



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, l'intervention publique



s'est récemment renforcée, avec des politiques agrorurales 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, la santé publique, la qualité des produits 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 1980 (voir fiche: Les instruments de la PAC et leurs réformes [3.2.4](#)). 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 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 de novembre 2019 et les stratégies «de la ferme à la table» et «en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030», publiées par la Commission en mai 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 2013 (voir fiche: Financement de la PAC — faits et chiffres [3.2.2](#)).

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN MATIÈRE AGRICOLE

À cette date, le traité FUE (article 42, paragraphe 1, 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 qui était 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 il introduit des exceptions à la procédure ordinaire en faveur du Conseil. En effet, l'article 42, paragraphe 2, prévoit, en matière de règles de la concurrence, que «le 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 «le 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.

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. 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 par le Conseil de nouveau 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](#). 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 et de la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne, 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 (processus de «dialogue structuré»).

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^[1], 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 de l'Union (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, au moins neuf) 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 [3.2.4](#)).

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) (voir fiche: Accord de l'OMC sur l'agriculture [3.2.11](#)). Dans ce contexte, le Parlement européen s'est également montré favorable à l'intégration

[1]SEC(92) 1990 du 27.10.1992.



de nouveaux objectifs au sein de la PAC. 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. Cette réforme de la PAC, conclue le 20 novembre 2013, a permis au Parlement européen de jouer son rôle de colégislateur à part entière dans le domaine agricole, sur base du cadre institutionnel établi par le traité de Lisbonne.

Un [rapport d'initiative sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture](#) a été adopté le 30 mai 2018. Le 1^{er} juin 2018, la Commission a publié des propositions législatives sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC). En avril 2019, les membres de la commission de l'agriculture et du développement rural ont voté sur les trois rapports relatifs aux propositions législatives présentées. À la suite des élections européennes de mai 2019, la nouvelle commission de l'agriculture et du développement rural a révisé les amendements adoptés au cours de la législature précédente, et le Parlement, réuni en plénière, a adopté sa position finale le 23 octobre 2020. En juin 2021, les négociateurs sont parvenus à un accord sur les trois propositions du paquet de réforme de la PAC, qui a abouti à l'adoption, le 2 décembre 2021, du règlement (UE) 2021/2115, du règlement (UE) 2021/2116 et du règlement (UE) 2021/2117 ([3.2.2](#)).

Vera Milicevic
10/2023

