



LE PREMIER PILIER DE LA PAC: I — L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS (OCM) DES PRODUITS AGRICOLES

L'OCM encadre les mesures de marché prévues au sein de la PAC. Les réformes successives ont conduit à la fusion, en 2007, de 21 OCM en une seule OCM concernant tous les produits agricoles. En parallèle, les révisions de la PAC ont, progressivement, davantage orienté la PAC vers les marchés et réduit la portée des outils d'intervention; ceux-ci sont maintenant considérés comme des «filets de sécurité», à n'utiliser qu'en cas de crise.

BASE JURIDIQUE

Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), [règlement \(UE\) no 1308/2013](#) du Parlement européen et du Conseil et [règlement \(UE\) no 1370/2013](#) du Conseil.

PRÉSENTATION: PASSER DE 21 OCM À UNE SEULE OCM

Les OCM constituent un élément fondamental de la politique agricole commune (PAC) depuis sa création: c'est en effet au sein des OCM qu'ont été introduits les régimes de soutien aux marchés, différenciés selon les secteurs agricoles.

La mise en place d'une OCM vise à atteindre les objectifs de la PAC (article 40 du traité FUE), notamment à stabiliser les marchés, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs et à accroître la productivité de l'agriculture. L'OCM s'applique aux produits cités à l'annexe I du traité FUE. Elle comprend tout un ensemble de mécanismes qui encadrent la production et le commerce de ces produits au sein de l'UE. Ces mécanismes offrent des garanties variables selon les spécificités des produits concernés. Les mesures de marché de l'OCM font partie du premier pilier de la PAC.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'OCM unique en 2007 [[règlement \(CE\) no 1234/2007 du Conseil](#)], 21 OCM spécifiques cohabitaient, définies dans des règlements de base propres. À l'origine, les OCM s'appuyaient principalement sur des prix garantis, qui ont toutefois été progressivement réduits, moyennant une compensation, d'abord intégrale puis partielle, par l'octroi d'aides directes. De plus, à partir de la réforme de 2003 (voir fiche [3.2.3](#)), la plupart des aides directes, qui étaient intégrées aux différentes OCM, ont été progressivement découplées de la production et transférées hors des règlements propres aux OCM (mise en place du régime de paiement unique), d'abord



vers le [règlement \(CE\) no 1782/2003](#) puis, après l'adoption du «bilan de santé», vers le [règlement \(CE\) no 73/2009](#).

Les réformes successives ont ainsi transformé les outils d'intervention, qui sont maintenant considérés comme des «filets de sécurité», c'est-à-dire qu'ils n'interviennent qu'en cas de crises liées à des perturbations importantes sur les marchés. En ce qui concerne le soutien à travers les prix, seuls les prix d'intervention ont été conservés (prix garantis en-deçà desquels un organisme d'intervention désigné par les États membres rachète les quantités produites et les stocke). L'intervention a été fortement réduite (voir ci-dessous le paragraphe sur le financement de l'OCM).

LA NOUVELLE OCM DE L'APRÈS-2013

Les règles relatives à l'OCM sont particulièrement complexes: le règlement de base compte 232 articles, auxquels il faut notamment ajouter les multiples règles issues des actes délégués et des actes d'exécution.

L'OCM recense les produits agricoles couverts. Elle comporte un volet interne (intervention sur le marché, règles relatives à la commercialisation et aux organisations de producteurs) et un volet externe concernant les échanges avec les pays tiers (certificats d'importation et d'exportation, droits à l'importation, gestion des contingents tarifaires, restitutions à l'exportation, etc.). L'OCM aborde également les règles de concurrence applicables aux entreprises et en matière d'aides d'État. Elle comporte aussi des dispositions générales concernant les mesures exceptionnelles (notamment de prévention des perturbations du marché causées par des fluctuations de prix ou d'autres événements, et de soutien en cas de maladies animales et de perte de confiance des consommateurs en raison de l'existence de risques pour la santé publique, animale ou végétale, ainsi que des mesures relatives aux pratiques concertées durant les périodes de déséquilibre graves sur les marchés) et la nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole.

Cette réserve est un nouvel instrument destiné à soutenir le secteur en cas de crises affectant la production ou la distribution. Elle est constituée chaque année en appliquant une réduction aux paiements directs dans le cadre du mécanisme de discipline financière [[règlement \(UE\) no 1306/2013](#)]. La discipline financière s'applique uniquement aux paiements directs supérieurs à 2 000 euros. Chaque année, si la réserve n'est pas utilisée, elle est reversée aux agriculteurs. Pour la période 2014-2020, la réserve est répartie en sept tranches annuelles égales, de 400 millions d'euros chacune (soit un montant total de 2,8 milliards d'euros). La réserve de crise peut être utilisée pour financer les mesures exceptionnelles contre les perturbations des marchés.

Les systèmes d'intervention publique et d'aide au stockage privé ont été révisés, dans le but d'améliorer leur réactivité et leur efficacité. La période d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre a été prolongée d'un mois; une adjudication automatique est prévue pour le lait et le lait écrémé en poudre au-delà de certains plafonds; pour le beurre, le volume maximal pour l'achat à prix fixe est porté à 50 000 tonnes; en outre, certains fromages bénéficiant d'une appellation d'origine



protégée (AOP) ou d'une indication géographique protégée (IGP) ont droit à l'aide au stockage privé.

En ce qui concerne les mesures de contrôle de l'offre, le régime des quotas sucriers a pris fin le 30 septembre 2017. La nouvelle OCM a également prévu l'expiration du système des droits de plantation dans le secteur vitivinicole à la fin 2015. Un régime d'autorisations de nouvelles plantations a ensuite été mis en place pour la période 2016-2030 (conformément aux recommandations du groupe à haut niveau sur le vin de décembre 2012). Les autorisations de plantations de vignes pourront augmenter de jusqu'à 1 % par an.

Dans le secteur laitier, l'expiration des quotas le 31 mars 2015 a été confirmée. Les dispositions du «mini-paquet lait» concernant les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers [[règlement \(UE\) no 261/2012](#)] ont été incorporées dans le nouveau règlement. Elles visent à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement. Ces mesures donnent notamment aux États membres la possibilité de rendre obligatoire l'établissement de contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs laitiers. Elles permettent aussi aux agriculteurs de négocier collectivement les contrats, par l'intermédiaire des organisations de producteurs. L'offre de fromages AOP/IGP peut également être régulée par des organisations de producteurs. La Commission européenne a publié, en novembre 2016, le deuxième rapport sur la mise en œuvre du paquet lait et conclut qu'il renforce la position des producteurs laitiers dans la chaîne d'approvisionnement.

En outre, les programmes en faveur de la consommation de fruits et de lait à l'école ont été prolongés, et le budget annuel alloué au programme en faveur de la consommation de fruits à l'école est passé de 90 à 150 millions d'euros. Le [règlement \(UE\) 2016/791](#) a amélioré le fonctionnement de ces programmes.

Les dispositions relatives aux organisations de producteurs, aux associations d'organisations de producteurs et aux organisations interprofessionnelles ont été étendues à tous les secteurs en vue de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs. Leur financement relève du développement rural. En outre, les organisations de producteurs dans les secteurs de l'huile d'olive, des cultures arables et de la viande bovine peuvent prendre part à des négociations collectives au nom de leurs membres, sous certaines conditions. Dans certains cas, les organisations de producteurs reconnues, leurs associations et des organisations interprofessionnelles reconnues peuvent être autorisées par la Commission européenne à prendre des mesures temporaires visant à stabiliser les marchés (retrait du marché ou stockage par des opérateurs privés, par exemple).

Le nouveau règlement maintient les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, mais uniquement pour certains produits et lorsque les conditions du marché intérieur correspondent à celles qui sont décrites pour les mesures exceptionnelles.

L'alignement de la PAC sur le traité de Lisbonne (en particulier les questions liées à l'application de l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE, selon lequel le Conseil est le seul à décider) a constitué une question épineuse au cours des négociations de la réforme de l'OCM. Ainsi, un certain nombre de mesures concernant l'intervention publique et le stockage privé, les programmes de distribution dans les écoles, les



restitutions à l'exportation et le secteur du sucre relèvent désormais de la compétence exclusive du Conseil [règlement (UE) n° 1370/2013 du Conseil] (voir fiche [3.2.1](#)).

FINANCEMENT DE L'OCM

L'OCM est financée par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). En 2017, l'ensemble des mesures liées aux interventions sur les marchés a représenté environ 3,1 milliards d'euros, soit 6,9 % du total des dépenses du FEAGA. Le tableau 1 montre bien que les montants consacrés aux restitutions aux exportations ont très fortement décliné.

Tableau 1: Dépenses du FEAGA relatives aux interventions sur les marchés agricoles (millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stockage	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Restitutions aux exportations	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Autres mesures de marché	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
Total	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6

Source: rapports financiers de la Commission au Parlement européen et au Conseil

Contrairement aux aides directes et au développement rural, les mesures de marché ne font pas l'objet d'enveloppes budgétaires nationales affectées à l'avance. Pour la période 2014-2020, les fonds disponibles pour la politique des marchés de l'UE devraient représenter, en incluant la réserve pour les crises, environ 4 % (17,5 milliards d'euros) du budget total de la PAC.

L'OCM a été mise à contribution par les crises des secteurs du lait, du porc et des fruits et légumes. La Commission européenne a adopté trois séries de mesures de soutien en septembre 2015, mars 2016 et juillet 2016. Le premier paquet de mesures s'élevait à 500 millions d'euros et visait à soulager la trésorerie des agriculteurs et à limiter les déséquilibres sur les marchés (en établissant notamment un régime de stockage privé pour la viande de porc et en renforçant l'aide au stockage privé du beurre et du lait écrémé en poudre). Puis, en mars 2016, la Commission a pour la première fois activé l'une des mesures exceptionnelles (article 222 du règlement portant OCM), qui permet à des organisations de producteurs, des organisations interprofessionnelles et des coopératives dans le secteur du lait d'établir des accords volontaires pour limiter leur production. Cette décision est venue en complément de l'augmentation temporaire des aides d'État et du doublement des plafonds d'intervention pour le lait écrémé en poudre et le beurre. Enfin, le train de mesures de septembre 2016 a prévu la mise en place d'un régime à l'échelle de l'UE visant à encourager la réduction de la production laitière (150 millions d'euros), d'une aide d'ajustement conditionnelle que les États membres devront définir et mettre en œuvre à partir d'une liste proposée par la Commission (350 millions d'euros que les États membres pourront compléter par des



fonds nationaux d'un montant identique), de mesures techniques visant à apporter une certaine flexibilité (par exemple, en matière de soutien couplé) ainsi que d'un soutien de trésorerie et d'un renforcement des mécanismes du filet de sécurité (prolongement des mesures d'intervention et de l'aide au stockage privé pour le lait écrémé en poudre). La réserve de crise n'a pour l'instant pas été utilisée.

Le groupe de travail créé en janvier 2016 pour réfléchir sur l'avenir de la politique des marchés agricoles a présenté son rapport final en novembre 2016. Le Parlement européen a repris les suggestions du groupe pour présenter des amendements complémentaires à la proposition de règlement «omnibus» [[COM\(2016\)605](#) de novembre 2016] qui accompagnait la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (voir fiche [3.2.9](#)). Un accord avec le Conseil a été dégagé en octobre et le texte publié en décembre 2017 [[règlement \(UE\) no 2393/2017, JO L 350](#)].

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le «mini-paquet lait» [[règlement \(UE\) no 261/2012](#)] avait été le premier acte législatif agricole adopté par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

L'OCM fut l'un des sujets les plus controversés des négociations concernant la nouvelle PAC. Le vote sur le règlement OCM a été le plus disputé des quatre en plénière (mars 2013 — 375 voix pour, 277 voix contre). Cela s'explique notamment par le fait qu'y sont abordées des questions particulièrement sensibles, telles que la régulation des marchés agricoles, l'application des règles de concurrence à l'agriculture et le rôle respectif des institutions dans la PAC (en particulier, article 43, paragraphe 3, du traité FUE). Le Parlement, agissant en tant que colégislateur, a laissé son empreinte dans le nouveau règlement. Il a, par exemple, soutenu la réintroduction du blé dur sur la liste des produits éligibles à l'intervention, l'augmentation de la limitation quantitative applicable à l'intervention publique pour le beurre (50 000 tonnes, contre 20 000 dans la proposition de la Commission), l'inclusion des fromages AOP/IGP dans la liste des produits admissibles à l'aide au stockage privé, l'augmentation du plafond de l'aide financière de l'UE aux organisations de producteurs ou associations d'organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, l'extension du régime des quotas sucriers jusqu'en 2017, le maintien d'un régime d'autorisations de plantation de vignes après la fin du régime des droits de plantation, etc.

De plus, le Parlement suit de près l'élaboration par la Commission des actes délégués concernant l'OCM, afin de s'assurer qu'ils correspondent bien au compromis politique trouvé lors de la réforme. Le Parlement peut en effet exprimer des objections à l'égard de ces actes, objections conduisant, le cas échéant, la Commission à abroger l'acte concerné (voir fiche [3.2.1](#)).

Le Parlement suit également de très près les mesures adoptées pour lutter contre la crise dans le secteur agricole.

Enfin, pour compléter le règlement OCM, le Parlement a adopté en mars 2019 une résolution législative relative à la proposition de directive de la Commission sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la



chaîne d'approvisionnement alimentaire^[1]. Pour lutter contre les pratiques qui sont contraires à la bonne foi et à la loyauté ou qui sont imposées de manière unilatérale par un partenaire commercial à un autre, la nouvelle directive proposée établit une liste minimale de pratiques commerciales déloyales interdites entre acheteurs et fournisseurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le Conseil a adopté l'acte législatif après la première lecture du Parlement en avril 2019.

Albert Massot
05/2019

[1]Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0152.

