officiel des Communautés (JOCE).

Le Paquet adopté par le Conseil le 14 janvier 1962 ne fut donc publié qu'au JO du 14 avril 1962. Ainsi :

- le règlement Céréales, sous le n° 19 ;
- le règlement Viandes de Porc, sous le n° 20 ;
- le règlement Œufs, sous le n° 21 ;
- le règlement Volailles, sous le n° 22 ;
- le règlement relatif au Financement, sous le n° 25 ;
- Le règlement Concurrence, sous le n° 26.

Dès l'adoption de ces règlements, le 14 janvier, la Commission commença à préparer tous « les règlements d'application de la Commission » et à les examiner en groupes d'Experts nationaux.

Venant des principaux ministères : des Finances (plusieurs directions), des Affaires étrangères, de l'Agriculture (tous les services), les Experts français travaillaient sous l'autorité de Jacques Mayoux, du SGCI, celui-ci réunissant les fonctionnaires appelés à se déplacer à Bruxelles, le samedi matin, au quai

L'Allemagne ne plia que pour autant que soit intégrée dans chaque règlement, en contrepartie de l'ouverture des marchés nationaux, une clause de sauvegarde s'appliquant dans les échanges intra (pendant la période transitoire) comme dans ceux extra.

³⁹ Le Relevé des déclarations faites par les ministres et la Commission sont d'une grande importance : ce peut être un engagement pris par la Commission de faire telle ou telle proposition ou de tenir compte dans la réglementation de la Commission à venir de tel ou tel point particulier ; ce peut être le texte d'une réserve sur un point faite par la Commission ou, le plus souvent, un État membre ; ce peut être une explication de vote, etc.

Branly, pour faire rapport sur les réunions auxquelles ils avaient participé toute la semaine et pour entendre les instructions à suivre la semaine suivante.

C'est bien évidemment le secteur des céréales – le modèle des OCM – qui retenait le plus l'attention des réunions du SGCI, le samedi matin. Aux fonctionnaires provenant des ministères, s'ajoutaient les agents de l'ONIC, l'Office Interprofessionnel des Céréales.

C'est à cette époque que dut être réglée la querelle née entre services, à propos notamment de la gestion des instruments nouveaux que la PAC avait créés, à savoir les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation. De Montrémy, le Directeur général des Douanes et Droits indirects trouvait tout à fait normal que sa DG s'en occupât, l'Agriculture, ou plus exactement l'ONIC entendait en revanche obtenir cette compétence. Pompidou, tel Salomon, trancha : de Montrémy obtint la responsabilité des prélèvements et Templier, le DG de l'avenue Bosquet, celle des restitutions à l'exportation.

L'achèvement de la première PAC.

L'encre des règlements de base et de leurs règlements d'application était à peine sèche que le dépôt de **la candidature du Royaume-Uni** ressuscita une crise qui faillit ébranler la cohésion du Marché Commun et remettre en cause la PAC, une année à peine après sa naissance.

Cette demande d'adhésion était, en effet, lourde de conséquences. Comme on le trouve écrit dans un article intitulé « **Politique Agricole Commune** » publié par la Revue française le 25 juin 1964, les questions suivantes se posaient :

« La Grande-Bretagne adhérerait-elle sans réserves au Traité de Rom ?, Acceptait-elle toutes les clauses de ce Traité ? C'était là un ferment prodigieux pour le Marché Commun agricole, un gage de réussite et de son harmonie ; la Grande-Bretagne n'est-elle pas le pays qui importe la plus grande quantité de produits agricoles ? N'offre-t-elle pas à une production européenne menacée de devenir excédentaire, les débouchés les plus sûrs ? Demandait-elle en revanche des compensations, des accommodements ? La Grande-Bretagne risquait d'ouvrir une brèche dans le Traité et risquait de porter atteinte à l'esprit comme à la lettre de ce Traité.

« Or, précisément la Grande-Bretagne soumettait son entrée dans le Marché Commun à l'acceptation par les Six États Membres de toutes sortes de conditions particulières ; en bref, elle réclamait un statut spécial : habituée à s'approvisionner à bas prix sur le marché mondial, ce qui lui permettait tout à la fois de maintenir ses liens traditionnels avec les pays du Commonwealth et de subventionner ses propres producteurs, il lui paraissait en effet difficile de s'accommoder du système de prix établi par les Six... ».

Face à cette position, le Général de Gaulle n'estima pas utile que soient même engagés les préliminaires d'une négociation d'adhésion et usa de toute son autorité pour que l'entreprise de la PAC soit parachevée.

Ce fut pourtant dans ce climat peu favorable à un accord que le **nouveau train d'OCM qui devait encore être adopté, le fut le 23 décembre 1963.**

Les organisations communes de marché adoptées le 14 janvier 1962 couvraient 53 % de la production communautaire. Les **trois nouvelles OCM qui furent adoptées par le Conseil en décembre 1963, celles du riz, de la viande bovine et des produits laitiers** allaient permettre d'atteindre près de 85 %.

Les mêmes mécanismes que ceux retenus en 1962 pour les céréales et les produits dérivés des céréales ayant été proposés par la Commission pour ces trois nouveaux secteurs, on aurait donc pu penser que la tâche des ministres se serait trouvée simplifiée. Pourtant, il fallut encore négocier deux ans durant et risquer maintes fois la rupture, pour parvenir à un accord.

L'explication de ces difficultés est simple : ces nouvelles OCM portaient sur les problèmes les plus épineux qui soient, ce qui entraîna des difficultés techniques supplémentaires majeures.

Le lait est, à cet égard, exemplaire. C'est une des principales sources de revenus des exploitants agricoles communautaires, notamment pour les petites exploitations familiales. C'est un des secteurs, dans la CEE, où le risque d'excédents est le plus fort⁴⁰, et – c'était « monstrueux » (sic) – la presse spécialisée

⁴⁰ « *L'imbroglio agricole du Marché Commun* », rédigé par Adrien Zeller (avec Jean-Louis Giraudy, journaliste à l'époque), stigmatisant, entre autres, les excédents de beurre, date de 1969.

agricole soulignait qu'en 1962, la France avait dépensé plus de 1,8 milliard de FF en aides. Enfermée longtemps dans la technique, la négociation finale porta sur le politique : comment faire, compte tenu du prix du lait et des principes et mécanismes très différents d'un État membre à l'autre ? Le couple Mansholt-Pisani fit là également merveille, pour amener leurs collègues à un accord.

Le secteur de la viande bovine présentait moins de disparités de régimes et moins de difficultés à résoudre, du fait des prix à peu près équivalents qui existaient chez les Six, le seul problème réel étant les importations qu'il fallait organiser, la CEE étant importatrice nette.

Pour le riz, la France (avec la Camargue), et l'Italie (avec la plaine du Pô), étaient les deux seuls États membres à vouloir protéger leur production, l'importation étant de règle pour les autres qui ne souhaitaient pas, au départ, que s'exerce le jeu de la préférence communautaire.

Ce même 23 décembre, le Conseil a également adopté, **dans le secteur des matières grasses**, une résolution qui donnait une idée claire, à la fois, des problèmes à résoudre (la définition des rapports souhaitables entre les huiles et matières grasses d'origine végétale et marine et les produits laitiers ; la politique pour l'huile d'olive ; le traitement à réserver aux graisses et huiles oléagineuses d'origine ACP et pays tiers) et de la future OCM qui pouvait être mise en place (politique de bas prix ; aides directes aux triturateurs et huiliers ; perception d'une taxe de 0,14 DM sur chaque tonne produite de margarine⁴¹).

L'OCM sucre a été renvoyée à plus tard, bien que la Commission ait fait une proposition, les ministres demandant des études complémentaires et l'examen du tout par les experts nationaux. Ces derniers se mirent au travail sur le sujet, pour la première fois, le 4 mai 1964, le même jour étant ouvertes à Genève les négociations du Kennedy Round.

C'est sous l'expression franco-française de « **La nuit des céréales** » que figure, dans l'histoire communautaire de la PAC, la négociation sur la fixation des prix communs des céréales, ceux-ci ayant conditionné les prix communs des autres produits... et obéré les développements futurs de la PAC.

On était en pleine discussion au CSA et au Conseil sur les trois nouvelles OCM, lorsque Sicco Manholt saisit ses collègues de la Commission d'une proposition visant à introduire un prix commun pour les céréales (blé, orge, seigle et maïs). « Contre toute attente » pouvons-nous ajouter et ce, en effet, pour deux raisons : Jusqu'alors, jusqu'en octobre 1963, la Commission (y compris le Commissaire à l'Agriculture) ne souhaitait pas que cette question fût traitée avant la fin de la période de transition, et parce que, d'autre part, le Président Hallstein et son collègue von der Groeben (en résonance tous deux avec Bonn) ne souhaitaient pas qu'un prix commun soit fixé sans que de « *larges compensations* » soient allouées aux exploitants dont leurs prix garantis devaient baisser. Si notre mémoire est fidèle, nous nous souvenons que Mr. Rabot nous confia, quelques années après, que même à l'intérieur de la DG VI, la belle unanimité d'autrefois avait été rompue, le directeur Meyer-Burckardt s'opposant à cette proposition et le néerlandais Berend Heringa se demandant ouvertement s'il était approprié de créer un conflit politique avec les Allemands.

En dépit de ces oppositions et réticences, Sicco Manholt (le Directeur général Rabot en appui) était décidé à faire passer sa proposition pour application dès la récolte 1964, considérant que l'uniformité des prix des céréales aiderait à une harmonisation sociale. Il présenta un premier texte en Commission, au mois d'octobre 1963, puis un second texte, celui-là définitif, au mois de novembre⁴², sur lequel il obtint un vote favorable du Collège.

Au Conseil des ministres, le conflit reprit à nouveau, les Allemands, par la voix de leur ministre de l'Agriculture Werner Schwarz, marquant de manière très ferme leur opposition à cette proposition.

Le Chancelier Erhardt écrivit ainsi, en mars 1964, que : « *Les prix actuels des céréales en Allemagne ne seraient pas excessifs eu égard aux rapports de production et de coûts. Le Gouvernement fédéral n'approuvera donc aucune diminution de prix pour les campagnes céréalières 1964 et 1965.* » Il ajouta : « *Je suis également dans l'impossibilité à ce jour d'indiquer pour les prochaines années la date et*

⁴¹ Les journaux du 22 décembre 1963 publiaient à leur Une : « La margarine fera-t-elle échouer le Marché Commun ? » Les Néerlandais s'étaient opposés à cette taxe, pourtant minime, parce que entravant le commerce de graines oléagineuses avec les pays tiers.

⁴² COM (63) 430 du 11 novembre 1963.

*les conditions auxquelles la République Fédérale d'Allemagne pourrait être disposée à adopter d'autres dispositions sur cette question*⁴³. »

Fort de l'appui de son Chancelier, Werner Schwarz fit savoir à ses collègues du Conseil et à la Commission qu'une réduction de prix (beaucoup moins ample) pourrait être acceptable, si des compensations annuelles de l'ordre de 700 000 000 de DM, jusqu'en 1970, étaient octroyées aux agriculteurs allemands.

Cette demande eut le don de faire sortir de leurs gonds les Pays-Bas, qui souhaitaient une baisse de prix drastique et ne voulaient pas d'engagements dispendieux, et les Français qui marquèrent leur satisfaction, estimant, pour leur part, que cette proposition était la conséquence logique du « contrat de mariage - agriculture contre industrie » qu'en 1958, le Général de Gaulle avait conclu (... ou pensait avoir conclu) avec le Chancelier Adenauer, les Allemands ne pouvant tout obtenir. La France se montra d'autant plus opposée à toute idée d'allouer des aides directes compensatoires aux agriculteurs allemands que, les refusant pour eux, elle fermait la porte au Royaume-Uni, désireux de maintenir plus ou moins son régime de soutien (prix bas + *deficiency payments*). L'Italie vint troubler les négociations (qui avançaient lentement), en exigeant de nouvelles dispositions pour les fruits et légumes et en proposant le report de la date d'entrée en vigueur des prix communs.

Le GATT, pour une fois, servit la cause de la Commission et des Français et Néerlandais. Les nouvelles Négociations commerciales multilatérales auxquelles tenaient les Allemands – celles qu'on appellera, par la suite, le Kennedy Round – venaient d'être lancées à Genève. Le Commissaire à l'Agriculture (inspiré par son Directeur général) démontra à ses collègues du Conseil que l'on ne saurait à Genève négocier les niveaux de protection des produits agricoles communautaires (notamment les prix des céréales), si les prix communs n'étaient pas préalablement définis. Il ajouta même – et le fit savoir – qu'il doutait de la volonté des Allemands de permettre à la Communauté de faire des concessions. La France, y ajouta son « grain de sel » : le 21 octobre (1964), elle publia une déclaration, en forme d'ultimatum, où il était écrit que :

« La France cesserait de participer à la Communauté économique européenne si le marché commun agricole ne s'organisait comme il avait été convenu qu'il s'organiserait... Il s'agit de la réaffirmation catégorique d'une attitude qui a toujours été celle de la France... Il n'y a pas de possibilité de négocier utilement avec les États-Unis tant que la Communauté économique européenne, agriculture comprise, n'est pas organisée complètement. Ces deux problèmes sont essentiels, et la France tiendra bon ».

Le 15 décembre 1964, le Conseil se réunit « en restreinte » (seuls Mansholt et les six Ministres⁴⁴), « pour la dernière fois » se dit-il dans les couloirs du *Ravenstein*. Le Commissaire à l'Agriculture n'essaya pas de dramatiser l'enjeu ; il s'acharna à convaincre les ministres du bien-fondé de sa position. Les réunions communes et les « séances- confessionnal » (une autre pratique, inaugurée en 1961-62, chacun des ministres étant appelé à tour de rôle à expliquer, en tête à tête, la position dernière ou ultime de son Gouvernement) se succédèrent tout l'après-midi. En début de soirée, lors d'une suspension de séance (il y en avait déjà eu de nombreuses), Sicco Mansholt fila avec ses deux plus proches collaborateurs (Rabot et Heringa) dans un restaurant situé au *Sablou* où, entre deux plats (et deux verres), les Trois concoctèrent un dernier compromis que nous pouvons résumer de la sorte : la date de mise en vigueur des prix communs serait 1967 (et non plus 1964), une petite compensation serait admise, les négociateurs communautaires au Kennedy Round seraient appelés à rejoindre Genève, avec une proposition de négociation⁴⁵ et la Commission serait invitée à déposer rapidement sur la table du Conseil une proposition sur le financement de l'agriculture pour la période allant jusqu'au 1^{er} janvier 1970 (une décision devant être prise au plus tard pour le 1^{er} juillet 1965).

Au retour, en séance, Mansholt expliqua solennellement et gravement qu'il présenterait une solution de compromis – « *la der des der* » – comme il précisa, et à condition qu'il n'y ait pas de discussion sur ce texte. Tous les ministres acceptèrent la procédure. Le compromis ronéoté est distribué et expliqué, ligne par ligne. Sentant, après le premier tour de table de réactions que le Secrétaire allemand pourrait avoir encore des doutes et voudrait quelques aménagements, le Commissaire à l'Agriculture dit : « *C'est oui ou non* ». Les

⁴³ Cité dans Muller-Roschach, H : « *Die deutsche Europapolitik – 1949-1977* ».

⁴⁴ Le ministre Schwarz s'était fait remplacer par son Secrétaire d'État, Rudolf Hüttebräuker.

⁴⁵ Sous la direction de Rabot, une proposition de négociation – la proposition dite du « montant de soutien » sera présentée quelques semaines après, élaborée par toute une équipe de fonctionnaires de la DG VI dirigée par Pierre Malvé. Côté Français, la délégation était composée de Jean-Pierre Chevènement, du baron Seillières et de Lionel Jospin ... Trois jeunes énarques qui feront parler d'eux quelques années plus tard.

ministres rejoignirent alors leur délégation pour discuter du compromis avec leurs collaborateurs et consulter par téléphone leur capitale. Le jour se lève (nous sommes en décembre, donc c'est tard), lorsque tous les ministres donnent leur consentement à la proposition présentée par la Commission.

Le marché unique agricole était né, à l'aube du 16 décembre 1964. Il entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1967, avec trois ans d'avance sur la date initialement prévue qui était le 1^{er} janvier 1970.

Mais, le bel enthousiasme communautaire des 15 et 16 décembre 1964 sera de très courte durée. La proposition de financement que la Commission devait présenter au Conseil dans les premiers mois de 1965 provoquera une crise grave, connue sous le nom de « *La Crise de la Chaise Vide* »...qui se terminera par « *Le compromis de Luxembourg* ».

Ainsi s'achèvent la naissance et les premiers pas de la PAC.

Une autre période, la deuxième, s'ouvre en 1965 pour se terminer avec la Réforme de 1992. Elle sera aussi intense, aussi captivante et aussi riche d'enseignements que la première étape, avec une Commission plus que jamais au centre du jeu, et un Conseil des ministres, chaque mois un peu plus exigeant, qui sera appelé à décider du sort de l'agriculture européenne et de ses paysans.

Avant de clore cet article consacré à la première étape de la construction de ce « monument européen » qu'est la PAC, nous souhaiterions rendre un vibrant hommage à toutes celles et à tous ceux qui, Chefs d'État, Ministres, Commissaires, fonctionnaires, nationaux ou européens, et professionnels, ont écrit une ou plusieurs lignes de cette fabuleuse page d'histoire.

Leur rôle à toutes⁴⁶ et à tous fut éminemment exceptionnel.

Et pourtant, il nous est, donné de lire ou d'entendre aujourd'hui, au sujet du travail qu'ils ont entrepris, beaucoup de critiques plus malveillantes les unes que les autres. Nous les dénonçons fermement, non parce que nous fûmes personnellement, à notre modeste niveau, un des participants tardifs à l'aventure de cette naissance, mais parce que c'est grâce aux dirigeants de l'époque, qui avaient une vision claire et non primesautière de ce qu'il était nécessaire et possible d'entreprendre, grâce à leurs collaborateurs talentueux et dévoués, grâce à l'intelligence de toutes et de tous, grâce à leur opiniâtreté et grâce surtout à leur foi en une Europe forte et indépendante, que l'agriculture européenne est devenue ce qu'elle est aujourd'hui - à savoir une des plus puissantes et des plus performantes au monde - que les agriculteurs et les éleveurs européens peuvent continuer de remplir la mission de produire qui leur a été tracée, et que tous les citoyens (ou presque tous) de notre vieille Europe mangent à leur faim, des produits sains et de qualité. Et c'est à la PAC que ces pionniers ont construite, que nous devons d'avoir appris ce qu'est la solidarité en Europe, sans laquelle cette dernière ne serait pas aujourd'hui.

⁴⁶ Les femmes ne furent peut-être pas nombreuses dans les réunions officielles, mais toutes, femmes de ministres ou de fonctionnaires, surent seconder leur mari, toutes acceptant que leur seconde compagne fût l'Europe...