



## LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC) ET LE TRAITÉ

Après l'entrée en vigueur du traité de Rome, les politiques agricoles des États membres ont été remplacées par des mécanismes d'intervention au niveau communautaire. Les fondements de la politique agricole commune sont restés inchangés depuis le traité de Rome, sauf les règles concernant la procédure décisionnelle. Le traité de Lisbonne a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la politique agricole commune, en remplacement de la procédure de consultation.

### BASE JURIDIQUE

Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

### LES RAISONS D'ÊTRE DE LA PAC

Au moment de l'établissement du marché commun par le traité de Rome en 1958, les agricultures des six pays membres fondateurs étaient marquées par une forte intervention étatique. Pour inclure les produits agricoles dans la libre circulation des marchandises, tout en maintenant une intervention publique dans le secteur agricole, il fallait supprimer les mécanismes d'intervention nationaux incompatibles avec le marché commun et les transposer au niveau communautaire: telle fut la raison fondamentale de la naissance de la PAC.

Par ailleurs, l'intervention en agriculture était fondée sur le principe, très répandu à l'époque, de la spécificité du secteur, fortement dépendant des aléas climatiques et des contraintes géographiques, soumis à des déséquilibres systémiques entre l'offre et la demande et, en conséquence, caractérisé par une forte volatilité des prix et des revenus.

La demande alimentaire est inélastique, c'est-à-dire qu'elle réagit peu aux variations des prix. De surcroît, la durée des cycles de production et la fixité des facteurs de production rendent l'offre globale de produits agricoles très rigide. Dans ces conditions, une offre abondante provoque des chutes des prix, alors qu'inversement, une offre réduite induit une forte augmentation des prix. Tous ces éléments débouchent sur une instabilité permanente des marchés. Dans une telle situation, les autorités publiques ont toujours eu une nette tendance à réguler les marchés agricoles et à soutenir les revenus des producteurs, tendance dont la PAC a hérité.

Même si l'agriculture ne représente plus aujourd'hui qu'une faible part de l'économie des pays développés, y compris de celle de l'Union européenne (voir fiche [3.2.10](#),



tableau II), l'intervention publique s'est récemment renforcée, avec des politiques agricoles qui, au soutien de la fonction traditionnelle de l'activité primaire — à savoir la production des denrées alimentaires —, ont ajouté d'autres dimensions, dont le développement durable, la lutte contre le changement climatique, l'aménagement du territoire et du paysage, la diversification et la vitalité de l'économie rurale ou la production d'énergie et de biomatériaux. Le soutien aux biens publics, ou fonctions non marchandes de l'activité agricole (c'est-à-dire non rémunérées par le marché), est devenu en conséquence un volet clé des politiques agricoles et rurales plus récentes et, parmi elles, de la PAC.

## OBJECTIFS

L'article 39 du traité FUE fixe les objectifs spécifiques de la PAC:

- a. accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b. assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;
- c. stabiliser les marchés;
- d. garantir la sécurité des approvisionnements;
- e. assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Il s'agit d'objectifs qui sont à la fois économiques [article 39, paragraphe 1, points a), c) et d)] et sociaux [article 39, paragraphe 1, points b) et e)], visant à sauvegarder les intérêts des producteurs et des consommateurs. Dans la pratique, les objectifs de la PAC sont restés inchangés depuis le traité de Rome, étant donné que leur formulation s'est révélée très flexible et capable de couvrir les nombreuses réformes subies à partir des années 80 (voir fiche [3.2.2](#)). Il faut signaler que, selon une jurisprudence consolidée, les objectifs de la PAC peuvent ne pas être tous atteints simultanément et totalement. Par conséquent, le législateur de l'Union a une large marge d'appréciation dans le choix des instruments et de la portée des réformes, en fonction de l'évolution des marchés et des priorités établies par les institutions européennes à un moment donné.

Aux objectifs spécifiques de la PAC fixés à l'article 39 du traité FUE s'ajoutent d'autres objectifs, inscrits dans plusieurs dispositions du traité, applicables à l'ensemble des politiques et actions de l'Union. Dans ce cadre, la promotion d'un niveau d'emploi élevé (article 9), la protection de l'environnement afin de promouvoir le développement durable (article 11), la protection des consommateurs (article 12), les exigences du bien-être des animaux (article 13), la protection de la santé publique (article 168, paragraphe 1) ou la cohésion économique, sociale et territoriale (articles 174 à 178) deviennent des objectifs de la PAC à part entière. Le pacte vert pour l'Europe et la stratégie «de la ferme à la table», annoncés par la Commission pour le printemps 2020, confirment la transversalité croissante des questions agricoles et alimentaires. D'autre part, dans un contexte d'ouverture et de mondialisation des marchés, l'article 207 fixe les principes de la politique commerciale commune applicable aux échanges de produits agricoles. Enfin, les principes de la politique de la concurrence font l'objet



d'une dérogation dans le domaine de la production et du commerce des produits agricoles sur la base de la spécificité structurelle de l'activité primaire (article 42). Cependant, cette exception a seulement été développée à partir de la dernière réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) de 2013 (voir fiche [3.2.4](#)).

## LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE AGRICOLE

Le traité FUE (article 42, premier alinéa, et article 43, paragraphe 2) a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la PAC (voir fiche [1.2.3](#)), en remplacement de la procédure de consultation jusqu'alors applicable, ce qui a consolidé le rôle de véritable colégislateur du Parlement européen dans le domaine de l'agriculture.

Cependant, le nouveau traité soulève des problèmes d'interprétation dans la mesure où des exceptions à la procédure ordinaire en faveur du Conseil sont introduites. En effet, l'article 42, second alinéa, prévoit, en matière de règles de la concurrence, que «[l]e Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides: a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles, b) dans le cadre de programmes de développement économique». De plus, l'article 43, paragraphe 3, dispose que «[l]e Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives». Faute d'une claire délimitation des compétences législatives du Parlement européen et du Conseil pour l'agriculture, des problèmes juridiques et politiques sont survenus pendant les négociations de la PAC d'après 2013. Le Parlement européen a toujours rejeté l'adoption de réserves générales d'exécution en faveur du Conseil, qui pourraient conditionner, voire vider de leur sens, les pouvoirs de codécision acquis avec le nouveau traité, en particulier dans le cadre des réformes fondamentales de la PAC, où la fixation des aides, celle des prix et celle des quotas constitueraient des éléments essentiels. Cependant, le Conseil a rejeté toute restriction aux pouvoirs reconnus par l'article 43, paragraphe 3, dans le cadre de la nouvelle OCM [règlement (UE) n° 1308/2013, JO L 347 du 20.12.2013, et règlement (UE) n° 1370/2013, JO L 346 du 20.12.2013] (voir fiche [3.2.4](#)), ainsi que dans la fixation des pourcentages de réduction des aides directes dans le cadre de la discipline financière [article 26 du règlement (UE) n° 1306/2013, JO L 347 du 20.12.2013]. Dans ce contexte, le Parlement a été obligé d'accepter l'exception afin de ne pas bloquer l'adoption de la réforme de 2013 [résolution [P7\\_TA\(2013\)0492](#) du 20 novembre 2013; JO C 436 du 24.11.2016, p. 274]. De plus, une déclaration finale du Parlement européen, du Conseil et de la Commission reconnaît que l'accord atteint ne préjuge pas des réformes ultérieures de la PAC ni ne fait obstacle à de possibles démarches juridiques.

On pouvait donc prévoir que le débat interinstitutionnel sur la portée de l'article 43, paragraphe 3, continuerait devant la Cour de justice de l'Union européenne. C'est ce qui est arrivé à partir des requêtes introduites par le Parlement européen et la Commission demandant l'annulation de deux actes basés sur l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE à propos de la politique commune de la pêche: une décision du Conseil sur l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union (affaires C-103/12 et C-165/12) et un règlement sur le plan à long terme pour les stocks de cabillaud



(affaires C-124/13 et C-125/13). Il résulte des arrêts de la Cour du 26 novembre 2014 et du 1<sup>er</sup> décembre 2015 que des mesures qui impliquent un choix politique réservé au législateur de l'Union en raison de leur caractère nécessaire pour poursuivre des objectifs afférents aux politiques communes de l'agriculture et de la pêche doivent être fondées sur l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE. Cependant, l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-113/14 du 7 septembre 2016 a établi une interprétation extensive de la notion de «fixation de prix» de l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE, qui inclut les seuils de référence des prix d'intervention. En conséquence, l'article 7 du règlement (UE) n° 1308/2013 (règlement «OCM»), fondé sur l'article 43, paragraphe 2, a été annulé, et les seuils de référence ont été adoptés de nouveau par le Conseil de manière exclusive. À la suite de ces arrêts, les prochaines réformes visant à adapter les mécanismes de la PAC à la poursuite de leurs objectifs devront clarifier la portée des bases juridiques existantes en vue de mieux respecter les équilibres entre les colégislateurs.

Par ailleurs, il y a toujours eu d'autres instances qui ont participé également à l'exécution de la PAC, dans le cadre de la procédure dite de «comitologie». Depuis 1961, date à laquelle les premières OCM ont été créées, plusieurs comités ont été mis en place. Le traité de Lisbonne introduit une distinction entre les «actes délégués» et les «actes d'exécution» (voir fiche [1.3.8](#)). Désormais, l'adoption des actes délégués est réglée dans l'acte législatif de base concerné, tandis que l'adoption des actes d'exécution suit les nouvelles procédures d'examen ou de consultation prévues par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13). La plupart des projets d'actes d'exécution de la Commission en matière agricole sont encadrés suivant des procédures d'examen dans lesquelles le Parlement européen et le Conseil ont un droit de regard.

Par ailleurs, dans le cadre des comités consultatifs, les organisations professionnelles de l'Union européenne, par le truchement du Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) et de la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), ont toujours participé de manière indirecte au processus décisionnel européen. Très récemment, le champ de consultation a été élargi moyennant la création des groupes de dialogue civil afin d'aider la Commission à appliquer la PAC.

## **LA PAC, UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE L'UNION ET LES ÉTATS MEMBRES**

Le traité FUE (voir fiche [1.1.5](#)) reconnaît une compétence partagée entre l'Union et les États membres dans le domaine de l'agriculture, contre l'avis général de la doctrine et des services juridiques de la Commission [SEC(92) 1990 du 27.10.1992], qui considéraient jusqu'alors la politique des marchés (premier pilier de la PAC) comme une compétence exclusive de l'Union. Le nouvel article 4, paragraphe 2, point d), du traité FUE a des effets sur le travail législatif en matière d'agriculture puisque les institutions européennes appliquent le principe de subsidiarité (voir fiche [1.2.2](#)) dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive [article 5, paragraphe 3, et article 12 du traité sur l'Union européenne (traité UE)]. Sur cette base, les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen,



du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif agricole avec le principe de subsidiarité. D'ailleurs, le système des coopérations renforcées institué par l'article 20 du traité UE (voir fiche [1.1.5](#)) est dorénavant applicable à la PAC. À cet égard, certains États membres (en l'occurrence, neuf au minimum) pourraient choisir de souscrire entre eux des engagements agricoles supplémentaires, car la PAC est de plus en plus souple au niveau de l'application des mécanismes communs (voir fiche [3.2.3](#)).

## RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

À défaut de pouvoir décisionnel, le Parlement européen a, depuis le traité de Rome, exercé une influence importante sur l'élaboration de la PAC en utilisant des moyens non contraignants comme le recours aux rapports et résolutions d'initiative. Il faut remarquer que, à la suite de la déclaration du Conseil européen de Luxembourg de 1997 en faveur d'un modèle agricole européen, le Parlement européen a montré, à plusieurs reprises, son attachement à ce modèle agricole (et alimentaire) européen, au caractère multifonctionnel, répandu sur l'ensemble du territoire de l'Union élargie et compatible avec l'ouverture et la mondialisation des marchés. Cet intérêt s'est manifesté notamment dans le cadre du processus de réforme de la PAC de 2003 et des négociations multilatérales sur l'agriculture au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (cycle de Doha) (voir fiche [3.2.8](#)). Dans ce contexte, le Parlement européen s'est également montré favorable à l'intégration de nouveaux objectifs au sein de la PAC, en vue de répondre aux nouveaux défis de l'activité agricole, tels que la qualité des produits, la santé publique, le développement durable, la cohésion économique, sociale et territoriale, la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique. Ces principes ont été confirmés par les résolutions du 8 juillet 2010 et du 23 juin 2011 sur l'avenir de la PAC après 2013 [[P7\\_TA\(2010\)0286](#), JO C 351 E du 2.12.2011, p. 103, et [P7\\_TA\(2011\)0297](#), JO C 390 E du 18.12.2012, p. 49]. Cette nouvelle réforme de la PAC, dont la procédure parlementaire a débuté en mars 2010 avec l'adoption des mandats de négociation et s'est conclue le 20 novembre 2013 avec le vote des textes réglementaires, a permis au Parlement européen de jouer son rôle de colégislateur à part entière dans le domaine agricole, sur la base du cadre institutionnel établi par le traité de Lisbonne [résolutions [P7\\_TA\(2013\)0490](#) à [P7\\_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 du 24.11.2016, p. 270 à 280]. Le Parlement a déjà commencé les travaux sur la réforme de la PAC de l'après-2020. Un rapport d'initiative sur la communication de la Commission intitulée «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture» (rapport Dorfmann) a été adopté le 30 mai 2018 [[P8\\_TA\(2018\)0224](#)] et, en avril 2019, les membres de la commission de l'agriculture et du développement rural (Comagri) ont voté les trois rapports portant sur les propositions législatives qui avaient été présentées (voir fiche [3.2.9](#)). En attendant la position du Conseil sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, la nouvelle Comagri issue des élections européennes de mai 2019 révisait actuellement les amendements adoptés sous la précédente législature en vue de les présenter à la plénière lors de la période de session du mois de juin 2020.

Albert Massot



