

Mémoire du Secrétariat général du Conseil de l'Europe sur l'unification des marchés agricoles européens (19 mars 1954)

Légende: Le 19 mars 1954, le Secrétariat général du Conseil de l'Europe adresse au Comité des ministres un mémoire détaillé qui retrace les efforts menés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en faveur de l'unification des marchés agricoles en Europe.

Source: Conseil de l'Europe - Comité des ministres. CM (54) 53 Or.fr. 19.03.1954. Strasbourg.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_du_secretariat_general_du_conseil_de_l_europe_sur_l_unification_des_marches_agricoles_europeens_19_mars_1954-fr-738caa8a-b69e-4df2-8859-1f9e7b767f5e.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Mémorandum du Secrétariat général du Conseil de l'Europe sur l'unification des marchés agricoles européens (19 mars 1954)

Dix-neuvième réunion des délégués des ministres
Unification des marchés agricoles européens

Introduction

Le Comité intérimaire, créé par la Conférence européenne sur l'organisation des marchés agricoles en Europe, vient de terminer ses travaux.

Selon le mandat qui lui avait été donné, le Comité intérimaire, se basant sur les documents recueillis, et analysés, précise dans un rapport d'ensemble adressé à tous les Etats participants :

" - les modalités d'organisation des marchés agricoles européens et les modalités d'unification de ces marchés ;

- les structures et les pouvoirs des institutions nécessaires pour remplir les fonctions d'organisation et d'unification prévues ;

- les liens à établir entre les pays participant à l'organisation et les pays tiers qui, sans vouloir participer pleinement à l'organisation, accepteraient de s'y associer, et les liaisons à établir avec les pays tiers non associés."

Il paraît nécessaire, avant d'étudier les travaux du Comité intérimaire et les solutions proposées à la Conférence des Ministres de l'Agriculture à venir, de rappeler dans quelles conditions et par suite de quelles circonstances les Etats européens ont été amenés à poser la question de l'unification des marchés agricoles.

I. - Évolution historique de la question

L'organisation des marchés agricoles communs sur le plan européen a été recommandée par plusieurs organisations professionnelles et plusieurs gouvernements depuis 1949.

C'est en effet en avril 1949, à la Conférence de Westminster, que la commission de l'agriculture du Mouvement Européen a recommandé d'étudier les mesures à prendre pour promouvoir une politique européenne concernant la production et la distribution des produits agricoles, et de proposer des mesures propres à régulariser les marchés européens ; certains organismes étant éventuellement chargés de procéder aux opérations de distribution internationale pour le compte des autorités européennes.

Reprenant cette idée dès sa première session en août et septembre 1949, l'Assemblée Consultative de Strasbourg chargeait sa commission des Affaires économiques d'examiner "les mesures propres à régulariser le marché européen des produits agricoles".

Quelques mois plus tard, le Gouvernement français, le 9 mai 1950, proposait aux pays européens de mettre en commun leur production de charbon et d'acier et d'en confier la gestion à une Haute Autorité de caractère supranational.

Cette initiative, qui marquait un changement de méthode dans l'élaboration de l'Europe unifiée, eut dans le domaine agricole les conséquences suivantes :

Le 7 juin 1950, à l'occasion de la 4ème Assemblée Générale de la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (F.I.P.A.), tenue à Saltsjobaden en Suède, les représentants des organisations professionnelles agricoles françaises et allemandes, constatant le caractère complémentaire des économies des deux pays, signaient en commun une déclaration en faveur de la création d'un marché agricole commun franco-allemand.

La même année, le 12 juin, une proposition de loi était déposée sur le Bureau de la Chambre des Députés, en vue d'inviter le Gouvernement français à prendre l'initiative d'une organisation européenne des marchés.

Le 26 août 1950, l'Assemblée Consultative de Strasbourg adoptait un rapport sur la politique agricole présenté par M. Longchambon.

En novembre 1950, le Ministre de l'Agriculture des Pays-Bas, M. Mansholt, exposait devant la Fondation Hollandaise de l'Agriculture un plan d'intégration agricole de l'Europe occidentale "propre à permettre un accroissement de l'efficacité de l'agriculture des pays de l'Europe occidentale appelés à contribuer à l'établissement de l'économie européenne".

Cependant, la Commission spéciale de l'Agriculture du Conseil de l'Europe mettait à son ordre du jour l'étude de l'Organisation des Marchés et désignait un rapporteur.

En mars 1951, le Ministère des Affaires Etrangères français demandait au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de proposer, au nom du Gouvernement français, aux pays membres de l'O.E.C.E. la réunion d'une conférence chargée d'étudier les possibilités d'une organisation des Marchés agricoles européens.

Cette initiative n'eut pas de suite.

Le 1er décembre 1951, l'Assemblée Consultative, après sa Commission spéciale de l'Agriculture, approuvait le principe du rapport de M. Charpentier et votait la Recommandation 8 (AS (3) 4). Un contre-projet présenté par M. Eccles, député britannique, n'avait pas été adopté par la Commission.

Quelques mois plus tard, le Gouvernement français reprenait son projet primitif et, le 14 décembre 1951, adressait, directement cette fois, une nouvelle invitation à tous les pays adhérant à l'O.E.C.E., en vue d'une Conférence préparatoire sur l'organisation des marchés agricoles européens.

Cette Conférence était fixée au 25 mars 1952, à Paris.

Sur le plan professionnel, la Confédération Européenne de l'Agriculture (C.E.A.), lors de son assemblée générale en septembre 1951 à Venise, après avoir examiné les différents projets connus, déclarait que "la collaboration économique et la libération des échanges agricoles entre les pays de l'Europe occidentale pourra concourir au maintien de la prospérité de la population agricole des Etats européens".

Cette même organisation, l'année suivante, lors de son Congrès à Wiesbaden, confirmait sa position.

De son côté, le Comité Européen de la F.I.P.A. mettait à l'étude l'organisation des marchés agricoles.

Le 25 mars 1952 se réunissait à Paris la Conférence préparatoire sur l'organisation des marchés agricoles, à laquelle assistaient les pays membres du Conseil, le Portugal, la Suisse et l'Autriche.

Le Conseil de l'Europe n'avait pas été invité à participer à cette Conférence.

Au moment de leur réunion, les Ministres de l'Agriculture se trouvaient en présence d'un certain nombre de projets ou plans, largement diffusés par la presse professionnelle.

Il ne paraît pas nécessaire de les analyser ici, mais d'en rappeler simplement, à titre d'information, les grandes lignes directrices.

II. - Les plans en présence

Ces plans étaient les suivants : Plan Mansholt, Plan Charpentier, Plan Eccles, Memorandum du Gouvernement français.

Il est à noter qu'aucun d'eux ne fut pris en considération, mais les idées qui les inspiraient servirent de principes directeurs.

1. Plan Mansholt

(a) Pour M. Mansholt, l'unification du marché en Europe signifie un échange plus libre des produits agricoles. Cependant, pour son auteur, il convient de tenir compte des conditions particulières de l'agriculture, de la prédominance de la petite ferme et de l'importance des besoins d'approvisionnement.

(b) Pour assurer une garantie de revenus minimum et intensifier la production, il sera nécessaire de stabiliser les prix. Une Haute Autorité fixera les prix commerciaux pour les échanges intra-européens.

(c) L'importation en provenance des pays extérieurs sera placée sous un régime coordonné.

(d) Enfin, un organisme européen sera chargé de la mise en application des débuts de l'intégration. Cet organisme sera supranational.

2. Plan Charpentier

(a) Une Haute Autorité est instituée. Son objectif final est l'unification du marché agricole où les marchandises circulent librement. Cet état de choses doit être atteint par étapes.

(b) La première étape consiste à prendre des mesures d'assainissement des marchés agricoles.

(c) Dans la 2ème étape, on déterminera un prix européen pour chaque produit avec un prix maximum et un prix minimum. Ce prix européen correspondra au coût moyen des pays producteurs européens. Des perceptions compensatrices seront établies, égales à la différence entre le prix européen et chaque prix intérieur. Les protections nationales subsisteront donc, mais les contingentements seront supprimés. Les droits sont perçus et déterminés par la Haute Autorité.

(d) Au cours de la 3ème étape, la Haute Autorité coordonne les programmes nationaux. Elle développe une politique d'investissement et de crédits.

(e) Au cours de l'étape finale, l'unification totale des marchés s'accomplit et la Haute Autorité harmonise graduellement les frais de production, les charges fiscales et sociales. Il y a désormais un libre échange des produits agricoles (AS (3) 4).

3. Plan Eccles

Ce plan est une réponse à la proposition du plan précédent.

Pour M. Eccles, la tâche principale de l'Autorité à constituer serait de "procéder en remplacement de l'O.E.C.E. à l'examen de la production nationale et des programmes d'importation et de faire aux gouvernements, aux producteurs et aux négociants des recommandations tendant à la rationalisation et à l'expansion de ces programmes."

L'Autorité instituée est ainsi intergouvernementale, composée de représentants des gouvernements et des organisations de producteurs, ne pouvant décider qu'à l'unanimité.

Pour M. Eccles, l'intégration semble attrayante, mais pour des raisons pratiques, d'ordre économique et social, la résistance sera si vive qu'il est douteux qu'un organisme supranational sera jamais mis sur pied avec des pouvoirs suffisamment étendus pour agir avec succès.

En résumé, M. Eccles fait appel à la bonne volonté et à la persuasion pour réaliser un marché commun.

4. Plan du mémorandum français

Une Communauté agricole est créée selon les principes suivants :

- les pays placeront les ressources de leur production sous une direction commune ;
- la production et la consommation seront harmonisées ;
- une coordination des importations et des exportations sera instituée ;
- à l'origine, l'organisation ne s'appliquera qu'à certains produits (blé, produits laitiers, sucre, vin) ;
- la suppression des tarifs douaniers et des contingentements interviendra par étapes ;
- pour mettre en application ces principes, un organisme européen prendra des décisions à la majorité.

III. - Conférence Préparatoire

Tels étaient les plans en présence lorsque s'ouvrit, à Paris, le 25 mars 1952, la Conférence préparatoire sur l'Organisation des Marchés agricoles européens. Les Ministres des pays suivants prenaient part à cette réunion : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

Le Conseil de l'Europe, qui avait demandé à être admis à suivre les travaux de cette conférence, avait reçu une réponse négative.

Toutefois, lors de sa troisième séance, le 26 mars, la Conférence préparatoire décidait "que le projet de Convention ou de Traité qui pourrait être établi par la Conférence serait soumis pour avis, après paraphe et avant signature, à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe".

A l'issue de la Conférence préparatoire, les décisions suivantes furent prises :

"1) Convocation avant le 31 octobre 1952 d'une conférence européenne "ad hoc", qui ne sera placée dans le cadre d'aucune organisation internationale existante, mais travaillera en liaison étroite avec l'O.E.C.E. et l'O.A.A."

"2) Constitution d'un groupe de travail intérimaire composé d'experts délégués par tous les pays participant à la conférence, ayant pour mission :

(a) d'étudier tous les produits proposés par ses membres et de faire des suggestions justifiant le choix de ceux dont l'étude sera soumise à la conférence ;

(b) de réunir toute documentation relative aux problèmes économiques et sociaux concernant la production, la consommation et la distribution ainsi que l'organisation du commerce extérieur ;

(c) de réunir les études existant sur les problèmes institutionnels que pourrait poser l'organisation d'une Communauté Agricole européenne."

"3) L'ordre du jour de la Conférence plénière sera le suivant :

(a) examen des travaux des groupes de travail ;

(b) modalités d'unification et d'organisation des marchés ;

(c) structure et pouvoirs des institutions nécessaires ;

(d) liens à établir entre la Communauté européenne de l'Agriculture et les pays tiers et liaisons à établir entre la Communauté européenne de l'Agriculture et les pays qui ne pourraient pas participer pleinement à cette Communauté, mais accepteraient de s'y associer."

Le 15 mai 1952, le groupe de travail préparatoire se réunissait et constituait trois sous-groupes, savoir :

1) sous-groupe pour l'étude des produits ;

2) sous-groupe des problèmes généraux (main-d'œuvre, crédits, investissements, coûts de production, fiscalité, charges sociales) ;

3) sous-groupe des problèmes d'ordre institutionnel.

La mission des groupes était d'étudier les produits proposés par les divers pays ; cette liste couvrait à peu près toute la production européenne. Des questionnaires relatifs à la production, au commerce, à la réglementation et aux prix étaient adressés à chaque pays participant.

Le 30 mai 1952, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe réunie à Strasbourg, adoptait sur la proposition de la Commission spéciale de l'Agriculture, à l'unanimité, une Recommandation exprimant "sa surprise de n'avoir été ni invitée à la Conférence préparatoire, ni régulièrement informée de ses délibérations et demandant que des membres de la Commission spéciale de l'Agriculture puissent assister comme observateurs à la Conférence européenne".

Les délégués des Ministres, après avoir examiné cette Recommandation lors de leurs réunions du 7 au 11 juillet 1952, l'appuyèrent.

IV. Conférence plénière (24 mars 1953)

Fin 1952, lorsque les travaux des groupes de travail furent terminés, une Conférence plénière fut convoquée pour le 24 mars 1953.

L'ordre du jour de cette Conférence avait été précisé par la Conférence préparatoire, ainsi qu'il a été exposé plus haut.

Dès son ouverture, elle eut à statuer sur la Recommandation 24 et sur une requête du Gouvernement espagnol, demandant son admission.

Satisfaction partielle fut accordée à la Recommandation n° 24, et des membres de la Commission spéciale de l'Agriculture accompagnés d'un agent du Secrétariat purent suivre les travaux des Ministres comme observateurs. De son côté, l'Espagne était admise comme membre participant.

Après avoir réaffirmé son adhésion au principe d'une étroite coopération et sa volonté de résoudre en commun les problèmes de l'économie agricole européenne, la Conférence décida :

"- De charger un Comité Intérimaire composé de Délégués des Gouvernements qui, sur la base de la liste des produits arrêtée par la Conférence, aura pour tâche de faire des propositions sur les points 1, 2 et 3 de la présente résolution.

- Le Comité Intérimaire, dans l'exécution de sa mission, est autorisé à constituer des Sous-Comités d'Experts pour examiner, par groupe de produits, les modalités d'organisation et d'unification des Marchés.

- Ce Comité travaillera en liaison très étroite avec l'O.A.A. et l'O.E.C.E.

- Le Comité, s'il le juge utile, pourra consulter les organisations professionnelles internationales.
- Le Comité Intérimaire fera rapport à la Conférence avant le 31 octobre 1953."

La satisfaction accordée au Conseil de l'Europe n'était que partielle, en effet, car après la Conférence, le Secrétariat Général ne fut pas admis à suivre les travaux du Comité intérimaire récemment constitué.

C'est pourquoi, le 11 mai 1953, l'Assemblée, au cours de sa 6ème session ordinaire, adoptait la Recommandation 43, insistant "pour qu'un représentant du Conseil de l'Europe soit appelé à assister comme observateur aux séances du Comité intérimaire".

Lors de leur 13ème session, tenue à Strasbourg du 27 au 30 juin 1953, les Délégués des Ministres avaient été unanimes à approuver cette Recommandation (CM (1953) 73). D'un autre côté, pour répondre à une note du Secrétariat Général (B 5.465) du 15 mai 1953, plusieurs Gouvernements membres du Conseil avaient pris position en vue de donner une réponse favorable à la Recommandation 43. Tenant compte de cette invitation, le Comité intérimaire, dans sa séance du 7 juillet, autorisait les observateurs du Conseil de l'Europe à assister à ses travaux.

V. Travaux du Comité Intérimaire

Dès sa constitution, le Comité intérimaire chargeait quatre groupes d'étudier les modalités d'intégration de quatre produits de base considérés comme les plus importants pour l'économie européenne, savoir : céréales ; fruits et légumes ; produits laitiers ; bétail et viandes.

Chacune de ces études supposait, quant au fond, l'examen des principes devant régir tout marché agricole unifié et concernant aussi bien les définitions, la production, les prix, l'assouplissement des mesures de protection, la politique de stockage, la politique d'expansion, les problèmes de consommation, etc... ; ces travaux devaient permettre au Comité intérimaire de dégager une synthèse des problèmes communs posés par chacun des produits envisagés. En effet, à la lumière des rapports qui lui furent soumis par les différents groupes, une certaine identité de vue des spécialistes fut mise en évidence.

Abstraction faite des problèmes d'ordre purement technique, il ressort des délibérations des groupes d'experts :

- (a) qu'une organisation progressive des différents marchés dont ils avaient à connaître était possible ;
- (b) qu'une telle organisation constituait une étape indispensable en vue de l'unification finale ;
- (c) que l'interprétation des problèmes de production, de consommation et d'échanges nécessitait une action coordonnée ;
- (d) que des délais assez longs étaient nécessaires.

C'est en se basant sur ces principes qu'un rapport a été établi. Il doit être soumis à la Conférence des Ministres lors de sa prochaine réunion.

Une partie de ce rapport traite des problèmes relatifs à la production, à la consommation, et aux échanges, à l'orientation générale de la production, à la réduction des coûts de revient, à l'organisation des marchés intérieurs, à la politique des prix, aux problèmes de la main-d'oeuvre, etc...

Une autre partie concerne la question des échanges et soulève le problème de la préférence commerciale, des relations avec les pays tiers, de l'harmonisation des politiques douanières, des compensations, etc...

Si le Conseil de l'Europe, organisme politique, ne semble pas pouvoir d'une façon approfondie se pencher sur les problèmes d'ordre technique, par contre, ainsi que l'a précisé la Recommandation 43, les questions

d'ordre institutionnel présentent pour l'Assemblée de Strasbourg un intérêt majeur, en raison des incidences politiques que ces institutions sont de nature à faire naître.

Le chapitre qui traite de cette question dans le rapport soumis par le Comité intérimaire à la prochaine conférence des Ministres peut être divisé en deux parties : (a) fonctions et structure des institutions ; (b) cadre de l'organisation.

(a) Fonctions et structure des institutions.

Pour rendre en commun les mesures nécessaires, les gouvernements doivent disposer d'un instrument susceptible d'accroître la comparabilité des statistiques et des informations. Un organisme commun devrait être chargé d'observer la situation et de formuler des suggestions. Un organe permanent, réunissant les Ministres de l'Agriculture ou les Ministres compétents, devrait assurer cette coordination. Comme les seules recommandations pourraient se révéler inefficaces, la question se trouve posée de savoir dans quelle mesure les décisions pourront être rendues obligatoires.

Dans le même ordre d'idées, un travail d'exécution et de contrôle s'imposera. Il devrait pouvoir être confié à des commissions spécialisées dont les activités seraient coordonnées par les organes supérieurs.

(b) Cadre de l'organisation.

Si sur l'ensemble du programme d'action, les fonctions et la structure de l'Organisation, une tendance générale favorable s'est manifestée au sein du Comité intérimaire, des divergences de vues assez marquées sont apparues en ce qui concerne le cadre des institutions.

Deux tendances se sont manifestées, l'une en faveur d'un rattachement à l'O.E.C.E., l'autre en faveur de la création d'une Organisation indépendante.

(i) Les pays partisans de la première tendance ne veulent pas isoler les problèmes agricoles des autres problèmes économiques. Ils proposent une réforme de l'O.E.C.E., aussi bien réforme de structure que réforme du secrétariat, et envisagent même, au sein de cet organisme, la création d'un organe agricole autonome.

(ii) Les partisans d'une organisation indépendante estiment que l'absorption par l'O.E.C.E. de la Conférence européenne de l'Agriculture causerait une déception dans les milieux agricoles, qui hésiteraient à accorder leur confiance à une organisation à compétences générales. Ces mêmes délégations reconnaissent la nécessité d'étroites liaisons avec les autres secteurs de l'économie, mais estiment enfin qu'une réforme de structure de l'O.E.C.E. est une oeuvre de longue haleine et difficile à réaliser.

Presque toutes les délégations ont tenu à marquer leur opinion en faveur de l'une ou l'autre de ces thèses. Quelques délégations toutefois ont estimé prématuré de se prononcer sur cette importante question, qui doit être tranchée par la Conférence des Ministres.