

La politique agricole commune

Au moment de la mise en place du Marché commun, l'agriculture représentait encore une part importante de l'économie des Six, encore marquée par la pénurie de certaines denrées alimentaires¹. Mais compte tenu du caractère spécifique de ce secteur qui ne saurait être assimilé à celui du commerce ou de l'industrie et surtout de la diversité des politiques nationales dans ce domaine, les rédacteurs du traité de Rome avaient tenu à le considérer comme une politique commune (art. 38 § 4, devenu 32 § 4 CE), impliquant de très nombreux transferts de compétences au profit de la Communauté européenne. La politique agricole commune (PAC) relèverait même de la compétence exclusive de la Communauté (CJCE, 14 juillet 1994, *Rustica Semences*, aff. C-438/92, R. I-3519).

La PAC n'est toutefois devenue effective qu'après le 30 juillet 1962, à partir du moment où les premiers produits agricoles ont été soumis à une réglementation commune. Conformément au traité de Rome (art. 43 § 1 et 2

1. En 1957, l'Europe ne permettait de subvenir qu'à peine 85 % de ses besoins alimentaires et certains de ses membres pratiquaient encore le rationnement.

devenu 37 § 1 et 2 CE), une Conférence des États membres s'était en effet tenue à Stresa (3 au 12 juillet 1958), sous la présidence du français Edgard Pisani et du néerlandais Sico Mansholt, à l'initiative de la Commission, qui, après consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée parlementaire, a pu proposer au Conseil les grandes lignes de la future PAC, qui furent ensuite approuvées par le Conseil (19 et 20 décembre 1960). Ce dernier, après de difficiles négociations, qui avaient débuté en mai 1961, ne fut pas en mesure d'adopter les premiers règlements de base du marché commun agricole (organisation commune de marché, création du Fonds européen de garantie et d'orientation agricole) avant le 14 janvier 1962.

Depuis, la PAC, qui bénéficie encore d'un peu plus de 40 % du budget communautaire (contre 75 % voici encore quelques années) pour environ 15 millions d'agriculteurs et dont la législation occupe parfois jusqu'à 80 % du *Journal officiel de l'Union européenne* a fait l'objet de plusieurs réformes. Malgré des résultats positifs, elle n'a pourtant jamais cessé de susciter des critiques et a même été à l'origine du plus grand nombre d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Après avoir analysé les fondements de ce qui constitue pour beaucoup la seule véritable politique commune (**section 1**), nous pourrions donc nous pencher sur ces révisions successives (**section 2**), avant de nous intéresser à la politique commune de la pêche (PCP), qui bien que rattachée à celle de l'agriculture n'occupe pas moins pour autant une place particulière (**section 3**).

Section 1. Les fondements de la PAC

La PAC, dont le domaine a été délimité par le traité de Rome (**paragraphe 1**), devait remplir un certain nombre d'objectifs (**paragraphe 2**), qu'elle se proposait d'atteindre en respectant plusieurs grands principes (**paragraphe 3**) et en se dotant de règles originales de fonctionnement (**paragraphe 4**).

Paragraphe 1. Domaine

Le nombre de produits concernés par la PAC a par la suite été étendu par le Conseil des ministres.

A. La nature des produits concernés par la PAC

Le traité de Rome avait énuméré les produits concernés par la PAC, en se référant à la conception développée dix ans plutôt par le GATT : « le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles », considérés comme « les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits » (art. 32 § 1 CE), c'est-à-dire issus directement de la terre ou de la mer ; le traité préférant d'ailleurs utiliser le terme de « pêche », pour désigner les stocks de poissons et les flottes se trouvant dans un secteur géographique déterminé, ainsi que les industries directement liées à ces activités, les zones côtières et les communautés qui en dépendent¹. Il s'agira ensuite des produits pouvant résulter de leur utilisation par l'artisanat ou l'industrie, à condition toutefois qu'elle n'ait donné lieu qu'à un seul processus de transformation et qu'il existe un lien direct avec le produit. La Cour, qui préfère parler de « l'interdépendance économique manifeste entre les produits de base et les produits issus du processus productif » (CJCE, 29 mai 1977, Hauptzollamt Bielefeld c./ Koenig, aff. 198/73, R. 619), a souhaité donner une définition beaucoup plus large de la notion de produits agro-alimentaires, sans établir de lien avec le nombre de transformations.

Le traité avait par ailleurs tenu à énumérer la liste des produits soumis aux dispositions des articles 33 à 38 CE dans l'annexe I, qui reprenait la nomenclature douanière de Bruxelles adoptée par le Conseil de coopération douanière le 15 décembre 1950² (art. 32 § 3 CE). Cette liste, qui aurait pu être complétée par une décision du Conseil (majorité qualifiée, sur proposition de la Commission) pendant les deux premières années suivant la date d'entrée en vigueur du traité (1^{er} janvier 1958), s'est rapidement avérée

1. Cf. *infra* section 3.

2. Cf. J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *op. cit.*, p. 734 et s.

incomplète en ne mentionnant par exemple pas les bois (à l'exception du liège) et les forêts, ainsi que de nombreux produits transformés.

B. L'extension du nombre de produits concernés par la PAC

□ Il a donc été nécessaire de la compléter, non sur le fondement de l'ancien article 38 CEE, auquel les États n'avaient pas jugé bon d'avoir recours, mais sur celui de l'article 235 (devenu 308 CEE), qui autorise le Conseil à prendre à l'unanimité (sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen) les dispositions destinées à réaliser l'un des objets de la Communauté, quand elles n'ont pas été prévues par le traité (« compétences subsidiaires »).

□ Les forêts ont ainsi été intégrées dans la PAC à l'occasion de l'adoption des mesures indispensables à la protection des forêts contre les incendies et les pluies acides (règlements 3528/86/CEE du Conseil du 17 novembre 1986, JOCE n° L. 326 du 21 novembre 1986, et 2158/92/CEE du 23 juillet 1992), ainsi qu'à la mise en valeur des ressources forestières de la Communauté (règlement 1576/89/CEE du Conseil du 29 mai 1989, JOCE n° L. 165 du 15 juin 1989). Toutes les mesures prises dans ce secteur depuis 1958 avaient dû s'appuyer sur des bases juridiques prévues pour d'autres politiques, telles que l'agriculture, le commerce ou le développement régional. Elles concernaient l'harmonisation des législations, le développement de l'étendue des zones et des exploitations forestières, la protection contre la pollution et les incendies, ainsi que la recherche dans le domaine forestier.

Les États ont également utilisé cette procédure pour instaurer un prélèvement à l'importation sur certains produits transformés à base de lait, de beurre, de céréales ou de riz (directive du Conseil du 11 novembre 1980, JOCE n° L. 325 du 1^{er} décembre 1980, p. 11) ou pour instaurer une politique de qualité des produits agro-alimentaires (règlements 2081 et 2082/92/CEE du 14 juillet 1992, JOCE n° L. 325 du 1^{er} décembre 1980, p. 11).

Paragraphe 2. Objectifs

Les objectifs économiques et sociaux assignés à la PAC (art. 39 devenu 33 CE), qui doivent être replacés dans le contexte de l'époque (agriculture

peu ou pas du tout mécanisée, importance de la population rurale, pénurie des produits de première nécessité, faiblesse du niveau de vie des agriculteurs...), peuvent paraître contradictoires et difficiles à mettre en œuvre simultanément.

A. Des objectifs économiques et sociaux

□ La PAC, qui doit respecter les objectifs généraux de la politique commerciale commune prévus par l'article 110 § 1 (devenu 131 § 1 CE) : « contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial », en éliminant progressivement les limitations aux échanges internationaux (CJCE, 14 décembre 1962, Commission c./ Luxembourg et Belgique, aff. jtes 2 et 3/62, R. 813, GA, Tome 2 n° 37), poursuit les buts suivants :

- 1) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole, ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre ;
- 2) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- 3) stabiliser les marchés ;
- 4) garantir la sécurité des approvisionnements ;
- 5) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

□ Ces objectifs, qui pourraient parfois sembler contradictoires (relever le niveau de vie des agriculteurs, tout en assurant des prix raisonnables pour les consommateurs), peuvent difficilement être atteints simultanément et ont entraîné une diminution du nombre d'agriculteurs et des exploitations¹. Il sera donc parfois nécessaire de concilier ces objectifs, dont aucun n'est supérieur à l'autre, même si la Cour a pu sembler un temps, en subordonnant les exigences de la stabilité du marché au maintien du niveau de vie

1. De 1960 à 1990, sur les 42 % d'exploitations agricoles qui ont disparu, 1,3 million avaient moins de cinq hectares (cf. Eurostat, Statistiques en bref : Agriculture et pêche n° 1).

des agriculteurs, laisser penser le contraire (CJCE, 1^{er} juillet 1965, Toepfer, aff. 106/63, R. 525). La « prééminence » de tel ou tel ne pouvant être que « temporaire » et « conjoncturelle », alors que la « conciliation » de ces objectifs doit être « permanente » (CJCE, 24 octobre 1973, Balkan-Import-Export, aff. 5/73, R. 1091). Ainsi la Cour a-t-elle pu placer sur un même plan la stabilité du marché et la sauvegarde du niveau de vie des agriculteurs (CJCE, 15 juin 1976, Frescasseti, aff. 113/75, R. 983).

B. Des objectifs difficiles à mettre en œuvre

Ces objectifs, devant tenir compte du « caractère particulier de l'activité agricole », de la nécessité de procéder graduellement aux ajustements nécessaires et des liens entre l'agriculture et le reste de l'économie (art. 33 § 2 CE), il était normal d'avoir recours à des règles propres à ce secteur. Il a donc été nécessaire de créer des « organisations communes de marché » pour réaliser la libre circulation « dans des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national » (CJCE, 10 décembre 1974, Charmasson, aff. 48/74, R. 1383), et de fixer des prix de soutien pour assurer aux agriculteurs des revenus décents.

□ Les *Organisations communes de marché (OCM)* ont été mises en place à partir de 1962, conformément à l'article 40 CEE (devenu 34 CE) pour atteindre les objectifs fixés par l'article 33 CE. Initialement conçues comme provisoires, elles concernent aujourd'hui un peu plus de 90 % de la production agricole (à l'exception de l'alcool et des pommes de terres), qui se trouve ainsi soumise à des règles identiques de production et de vente dans l'ensemble des États membres de la Communauté. Les OCM¹ sont principalement chargées de mettre en place des *organisations de producteurs (OP)* et d'établir des normes de commercialisation ; elles pourront également fixer des prix garantis, autoriser des subventions tant à la production qu'à la commercialisation, et prévoir des systèmes de report ou de stockage, ou encore des mécanismes de stabilisation à l'importation ou à

1. Qui consistent en « un ensemble de mécanismes et de moyens de droit sur la base desquels les autorités compétentes tentent de contrôler et de régulariser le marché » (CJCE, 13 novembre 1964, Commission c./ Luxembourg et Belgique, aff. 90 et 91/63, R. 1217).

l'exportation. Leur financement est assuré par le FEOGA¹. Dès qu'un secteur est couvert par une OCM, les États perdent le droit d'y intervenir (CJCE, 23 janvier 1975, F. Galli, aff. 31/74, R. 47) et les tribunaux nationaux sont appelés à décider de la compatibilité des mesures nationales avec le droit communautaire. Elles se substituent en effet aux organisations nationales de marché existantes (art. 38 CE). Depuis la réforme du 15 décembre 1993, il existe une trentaine d'OCM, qui présentent un degré d'intégration plus ou moins poussé et peuvent être classées en cinq catégories :

1. OCM fondées sur des prix garantis et des aides directes complémentaires à la production (deux règlements du Conseil du 30 juin 1992) : céréales, viande bovine et ovine, riz, huile d'olive, certains fruits et légumes, produits de la pêche ;
2. OCM garantissant automatiquement un prix minimal dès lors que les prix du marché tombent au dessous d'un certain seuil : sucre, lait et produits laitiers ;
3. OCM prévoyant des mécanismes de prix garantis, mais seulement en cas de crise grave constatée par la Commission : vins, viande porcine et certains fruits et légumes ;
4. OCM pouvant accorder des aides directes, qui pourront être soit forfaitaires, soit proportionnelles aux quantités produites ou aux rendements : oléagineux, protéagineux, fourrages, tabac, coton et autres textiles, légumineux, houblon, fruits et légumes transformés ;
5. OCM n'autorisant que des protections douanières : volailles, œufs, fleurs, plantes et certains fruits et légumes.

□ La PAC, qui visait à assurer aux agriculteurs des revenus décents, a très rapidement conduit les OCM à fixer pour les différents produits des *prix communs* (art. 34 § 2), qui se sont souvent avérés deux fois plus élevés que ceux du marché mondial. C'est pourquoi, la réforme « Mac Sharry » du 21 mai 1992, a procédé à une baisse générale des prix agricoles garantis, afin d'améliorer la concurrence entre les produits communautaires et les

1. Cf. *infra* section 2.

produits mondiaux. Cette politique interventionniste, s'explique également du fait de la grande diversité des prix pratiqués dans l'ensemble des pays de la Communauté lors de la mise en place du marché commun et de la nécessité de rendre effective la libre circulation des produits agricoles, qui constitue l'un des principes fondateurs de la PAC. Il était devenu indispensable de mettre en place un « système de prix agricoles communs », dont l'appellation pourra d'ailleurs sensiblement varier d'une OCM à l'autre. Il en existe quatre sortes : les prix « indicatifs », les prix de « seuil », les prix d'« intervention » et les prix de « retrait » :

- Le *prix « indicatif »* (ou d'« *orientation* », de « *base* », ou encore d'« *objectif* »), qui est arbitrairement fixé chaque année par les instances communautaires à un « niveau représentant un cours escompté sur le marché mondial stabilisé », est celui dont découleront tous les autres.
- Le *prix de « seuil »*, qui est légèrement inférieur au prix « indicatif » (pour permettre de couvrir les frais de transport et d'assurance jusqu'au lieu de distribution), constitue le prix au dessous duquel les importations en provenance des pays tiers ne sont pas autorisées à pénétrer sur le marché communautaire. Il est en effet nécessaire de protéger les produits communautaires, dont les prix sont la plupart du temps plus élevés que ceux du marché mondial (particulièrement pour les produits excédentaires). Si le prix d'un produit importé est inférieur au prix de « seuil », un « prélèvement » a de plus longtemps été appliqué¹.
- Le *prix d'« intervention »* (ou de « *déclenchement* »), qui est fixé à environ 90 % du prix « indicatif », mais reste légèrement supérieur au prix de « seuil », impose, dès qu'il est atteint par la plupart des produits², aux organismes agréés à cet effet d'intervenir pour en stocker ou en acheter les excédents (CJCE, 26 février 1986, *Tasca*, aff. 65/75, R. 251). Il correspond par conséquent à un « minimum

1. Cf. *infra*.

2. À l'exception des viandes porcines ou ovines pour lesquelles l'intervention est facultative.