

**LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE DE L'UNION EUROPEENNE
OU
*L'EVOLUTIONNISME PERMANENT DU DROIT
COMMUNAUTAIRE***

Collection Droit et Espace Rural
dirigée par Joseph Hudault

A l'aube du XXI^e siècle, le droit rural n'est plus seulement le droit de l'agriculture et ses filières agro-alimentaires, mais le droit de l'espace rural et de ses utilisateurs.

C'est parce que l'agriculteur se voit attribuer par les législateurs européen et nationaux une nouvelle *fonction écologique* d'entretien et de protection de cet espace que les Editions L'Harmattan ont ouvert cette collection.

Dans celle-ci, elles se proposent d'accueillir tous les travaux de réflexion intégrant ces nouvelles données et la problématique de la jonction du droit de l'environnement et du droit rural.

Comité Européen de Droit Rural, *L'Agriculture multifonctionnelle*, 1999.

Valérie ADAM

**LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE DE L'UNION EUROPEENNE
OU
L'EVOLUTIONNISME PERMANENT DU DROIT
COMMUNAUTAIRE**

Préface de Claude BLUMANN

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Inc.
55, rue Saint-Jacques
Montréal (Qc) CANADA
H2Y 1K9

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

© L'Harmattan, 2001
ISBN : 2-7475-0753-X

PREFACE

Consacrer sa thèse à la Réforme de la politique agricole commune pouvait sembler une entreprise particulièrement audacieuse. Principale politique communautaire, au moins sur le plan budgétaire, la PAC subit des assauts de toutes sortes. Au traditionnel débat sur sa prodigalité s'ajoutent les problèmes de santé publique, la mondialisation, la perspective de l'élargissement.

Depuis longtemps, l'acte de décès aurait dû être dressé. Et pourtant l'édifice tient bon. C'est finalement ce fil rouge que suit Mademoiselle Valérie Adam tout au long de sa thèse soutenue en juin 2000 devant l'Université François Rabelais de Tours. Probablement parce que la PAC sait se réformer de l'intérieur, sait s'adapter aux contraintes des temps nouveaux, sans altérer ce qui en fait sa spécificité, ce qui assure son identité au sein même du système communautaire.

Bâtie autour des deux thèmes de la réforme intérieure et de la réforme externe, la thèse se nourrit de toutes les évolutions que la PAC connaît depuis 1992, depuis la fameuse réforme Mac Sharry. Sur le plan interne communautaire, la PAC se fait moins productiviste et plus qualitative: le tandem prix agricoles communs élevés soutenus par des mécanismes d'intervention performants a vécu pour laisser place à des régimes d'aides compensatoires bâtis sur le modèle des deficiency payments américains. La politique des structures, promise théoriquement à un bel avenir, risque de se diluer dans un ensemble plus large qui est celui du développement régional et rural, et celui de la cohésion économique et sociale. Les impératifs de santé publique d'une part et les exigences des consommateurs en faveur d'une politique de qualité des produits d'autre part donnent à la PAC un visage plus moderne et conforme aux aspirations des citoyens-consommateurs du début du troisième millénaire.

Dans ce contexte mouvant, il faut beaucoup de persévérance à Mademoiselle Adam, pour continuer à dégager des lignes de force. En définitive pour l'auteur de la thèse, si la substance évolue beaucoup, l'épine dorsale de la PAC, sa structure, demeurent globalement inchangées. Les organisations communes de marché restent l'articulation de base, l'action agro-structurelle conserve une certaine spécificité au sein de la cohésion économique et sociale, et le FEOGA arc-bouté sur ses deux sections, et même si les interférences entre elles deviennent de plus en plus complexes, conserve son visage initial.

Les modifications du volet externe de la PAC sont peut-être plus profondes encore. L'ancrage de l'agriculture dans la mondialisation semble être le phénomène le plus saillant. Les mécanismes des échanges agricoles externes, qui constituaient un des plus beaux fleurons de la spécificité agricole, ont volé en éclats. Les accords de Marrakech ont conduit à la disparition des prélèvements agricoles, les restitutions aux exportations sont engagées dans un processus de dépérissement progressif. L'Europe se voit même contestée dans sa vertueuse croisade de défense de la santé publique et de l'environnement comme en atteste la sentence « hormones » de l'organisation mondiale du commerce. Quant à l'élargissement de l'Union, même si la négociation agricole n'a pas encore vraiment commencé, il n'est pas douteux qu'il constituera une nouvelle épreuve pour une politique dont certains Etats candidats espèrent de nombreux bienfaits (aides compensatoires), tout en répudiant à l'avance les contraintes qu'elle pourrait générer (restructuration, exode rural).

Il fallait tout le talent de Valérie Adam pour embrasser de manière synthétique toutes ces évolutions et pour ne pas se noyer dans un sujet qui lui-même semblait faire eau de toutes parts. Plus d'un se serait même définitivement découragé en voyant se dessiner et surtout se mettre en place une nouvelle réforme de la PAC, celle de 1999 consécutive à l'Agenda 2000, qui sur de nombreux points obligeait l'auteur à remettre l'ouvrage sur le métier. Même si l'inspiration demeure identique à celle de sa devancière, la « réforme de la réforme » introduit nombre d'éléments nouveaux: l'écoconditionnalité, la modulation des aides, la décentralisation dans la gestion, avec en filigrane pour toutes ces innovations, l'idée de subsidiarité, même si celle-ci paraît peu compatible avec la nature exclusive de la compétence qu'exerce la Communauté européenne dans le cadre des volets essentiels de la PAC.

Mademoiselle Adam a réussi à surmonter toutes ces difficultés. Loin de baisser les bras, elle s'en est nourrie. Ceci lui a permis de comprendre et de faire comprendre la nature profonde et intrinsèquement féconde de la construction européenne: le transformisme permanent, la force créatrice du mouvement. Il en va en définitive de la PAC comme de la construction européenne en général. Les réformes répétées rappellent ces révisions successives et de plus en plus rapprochées des traités constitutifs. Certes l'observateur même attentif ne peut qu'en être dérouté et même profondément désabusé, mais l'enrichissement pour qui sait s'imposer les disciplines requises est à la hauteur de l'effort accompli.

En définitive, Mademoiselle Adam aura pu montrer au travers de ce travail remarquable, que la PAC conserve dans le système

communautaire sa valeur de modèle et d'exemplarité. Elle reste le point de cristallisation des débats de fond (renationalisation financière) et le banc d'essai de nouveaux instruments du droit communautaire (gestion modulée et décentralisation).

Claude Blumann
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de Tours

Liste des abréviations utilisées

Revue

A.J.D.A.	Actualité juridique, droit administratif
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
C.D.E.	Cahiers de droit européen
C.M.L. Rev.	Common Market Law Review
D.P.C.I.	Revue de Droit et pratique du commerce international
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
J.D.I.	Journal du droit international (Clunet)
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République Française
OPOCE	Office des publications officielles des Communautés européennes
R.A.E. ou R.A.E- L.E.A	Revue des affaires européennes
R.D.A.I.	Revue de droit des affaires internationales
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique
R.D.R.	Revue de droit rural
Rec.	Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.F.P.	Revue française de finances publiques
R.G.D.I.P	Revue générale de droit international public
R.M.C. ou R.M.U.E	Revue du marché commun et de l'Union européenne

R.M.UE	Revue du marché unique européen
R.T.D.E	Revue trimestrielle de droit européen

Liste des sigles

AAUR	Accord sur l'agriculture
ADPC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange (European Free Trade Area)
Aff.	Affaire
AUE	Acte unique européen
AMSP ou Accord MSP ou SPS	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
CE (EC, EG)	Communauté européenne (European Community, Europäische Gemeinschaft)
CECA (ECSC, EGKS)	Communauté européenne du charbon et de l'acier (European Community for Coal and Steel, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl)
CEE (EEC, EWG)	Communauté économique européenne (European Economic Community, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEDR	Comité européen de droit rural
CEDECE	Commission pour l'étude des Communautés européennes
CES	Cohésion économique et sociale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Concl.	Conclusions

COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles
COGECA	Comité général de la coopération agricole
DNO	Dépense non obligatoire
DO	Dépense obligatoire
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEOGA-Garantie	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie
FEOGA-Orientation	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IAA	Industries agro-alimentaires
LDA	Ligne directrice agricole
MARD	Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends de l'OMC
MCM	Montants compensatoires monétaires
MGS	Mesure globale de soutien
OAP	Organe d'appel permanent de l'Organisation mondiale du commerce
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCM	Organisation commune de marché
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce

OMS	Organisation mondiale de la santé
ORD	Organe de règlement des différends de l'OMC
OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
PET	Partenariat économique transatlantique
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PSC	Produit de substitution des céréales
QMG	Quantité maximale garantie
SAU	Surface agricole utile
SCOP	Surface céréales, oléagineux et protéagineux
SRD	Système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce
STH	Surface toujours en herbe
TCA	Taux de conversion agricole
TRM	Taux représentatif du marché
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UTA	Unité-travail-année
UTH	Unité-travail-homme

AVERTISSEMENTS

* La rédaction de cet ouvrage a été achevée en avril 2000.

* A la suite de la renumérotation des articles du traité instituant la Communauté européenne (CE) et des articles du traité sur l'Union

européenne (UE), effectuée par le traité d'Amsterdam, les articles des traités sont cités de la façon suivante tout au long de cet ouvrage:

- Lorsqu'il est fait référence à un article d'un traité tel qu'en vigueur après le 1^{er} mai 1999, le numéro de l'article est immédiatement suivi de deux lettres indiquant le traité dont il s'agit :

CE pour le traité instituant la Communauté européenne

UE pour le traité sur l'Union européenne

Ainsi l'article 33 CE concerne l'article de ce traité tel qu'en vigueur après le 1^{er} mai 1999

La première citation de l'article est suivie, entre parenthèses, d'une référence à la disposition correspondante du même traité tel qu'en vigueur avant le 1^{er} mai 1999 :

exemple : article 33 CE (ex-article 39 du traité CE)

- Lorsqu'il est fait référence à un article d'un traité tel qu'en vigueur avant le 1^{er} mai 1999, le numéro de l'article est suivi de l'indication " du traité sur l'Union européenne ", du traité CE (ou CEE).

La première citation de l'article est suivie, entre parenthèses, d'une référence à la disposition correspondante du même traité tel qu'en vigueur après le 1^{er} mai 1999

exemples : article 39 du traité CE (devenu article 33 CE)

article 39 du traité CEE (devenu article 33 CE)

Notre méthode de citation reprend celle adoptée par la Cour de justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance.

**LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DE
L'UNION EUROPEENNE**

OU

***L'EVOLUTIONNISME PERMANENT DU DROIT
COMMUNAUTAIRE***

PLAN SOMMAIRE

Introduction

**PREMIERE PARTIE : LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Titre I : La recherche de la maîtrise de la production agricole
européenne

Chapitre I : Le renforcement du contrôle de l'offre
agricole

Chapitre II : La réforme de la politique de soutien

Titre II : Une politique agricole redéfinie ?

Chapitre I : L'ouverture de la politique agricole
commune aux nouvelles politiques communautaires ?

Chapitre II : L'incidence de la réforme sur le système
juridique de la politique agricole commune

**SECONDE PARTIE : LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE
ENTRE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE ET
L'EUROPE A TRENTE**

Titre I : Les influences croisées des réformes agricoles et des
négociations commerciales internationales

Chapitre I : La PAC face à l'OMC, l'indispensable
réforme agricole ?

Chapitre II : La marge de manœuvre du législateur agricole

Titre II : La réforme de la politique agricole commune et le processus d'élargissement de l'Union européenne à l'Est

Chapitre I : La PAC face au défi de l'élargissement : une réforme indispensable ?

Chapitre II : La participation de la réforme agricole au processus d'élargissement

INTRODUCTION

“ La capacité d'invention sociale des agriculteurs et la rapidité des transformations laissent l'observateur toujours en retard sur l'événement ”. Si le monde agricole inspirait cette réflexion à Henri Mendras¹, la politique destinée à régir l'activité agricole depuis les années soixante donne aussi cette impression de mouvement et d'adaptation permanente. La politique agricole commune a favorisé la spectaculaire mutation de l'agriculture européenne et s'est transformée pour l'accompagner au fil des années et de la construction communautaire. Le traité de Rome souhaitait que cette politique entraîne l'Europe des Six vers l'autosuffisance alimentaire et favorise l'intégration communautaire. La politique agricole commune fortement intégrée, marquée par le sceau de la supranationalité, a été pendant longtemps le moteur de la construction communautaire. Ses résultats sur le plan agricole sont impressionnants. L'agriculture de la “ Petite Europe ” s'est transformée en une agriculture riche des diversités agricoles de Quinze membres, moderne, productive, et qui place l'Union européenne au premier rang des exportateurs mondiaux de produits agricoles et agro-alimentaires.

La réalisation des objectifs de la construction communautaire en matière agricole est impressionnante. En 1957, les Six Etats membres parvenaient difficilement à suffire à leurs besoins alimentaires². Leurs agricultures étaient peu mécanisées et employaient de nombreuses familles dont les conditions de vie étaient particulièrement difficiles³. Les agricultures européennes étaient très différentes et très protégées par les autorités nationales⁴. L'établissement d'un système commun représentait un pari difficile à relever. La mise en commun a réussi et assuré le développement harmonieux des agricultures européennes. Certes, la mutation des agricultures des Six en une agriculture compétitive et moderne est aussi le fruit de nombreux facteurs économiques étrangers à la politique agricole commune⁵. Mais, les mécanismes de la politique agricole

¹ H. MENDRAS, “ La fin des paysans : changement et innovations dans les sociétés rurales françaises ”, Armand Colin, Paris, 1970

² P. LIMOUZIN, “ Les agricultures de l'Union européenne ”, Armand Colin/Masson, Paris, 1996, p.7 ; J-P FAUGERE, “ Economie européenne ”, Presses de Sciences Po et Dalloz, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1999, p. 176

³ P. LIMOUZIN, “ Les agricultures de l'Union européenne ”, op. cit., p. 7

⁴ P. LIMOUZIN, “ Les agricultures de l'Union européenne ”, op. cit., p. 7

⁵ J. LOYAT et Y. PETIT, “ La politique agricole commune ”, La documentation Française, Paris, 1999, pp. 16 et s.

commune définis en 1962 luttèrent de manière efficace contre la situation de pénurie avec une politique de prix élevés qui garantissait un soutien au revenu agricole et incitait à la production et à la modernisation⁶. De plus, le mécanisme de soutien des prix mis en place dans de nombreux secteurs agricoles permettait d'isoler le marché européen du marché mondial et cette protection couplée avec le soutien a permis de réduire la dépendance extérieure⁷. Le taux d'auto-provisionnement s'est amélioré de manière considérable même si des déficits importants en produits tropicaux, mais grain, oléagineux et plantes protéagineuses destinées à l'alimentation du bétail ne peuvent être ignorés⁸.

Les performances économiques de la PAC coexistent avec de nombreux effets négatifs. L'augmentation de la productivité agricole de 4 à 5% par an et l'agrandissement des exploitations (la superficie moyenne est passée de 6,8 ha en 1950 à 16 hectares en 1980) s'accompagnent d'un exode agricole porteur d'un exode rural et source de la désertification des zones rurales. Le nombre des actifs dans l'agriculture est passé de 23,5 millions en 1950 à 8,7 millions en 1980. En 1997, 7, 434 millions de personnes étaient employées dans l'agriculture de l'Europe des Quinze⁹. La politique de prix élevés a conduit l'Europe à l'autosuffisance mais elle a toutefois certains inconvénients présentés par les économistes¹⁰. En effet, elle a favorisé l'émergence d'excédents dans de nombreux secteurs agricoles. Or, ces derniers ont engendré d'importantes dépenses budgétaires liées au coût des stocks ou au financement des restitutions aux exportations. Les excédents et les exportations subventionnées communautaires ont évidemment été à l'origine de tensions internationales. De plus, le soutien par les prix tend aussi à favoriser les plus grandes exploitations car il est lié au produit et donc au volume produit. Or, les inégalités dans la répartition des soutiens communautaires sont sources de conflits et d'effets négatifs sur les équilibres territoriaux et environnementaux.

La mutation de l'agriculture européenne et l'émergence de problèmes agricoles nouveaux sur le plan interne et externe ont été pris en

⁶ J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", Presses de Sciences Po et Dalloz, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1999, p. 191

⁷ J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", op. cit., pp. 185 et s.

⁸ J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", op. cit., p. 189 ; P. LIMOUZIN, "Les agricultures de l'Union européenne", op. cit., p. 10

⁹ COMMISSION EUROPEENNE, "La situation de l'agriculture dans l'Union européenne", Rapport 1998, Bruxelles, Luxembourg 1999, p. T/24

¹⁰ J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", op. cit., pp. 190 et s.

compte par les autorités communautaires. De 1962 à 1992, la PAC n'a cessé d'évoluer et s'est enrichie de nouveaux mécanismes juridiques destinés à adapter le contenu de la politique aux nouvelles données économiques et sociales de l'agriculture et à lutter contre les effets négatifs de la politique de prix. Les nouveaux instruments de la PAC se sont intégrés dans le système juridique de la politique agricole commune tout en permettant une action renouvelée des autorités communautaires sur l'activité de production agricole. Aussi, l'édifice juridique construit en 1962 pour servir les objectifs du traité de Rome n'a cessé d'être modifié mais les liens étroits entre la PAC et la construction communautaire sont aussi à l'origine de cette évolution. En effet, cette politique dérogatoire et spécifique a été adaptée aux nouvelles stratégies des institutions européennes dans les matières agricole, environnementale, sociale, économique ou internationale¹¹.

Face à la permanence de certains défis internes et externes et à l'apparition de nouvelles contraintes, le législateur communautaire décida en 1992 de préférer à cette technique législative des aménagements sectoriels, la voie d'une "réforme radicale"¹² mais le sens de l'adjectif utilisé par la Commission européenne en 1991 doit être précisé.

Trente ans de politique commune ne sont pas écartés au profit d'une nouvelle politique. Bien au contraire, la réforme de 1992 s'intègre dans l'ensemble construit depuis 1962 et conserve certains des mécanismes juridiques sectoriels imaginés face aux difficultés agricoles des trois décennies précédentes¹³. Les leçons du passé sont tirées dans certains secteurs agricoles¹⁴ stratégiques.

¹¹. Sur les aménagements successifs de la politique agricole commune, on peut consulter notamment, CL. BLUMANN, "Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire", Ed. Litec, Paris, 1996; J. LOYAT et Y. PETIT, "La politique agricole commune", réflexe Europe, La Documentation Française, Paris, 1999

¹². COM (91) 100 du 1^{er} février 1991

¹³. Sur la réforme de 1992, on peut notamment citer, CL. BLUMANN, "Chronique", "La réforme de la PAC", R.T.D.E. 1993, pp. 247-298; H. GUYOMARD et L.-P. MAHE, "La réforme de la PAC. Une révolution ou un grand pas dans la bonne direction?", R.M.C.U.E. n° 366, mars 1993, pp. 222-236; W. Viscardini DONA, "La politique agricole commune et sa réforme", R.M.U.E n° 3, 1992, pp. 13-48

¹⁴. Les secteurs réformés sont essentiellement ceux des céréales, des oléagineux-protéagineux, de la viande bovine, ovine et du tabac; Règlements n° 1766/92 du 30 juin 1992 (nouvelle organisation commune des céréales), n° 1765/92 du 30 juin 1992 (régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables), JOCE L 181 du 1^{er} juillet 1992; n° 2066/92 (viande bovine), n° 2069/92 (viande ovine) n° 2075/92 (tabac) du 30 juin 1992, JOCE L 215 du 30.07.92

Cette continuité de la réforme est d'autant plus remarquable qu'elle engage pourtant l'agriculture européenne dans une nouvelle voie et vers de nouvelles formes. L'instrument principal de ce changement d'orientation est l'aide directe au revenu. Ce nouveau mode de soutien remplace dans certains secteurs le soutien par les prix. En 1962, le soutien par les prix avait été préféré à la politique alternative de l'aide directe financée par le budget, appliquée aux Etats-Unis. Le choix de la politique des prix semblait logique en 1962. Elle est, selon les économistes, adaptée à une situation de pénurie et la part élevée des agriculteurs dans la population active ne permettait pas d'envisager des aides directes financées par le budget. L'aide directe au revenu et le soutien par les prix sont deux modes de financement distincts de l'agriculture et leurs effets économiques sont très différents¹⁵. La réforme de 1992 fait le choix de construire une nouvelle politique de soutien combinant les deux alternatives afin d'adapter le contenu de la législation aux nouveaux défis agricoles. L'aide directe au revenu, compensant les baisses des prix institutionnels, s'installe dans les secteurs réformés et elle combine une action sur l'offre et une action sur le revenu agricole. Le bénéfice des nouvelles aides est en effet soumis au respect de mesures de contrôle de l'offre (retrait des terres dans les secteurs végétaux, extensification dans les secteurs de l'élevage). Ainsi, cette aide au revenu n'est pas automatique et elle est conditionnée. Des objectifs qualitatifs, non marchands peuvent donc être servis par cet instrument.

La "deuxième" réforme¹⁶, adoptée en 1999, prend le relais des règlements de juin 1992 et annonce déjà une troisième étape à l'horizon des années 2005-2006. Ainsi, la politique agricole commune s'est engagée en 1992 dans un processus de réforme "à étapes". Cette nouvelle stratégie face aux défis posés aux institutions européennes en matière agricole bouleverse la conception de la politique agricole commune.

L'intervention communautaire en matière agricole a profondément évolué dès l'application de la première réforme, qui occupe principalement notre étude. Elle repose sur de nouveaux mécanismes juridiques ou sur des mesures classiques dont les caractéristiques ont été renouvelées afin de répondre à de multiples défis internes et externes. L'intervention communautaire doit désormais être en mesure d'orienter

¹⁵. Sur cette question, voir, J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", op. cit., pp. 182 et s.

¹⁶. Les dix nouveaux règlements (du 17 mai 1999, JOCE L 160 du 26.06.1999 et L 179 du 14.07.1999) qui sont entrés en vigueur en 2000 (sauf pour le lait) concernent les cultures arables, la viande bovine, le lait et le vin.

l'activité de production agricole vers des objectifs plus qualitatifs que productivistes. Elle doit aussi se renouveler dans ses formes afin de permettre à la PAC de s'intégrer dans la nouvelle construction communautaire et de répondre à l'évolution de l'organisation des échanges mondiaux de produits agricoles tout en se préparant à devenir la politique agricole d'une Union élargie à vingt, vingt-cinq ou trente membres.

Depuis 1992, le processus de réforme a coïncidé avec les révisions du Traité, l'établissement de nouvelles perspectives financières pour l'Union européenne, les négociations agricoles internationales dans le cadre du GATT et l'application de l'Accord sur l'agriculture de l' " Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay ". De plus, la réforme devait réussir là où les aménagements passés de la législation avaient échoué : la lutte contre la surproduction agricole et la réduction du poids budgétaire de la PAC. La politique agricole commune n'a pas, comme on aurait pu l'imaginer, éclaté face à de tels enjeux et elle ne laisse pas la place à une forme " renationalisée ". La réforme agricole a concilié les exigences agricoles de son époque avec les exigences budgétaires, internationales, environnementales, sociales qui lui étaient présentées. Elle témoigne ainsi des facultés d'adaptation d'une politique sectorielle et dérogatoire et sa mise en oeuvre dans les Etats membres a prouvé encore une fois la grande capacité d'adaptation des agriculteurs européens.

La " conciliation " sur laquelle se fonde la réforme se traduit bien évidemment par des mesures dont les effets ou la pertinence sont critiqués par les professionnels, les économistes, les sociologues et les juristes. Mais, le publiciste s'intéresse plus particulièrement à la balance opérée entre exigences agricoles et exigences extra-agricoles et à l'impact de la prise en compte de ces multiples contraintes sur le système juridique de la PAC. Mais, après trente ans d'évolution permanente et une réforme d'envergure, il faut, en premier lieu, s'interroger sur les fondements juridiques de la politique agricole commune (section 1), et les principaux défis auxquels a dû et doit encore répondre cette construction juridique (section 2).

Section 1 : Les fondements de la politique agricole commune

Les dispositions agricoles du traité, c'est-à-dire les dix articles du Titre II du traité, réduits à sept après les modifications du traité d'Amsterdam qui a abrogé certaines dispositions relatives à la période de

transition, sont particulièrement laconiques¹⁷. L'article 32, §1 CE (ex-article 38, §1 du traité CE) précise que " le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles " mais tempère dès son paragraphe 2 ce principe : " Sauf dispositions contraires des articles 33 à 38 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles ". La mise en place d'une politique commune doit, en vertu du paragraphe 4 de l'article 32 CE (ex-article 38, § 4 du traité CE), accompagner le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles ". Ainsi, si les Etats fondateurs décidèrent d'inclure l'agriculture dans le marché commun, sa soumission aux règles du marché commun est limitée.

La spécificité et l'autonomie du système agricole ainsi posées, les rédacteurs du traité indiquent à l'article 33 CE (ex-article 39 du traité CE), les cinq objectifs économiques, sociaux¹⁸ ou politiques qui doivent inspirer le législateur agricole, et l'article 34, §2 CE (ex-article 40§3 du traité CE) les présente comme des objectifs exhaustifs. Cette clause de non-évolution des objectifs de la politique n'empêchera pas l'apparition dans la PAC d'exigences para-agricoles grâce à une jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes reposant sur une conception extensive des buts de la PAC¹⁹.

Le champ d'application du régime propre à l'agriculture reste obscur dans le traité. Certes, la lettre de l'article 32 CE (ex-article 38 du traité CE) fait des " produits agricoles ", énumérés à l'annexe I (ex-annexe II) du traité le critère principal utilisé pour déterminer le champ d'application. Mais, les objectifs de l'article 33 CE (ex-article 39 du traité

¹⁷ Une étude approfondie des dispositions agricoles a été effectuée par de nombreux auteurs ; on peut notamment consulter, Cl. BLUMANN, " Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire ", op. cit. ; C. CONSTANTINIDES-MEGRET, " La politique agricole commune en question ", Ed Pédone, 1982 ; G. OLMÍ, " Politique agricole commune ", Commentaire MEGRET, vol. 2, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2^e édition, 1991 ; F. SNYDER, " Droit de la Politique agricole commune ", Economica, 1987

¹⁸ La distinction entre objectifs " sociaux " et " économiques " est notamment employée par C. CONSTANTINIDES-MEGRET, " La politique agricole commune en question ", op. cit., p.6 ; G. DRUESNE, " Droit et politiques de la Communauté et de l'Union européennes ", op. cit., p. 362

¹⁹ CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, dit " Hormones ", Aff. 68/86, Rec. 855 ; CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, Aff. 131/86, Rec. 905 ; CJCE, 16 novembre 1989, Commission c/ Conseil, Aff. C-131/87, Rec. 3743 ; CJCE, 16 novembre 1989, Commission c/ Conseil, Aff. C-11/88, Rec. 3799 ; sur cette jurisprudence, voir, Cl. BLUMANN, " Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire ", op. cit., n° 76 et s. ; Y. PETIT, " Agriculture ", Encyclopédie Dalloz Droit communautaire, vol. 2, n° 55 et s.

CE), particulièrement souples, ont permis une extension de la législation agricole et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a favorisé ce phénomène.

La définition des instruments de la politique agricole commune est très limitée dans le traité qui prévoit (article 34, §1 et §3 CE, ex-article 40§2 et §4 du traité CE) une "organisation commune de marché", la création "d'un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole" et l'article 35 CE (ex-article 41 du traité CE) prévoit "une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun" et "des actions communes pour le développement de la consommation de certains produits". Les institutions communautaires ont ainsi décidé du contenu de la politique agricole commune, quelques années après la conférence de Stresa, en juillet 1958²⁰, réunissant les ministres de l'agriculture des Six et des représentants des organisations professionnelles nationales²¹. Les institutions ont créé, conformément à la procédure de l'article 37 CE (ex-article 43 du traité CE), les premières organisations communes de marchés et établi une politique des structures agricoles. Ces deux volets de la politique agricole commune ont profondément évolué pour s'adapter aux nouvelles exigences d'une agriculture en mutation. La souplesse des dispositions agricoles du traité a permis cette évolution et la politique, grâce à ces dispositions, a pris et conservé une place importante dans la construction communautaire.

§1. Une politique commune sectorielle, moteur de l'intégration communautaire

La politique agricole commune, destinée, par les rédacteurs du traité, à accompagner le Marché commun, repose sur un transfert de compétence très large. Les dispositions du traité sont peu éclairantes mais la souplesse des objectifs de l'article 33 CE (ex-article 39 du traité CE) et l'autorisation donnée par l'article 34, §2 CE (ex-article 40§3 du traité CE) d'utiliser dans le cadre de l'organisation commune de marché "toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 33" permettaient à l'intervention communautaire dans le secteur agricole de

²⁰. JOCE 11 du 01.08.58

²¹. C. CONSTANTINIDES-MEGRET, "La Politique agricole commune en question", Ed. Pédone, 1982

s'étendre à de nombreux domaines tels que la réglementation des conditions et modalités de la production, la commercialisation et la qualité des produits agricoles.

Le transfert de compétence, décidé par les Etats fondateurs, est à l'origine d'une compétence communautaire exclusive qui s'exprime dans les organisations communes de marchés et s'accompagne d'un transfert au budget communautaire des dépenses agricoles supportées avant la naissance de la PAC par les budgets nationaux. Dans le domaine de la politique des structures, les Etats conservent des pouvoirs normatifs importants. Ce deuxième volet de la politique commune se caractérise sur le plan financier par l'existence de compléments financiers nationaux.

Le rayonnement de la politique agricole commune a évidemment été soutenu par les moyens dont l'ont dotée les rédacteurs du traité. La prise de décision en matière agricole est facilitée par la procédure "supra nationale" de l'article 37 CE (ex-article 43 du traité CE) et le législateur agricole, a dans le cadre de cet article, la liberté de choisir l'instrument de sa décision. Cependant, dans la pratique, le règlement est de plus en plus utilisé.

La jurisprudence a permis à la politique agricole commune de prendre une place première dans la construction communautaire. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes a fait prévaloir la base juridique agricole dans la célèbre affaire des "hormones"²². Mais, la compétence communautaire en matière agricole pourrait désormais être définie de manière plus stricte²³. Une telle évolution correspondrait aux révisions successives du traité qui ont donné des bases juridiques spécifiques à la protection de la santé, du consommateur et de l'environnement. De plus, la tragique affaire de la vache folle a mis en lumière certaines insuffisances de la procédure décisionnelle en matière agricole et appelle une intervention accrue du Parlement européen dans la prise de décision. D'ailleurs, les mesures de rapprochement des législations vétérinaires et phytosanitaires relèvent désormais, non plus de l'article 37 CE (ex-article 43 du traité CE), mais de l'article 152 CE (ex-article 129 du traité CE) relatif à la santé humaine et la procédure de codécision est ainsi applicable. Le faible rôle accordé au Parlement européen (avis du Parlement européen) dans la procédure de l'article 37 CE est regrettable et

²². CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, Aff. 68/86, Rec. 855 ; CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, Aff. 131/86, Rec. 905

²³. CJCE, 25 février 1999, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, Aff. C-164/97 et C-165/97, Rec. I-1139; voir, la note de D. GADBIN, "Agriculture et environnement : une frontière qui se précise", RTDE, n° 2, avril-juin 1999, pp. 326-332

ne correspond pas à l'évolution des autres politiques communautaires. Mais, la proposition visant à étendre la codécision à l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE) avancée lors de la conférence intergouvernementale de 1996, est restée lettre morte²⁴.

Les moyens administratifs et financiers attachés à la politique agricole commune ont évidemment permis son essor. Certes, les seuls instruments définis dans le traité étaient une organisation commune de marché et un ou plusieurs fonds financiers. Mais, ce laconisme laissait aux institutions communautaires la possibilité d'attribuer à la PAC des moyens d'action importants. De plus, l'étendue du transfert de compétence et la mise en place d'une " politique commune " prévue par le traité supposaient un transfert financier. Mais, le poids budgétaire de la PAC dans les années soixante-dix et quatre-vingt (70% environ du budget communautaire) fut vivement critiqué ; il a fortement diminué avec l'instauration d'une discipline budgétaire en 1988. Mais, il reste évidemment important (environ 45% du budget communautaire) en raison du niveau d'intégration retenu en matière agricole. Les réformes agricoles de 1992 et 1999 confirment, selon la formule de Jacques Loyat et d'Yves Petit qu' " au début du XXI^e siècle, l'agriculture sera toujours une priorité budgétaire pour la Communauté européenne " ²⁵. Quant à l'arsenal administratif qui entoure la politique agricole commune depuis 1962, il est extrêmement impressionnant alors même que le principe d'administration indirecte s'applique à la politique agricole commune comme aux autres politiques. La réforme de 1992, confirmée par les nouveaux règlements de 1999, enrichit même la fonction nationale d'exécution de nouvelles responsabilités relatives à la gestion de la politique agricole commune.

L'intervention de l'autorité communautaire en matière agricole, décidée par les Etats fondateurs, s'est développée de manière spectaculaire, sur de tels fondements, et la spécificité du régime juridique agricole lui a permis de s'imposer dans une construction européenne reposant sur le principe de libre circulation.

²⁴. Cf. BLUMANN, " Traité d'Amsterdam, Aspects institutionnels ", R.T.D.E n°4, octobre - décembre. 1997, p. 738

²⁵. Jacques LOYAT et Yves PETIT, " La politique agricole commune ", réflexe Europe, La Documentation Française, Paris, 1999, p. 179

§2. La spécificité de la politique agricole commune en question

La spécificité de la politique agricole commune s'exprime dans son régime juridique et ses particularités institutionnelles. Ce principe découle des dispositions institutionnelles du traité mais aussi de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg et de la législation communautaire.

La "spécificité" agricole était une évidence pour les Six en 1957. L'agriculture était au niveau national un secteur protégé qui faisait l'objet d'une branche du droit spécifique. Son insertion dans le traité et le Marché commun ne devait pas empêcher une intervention des autorités communautaires en matière agricole.

La spécificité de la PAC, inscrite à l'article 32§2 CE (ex-article 38§2 du traité CE), s'exprime aussi dans les articles 36 CE et 33§2 CE (ex-articles 42 et 39§2 du traité CE). L'article 36 CE (ex-article 42 du traité CE) offre au législateur communautaire la possibilité de mettre en place un régime particulier de libre concurrence dans le secteur agricole. Quant à l'article 33, §2 CE, il prévoit qu'il sera tenu compte, dans l'élaboration de la politique agricole commune, "du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles".

L'étendue de la spécificité reste incertaine dans le traité mais la Cour de justice des Communautés européennes reconnaît le principe de spécificité et la prévalence des dispositions du régime juridique agricole sur le reste du traité²⁶. En matière institutionnelle et décisionnelle, la spécificité agricole est surtout le fruit de la jurisprudence qui a notamment permis l'utilisation de l'article 43 du traité CEE (devenu, après modification, article 37 CE) comme base juridique de mesures d'harmonisation des législations sanitaire et vétérinaire²⁷. Mais, la doctrine remarque aussi certains "particularismes" dans la procédure décisionnelle

²⁶. Voir, par exemple, CJCE, 26 juin 1979, *Pigs and Bacon Commission c/ Mc Carren*, Aff. 177/78, Rec. 2161, CJCE, 24 octobre 1973, *Balkan*, Aff. 5/73, Rec. 1091 ; sur le principe de spécificité, voir, Cl. BLUMANN, "Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire", op. cit., n° 21 et s. ; G. OLMI, "Politique agricole commune", op. cit. ; Y. PETIT, "Agriculture", op. cit., n° 4 et s. ; F. SNYDER, "Droit de la Politique agricole commune", op. cit.

²⁷. CJCE, 23 février 1988, *R.U. c/ Conseil*, Aff. 68/86, Rec. 855

agricole et tout particulièrement les célèbres comités de gestion et de réglementation²⁸, nés de la pratique²⁹.

Mais, les principes applicables à la politique agricole commune reflètent aussi l'existence d'un régime propre à l'agriculture. La doctrine a identifié des principes généraux propres à l'agriculture : le principe d'unité des prix agricoles, la solidarité financière et la coresponsabilité. Mais, la spécificité coexiste avec l'application des règles générales du droit communautaire. En effet, la législation agricole ne peut pas ignorer les principes généraux de droit matériel ou de droit institutionnel. Ainsi, le principe de la préférence communautaire s'applique dans le secteur agricole depuis les origines de la politique. Les principes de libre circulation et de non-discrimination sont aussi au cœur de la politique agricole commune et à l'origine d'une activité contentieuse très importante de la Cour de justice des Communautés européennes.

Les premiers règlements agricoles de 1962, à l'origine de la politique des prix et des marchés, reposaient sur trois principes fondamentaux analysés par la doctrine : l'unicité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière. Si la préférence communautaire et l'unicité du marché peuvent être rencontrées dans d'autres secteurs du droit communautaire, la solidarité financière est considérée comme un principe propre à la PAC³⁰.

Dès les années soixante, l'ensemble des principes applicables à la politique agricole commune a évolué et il est certain que les trois principes appliqués en 1962 ont été altérés au fil de l'évolution de la législation et de la construction communautaire. La réforme de 1992 participe comme les aménagements législatifs précédents à l'altération de ces principes mais son impact ne doit pas être surestimé. Le principe de la

²⁸. Les comités sont apparus dans la pratique, dès 1962 pour les comités de gestion. En 1987, le Conseil a fixé les procédures à suivre en fonction des différents types de comités (comités de gestion, de réglementation et consultatifs) : décision 87/373/CEE du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE L 197 du 18.07.87, p. 33. Cette décision fut remplacée par la décision 1999/468/CE du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JOCE L 184 du 17.07.99, p. 23) ; voir, Commission européenne, Comités agricoles, Direction générale de l'agriculture, novembre 1998.

²⁹. Voir notamment, G. ISAAC, "Droit communautaire général", 6^e édition., Armand Colin, Paris, 1998, pp. 76 et s. ; W. NICOLL, "Qu'est-ce que la comitologie ?", R.M.C., 1987, pp. 185 et 703 ; Cl. BLUMANN, "Comitologie", in A. BARAV et C. PHILIP, "Dictionnaire juridique des Communautés européennes", P.U.F., Paris, 1993, p. 193.

³⁰. Sur les origines du principe, voir notamment F. SNYDER, "Le droit de la politique agricole commune", op. cit., p. 16.

coresponsabilité financière se distingue par son évolution des autres principes propres à la PAC. Identifié par la doctrine dans les années quatre-vingt, il est devenu très vite un principe fondamental de la politique³¹ et il est difficile d'affirmer que la réforme de 1992 l'altère.

Les principes applicables à la PAC montrent que si la politique est une politique sectorielle et dérogatoire dotée d'un "sous-système" propre, elle appartient au système communautaire et les règles institutionnelles et de droit matériel de celui-ci s'appliquent en son sein. Les principes relatifs à la libre circulation des marchandises et à la libre concurrence sont appliqués en matière agricole. La possibilité offerte par l'article 36 CE (ex-article 42 du traité CE) n'a pas été utilisée par le législateur et l'application des articles du traité relatifs à la libre circulation était implicitement prévue dans les dispositions agricoles du traité, qui ne comprenaient pas de dispositions précises relatives à la construction du Marché commun agricole (sauf pour la période de transition).

Confrontée durant bientôt quarante ans à des défis de toute nature, la politique agricole commune a évolué et tenté notamment de s'intégrer dans de nouvelles stratégies communautaires. La politique sectorielle est étroitement liée à l'évolution de la construction communautaire.

Section 2 : La PAC face à des défis constants : des aménagements à la réorientation

Les institutions communautaires sont, depuis la fin des années soixante-dix, confrontées au phénomène de la surproduction dans certains secteurs agricoles. Cette lutte contre les excédents a été à l'origine de nombreux mécanismes juridiques, très éloignés de l'esprit du système mis en place en 1962. La réforme de 1992 poursuit ce mouvement mais va plus loin en abandonnant partiellement ce système. Mais, la politique agricole commune est aussi influencée par les autres politiques communautaires et fait face à des défis d'ordre juridique et institutionnel. Ainsi, les différentes mutations du droit communautaire ont pu parfois se refléter, sur la période 1962-1991, dans certains aménagements de la PAC mais, en 1991, elles conduisent à la réforme. Cette dernière est aussi marquée par des

³¹. Sur le principe de coresponsabilité, voir, par exemple, Cl. BLUMANN, "Politique agricole commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire", op. cit., n° 214 et s., pp. 128 et s. ; G. OLMI, "Politique agricole commune", op. cit. ; Y. PETIT, "Agriculture", op. cit., n° 43 et s.

contraintes externes. Les défis de la PAC sont, dans les années quatre-vingt-dix, pluriels et une réforme d'envergure s'imposait.

§1. Les réponses de la politique agricole commune aux évolutions de la construction européenne

Les objectifs agricoles du traité semblent immuables, inchangés après les révisions successives du traité. Mais, trente ans de politique agricole commune n'ont pas glissé sur eux ; bien au contraire, ils sont aujourd'hui désuets. La crise de surproduction est évidemment à l'origine de cet abandon de fait de l'article 33 CE (ex-article 39 du traité CE) et d'une action nouvelle des autorités communautaires sur l'activité de production agricole. Mais, l'apparition de nouvelles préoccupations dans la législation agricole s'explique aussi par les mutations du droit communautaire. Ces dernières inspirent le législateur agricole. Si le contenu de la politique commune le prouve, il est plus difficile de déceler l'influence des évolutions issues de l'Acte unique européen et du traité de Maastricht sur le cadre juridique propre à la PAC.

A. La PAC face à sa crise interne

L'intervention communautaire en matière agricole devait selon les Etats fondateurs orienter la production agricole afin de réaliser les objectifs agricoles du traité. Dans le contexte de déficit alimentaire de la fin des années cinquante, il s'agissait notamment d' " 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 " (article 39, §1 a du traité de Rome devenu article 33, §1 a CE).

Les institutions communautaires ont mis en place, en 1962, les six premières organisations communes de marché et les premières règles financières. Le choix des institutions est celui d'un régime de prix communs. Le niveau des prix européens est très élevé afin de réaliser l'objectif de revenu et d'encourager la production. Afin de garantir de tels prix, dont le montant est environ deux fois supérieur à celui des prix mondiaux, des mécanismes d'intervention sont mis en place sur le marché intérieur et la protection externe est assurée par les célèbres systèmes des prélèvements agricoles et des restitutions à l'exportation.

Le régime des prix communs s'accompagnera dès l'origine de nombreuses exceptions et ses applications seront très différentes dans les

organisations communes de marché qui le retiennent comme principe de fonctionnement. Mais, aux origines de la politique agricole commune, il paraissait être une règle de principe. Dès 1968, le Plan Mansholt³² met l'accent sur les conséquences des garanties de prix dans certains secteurs et prévoit une augmentation considérable des dépenses communautaires. Il préconise une nouvelle démarche plus "structurelle". Les dépenses de soutien des marchés avaient déjà été multipliées par 4 entre 1960 et 1968. En 1969, les difficultés monétaires liées au système des prix communs apparaissent aussi et sont à l'origine des très controversés montants compensatoires monétaires³³. Ces difficultés, plus ou moins liées au système des prix communs et au niveau de ces derniers, seront à l'origine de nombreux aménagements législatifs.

La crise des années soixante-dix a pris une ampleur considérable dans les années quatre-vingt. L'apparition d'excédents dans certains secteurs agricoles se traduit par des problèmes budgétaires considérables. Le budget agricole explose avec le financement des stocks et des restitutions aux exportations. Les dépenses de la section "garantie" du "Fonds européen d'orientation et de garantie agricole" (FEOGA), consacrée au financement de la gestion des marchés agricoles, ne cessent de progresser : 4 milliards d'écus en 1973, 9 milliards d'écus en 1978, 15 en 1985 et 27 en 1988³⁴. Le FEOGA est un chapitre du budget communautaire couvert par des ressources non spécifiques à l'agriculture. Son envolée est très lourde pour le budget communautaire et irrite certains Etats membres qui bénéficient peu des dépenses agricoles. Les excédents sont aussi sources de tensions internationales et les attaques contre la PAC dans l'enceinte du GATT se multiplient.

Face à cette crise agro-budgétaire, l'intervention communautaire en matière agricole évolue profondément dès la fin des années soixante-dix, il ne s'agit plus seulement d'orienter la production mais de développer une action sur l'activité de production qui permette de restreindre celle-ci. Dans la majorité des organisations communes de marché apparaissent de nouveaux mécanismes : taxes de coresponsabilité, quotas, stabilisateurs, quantités maximales garanties dont les régimes

³² "Le plan Mansholt, Le rapport Vedel", SECLAF, Paris, 1969

³³ Sur les ajustements monétaires sur la période 1969-1999, voir, J. LOYAT et Y. PETIT, "La politique agricole commune", op. cit., pp. 13 et s. ; pour une présentation de la récente réforme du régime agri-monétaire, voir, COMMISSION EUROPEENNE, "L'euro et la réforme du régime agri-monétaire", Direction générale de l'Agriculture, novembre 1998 ; "Repères", Chambres d'Agriculture, n° 874, février 1999 et n° 875, mars 1999

³⁴ J.-P. FAUGERE, "Economie européenne", op. cit., p. 190

juridiques et les mécanismes sont conçus en fonction du secteur de production concerné et du cadre juridique de son organisation commune. Ces nouvelles mesures reposent toutes sur la même philosophie de lutte contre les excédents. Cette dernière est aussi à l'origine de nouvelles mesures dans la politique agro-structurelle (gel des terres, extensification) qui tentent de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande en agissant sur les structures de production. Ainsi, les objectifs agricoles initiaux semblent abandonnés dans les faits. Seul l'objectif de revenu reste d'actualité. Malgré cet état de fait troublant, le titre relatif à l'agriculture n'est pas modifié lors des révisions successives du traité.

La réforme de 1992 confirme la réorientation des objectifs de la PAC mais elle engage aussi la politique sur une nouvelle voie. L'évolution de la politique agricole commune et sa réforme ne sont toutefois pas seulement liées à la crise structurelle de surproduction. En effet, elles reflètent aussi certaines évolutions du droit communautaire.

B. La prise en compte par la PAC de nouvelles exigences

Si la majorité des objectifs agricoles du traité a été peu à peu abandonnée par le législateur agricole, ce dernier a pris en compte de nouvelles exigences, inscrites dans l'Acte unique européen ou dans le traité de Maastricht. La jurisprudence de la Cour de justice a favorisé une telle ouverture de la PAC vers des exigences extra-agricoles. En effet, dès 1988, dans la célèbre jurisprudence "Hormones"³⁵, elle a précisé que la politique agricole commune doit prendre en compte les exigences fondamentales du Marché unique, c'est-à-dire, la protection de la santé humaine, de la sécurité, des consommateurs et de l'environnement. La législation agricole va ainsi profondément évoluer et la réforme de 1992 participe de manière décisive à cette évolution. En 1996, la crise de l'ESB puis les différents "accidents sanitaires" renforceront la nécessité de prendre en compte dans la législation agricole des exigences liées à la santé publique et aussi les attentes des consommateurs européens en matière de qualité des produits et de sécurité alimentaire. Les dispositions du traité d'Amsterdam en ces matières, jouent évidemment un rôle important dans cette orientation de la politique vers des préoccupations qualitatives. La deuxième étape de la réforme de la politique agricole commune, face aux résultats de l'application des mesures agricoles de 1992, a un objectif ambitieux et plural, pour les années à venir: "réconcilier le citoyen, le

³⁵. CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, Aff. 68/86, Rec. 855

consommateur avec la politique agricole ”³⁶ en construisant une agriculture multifonctionnelle.

L'apparition de nouvelles exigences dans l'élaboration de la politique agricole commune est étroitement liée à l'apparition et au développement de nouvelles politiques communautaires. La PAC appartient au système communautaire et son ouverture, certes limitée, sur le reste du droit communautaire est perceptible depuis fort longtemps comme en témoigne les rapports entre la politique agro-structurale et la politique régionale ou plus tard la cohésion économique et sociale³⁷.

Mais, le cadre juridique et institutionnel de la politique agricole commune ne peut ignorer l'ensemble dans lequel il s'inscrit. L'impact des changements du système juridique communautaire sur le système de la PAC semble toutefois très limité. Notre étude nous permettra de cerner plus précisément celui-ci. En effet, le processus de réforme de la politique agricole commune a notamment dû faire face à l'apparition du principe de subsidiarité, à la question plus ancienne mais toujours aussi importante du déficit démocratique et à l'idée de simplification de la législation communautaire.

La compétence exclusive de la Communauté en matière agricole écarte certes l'application du principe de subsidiarité mais uniquement dans le volet des organisations communes de marché. De plus, ce dernier peut être affecté par d'autres principes inscrits à l'article 5 (ex-article 3B) du traité³⁸. La réforme des procédures de gestion et de fonctionnement de la politique agricole au sein du processus lancé en 1992 est particulièrement intéressante et ses liens potentiels avec les exigences institutionnelles et juridiques développées par le droit communautaire seront envisagés.

L'évolution de l'intervention des autorités communautaires en matière agricole, perceptible avant 1992 dans des aménagements sectoriels de la législation agricole, était liée à des éléments d'ordre interne mais des

³⁶. Commission des Communautés européennes, Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune, COM (1998) 158 final, Bruxelles, le 18.03.1998

³⁷. Sur cette question, voir, D. CHARLES-LE BIHAN, "La PAC : une politique sectorielle à la rencontre de logiques territoriales", in "Quel avenir pour la politique agricole commune", op. cit., pp. 11-40, C. TALGORN, "Une politique confortée par des mesures de développement du monde rural", in "Quel avenir pour la politique agricole commune", op. cit., pp. 41-57

³⁸. J. RAUX, "Quelles subsidiarités pour la PAC réformée ?", in "Quel avenir pour la politique agricole commune", Apogée, Rennes, 1996, pp. 85-101

défis externes pouvaient aussi influencer le contenu de la législation. La réforme “ radicale ” des années quatre-vingt-dix se trouve toujours face aux problèmes connexes de l'équilibre des marchés et du revenu agricole, non résolus par les mesures sectorielles des années quatre-vingt, à de nouvelles demandes des consommateurs et des citoyens européens et à un ensemble d'exigences budgétaires, juridiques et institutionnelles. Mais, les défis d'ordre externe placent la politique agricole commune de la fin du XX^e dans une situation inédite, qui nécessitait apparemment une réforme majeure.

§2. La PAC face à l'élargissement de l'Union européenne et au commerce international des produits agricoles

Les réformes agricoles des années quatre-vingt-dix posent le problème de l'influence sur la politique agricole commune d'éléments d'ordre externe : l'arrivée de nouveaux Etats membres et les échanges agricoles mondiaux. Certains estiment d'ailleurs que ces éléments sont décisifs dans les propositions de réforme de 1991 et 1998. Mais, il faut en premier lieu distinguer les différentes contraintes externes. Notre étude s'attachera à identifier précisément leur influence sur le processus de réforme et surtout l'origine “ juridique ” et non seulement économique de la “ prise en compte ”, par les institutions communautaires, de certains facteurs externes. Il semble, en effet, essentiel d'envisager la marge de manoeuvre du législateur communautaire face à des contraintes venues de la scène internationale notamment lorsque celles-ci semblent incompatibles avec ces propres desseins agricoles. L'expérience apporte assez peu d'éléments de réflexion.

Certes, dans le passé, la politique agricole commune a dû s'adapter aux évolutions du contexte international. Les négociations d'adhésion avec les différents pays candidats à l'entrée dans la Communauté ont conduit à aménager la politique agricole afin d'adapter celle-ci à de nouvelles formes d'agricultures, aux productions méditerranéennes des pays du sud de l'Europe et à des structures agricoles différentes de celles des premiers Etats membres. La politique agricole commune est peu à peu devenue celle d'une Europe agricole riche en diversité. Mais, le processus d'élargissement lancé en mars 1998 ne peut être comparé avec les précédentes procédures d'adhésion. Le nombre de candidats et leurs particularités économiques, sociales et structurelles semblent placer la politique agricole commune face à un défi sans

précédent³⁹. Les modifications internes de la PAC opérées avant les adhésions de certains pays ne peuvent être comparées avec les ajustements préconisés par les économistes et les juristes pour réussir les prochaines intégrations agricoles.

La réforme agricole semble essentielle dans le processus d'élargissement. Pourtant, le lien entre la réforme du contenu, de la gestion et du fonctionnement de la PAC décidée en 1999 et les enjeux de l'élargissement n'est pourtant pas évident et une étude précise des interactions entre les deux phénomènes s'impose.

Par contre, les rapports entre le processus de réforme et l'évolution des échanges agricoles mondiaux apparaissent très clairement mais de délicates questions juridiques sont posées depuis 1992 et leur intensité ne cesse de croître. Avant cette date, le volet externe de la politique agricole commune était à l'origine de nombreux débats juridiques et ce, depuis les années soixante, mais l'agriculture restait à l'écart du cadre juridique du GATT. Les dispositifs juridiques relatifs aux échanges de produits agricoles avec des pays tiers, présents dans les différentes organisations communes de marché, étaient vivement critiqués par les Parties contractantes du GATT et notamment les Etats-Unis⁴⁰. Mais, la question de leur licéité juridique ne fut pas tranchée par le GATT. Ces attaques contre le régime agricole "externe" se sont traduites par de douloureuses "concessions" communautaires destinées à obtenir une reconnaissance de la PAC sur la scène internationale. La législation communautaire relative aux échanges de produits agricoles était aussi influencée par les différentes concessions négociées au sein du GATT et les accords bilatéraux conclus par la Communauté en application ou en marge du GATT.

Mais, la conclusion des accords de Marrakech en 1994, après les longues et difficiles négociations internationales ouvertes en 1986, réintègre l'agriculture dans le cadre juridique relatif au commerce international⁴¹. Or, la réforme de 1992 a participé à la naissance de

³⁹ D. CHARLES-LE BIHAN, "L'intégration agricole des PECO dans l'Union européenne : de la défense de la politique agricole commune à son inévitable mutation", R.A.E, 1997, pp. 302-323

⁴⁰ S. DUMONT, "Subventions aux exportations agricoles : contentieux Etats-Unis/ CEE", P.U.F, 1994

⁴¹ Sur cette question, voir notamment, J. CLOOS et T.-L. MARGUES, "Les négociations agricoles de l'Uruguay Round : déroulement et résultats", R.M.C.U.E, n° 376, mars 1994, pp. 155-171 ; H. DELORME, "le dossier agricole" in H. DELORME et D. CLERC, "Un nouveau GATT ?, les échanges mondiaux après l'Uruguay Round", Espace

“ l’Accord sur l’agriculture ” de l’Organisation mondiale du commerce. Les liens entre le contenu de la réforme agricole et les négociations agricoles internationales doivent être identifiés précisément afin d’envisager les influences croisées entre la réforme agricole de l’Union européenne et les négociations agricoles internationales et l’impact des nouvelles règles agricoles internationales sur la PAC. L’approfondissement de la réforme, en 1999, est d’ailleurs présenté par la Commission européenne⁴² comme le moyen de préparer l’agriculture aux négociations commerciales internationales ouvertes, au sein de l’OMC à la fin de l’année 1999. La réforme agricole serait-elle un moyen de négociation ou plutôt un moyen de préserver le modèle agricole européen face aux exigences de commerce international ? Quelle est la marge de manoeuvre du législateur agricole, confronté aux contraintes issues de l’Accord sur l’Agriculture ?

Face à la permanence de certains défis internes et à l’apparition de nouvelles exigences mais aussi dans le contexte du “ round ” agricole du GATT, la Commission européenne proposa, en 1991⁴³, au Conseil une réforme “ radicale ” de la PAC et quelques mois plus tard des propositions formelles. Sur la base de celles-ci, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, élabora un compromis en mai 1992 et procéda à l’adoption formelle d’une partie des nouveaux règlements agricoles le 30 juin 1992. Cette réforme, qui ne couvre pas l’ensemble des secteurs agricoles soumis à la politique agricole commune, porte pourtant en elle une réorientation profonde de la politique agricole commune et des agricultures européennes. La voie ainsi tracée a été approfondie en 1999. La même technique de négociation qu’en 1992, célèbre par la succession des “ marathons agricoles ” et reposant notamment sur les travaux d’un groupe de hauts fonctionnaires nationaux et du Comité spécial agriculture, fut utilisée. Le Conseil européen extraordinaire de Berlin des 24 et 25 mars 1999 parvint à élaborer un compromis agricole sur la base de l’accord dégagé en mars 1999 au sein du Conseil “ Agriculture ”. Les règlements agricoles furent définitivement adoptés en mai 1999. Cette “ deuxième ” réforme, et non “ seconde ” car nous envisagerons que cette succession “ printanière ” de réformes pourrait se poursuivre, est inséparable de la première et s’analyse comme une suite logique de celle-ci. Si son adoption

international, Editions Complexe, Bruxelles, 1994, p.142 ; G. LEGRAS, “ L’Uruguay Round et la réforme de la PAC ”, Politique étrangère, n° 2, février 1993, pp. 325-331

⁴². COM (1998) 158 final, op. cit.

⁴³. Propositions de la Commission, COM 91 [258] final ; Bull. CE suppl. 5/91

a pu surprendre, la pression externe l'explique probablement et nous verrons qu'elle était " en germe " dans la réforme Mac Sharry.

La voie choisie par les institutions communautaires est, en effet, celle d'une réforme progressive de la politique agricole commune et si le processus de réforme " réoriente " profondément la politique agricole commune, il ne renie pas l'expérience de trente ans de pratique agricole. Mais, face au multiples enjeux de la PAC sur la période 2000-2006, la question de la redéfinition de la PAC se pose. Les facteurs externes et internes semblent se conjuguer pour remettre en cause le contenu et les fondements de la politique agricole commune. Le processus de réforme agricole développé par l'Union européenne et notamment l'étape de 1999 permet-il de répondre aux défis actuels et à venir ? Est-il porteur d'une nouvelle forme de politique agricole, reposant sur de nouveaux principes ?

La distinction entre les origines internes et externes du processus de réforme agricole permet d'identifier les multiples contraintes auxquelles le législateur agricole souhaitait répondre en 1992 et 1999 avec certaines innovations juridiques. Ainsi, la connaissance de l'origine " juridique " des nouveaux mécanismes et des nouvelles procédures agricoles met en lumière le degré d'ouverture de la politique agricole commune " sur l'extérieur " et ses liens avec la construction communautaire. Certes, la politique sectorielle et dérogatoire a déjà témoigné de ses liens avec l'ensemble du droit communautaire mais elle est désormais dans un contexte inédit : les demandes auxquelles elle doit faire face ne cessent de se multiplier, viennent de multiples horizons et sont parfois contradictoires. Quels facteurs sont pris en compte par la réforme ? Comment le processus de réforme agricole concilie ces différentes exigences ? La marge de manoeuvre du législateur agricole face à chacune de ces contraintes sera, grâce à cette approche de la réforme agricole de l'Union européenne, évaluée. Le rôle des facteurs externes dans le processus de réforme agricole illustre la voie choisie par les autorités communautaires face à la pression externe. Quels sont les moyens choisis par les autorités communautaires pour faire face aux exigences agricoles, environnementales et territoriales du traité mais aussi à des exigences commerciales ou politiques venues de la scène internationale. Dans quelle mesure ces éléments d'ordre externe peuvent-ils influencer les choix de politique agricole de l'Union européenne ? Ainsi, l'étude des aspects internes de la réforme (première partie) et de ses aspects externes (seconde partie) présente les causes, les objectifs et les moyens de la profonde mutation de la politique agricole commune, réalisée en 1992 et envisage l'avenir de cette nouvelle conception de l'agriculture européenne et de sa

politique. L'évolution de la première politique commune se poursuit et les agriculteurs européens font toujours preuve de leur " capacité d'invention sociale "...

PREMIERE PARTIE
LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA
POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Une réforme d'envergure de la politique agricole commune s'impose en 1992. L'accroissement de la production agricole dans certains secteurs agricoles est à l'origine de graves difficultés économiques, budgétaires et environnementales. Les stocks communautaires, forts coûteux pour le budget communautaire, ne peuvent plus absorber les excédents de production et ceux-ci ne peuvent être écoulés sur des marchés mondiaux saturés¹. De plus, la surproduction agricole, chronique depuis de nombreuses années, est à l'origine de dépenses budgétaires qui grèvent dangereusement le budget communautaire alors que de nombreuses exploitations agricoles disparaissent ou survivent difficilement².

En effet, si la politique agricole commune a réalisé l'objectif "productiviste" de l'article 39 du traité de Rome³, elle n'est jamais parvenue à atteindre l'objectif de relèvement du niveau de vie agricole de l'article 39, §1, b⁴. La Commission européenne constate en 1991 que le soutien en faveur de l'agriculture est réparti de manière inégalitaire⁵. Par conséquent, de nombreuses exploitations agricoles disparaissent et les équilibres environnementaux et territoriaux de nombreuses régions agricoles sont menacés.

Une nouvelle approche est proposée par la Commission européenne pour parvenir à résoudre la crise structurelle des excédents. Selon l'institution, une réduction drastique des garanties de prix institutionnels de certains produits devrait décourager la production et cette diminution des prix serait compensée par des aides directes afin de préserver le revenu agricole.

Ainsi, la recherche de la maîtrise de la production agricole est à l'origine de l'abandon partiel des principes édictés en 1962 dans le secteur agricole : des prix agricoles élevés soutenus par des mécanismes d'intervention automatiques. Si ce modèle initial avait déjà été altéré par le passé, la nouvelle approche du problème de la production agricole,

¹. COM (91) 100 du 1^{er} février 1991

². COM (91) 100 du 1^{er} février 1991

³. Article 39, §1, a du traité CEE (devenu article 33, §1, a CE) : "La politique agricole commune a pour but : a) d'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, ...".

⁴. Article 39, §1, b du traité CEE (devenu article 33, §1, b CE) : "La politique agricole commune a pour but (...) b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ...".

⁵. COM (91) 100 du 01.02.91

proposée en 1991 et adoptée en 1992 réoriente profondément la politique agricole commune. Le soutien automatique coexiste désormais avec un soutien conditionnel dans les principales organisations communes de marché. En effet, les nouvelles aides directes compensant les baisses des prix ne sont attribuées qu'aux agriculteurs qui s'engagent volontairement dans des mesures de limitation de la production.

Le nouveau dispositif de garantie adopté en 1992 dans certaines organisations communes de marché⁶ et approfondi dans la seconde étape de la réforme (1999) est conçu pour rétablir l'équilibre des marchés et assurer un revenu agricole satisfaisant mais des objectifs extra-agricoles semblent avoir guidés son élaboration. Ainsi, le nouveau système d'aides directes compensatoires assorties de mécanismes de contrôle de l'offre doit indirectement favoriser la protection de l'environnement et le développement des zones rurales en ciblant le soutien communautaire et en décourageant l'agriculture intensive.

De nouvelles orientations pour la PAC et l'agriculture européenne se dessinent avec ce nouveau dispositif de garantie et elles sont confirmées et précisées par les mesures d'accompagnement de la réforme de 1992⁷. Ces dernières destinées à compléter les nouveaux mécanismes des organisations communes de marché dans leur action sur le niveau de la production et le revenu agricole affichent des objectifs environnementaux et socio-structurels et proposent aux agriculteurs de s'engager dans de nouvelles formes d'activité agricole.

Cette logique agri-environnementale et territoriale introduite dans la PAC en 1992 et développée en 1999 répond aux nouvelles exigences des consommateurs européens en matière de protection de l'environnement et de qualité des produits. La logique agricole compose apparemment avec de nouvelles contraintes. Or, celles-ci sont inscrites dans le traité et celui-ci après l'Acte unique européen impose a priori une mise en cohérence de la PAC avec les nouvelles politiques communautaires de protection de l'environnement et de cohésion économique et sociale.

⁶. Règlements n° 1766/92 du 30 juin 1992 (nouvelle organisation commune des céréales), n° 1765/92 du 30 juin 1992 (régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables), JOCE L 181 du 01.07.92 ; n° 2066/92 (viande bovine), n° 2069/92 (viande ovine) n°2075/92 (tabac) du 30 juin 1992, JOCE L 215 du 30.07.92

⁷. Règlements (CEE) du Conseil n° 2078/92 concernant des méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement, n° 2079/92 instituant un régime d'aides à la prétraite en agriculture, n° 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture, JOCE L 215 du 30.07.92, pp. 85 et s.

La voie de la maîtrise de la production agricole européenne (titre I) reposerait ainsi en 1992 à la fois sur une nouvelle lecture des objectifs de l'article 39 du traité CEE (devenu article 33 CE) et sur de nouveaux fondements. La réforme de 1992 propose-t-elle à travers ces nouvelles orientations une nouvelle définition de la politique agricole commune (titre II) ?

TITRE I
LA RECHERCHE DE LA MAITRISE DE LA
PRODUCTION AGRICOLE EUROPEENNE

L'équilibre des marchés et le relèvement ou le maintien du revenu agricole sont au cœur de la politique agricole commune et de sa réforme. La surproduction agricole, chronique dans certains secteurs depuis la fin des années soixante-dix, a conduit le législateur communautaire à imaginer des mécanismes juridiques destinés à contrôler l'offre agricole dès 1977. Ils apparaissent progressivement dans la majorité des organisations communes de marché sous des formes très différentes, répondant aux caractéristiques des produits auxquels ils s'appliquent, et avec des régimes juridiques adaptés à l'organisation commune de marché concernée. La politique agro-structurelle se dote, elle aussi, dans les années quatre-vingt de dispositifs juridiques destinés à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande agricole.

Une réglementation stricte de l'activité de production agricole se dessine dans les organisations communes de marché dès la fin des années soixante-dix et coexiste au sein du droit agricole communautaire avec les mécanismes d'intervention du système des prix communs, destinés à encourager la production conformément à l'article 39, §1, a du traité de Rome (devenu article 33, §1, a CE): " 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 (...)". Ainsi, l'objectif productiviste de la PAC s'est effacé dès 1977 avec la création de la taxe de coresponsabilité dans le secteur laitier. En 1984, les quotas laitiers ne laissent aucun doute sur la nouvelle politique de contrôle de l'offre agricole. Le " droit à produire " apparaît et doit s'intégrer dans les législations des Etats membres. Aucun secteur d'activité relevant du champ d'application du droit communautaire ne connaît une telle contrainte réglementaire.

Ces modifications de la législation agricole donnent encore plus de poids à un des objectifs " sociaux " de la PAC : " assurer (...) un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture"¹. Les instruments juridiques de la maîtrise de la production diminuent la garantie des prix instaurée en 1962 et affectent le revenu agricole. Or, celui-ci est particulièrement faible et fragile ; les interventions communautaires, dans le cadre de la politique de marché ou de la politique agro-structurelle, ne sont pas parvenues à réaliser le vœu des rédacteurs du traité. Peu à peu, la législation agricole communautaire a organisé des régimes d'aides directes

¹. Article 39, §1, b du traité de Rome (devenu article 33, §1, b CE)