



HAL
open science

Politique agricole commune/Politique commerciale commune : la contrainte interne au service de l'autonomie agricole externe de l'Union européenne

Gabrielle Rochdi

► To cite this version:

Gabrielle Rochdi. Politique agricole commune/Politique commerciale commune : la contrainte interne au service de l'autonomie agricole externe de l'Union européenne. *Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs*, 2011. halshs-02455748

HAL Id: halshs-02455748

<https://shs.hal.science/halshs-02455748v1>

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politique agricole commune/Politique commerciale commune : La contrainte interne au service de l'autonomie agricole externe de l'Union européenne

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences en droit public à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales de Poitiers
Centre de recherche sur les territoires et l'environnement - EA 4237
Université de Poitiers – Fédération territoires.

RESUME

Politique agricole commune (PAC) et Politique commerciale commune (PCC) sont deux politiques emblématiques de la construction communautaire. Si à ce titre elles restent juridiquement comparables sur de nombreux points, le traité de Lisbonne les différencie radicalement concernant l'intensité de compétence qu'elles impliquent pour l'Union européenne (UE).

De même, quant à leur objet, la poussée du droit international opère une hiérarchisation de ces deux politiques, aux dépens de la PAC. Cette dernière doit désormais se soumettre à la PCC, s'agissant de la définition de son volet externe.

Cette dépendance vient porter atteinte à l'autonomie juridique qui avait été historiquement reconnue à la PAC.

PLAN

Première Partie : La PAC juridiquement concurrencée par la Politique commerciale communs

A-L'épreuve des juges : avis 1/94 de la CJCE

1. L'avis rendu donne la priorité à la PCC sur la PAC pour la conclusion des accords internationaux
2. Un avis qui prend le contrepied de la jurisprudence antérieure sur la priorité de la PAC

B-L'épreuve des traités : art. 4 § 2 d) du TFUE et art. 3 §1 TUE

1. La reconnaissance de la compétence partagée de l'UE en matière agricole
2. La reconnaissance de la compétence exclusive de l'UE en matière de PCC

Seconde Partie : La PAC matériellement dépendante de la PCC

A- La PCC vecteur de contrainte internationale sur la PAC

1. La PCC vecteur de contrainte suivant un processus qui s'est imposé en externe
2. Nature de la contrainte pour la PAC résultant des accords négociés dans le cadre de la PCC

B- La PCC support de légitimité internationale pour la PAC

1. La PCC se prête à servir les intérêts agricoles de l'UE à l'extérieur
2. La PCC, aiguillon de l'évolution de la PAC

Si du point de vue des relations externes de l'Union européenne (UE) on veut confronter la Politique agricole commune (PAC), c'est naturellement à la Politique commerciale commune (PCC) qu'on doit la comparer, que ce soit eu égard à l'ancrage historique respectif de ces deux politiques, à leur ancrage communautaire ou à leur efficacité pour l'économie européenne ou à leur caractère évolutif. La comparaison de la PAC à la politique de développement ou à la politique de sécurité et de défense de l'Union aurait été d'un moindre intérêt...

PAC et PCC se trouvent en effet placées au service de la construction communautaire, ce qui les rend juridiquement comparables.

Les nombreux points de similitudes qu'elles comportent rendent difficile, l'exercice qui consiste à les départager.

Ce sont deux politiques qui ont été envisagées par le traité de Rome, dans la deuxième partie du traité consacrée aux Fondements de la Communauté¹.

Aujourd'hui, les dispositions qui les définissent figurent, pour la PAC aux articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et aux articles 206 et 207 de ce même traité pour la PCC.

En 1957, l'une comme l'autre ont été présentées comme des « *politiques communes* »². Même si cette notion n'a jamais fait l'objet de définition dans le traité de Rome, l'identité supranationale de ces deux politiques se voulait très forte.

Ainsi, après 1992, PCC et PAC seront-elles assimilées dans les débats doctrinaux à des politiques exclusives de l'UE de nature à échapper au principe de subsidiarité, et ce, jusqu'à ce que le traité de Lisbonne redéfinisse la classification des compétences européennes.

Sur le fond, l'élément de ressemblance le plus fort place ces deux politiques au service de l'intégration économique communautaire suivant des finalités différentes, l'une en interne, l'autre en externe.

La PAC vise quant à elle l'intégration économique, dans le cadre du marché intérieur suivant le second paragraphe de l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE)³. Le choix de ce secteur repose historiquement sur de multiples causes, dont en premier lieu, le besoin d'assurer l'autosuffisance de la production agricole des pays de la Communauté. C'est ce qui ressort de l'énoncé des objectifs de la PAC dans le traité de Rome, des objectifs restés inchangés depuis⁴.

Pour la PCC, c'est l'intégration économique, au titre de l'union douanière qui est recherchée⁵. Celle-ci conditionne précisément la cohérence de l'ensemble de la construction

¹ Pour la PCC : Titre I : articles 18 à 29 et pour la PAC : Titre II : L'agriculture, articles 38 à 47 du TCEE.

² L'art. 3 TCEE évoque parmi les politiques communes : PCC, PAC et politique des transports.

³ Art. 3 §2 TUE : « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique ».

⁴ Art. 39 TFUE.

⁵ Elle est énoncée aujourd'hui à l'article 206 du TFUE et suivant les objectifs de l'UE définis à l'article 3 §5 du TUE :

Art. 3 § 5 TUE : « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ... ses intérêts....*). Elle contribue au commerce libre et équitable, ... »

Article 206 TFUE

communautaire, contribuant depuis sa création à ce que la libéralisation des échanges sur le plan interne ne soit pas en contradiction avec les efforts de libéralisation entrepris sur le plan externe.

Elle repose prioritairement sur un régime d'importation commun pour les importations en provenance des Etats tiers et sur la définition d'un tarif extérieur commun s'appliquant de façon uniforme à tous les Etats membres.

En tant que politiques d'intégration, PAC et PCC reposent aussi sur d'importants transferts de souveraineté de la part des Etats membres.

Ainsi, l'une et l'autre font usage de l'instrument réglementaire, réputé pour son caractère prescriptif et intégrationniste.

De même, le vote à la majorité qualifiée a-t-il été acquis pour la PAC dès la fin de la période transitoire de mise en place du marché commun.

Pour la PCC, le vote à la majorité qualifiée était également prévu par le traité fondateur⁶ pour s'appliquer lui aussi à l'issue de la période transitoire⁷.

Cela dit, s'agissant de la conclusion d'accords externes, la délimitation des hypothèses de vote à la majorité qualifiée par rapport à l'unanimité a souvent été source de conflits entre le Conseil et la Commission, ce à quoi le traité de Lisbonne a tenté de remédier.

L'application de la majorité qualifiée à la PAC n'a également pas toujours été aisée : l'épisode du compromis de Luxembourg en est un bon exemple. On pourrait citer encore divers contentieux par lesquels les Etats membres ont contesté la base juridique agricole afin de contourner la force intégrationniste qu'elle incarne.

Dès lors en tant que politiques fondatrices du système communautaire, PAC et PCC comportent donc de nombreux points de ressemblance. Le cas échéant, l'examen des modalités de participation du Parlement européen pourraient les départager.

Par principe, la PAC est quant à elle désormais soumise à la procédure législative ordinaire en vertu de laquelle le Parlement européen est censé codécider⁸.

La PCC exige en revanche l'approbation du Parlement européen pour tout accord externe *«couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (ce qui devient le cas de la PAC) ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du parlement européen est requise»*⁹.

S'il faut saluer l'avancée démocratique dans les deux cas¹⁰, le décalage qui subsiste s'agissant de leur perception démocratique constitue donc encore de nos jours un élément possible de différenciation de la PAC et de la PCC. Le rattachement d'une question au volet interne ou externe de la PAC ne serait donc toujours pas sans incidence au regard du pouvoir d'amendement du Parlement européen.

« Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres ».

⁶ TCEE art.113 et 114.

⁷ Au premier janvier 1970.

⁸ TFUE, art. 43 §2 TFUE.

⁹ TFUE, art. 218.

¹⁰ Rappelons qu'auparavant, le PE était simplement consulté sur les mesures de PAC, alors que pour la PCC, le Parlement n'était même pas consulté pour la conclusion d'accords commerciaux (article 300 § 3 TCE).

Au-delà des questions juridiques, sur le plan matériel, le croisement de la PAC et de la PCC est d'autant plus pertinent que ces politiques sont dorénavant liées s'agissant d'organiser les échanges agricoles de l'UE avec les pays tiers.

Aux termes de l'article 207-1 du TFUE, la PCC conduit aujourd'hui l'UE à négocier des accords commerciaux, ce, suivant les règles du droit international par lesquelles la PAC se trouve aujourd'hui impliquée.

Ce n'était pourtant pas le cas par le passé où l'exception agricole dans les relations commerciales internationales soumettait la PAC à un régime de préférence communautaire spécifique pour chaque organisation commune de marché (OCM).

En 1994, l'Accord agricole de l'Uruguay round (AAUR) a profondément changé de scénario. Depuis, l'agriculture est conditionnée par les règles sur le commerce mondial de marchandises, telles que négociées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre de négociations commerciales multilatérales (NCM).

En tant que puissance commerciale, la PAC doit donc composer avec ce nouveau cadre négocié en externe au nom de l'UE suivant les règles de la PCC.

A ce titre, il en ressort une suprématie évidente de la PCC sur la PAC.

Envisagée dès 1994 par la Cour de Justice dans son avis 1/94 rendu à propos de l'OMC¹¹, cette hiérarchisation qui s'opère entre les deux politiques se trouve confirmée depuis par traité de Lisbonne. Ce dernier élève définitivement la PCC au rang de compétence exclusive de l'UE¹², alors que la PAC est inscrite parmi les compétences partagées de l'UE¹³.

Point d'aboutissement dans la comparaison des deux politiques, ce cheminement prend part au mouvement de normalisation qui frappe la PAC.

La politique agricole et rurale de l'UE a désormais vocation à s'aligner sur les autres politiques européennes, aux dépens du traitement dérogatoire qui lui avait été réservé à ses débuts.

Ainsi, eue égard aux mécanismes externes de l'UE tels qu'ils sont réglementés par la PCC, l'agriculture européenne est envisagée comme n'importe quel secteur.

Sur le fond, cela interroge quant à la place qui est aujourd'hui réservée à la PAC et à celle que l'UE lui accordera dans un proche avenir.

Quant aux causes profondes de cette évolution, à la différence d'autres hypothèses de concurrence entre la PAC et certaines politiques et actions de l'UE, celles-ci sont étrangères aux considérations budgétaires.

Elles doivent plutôt s'entendre comme l'expression de la poussée du droit international que la PCC est dans l'obligation de répercuter sur la PAC. En l'occurrence, c'est la pression externe qui réalise le jumelage de la PAC à la PCC. La prévalence de la PCC sur la PAC ne trouve finalement pas ses causes profondes dans les mécanismes propres à l'UE.

Il en ressort que le lien PAC/PCC constitue le point central et inévitable de la rencontre des volets internes et externes du système communautaire.

¹¹ Avis de la Cour du 15 novembre 1994. - Compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et de protection de la propriété intellectuelle - Procédure de l'article 228, paragraphe 6, du traité CE. - Avis 1/94, *Recueil de jurisprudence 1994 page I-05267*.

¹² Art. 3 e) TFUE.

¹³ Art 4-2 d) TFUE.

Au vu de son expertise, la PCC offre en effet à l'UE l'instrument approprié pour exporter son modèle agricole. De même que l'agriculture apparaît quant à elle comme le domaine où la transposition à l'échelle internationale du modèle européen est la plus pertinente, étant donné que la suppression des obstacles aux échanges s'y trouve la plus aboutie.

Le rapport de la PAC à la PCC aurait pu conduire à une approche historique consistant à mettre en lumière la singularité des mécanismes externes de la Première PAC par rapport à la PCC, pour souligner ensuite l'alignement concédé par la PCC, des mécanismes externes de la PAC réformée sur le régime de droit commun des échanges de l'Union avec les pays tiers.

On préférera finalement développer l'étude sous un angle plus large pour faire ressortir comment au regard du droit européen, la PAC subit aujourd'hui la concurrence de la PCC (I), avant d'établir qu'elle se trouve en conséquence, matériellement conditionnée par les mesures de PCC, ce qui lui fait finalement office de réactif (II).

Première Partie : La PAC juridiquement concurrencée par la PCC

Le traité de Lisbonne met définitivement un terme à la ressemblance entre PAC et PCC en différenciant respectivement la compétence de l'UE pour chacune de ces politiques.

Conduisant à déclasser la PAC, cet élément illustre parfaitement la différence de nature des politiques de l'UE : en tant que politique d'intervention, la PAC engage directement le budget de l'UE sur lequel la pression qui pèse sur les dépenses agricoles s'accroît inexorablement.

En outre, cette évolution apporte en sécurité juridique. Auparavant, c'était le choix de la base juridique qui déterminait si la compétence de la Communauté pour légiférer et conclure une convention internationale était exclusive ou non. Pour les questions se trouvant au confluent de plusieurs domaines de compétences, le juge était souvent appelé à trancher.

Ainsi, en 1994, la CJCE a-t-elle eu précisément à connaître de la concurrence entre la PAC et la PCC¹⁴. Prenant un peu d'avance sur l'évolution des traités, elle avait alors établi l'attractivité de la PCC sur la PAC. Cette solution venait en fait tirer les conséquences des changements opérés au niveau du droit international quant à la prise en compte des questions agricoles dans les NCM. En l'occurrence, la levée de l'exception agricole devait conduire à réduire l'autonomie interne des politiques agricoles menées au niveau national et au niveau international.

Cette évolution du droit européen conduit donc à hiérarchiser les deux politiques fondatrices de la construction communautaire, ce, au détriment de la supériorité historique de la PAC.

¹⁴ Avis de la Cour du 15 novembre 1994. - Compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et de protection de la propriété intellectuelle - Procédure de l'article 228, paragraphe 6, du traité CE. - Avis 1/94, *Recueil de jurisprudence 1994 page I-05267*.

A-L'épreuve des juges : avis 1/94 de la CJCE

Sollicitée en 1994 sur un conflit de bases juridiques entre la PAC et la PCC, la CJCE a finalement tranché en faveur de la primauté de la PCC sur la PAC.

En interne, cette prise de position est venue tirer parti du contexte de normalisation du droit agricole qui s'impose depuis 1992 au niveau de l'Union européenne.

Sur le plan externe, l'avis de la Cour traduit l'évolution du droit international en l'occurrence, la levée de l'exception agricole dans les NCM.

1- L'avis rendu donne la priorité à la PCC sur la PAC pour la conclusion des accords internationaux

En l'espèce se posait en particulier la question de savoir sur quelle base juridique fonder l'Accord sur l'agriculture (AAUR) annexé à l'accord OMC du 15 avril 1994.

S'agissant d'un accord se rapportant aux produits agricoles tels que définis au titre du domaine de la PAC, aux dires du Conseil et du gouvernement du RU, le fondement juridique de la PAC¹⁵ était alors requis au lieu de celui de l'article 133 TCE fondant la PCC.

Une telle hypothèse trouvait à se justifier sur la base du paragraphe 2 de l'article 32 du traité CE suivant lequel, s'agissant des produits agricoles, « *les règles du marché commun s'appliquent sauf dispositions contraires* » des articles consacrés à la PAC.

Par le passé, la Cour avait eu l'occasion de reconnaître que cette mention « *assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun* »¹⁶.

Or, ce n'est finalement pas dans ce sens que sera tranchée la question soumise aux juges en 1994. La Cour va estimer en effet que la décision contestée visait un objectif plus commercial qu'agricole, appelant de ce fait, le fondement juridique de la PCC.

Partant, l'un des considérants de la décision du Conseil du 22 décembre 1994 mentionnera quant à elle que les engagements pris par l'UE en vertu de l'Accord instituant l'OMC relèvent de sa compétence commerciale¹⁷.

2- Un avis qui prend le contrepied de la jurisprudence antérieure sur la priorité de la PAC

Prenant le contrepied de l'attractivité de la PAC développée dans l'arrêt Hormones, l'avis 1/94 fonde la préséance de la PCC sur le volet extérieur de la PAC.

¹⁵ Art. 32 TCE.

¹⁶ CJCE, 23 février 1988, RU c/ Conseil, aff. 68/86.

¹⁷ Décision du Conseil, 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) : JOUE L 336, 23 déc. 1994.

Cette position est d'autant plus remarquable qu'elle reprend sur la forme, les bases de cette même jurisprudence.

On se rappelle en effet qu'en 1988, la haute juridiction avait admis que « *l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité* »¹⁸.

Ce raisonnement avait été repris par la suite dans l'une des deux affaires du 16 novembre 1989 à propos du régime d'importation de glandes et d'organes en provenance des pays tiers¹⁹.

Étaient en conflit, les articles 43 et 113 et 100 du TCEE. Le premier d'entre eux, était alors relatif à la PAC, le second, à l'harmonisation des législations nationales et le troisième visait précisément la PCC.

Suivant la logique de l'arrêt des hormones, dans cette décision, la haute juridiction avait une nouvelle fois consacré la maxime « *lex specialis derogat generali* »²⁰, au bénéfice de la procédure agricole.

Mais à l'époque, les juges avaient de nouveau pris le soin de préciser qu'en l'occurrence la priorité de la compétence agricole devait se fonder sur « le centre de gravité de la mesure », soit, sur le contenu et les objectifs de l'acte en cause, ce qui était le cas en l'espèce²¹.

A contrario, à défaut de contenu agricole (entendu extensivement d'ailleurs) ou à défaut d'objectif agricole, une autre base juridique pouvait être requise, quand bien même la décision contestée comportait une incidence sur la PAC.

Cette position n'est également pas sans rappeler le raisonnement suivi dans une autre affaire de 1991, dite « affaire du Dioxyde de titane » développé à propos du conflit entre la compétence environnementale et celle de l'harmonisation des législations nationales. Les juges avait tranché en se fondant de nouveau sur le contenu et les finalités de la mesure²².

Dès lors, faisant usage de la réversibilité de son argumentation, dans l'avis 1/94, la Cour se devra d'admettre que l'Accord sur l'agriculture annexé à l'Accord OMC ne répondait pas aux objectifs de la PAC visés par l'article 33 du TCE.

Citant le préambule de l'Accord sur l'agriculture, celui-ci avait en effet pour objet d'établir, sur le plan mondial, « *un système de commerce de produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché* ». Selon la Cour, à cet égard, il devait relever de la PCC.

Poussant plus loin son raisonnement, elle ajoutera que pour autant, des mesures d'exécution interne des engagements souscrits dans le cadre de l'AAUR peuvent être adoptées sur la base

¹⁸ CJCE, 23 fév. 1988, préc.

¹⁹ CJCE, 16 nov 1989, Commission des CE contre Conseil, Commerce avec des glandes et organes d'animaux destinés à l'industrie pharmaceutique, aff. 131/87, Rec 3743.

²⁰ La loi spéciale l'emporte sur la loi générale.

²¹ Points 11 et 12 de l'arrêt préc.

²² CJCE, 11 juin 1991, Commission c/ Conseil, Aff. C300 :89, Rec. 2 867.

de l'article 43 du traité. La compétence agricole se trouve donc reléguée au niveau de l'exécution des mesures de PCC²³.

Si l'attractivité de la PAC n'est pas directement infirmée, tel n'était pas l'objet de la question soulevée, pour le moins, les conditions qui la fondent ne sont plus interprétées dans un sens qui lui soit systématiquement favorable, comme ce fut le cas dans l'affaire des hormones.

Ainsi, la spécialité agricole n'implique-t-elle plus la priorité de la PAC. A défaut d'objet agricole, d'autres compétences de l'UE peuvent primer sur la compétence agricole. En matière, la PCC va l'emporter sur la PAC.

Se pose néanmoins la question de savoir si cette solution est réellement transposable à un conflit opposant la PAC à d'autres politiques ou compétences de l'UE, lesquelles ne manquent pas à l'horizon du paysage agricole : harmonisation des législations, protection de l'environnement, protection des consommateurs, de la santé, politique de cohésion économique et sociale et territoriale... .

Dans le cas d'espèce de 1994, il s'agissait de trancher un conflit « au sommet », opposant deux politiques de base de l'UE comportant l'une et l'autre une forte emprise de supranationalité : la PAC et la PCC.

Donner la priorité à la PCC était la solution qui s'imposait à la Cour en raison de la contrainte internationale pesant à l'époque sur l'UE.

Sur le plan institutionnel, cette solution pouvait aussi s'entendre eue égard au mode d'intervention du Parlement européen. Elle venait mettre une nouvelle fois en exergue le caractère insuffisamment démocratique de la procédure agricole.

A l'inverse, et la jurisprudence l'a démontré, la concurrence entre la PAC et une autre procédure laissait supposer une analyse plus « interne » du problème pouvant parfaitement souscrire la thèse de l'attractivité de la PAC ce, d'autant qu'allait s'appliquer la clause de « transversalité » pour certaines des procédures visées, comme par exemple, l'environnement ou la santé publique.

En toute hypothèse, concernant la rivalité PAC/PCC, la solution rendue par la Cour s'est trouvée consacrée depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La liste des compétences de l'UE arrêtée dans ce nouveau traité conduit en effet à hiérarchiser les politiques de l'UE suivant leur rang. En l'occurrence, la PAC se trouve classée en rang inférieur à la PCC.

B-L'épreuve des traités : art. 4 § 2 d) du TFUE et art. 3 §1 TUE

Signé le 13 décembre 2007, le Traité de Lisbonne infléchit quant à lui définitivement la ressemblance des deux grandes politiques de l'UE quant à la nature des compétences qu'elles confèrent l'une et l'autre à l'Union.

²³ Point 28 et 29 de l'avis préc.

1- La reconnaissance de la compétence partagée de l'UE en matière agricole

Le paragraphe 2 d) de l'article 4 du TFUE range l'agriculture et la pêche dans le domaine des compétences que l'Union partage avec les Etats membres, ce qui vient opérer un changement radical par rapport à la situation antérieure.

Dans le silence des textes, la doctrine a pendant longtemps soutenu que la PAC relevait de la compétence exclusive de l'UE, échappant de ce fait à l'application du principe de subsidiarité. A l'appui de son raisonnement, elle invoquait une jurisprudence confirmée de la Cour prônant l'unité des marchés agricoles²⁴.

Pour autant la montée de thématiques en marge de la politique des marchés et la consécration du second pilier de la PAC en 1999, propice à la « décentralisation » des compétences, rendait cette position de plus en plus discutable.

Le changement opéré par le traité de Lisbonne rompt l'ambiguïté qui en résultait.

Concernant les mécanismes internes de la PAC, il opère une véritable révolution dans la conception traditionnelle du principe d'unité du marché. Pour autant, il rend compte de la montée de la participation des administrations nationales dans les décisions agricoles.

En revanche, le changement reste plus difficile à concevoir s'agissant du volet externe de la PAC pour lequel un minimum de cohérence dans la conduite des négociations menées par l'UE avec ses partenaires commerciaux s'impose.

Au demeurant, cette critique devient vite infondée, dès lors que l'on admet que la PAC subit aujourd'hui l'attractivité de la PCC dans la définition son volet externe.

C'est en effet par ce biais depuis l'avis 1/94 de la Cour, que la compétence exclusive est reconnue à l'UE pour établir « *selon des principes uniformes* »²⁵, les conditions d'échanges de produits agricoles avec les tiers.

Cette reconnaissance s'inscrit elle-même dans le prolongement de la jurisprudence de base « AETR ». Dans l'arrêt du 31 mars 1971, la Cour avait considéré que « *chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune, prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles* »²⁶. Elle en avait déduit le caractère exclusif de la compétence de la Communauté pour agir, même en l'absence d'une attribution explicite de compétence dans le traité.

En consacrant le caractère exclusif de la compétence exercée par l'Union pour conclure des accords externes²⁷, le traité de Lisbonne est venu définitivement clore les difficultés d'interprétation qui pouvaient se poser par le passé.

Il en ressort que par le biais de la PCC, la PAC, requiert donc toujours pour son volet externe la compétence exclusive de l'UE.

²⁴ CJCE, 23 janvier 1975, Galli aff. 31/74, rec. 47; 14 juillet 1994 Rustica Semences, aff. C-438/92, rec. I-3528.

²⁵ TFUE, art. 207.

²⁶ CJCE, 31 mars 1971 Commission c/ Conseil (AETR), aff. 22/70, Rec I p. 263.

²⁷ TFUE, art. 3 §2.

Le paragraphe 6 de l'article 207 du TFUE vient en effet préciser que « *l'exercice des compétences attribuées dans le domaine de la PCC n'affecte pas la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres* ».

Outre qu'elle met en cause la spécificité première du droit agricole européen, cette évolution signe l'éclatement du régime juridique est applicable à la PAC. Désormais les mesures internes de gestion, soumises au partage de compétence entre l'UE et les Etats membres relèvent en effet de l'article 43 du TFUE, tandis que les mesures externes liées au système mondial de régulation du commerce agricole relèvent des articles 206 et 207 de ce même traité, visant la PCC, laquelle relève de la compétence exclusive de l'UE.

2- La reconnaissance de la compétence exclusive de l'UE en matière de PCC

Dans la classification établie par le traité de Lisbonne, la PCC est désormais rangée au titre des compétences exclusives de l'UE²⁸.

Cette place se conçoit aisément à la lecture des articles 206 et 207 TFUE, s'agissant d'une politique pour laquelle l'UE est censée agir « *dans l'intérêt commun* », « *selon des principes uniformes* »²⁹.

Une telle mention est censée à mettre fin aux accords mixtes et permettre ainsi à la Commission européenne de disposer d'un mandat de négociation légitime vis-à-vis de l'extérieur car incontestable pour les Etats de l'UE.

Elle est par ailleurs rendue possible dès lors qu'à l'issue du traité de Lisbonne, la personnalité juridique internationale est désormais acquise à l'UE sur la base de l'article 47 TUE.

Elle vient consacrer une position prise par la Cour dès 1975 et confirmée dans l'avis du 15 novembre 1994 précité³⁰. Les juges avaient alors déjà conclu que la compétence dans le domaine du commerce des marchandises appartient exclusivement à la Communauté.

Outre qu'elle clarifie le droit quant à l'étendue de la compétence de l'UE et qu'elle rassure ses partenaires commerciaux, cette reconnaissance conduit à hiérarchiser les politiques européennes. En l'occurrence, en termes d'intensité d'intégration, la PCC est auréolée d'une suprématie d'autant plus pesante sur la PAC, que cette dernière fait au contraire l'objet d'un déclassement dans le champ des compétences européennes.

Illustration d'une équation politique totalement nouvelle, la PAC n'est par ailleurs pas l'objet d'un statut spécial dans le partage des compétences de l'UE à l'image de celui qui a été conféré à la politique européenne de développement par le traité de Lisbonne. Bien que reconnue en tant que compétence partagée, le traité accorde malgré tout la faculté à l'UE de mener dans certains cas pour cette politique, « *des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les Etats membres*

²⁸ Article. 3 §1. e) et a) TUE.

²⁹ Art 206 TFUE : « *Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres* ».

Art. 207 TFUE : « *La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* ».

³⁰ CJCE, avis 1/75 du 11 novembre 1975 Rec 1362 et point 22 de l'avis 1/94 préc.

d'exercer la leur »³¹. C'est là un compromis visant à préserver la compétence de l'UE, en dépit du principe affirmé de compétence partagée et auquel la PAC aurait pu être soumise. Au contraire, l'agriculture européenne s'en retrouve aujourd'hui aux antipodes du modèle unitaire supranational qui la caractérisait lequel se fondait sur la complémentarité de ses volets internes et externes. En interne, elle obéit aujourd'hui à la logique de compétences partagées. En externe, elle obéit à celle des compétences exclusives suivant des prescriptions qu'elle ne maîtrise plus, puisqu'elles lui sont dictées par la PCC. La cohérence du régime juridique de la PAC s'en trouve profondément altérée.

*** *** ***

PAC et PCC sont deux politiques historiquement comparables rendant peu aisé l'exercice qui consiste à les départager.

Cette différenciation a été juridiquement envisagée par les juges en 1994. Elle se trouve aujourd'hui consacrée par le TFUE, aux dépens de la PAC.

Sur le plan matériel, il en ressort une dépendance de la PAC à l'égard de la PCC quant à la définition de son volet externe.

Cette dépendance s'entend juridiquement suivant les termes du troisième paragraphe de l'article 21 TUE³² qui prévoit in fine que « *L'UE veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure, et entre ceux-ci et ses autres politiques* ».

De même, concernant spécifiquement des accords négociés au nom de l'UE l'article 207 du TFUE précise qu' « *il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que ces accords soient compatibles avec les politiques et règles internes de la Communauté* »³³.

A travers les liens que tissent aujourd'hui la PAC et la PCC, il s'impose d'observer suivant quelles conditions ces dispositions sont mise en œuvre.

Seconde Partie : La PAC matériellement dépendante de la PCC

Sous la poussée d'un processus externe, celle de la levée de l'exception agricole dans les NCM, la PAC dépend désormais de la PCC pour la définition de son volet externe (A).

Si cette évolution remet en cause l'autonomie du régime juridique qui avait été initialement reconnue à la PAC, elle conduit à renforcer la cohérence commerciale de l'UE, lui permettant ainsi de valoriser le modèle agricole européen (B).

A- La PCC vecteur de contrainte internationale sur la PAC

La PCC affecte l'autonomie interne de la PAC en la soumettant à la légalité internationale.

³¹ TFUE, art. 4-4 : « *Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les Etats d'exercer la leur* ».

³² Lui-même visé par l'art 205 TFUE, qui définit les objectifs et les principes de base de l'action extérieure de l'UE.

³³ Article 207 §3 TFUE.

Ainsi, la PCC conditionne-t-elle aujourd'hui la PAC suivant la contrainte du droit du commerce international, en particulier celle qui résulte d'accords négociés dans le cadre de l'OMC.

Ce conditionnement est apparu à l'issue du cycle de négociation commerciale multilatérale de l'Uruguay Round.

1) La PCC vecteur de contrainte suivant un processus qui s'est imposé en externe

La contrainte que la PCC impose à l'agriculture européenne est elle-même le fruit d'un processus de normalisation des relations externes de la PAC que le droit international a imposé.

Ce processus est venu mettre en cause l'autonomie de la première PAC en matière de matière de préférence communautaire. Il a conduit à la levée des l'exception agricole.

L'autonomie de la première PAC en matière de matière de préférence communautaire

La PAC disposait historiquement d'un système d'échange extra-communautaire original validé par la Cour de justice, dans l'arrêt Beus. Les juges avaient considéré alors, que la préférence communautaire pouvait s'entendre spécifiquement dans le domaine agricole³⁴.

Cette spécificité se fondait sur le paragraphe 2 de l'article 38 TCEE selon lequel « *sauf dispositions contraires, les règles du marché commun (aujourd'hui « marché intérieur ») s'appliquent à l'agriculture* ».

Ainsi, la PAC avait-elle aménagé son propre système de protection économique vis-à-vis de l'extérieur dans le cadre des règlements d'OCM (à l'exception du houblon, floriculture et plantes vivantes : secteur déficitaires).

Suivant la préférence communautaire, ce régime externe était censé protéger le marché européen des exportations en provenance de pays tiers. A ce titre, il se concevait de façon complémentaire, sinon accessoire de l'organisation intracommunautaire des marchés ; la PAC n'ayant pas à l'origine une vocation exportatrice.

Les règlements d'OCM visant les productions les plus sensibles de la CEE (céréales, riz, sucre, produits laitiers, viande bovine) comportaient un système original de prélèvements agricoles appliqué à l'importation des produits. Il s'agissait d'un prélèvement financier appliqué aux frontières de la CEE sur les produits agricoles en provenance de pays tiers, dont le montant était variable en fonction de l'évolution des cours mondiaux.

Le montant du prélèvement était donc ajusté pour couvrir exactement la différence de prix entre les prix européens (élevés) et les prix externes (bas et fluctuants). Ce prélèvement avait pour fonction d'assurer la préférence communautaire, c'est-à-dire privilégier l'écoulement des produits européens sur le marché européen³⁵.

Pour les autres secteurs (porc, fruits et légumes, vin, œufs et volaille), le régime normal de protection aux frontières restait le droit de douane ou parfois, un système de prélèvement spécial remplissant une fonction de soupape de sécurité. Il ne s'appliquait que lorsque le prix

³⁴ CJCE, 13 mars 1968, Beus, aff. 5/68, Rec. 126.

³⁵ CJCE, 13 déc. 1977, Schouten c/ Hoof productschp voor Akkerbouwprodukten, aff. 6/77, Rec 1291.

mondial devenait sensiblement inférieur au prix de référence (prix d'écluse pour le porc, prix de référence dans les autres secteurs).

En cas de difficultés ou de perturbations graves sur le marché communautaire, des clauses de sauvegarde pouvaient être temporairement appliquées dans trois hypothèses : en cas de mise en cause des objectifs de la PAC, en situation de pénurie ou encore en cas de hausse sensible des prix communautaires

Quant aux exportations agricoles, celles-ci faisaient l'objet de restitutions aux exportations correspondant à des subventions prélevées sur le budget agricole (FEOGA puis FEAGA) pour accompagner les exportations de produits agricoles européens sur le marché mondial. La restitution devait couvrir la différence entre le prix européen fixé à un niveau élevé en raison des mécanismes de soutien des prix et le prix mondial, généralement beaucoup plus bas.

Elle était destinée à faciliter la compétitivité externe des produits européens : promouvoir les produits européens sur les marchés externes et prévenir la constitution de stocks.

De même, au fil du temps, la PAC avait encore aménagé son propre système de préférences commerciales (concessions tarifaires) sur la base d'accords préférentiels bilatéraux ou plurilatéraux. Ces régimes spéciaux auront d'ailleurs pour effet d'affaiblir le système de protection aux frontières³⁶

La levée de l'exception agricole dans les NCM

Le système de préférence communautaire que la PAC aménageait était rendu tacitement valide par le droit international qui ne prévoyait pas de règles particulières pour les échanges de produits agricoles, si ce n'est le principe de non-discrimination, mis en œuvre sous la forme de la clause de la nation la plus favorisée et du traitement national.

Mais dès lors que les échanges se sont intensifiés au niveau planétaire et que la PAC est devenue excédentaire, la concurrence s'est amplifiée sur les marchés internationaux, conduisant à soumettre l'agriculture aux NCM à partir de 1986 dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round.

Ainsi, l'agriculture européenne va subir une série de mesures de discipline multilatérale suite à la signature des accords de Marrakech, le 15 avril 1994.

Trois accords visant l'agriculture, emporteront des effets particuliers pour la PAC : l'un proprement agricole (AAUR) et deux autres plus accessoires, visant les normes sanitaires et la protection de la propriété intellectuelle.

L'accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR) constitue le volet le plus contraignant des accords signés à Marrakech en termes de discipline multilatérale pesant sur l'agriculture. Il porte sur l'accès au marché, les exportations subventionnées et le soutien interne. Il imposera également la conformité des préférences commerciales au droit du commerce international.

³⁶ Pour les plus célèbres d'entre eux : Avec les USA : 1962 (oléagineux), 1967 (PSC), 1987 (maïs et sorgho) ; avec les pays du Commonwealth suite à l'adhésion du RU ; avec les Etats ACP dans le cadre de la conférence de Lomé en 1975.

L'accord SPS (Sanitaire et Phytosanitaire) énonce les droits et obligations des Etats pour les mesures concernant l'innocuité des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux, qui affectent le commerce. Cet accord reconnaît le droit aux gouvernements de prendre des mesures pour protéger la santé des personnes à condition que ces mesures soient fondées sur l'utilisation de la science et qu'elles ne constituent pas un moyen déguisé de protectionnisme commercial. Toutefois, l'accord SPS a parfois donné lieu à des interprétations différentes³⁷.

Par ailleurs, l'accord SPS encourage les gouvernements à harmoniser leurs législations nationales sur les normes des organisations internationales (Codex Alimentarius, Office international des épizooties, OIVV...).

L'accord TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right's) vise les droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce. Cet accord établit un cadre multilatéral de protection de la propriété intellectuelle qui concerne, notamment les appellations d'origine géographique dans le secteur des vins et spiritueux.

En marge de ces accords à caractère multilatéral signés à Marrakech, s'ajoute encore la mention d'un accord particulier conclu entre l'UE et les USA concernant les oléagineux retraçant le compromis transatlantique obtenu à Blair House en 1992

Depuis la signature de ces différents accords, l'agriculture se trouve par ailleurs soumise à un processus d'examen régulier au niveau international.

C'est ainsi qu'un nouveau cycle de NCM s'est ouvert en 2001 sous l'appellation de Programme de Doha pour le Développement (PDD), lequel comporte divers champs de discussions agricoles. Dans le prolongement des accords obtenus en 1994, figurent l'accès au marché, les subventions ou encore les soutiens internes.

Prévu pour s'achever aux termes de 5 ans, ce nouveau cycle de NCM est toujours en cours.

Les avancées portent seulement pour l'heure sur la suppression des subventions à l'exportation à l'horizon 2013³⁸.

Dès lors, suivant les accords et mémorandums d'accords de l'OMC relatifs au commerce des marchandises conclus en 1994 et entrés en vigueur le 1er janvier 1995, l'agriculture se trouve soumise aux règles de l'OMC.

S'agissant de l'Union européenne, ces règles sont négociées au titre de la PCC. En conséquence, la PAC perd la marge d'autonomie dont elle disposait naguère pour aménager en propre son régime d'échange extra-communautaire.

Tirant les conséquences de cette évolution, quitte à réfuter ses positions sur l'interprétation du principe de préférence communautaire pour la PAC, la CJCE est venue quant à elle admettre dès le mois de juillet 1994 que le principe de préférence communautaire, « *ne constitue pas une exigence légale dont la violation entraînerait l'invalidité de l'acte* »³⁹.

A cet égard, il est intéressant de relever le parallélisme du traitement externe et du traitement interne réservé au secteur agricole. A la normalisation qui résulte de la levée de l'exception

³⁷ Cf. panel sur les hormones de croissance bovine.

³⁸ Suppression programmée sur la base d'un accord interministériel arrêté lors de la conférence de Hong Kong qui s'est tenue du 13 au 18 décembre 2005.

³⁹ CJCE, 14 juillet 1994, Grèce c/ Conseil, aff. C-353/92, *Rec.* I-3411.

agricole dans les NCM correspond en effet la normalisation du volet externe de la PAC dans le cadre européen. Celui-ci est en effet désormais appelé à s'aligner sur le régime commercial commun de l'UE défini au titre de la PCC.

2) Nature de la contrainte pour la PAC résultant des accords négociés dans le cadre de la PCC

Au-delà des mesures de discipline commerciale affectant directement la PAC, les implications économiques et budgétaires des mesures négociées par la PCC avec les partenaires de l'UE ne sont pas sans conséquence.

Confrontée au commerce mondial, la PAC est en effet contrainte de transformer et de limiter le volume de soutien à l'agriculture européenne et de favoriser la compétitivité interne et externe de l'agriculture européenne, ce, pour prendre en compte l'exposition du marché intérieur à la concurrence extérieure et la réduction des aides à l'exportation.

Sous l'angle technique, les NCM ont impacté la PAC en plusieurs endroits.

L'accord sur l'agriculture de 1994 avait prévu une réduction des volumes de soutien interne (aides domestiques) différenciée selon la nature des aides, classées dans différentes boîtes en fonction de leur capacité de distorsion des marchés agricoles, mesurée par leur degré de découplage par rapport à la production. Les aides de la boîte orange qui visaient le soutien par les prix et les aides couplées à la production non exemptés d'obligation de réduction comportaient une obligation de réduction.

La boîte bleue renvoyait aux aides liées à des programmes de contrôle de l'offre. Ces aides étaient protégées de toute contestation devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC (ORD) par une clause de paix de 9 ans, qui a expiré le 31 décembre 2003. Etaient concernées les aides compensatoires approuvées en 1992 dans le cadre la réforme dite Mc Sharry.

La boîte verte comprenait enfin deux groupes de soutien. Le premier portait sur les programmes de services publics (ex. recherche, formation, vulgarisation, inspection, commercialisation, promotion, infrastructures, aide alimentaire intérieure ou stocks publics à des fins de sécurité alimentaire). Le second avait trait aux versements directs aux producteurs qui sont totalement découplés de la production. Il s'agissait principalement de programmes de garanties de revenu et de sécurité (catastrophes naturelles, participation financière de l'Etat à l'assurance récolte, etc.), de programmes visant à l'ajustement des structures (incitation à la cessation d'activité des agriculteurs, retrait des ressources de production, aides à l'investissement) et de programmes visant à la protection de l'environnement.

Toutes les aides de la boîte verte, jugées compatibles avec le cadre de l'OMC, bénéficiaient d'une exemption totale de réduction

Suivant l'obligation globale de réduction, les soutiens internes relevant de la PAC ont sensiblement évolué au fil du temps.

Ainsi, la réforme de la PAC de 2003, qui a découplé la plupart des aides directes existantes, et les réformes postérieures (sur l'huile d'olive, le tabac, le coton, le sucre, les fruits et les légumes et le vin) ont-elles permis de convertir la plupart des soutiens de la boîte bleue en boîte verte.

Concernant l'accès au marché, l'accord agricole s'est également efforcé d'améliorer l'accès aux marchés en imposant à compter du 1.1.1995 diverses obligations.

La tarification va consister à prévoir la transformation toutes les mesures de protection aux frontières en droits de douane (équivalents tarifaires) pour ensuite les réduire progressivement.

Les prélèvements agricoles élastiques, attachés à la PAC, ont donc été supprimés et remplacés par des droits de douane fixes faisant l'objet d'une réduction annuelle programmée.

Pour les produits spécifiques (viande bovine, céréales..) qui n'ont pas été l'objet d'une tarification, des engagements d'accès minimal aux pays tiers par l'ouverture de contingents tarifaires ont été établis, représentant pour chaque groupe de produits, en fin 2000, 5% de la consommation de la période de base 1986-1988.

Suivant le mécanisme de l'accès dit courant, les concessions tarifaires à l'importation déjà en vigueur en 1995 ont quant à elle, dues être maintenues au moins à leur niveau de 1986-1988.

Enfin, une clause de sauvegarde spéciale appelée à se déclencher, soit en cas de dépassement du volume des importations par rapport à un certain seuil, soit en cas de chute des prix des importations au-dessous d'un certain niveau a été instaurée.

Il ressort de ces mesures une moindre protection des produits européens, directement soumis à la concurrence des produits importés. L'UE sera dès lors contrainte de renforcer la compétitivité de ses produits en procédant à la baisse des prix agricoles à l'occasion des réformes de 1992 et 1999.

Dans le cadre du cycle de Doha (PDD), les droits de douane sur les produits agricoles sont de nouveau l'objet de négociations multilatérales en vue de leur réduction, en particulier pour les produits concernés par des pics tarifaires supérieurs à 50 % (produits laitiers, viande bovine, céréales, produits à base de céréales, sucre et édulcorants).

Pour l'heure, si les Etats de l'OMC ont pu trouver un accord sur le principe de l'« accès au marché », les discussions achoppent sur les « modalités », c'est-à-dire sur les niveaux de réductions tarifaires. De même, les Etats s'interrogent sur le fait de s'attaquer aux seules protections visibles (droits de douane) ou d'étendre la discipline aux protections insidieuses (mesures non tarifaires).

Concernant la validité des subventions aux exportations, l'AAUR avait prévu une réduction d'au moins 36 % en montant de dépenses par rapport au niveau de 1986-1990 (sauf pour la viande bovine: 1986-1992) et une réduction de 21 % en volume par produit sur 6 ans ;

Dans le cadre du cycle de Doha, l'accord interministériel de Hong Kong du 19 décembre 2005 a programmé la suppression de ces subventions pour 2013.

Pour sa part, l'Union européenne a fait des efforts considérables pour réduire cette forme de soutien à forte capacité de distorsion sur les échanges agricoles. La part des restitutions à l'exportation dans le budget agricole communautaire (FEOGA-Garantie ou FEAGA depuis 2007) est passée de 29,5% en 1993 dans une Europe à Douze, à 2,1% en 2008, dans une Europe à 27.

Pour une partie des produits communautaires, les engagements ont été contraignants : il s'agit notamment du beurre, du colza, du fromage, des fruits et légumes, des œufs, de la viande porcine, de la viande bovine, de la viande de volaille et des vins.

S'agissant enfin de la conformité des préférences commerciales au droit du commerce international, l'UE sera soumise à une obligation de mise « aux normes » des accords préférentiels qui avaient été antérieurement signés. Par exemple, pour ceux qui liaient la Communauté avec les ACP, il sera procédé au réaménagement des accords de Cotonou en APE (accords de partenariats économiques) ; parmi les ACP, les Pays les moins avancés (PMA) bénéficieront de l'Initiative TSA signée le 26 février 2001.

Dès lors que l'agriculture sera intégrée dans le champ des négociations commerciales internationales, la PAC sera soumise aux décisions négociées par l'UE en vertu de la compétence commerciale externe que lui confère la PCC.

Il en résulte une double conséquence pour la PAC : la perte en autonomie de décision quant à son régime d'échange avec les pays tiers, et le partage de son régime juridique prévoyant pour partie des mécanismes de soutien interne et pour l'autre des mécanismes externes, sachant que ceux là lui sont désormais imposés.

De prime abord, cet état affecte lourdement l'image de la forteresse de la PAC. Pour autant, à l'instar de la formidable adaptabilité de cette politique, il peut être perçu comme un atout permettant de stimuler chez elle les ressources indispensables pour affronter le contexte actuel.

B- La PCC support de légitimité internationale pour la PAC

La dépendance à la PCC doit être comprise comme une dépendance salutaire, dotée de vertus éducatives et indispensable à son processus de rénovation.

Cette dépendance lui ouvre en effet un champ commercial qui lui était inconnu à sa création en 1962. En lui apportant les instruments appropriés, la PCC permet à la PAC de se recentrer sur sa vocation proprement agricole.

Il en ressort un modèle agricole européen dont la PCC est chargée d'assurer le rayonnement externe.

1) La PCC se prête à servir les intérêts agricoles de l'UE à l'extérieur

Les élargissements successifs de l'UE et la consolidation du marché commun ont contribué à renforcer la position du continent européen en tant que pôle d'attraction et d'influence dans les négociations commerciales, qu'elles soient engagées de façon bilatérale avec des Etats tiers ou de façon multilatérale au sein du GATT et de l'OMC aujourd'hui.

En termes d'accords commerciaux, l'Union a progressivement développé un réseau dense de relations commerciales à l'échelle mondiale. Elle constitue le premier acteur mondial des échanges internationaux, devant les Etats-Unis et le Japon.

Ainsi, l'UE représente aujourd'hui 1/5^{ème} des échanges au monde, soit 18,5 % des importations, et 20,2 % des exportations.

Sur le plan des échanges agricoles, grâce à la PAC, elle figure parmi les plus grandes puissances agricoles au monde, occupant le rang de premier pôle importateur et de second pôle exportateur de la planète en produits agro-alimentaires.

C'est la PCC que l'UE doit cette formidable capacité commerciale.

Dès lors, le fait d'adosser la PAC à la PCC place l'agriculture du Vieux continent dans la dynamique commerciale extra-européenne en lui prêtant un cadre juridique approprié parfaitement apte à servir les intérêts agricoles de l'UE vis-à-vis de l'extérieur.

S'agissant des objectifs de la PCC, aux termes du préambule du TFUE, la PCC vise « *la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux* », ce que l'article 206 de ce même traité vient préciser.

De même, l'article 207 §1 du TFUE établit que cette politique est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE tels qu'énoncés aux articles 21 et suivants du TUE.

Ceux d'entre eux qui impliquent la PAC, visent notamment le développement de relations et de partenariats avec les pays tiers, le soutien du développement durable des pays en développement, l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ou encore la promotion d'un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Concernant le champ agricole de la PCC, la célèbre théorie du parallélisme entre la compétence interne et la compétence externe développée par la Cour de justice a pour sa part largement ouvert les vannes de la compétence communautaire⁴⁰.

Ainsi, la PCC est envisagée comme une politique ouverte⁴¹. Au fil du temps, la notion d'accords de commerce a quant à elle acquis un champ de plus en plus vaste puisque ceux là s'appliquent aux marchandises et aux services.

Pour ce qui relève des interférences avec la PAC, les accords commerciaux portent pour l'heure en grande partie sur les marchandises. Même si l'identification des « biens publics » fait aujourd'hui l'objet des débats dans le cadre de la PAC 2013, les services rendus par le secteur agricole ont encore été peu valorisés dans la réglementation européenne.

Enfin, sur le plan des instruments déployés, suivant les règles de droit international, la PCC met à la disposition de l'UE deux types d'instruments : des instruments défensifs et des instruments préventifs.

A cet égard, la Cour a d'ailleurs précisé en 1978 que l'énumération faite dans le traité n'est pas limitative. Selon elle, la politique commerciale ne peut se limiter aux instruments traditionnels régissant le commerce extérieur⁴².

Dès lors, la PCC entreprend-elle concrètement trois types d'actions : elle aménage la protection des intérêts agricoles de l'UE à l'occasion d'importations, elle promeut l'accès aux marchés des pays tiers et elle procède également à la négociation et à la conclusion d'accords commerciaux avec des tiers.

Sous l'angle défensif, la PCC devait historiquement assurer la protection des frontières communautaires via l'établissement d'un TDC (tarif douanier commun), rebaptisé depuis TEC (tarif extérieur commun).

Outre ce volet douanier qui demeure aujourd'hui, le dispositif s'étend également aux mesures anti-dumping, aux mesures antisubventions, aux clauses de sauvegarde, aux pratiques déloyales et à la contrefaçon.....

⁴⁰ Préc. n° 15.

⁴¹ CJCE, avis du 4 octobre 1979, Rec. p. 02871.

⁴² Avis préc.

Sur la base des négociations menées dans le cadre de la PCC, en conformité avec le droit international issu des négociations de l'Uruguay round, l'UE a défini le régime applicable à ces instruments sur le territoire européen par une décision du Conseil du 22 décembre 1994⁴³. Suivant les cas, les produits, y compris les produits agricoles relevant de la PAC sont soumis à des mesures tarifaires, des mesures de contingentements et des mesures de sauvegarde. De même, des mesures de surveillance et d'information peuvent être requises si des exigences liées à l'ordre public, la santé publique ou autre sont concernées.

Limités à l'origine à des aspects tarifaires, les accords négociés dans le cadre de la PCC ont quant à eux été étendus progressivement à l'ensemble des restrictions affectant le commerce mondial (restrictions quantitatives, subventions à l'exportation...). Aux termes du §3 de l'article 207 TFUE, ces accords visent à mettre en place des règles communes pour les échanges commerciaux avec les tiers.

L'accès aux marchés de pays tiers est destiné à garantir aux exportateurs européens l'accès aux marchés internationaux. Il repose sur le règlement sur les obstacles au commerce (ROC)⁴⁴. Ce dernier donne le droit aux exportateurs et aux États membres de l'UE de déposer une plainte auprès de la Commission, laquelle examine et évalue ensuite s'il existe des preuves de violation des règles du commerce international entraînant soit des effets commerciaux défavorables soit un préjudice. Le cas échéant, l'instruction peut déboucher sur l'ouverture d'une procédure internationale de règlement des différends. Sous un angle plus offensif, la Commission européenne met en œuvre des mesures d'assistance aux exportateurs pour leur faciliter la connaissance des marchés et des pratiques commerciales locales.

Suivant les objectifs poursuivis au titre des relations extérieures de l'UE, les accords agricoles ont quant à eux vocation à promouvoir le libre échange, dans un cadre bilatéral, régional ou multilatéral. Ils contribuent en outre à l'aide au développement des PED. La PCC constitue le vecteur pour la défense et la représentation des intérêts agricoles de l'UE lors de la négociation de ces accords avec l'extérieur.

Le cadre juridique applicable aux accords de commerce de l'UE est quant à lui précisé dans le TFUE⁴⁵. Il en ressort que les accords conclus par l'UE dans le cadre de la PCC sont destinés à promouvoir les politiques internes à l'extérieur. A ce titre, les intérêts de la PAC doivent être bien évidemment préservés.

⁴³ Décision du Conseil du 22 décembre 1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières premières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay round (1986-1994), n° 94/800 : JOCE L 336, 23/12/1994.

⁴⁴ Règlement du Conseil n°3286/94, arrêtant des procédures communautaires en matière de politique commerciale commune en vue d'assurer l'exercice par la Communauté des droits qui lui sont conférés par les règles du commerce international, en particulier celles instituées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) JOCE L 349, 31/12/1994.

⁴⁵ Article 216 TFUE :

1. L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

2. Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres.

S'agissant de la procédure applicable à la négociation des accords commerciaux, le champ agricole ou non de l'accord est indifférent. La procédure qui prévaut est celle prévue au titre de la PCC⁴⁶.

A ce titre, l'article 218 §1 et 2 du TFUE expose avec plus de précision qu'auparavant la procédure à suivre pour la négociation et la conclusion de ces accords. De façon générale, et en l'occurrence notamment pour les accords visant le commerce de produits agricoles, le Conseil autorise sur la base de la majorité qualifiée, l'ouverture de négociations et la conclusion d'accords.

Ce dernier est par ailleurs habilité à conclure, sachant que désormais, s'agissant d'un domaine couvert par la procédure législative ordinaire et donc pour les accords touchant le secteur agricole, le conseil doit obtenir l'approbation du Parlement européen.

La Cour de justice est quant elle toujours investie d'un pouvoir de contrôle particulier pour connaître de la comptabilité avec les traité d'accords conclus avec les tiers (art. 218 -11 TFUE). A ce titre, et comme elle se l'était elle-même imposé par le passé, elle est appelée à veiller *a priori* au respect de la compétence dévolue à l'UE. Elle est désormais juridiquement fondée à le faire, puisque les dispositions des traités précisent, par type d'intervention la nature des compétences.

En l'occurrence, le juge peut être amené à garantir le respect de la compétence exclusive de l'UE pour les accords agricoles externes, par attraction de la PCC, quand bien même la PAC est classée parmi les compétences partagées.

Ainsi, en vertu des moyens d'action dont elle se trouve dotée, la PCC est fondée à gérer l'ensemble du volet commercial de l'UE, y compris celui qui porte sur l'agriculture.

2) La PCC, aiguillon de l'évolution de la PAC

Grâce à la PCC, la PAC sort grandie de l'épreuve commerciale qu'elle ne mène plus elle-même. Elle a en effet démontré sa capacité à relever la poussée en provenance de l'extérieur. De même, grâce à la PCC, l'UE s'affirme comme un partenaire agricole crédible et loyal. Au regard de sa politique agricole, elle est conduite à s'afficher unitairement face à ses concurrents extérieurs. A cet égard, la PCC constitue l'antidote capable de juguler la prétention des intérêts agricoles particuliers au sein de l'UE.

a) La PCC comme instrument de la reconnaissance internationale de la PAC

A l'origine, la PAC souffrait d'une reconnaissance internationale incertaine, ayant surtout fait l'objet de manifestations de complaisance savamment négociées par les USA.

Il s'avère en effet que dès 1962, les Etats-Unis ont violemment contestés le mécanisme de prélèvement aux importations. Dès lors qu'elle se fondait sur les règles multilatérales du GATT, cette mise en cause revenait à poser la question de la légitimité de la jeune PAC sur le plan international.

Face à cette menace, la CEE préféra alors négocier la reconnaissance de ses mécanismes agricoles avec ses partenaires outre-Atlantique.

⁴⁶ Avis de la Cour du 15 nov. 1994 préc. n° 9.

L'accord négocié lors du Dillon Round (1960-1962) et définitivement reconnu à l'occasion du Kennedy Round (1964-1967) autorisait donc l'entrée sur le territoire communautaire de produits de substitution aux céréales (PSC) américains en franchise de tout droit de douane.

Cette concession contrariait finalement peu la PAC qui ne possédait à l'époque qu'une faible capacité productive dans le domaine de l'alimentation du bétail. L'accord sur les PSC permit surtout à la technique du prélèvement agricole et par là à la PAC d'obtenir une reconnaissance internationale par le GATT. Cette reconnaissance tenait plus de la tolérance que de la pure légalité, car suivant les textes⁴⁷, l'accord général ne devait connaître que les seuls droits de douane et contingents.

Par la suite, la question de la conformité internationale de la PAC fut systématiquement l'objet de négociations bilatérales entre la CEE et les USA, conduisant à dégager des solutions amiables au final peu respectueuses de l'Accord du GATT⁴⁸.

Le Tokyo Round (1973-1979) devait quant à lui annoncer la remise en cause de la marginalité de la PAC. Si l'accord signé le 12 avril 1979 se solde par un résultat maigre en termes de réduction des barrières douanières, il comporte les prémices d'un statut des politiques agricoles au sein du GATT, en incluant deux arrangements portant expressément sur des produits agricoles de base, l'un sur la viande bovine et l'autre sur les produits laitiers.

A la pratique antérieure consistant pour les USA à mettre en cause les mécanismes de la PAC et à négocier leur acceptation, on s'achemine alors vers un système de négociations menées *a priori*, de façon générale, dans le cadre multilatéral.

En 1986, dans un contexte de bataille commerciale redoutable entre les Etats-Unis et la CEE, l'ouverture du cycle de l'Uruguay Round devait ouvrir un champ global de négociation sur les échanges agricoles sous l'égide du GATT. La généralité des accords signés en fin de cycle, allait définitivement sceller la conformité de la PAC au droit du commerce international, *a fortiori*, sa reconnaissance.

Dès lors, l'agriculture européenne sera soumise aux discussions multilatérales. Ces discussions seront menées au nom de la CEE par la PCC. C'est donc cette politique qui a permis à la PAC de gagner la légitimité internationale qui lui manquait.

Désormais libérée de son complexe d'infériorité face aux USA, grâce à l'expertise de la PCC, la PAC sera alors en mesure d'accéder à l'âge de maturité internationale.

b) La PCC comme instrument de l'universalisation de la PAC

La PCC façonne la PAC en externe en lui donnant une ouverture vers l'extérieur pour développer son potentiel commercial et pour lui permettre de répondre aux standards du droit international.

Elle façonne aussi la PAC en interne dans la mesure où les négociations internationales développées dans le cadre de la PCC emportent des conséquences inévitables sur le mode de fonctionnement de cette politique. La contrainte internationale que relaie la PCC conduit en effet la PAC réformée à mobiliser la compétitivité des productions européennes pour s'aligner sur les prix mondiaux en procédant depuis 2003 au découplage des aides.

⁴⁷ Art. XI de l'Accord général signé en 1947.

⁴⁸ Ce fut par exemple le cas lors du conflit sur les restitutions européennes sur les exportations de pâtes alimentaires en 1983.

Peut alors être posée, la question récurrente de savoir si la PCC en répercutant la contrainte internationale n'agirait pas comme l'aiguillon qui pousse le parcours de réforme de la PAC ?

Mais, peu importe la réponse. Ce qui importe, c'est que la PCC permet de tracer le sillon agricole de l'UE. Dans tous les cas, elle contribue à régénérer le projet agricole européen.

Elle permet à l'UE d'exporter son modèle agricole. Selon l'expression de Pacal Lamy, alors Directeur général de l'OMC, « *la réforme de la PAC, c'est la poule et l'OMC, c'est l'œuf* », ce qui suggère bien l'idée que la PAC serait le déterminant du comportement de l'UE à l'OMC.

Ainsi, la PCC peut être perçue comme le révélateur identitaire de la PAC. Elle lui permet de jouer le jeu de la différenciation verticale, celle qui tient notamment à la qualité des produits, et au caractère multifonctionnel de l'agriculture européenne.

C'est par ce biais que l'UE peut prôner des conceptions agricoles volontaristes inspirées de valeurs politiques ancrées en Europe, celle de la sécurité alimentaire, du commerce multilatéral équitable et du développement durable, de la protection de la santé, des normes sociales et environnementales.

Alors que les besoins alimentaires s'accroissent et que les ressources naturelles s'épuisent, ces valeurs ont vocation à trouver écho dans un contexte d'extension des échanges internationaux.

A l'occasion de sa présidence du G20, la France s'est quant à elle efforcée d'imposer à ses partenaires l'idée de traiter l'agriculture comme un secteur particulier, imposant aux conceptions libérales de faire place à des théories régulatrices du secteur agricole.

De même, au sein de l'Union européenne, la situation de tension sur les marchés agricoles pose la question de savoir si la PAC ne serait pas à son tour en mesure de faire pression sur la PCC et par là de façonner les négociations menées au niveau international.

A l'image du contexte international où l'agriculture est un domaine qui porte, car accusé de paralyser l'avancement des NCM de Doha depuis l'échec de la Conférence de Cancun (2003), au niveau européen, la PAC pourrait aussi jouer un rôle déterminant et peser sur l'ensemble de la dynamique européenne.

En effet, dans le cadre des négociations sur la PAC 2013, l'idée émise par la France d'une réhabilitation du principe de préférence communautaire en matière agricole et alimentaire fait son chemin. L'objectif est de garantir la sécurité alimentaire du continent et de valoriser la qualité de la production européenne.

Pour partie, ces réflexions ont d'ailleurs été cautionnées par les instances européennes.⁴⁹

⁴⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2010) 672 final, 18 novembre 2010 : « *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir* » ;

Parlement européen, Commission sur l'agriculture et le développement rural, L'avenir de la PAC après 2013, rapporteur : G. Lyon, 1^{er} mars 2010, A7 0204/2010, adopté en résolution le 8 juillet 2010- La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir. Rapporteur Albert Dess, 31 mai 2011, A7-0202/2011 ;

Position franco-allemande pour « une politique agricole commune forte au-delà de 2013 : De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement », 14 septembre 2010.

La réflexion à mener est donc celle de la place réservée au secteur agricole dans l'UE et aux mécanismes de régulation publique qui l'accompagnent. C'est précisément la question que la réforme en cours de négociation devra trancher.

Poitiers, le 25 septembre 2011