

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B**

POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



**Agriculture et développement rural**

Culture et éducation

Pêche

Développement régional

Transport et tourisme

**ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA  
PREMIÈRE RÉFORME DE LA PAC  
ADOPTÉE DANS LE CADRE DE  
LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE  
ORDINAIRE**

**ÉTUDE**







**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

**AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

**ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA PREMIÈRE  
RÉFORME DE LA PAC  
ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA  
PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE**

**ÉTUDE**

Ce document a été commandé par la Commission de l'Agriculture et du Développement Rural du Parlement européen.

## **AUTEURS**

Centre d'études de la politique européenne (CEPS): Louise Knops, Johan Swinnen<sup>1</sup>

Contributeurs: Alan Matthews, Alan Swinbank, Alessandro Olper, Attila Kovacs, Christilla Roederer-Rynning, Imre Ferto, Kaley Hart et Maria Garrone

## **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

Guillaume RAGONNAUD  
Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **ASSISTANCE ÉDITORIALE**

Catherine MORVAN

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN  
Traductions: DE, FR.

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Pour contacter le département thématique B ou pour vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante:  
[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Rédaction achevée en décembre 2014.  
Bruxelles, © Union européenne, 2014.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

---

<sup>1</sup> Louise Knops et Johan Swinnen ont écrit et sont responsables de l'ensemble du rapport, qui se fonde largement sur les travaux d'autres contributeurs. Maria Garrone a activement participé aux entretiens et à l'analyse de leurs résultats. Imre Ferto et Attila Kovacs ont mené une analyse approfondie des amendements du Parlement européen, dont les résultats ont été exploités tout au long de cette étude. Christilla Roederer-Rynning a analysé le rôle de la procédure de codécision à l'égard du processus interne de prise de décision du Parlement européen. Alan Matthews a analysé les interactions entre la réforme de la PAC et les négociations relatives au CFP. Kaley Hart a analysé les négociations et les prises de décisions relatives au verdissement. Alessandro Olper a analysé les comportements de vote relatifs à la prise de décision en ce qui concerne l'OCM. Alan Swinbank est le principal réviseur de l'étude.

Les auteurs voudraient également remercier Kristine Van Herck pour son aide et ses commentaires précieux tout au long de l'étude et Jonathan Little pour son soutien et ses observations à propos de questions précises.

Les auteurs voudraient remercier le Département thématique B et le Secrétariat de la Commission de l'Agriculture et du Développement Rural du Parlement européen pour leur aide et leur soutien technique au cours de la révision de l'étude.



**DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES**

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B :  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

**AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

# **ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA PREMIÈRE RÉFORME DE LA PAC ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE**

**ÉTUDE**

## **Contenu**

Cette étude évalue l'influence du rôle accru du Parlement européen lors de la dernière réforme de la PAC ; elle examine la mesure dans laquelle les négociateurs du Parlement européen ont exercé une influence maximale ; elle fournit également des éclairages visant à aider l'institution à aborder de futures réformes.

**IP/B/AGRI/IC/2013-156**

**Décembre 2014**

**PE 529.067**

**FR**



## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	<b>9</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b>	<b>11</b>
<b>LISTE DES ENCADRÉS</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>19</b>
1.1 Contexte	19
1.2 Objectif	19
1.3 Structure du rapport	21
<b>2. DOCUMENTATION ET APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE</b>	<b>23</b>
2.1 Éclairages tirés de la documentation	23
2.2 Approche méthodologique	25
<b>3. LA RÉFORME DE LA PAC DE 2013 EN UN COUP D'ŒIL</b>	<b>29</b>
3.1 La procédure décisionnelle: chronologie et acteurs clés	29
3.2 La proposition de la Commission et le résultat final	34
<b>4. LA DYNAMIQUE INTERNE DU PARLEMENT</b>	<b>37</b>
4.1 Le rôle de la COMAGRI	37
4.2 Le rôle des commissions saisies pour avis	50
4.3 Les incidences du vote en plénière	54
4.4 La question cruciale des ressources du Parlement	61
4.5 Synthèse et conclusions	64
<b>5. LE PARLEMENT ET LES NÉGOCIATIONS EN TRILOGUES</b>	<b>67</b>
5.1 Du dialogue au trilogue	73
5.2 Résultats et influence du Parlement dans le cadre de la réforme de la PAC	79
5.3 Synthèse et conclusions	86
<b>6. INFLUENCE DU PE SUR CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA RÉFORME</b>	<b>89</b>
6.1 Calendrier de réforme	89
6.2 Plafonnement	91
6.3 Verdissement	92
6.4 Négociations relatives au CFP	98
6.5 Régulation des marchés	103
6.6 Questions relatives à l'article 43, paragraphe 3	105
6.7 Résumé des conclusions	107
<b>7. ÉVALUATION GLOBALE: ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>109</b>

7.1	Résultats globaux du PE	109
7.2	Quelques enseignements	111
7.3.	Recommandations	113
<b>RÉFÉRENCES</b>		<b>117</b>
<b>ANNEXE I:</b>	<b>LA CODECISION EN UN COUP D'OEIL - LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE</b>	<b>125</b>
<b>ANNEXE II:</b>	<b>PRINCIPALES POSITIONS INSTITUTIONNELLES AU COURS DE LA PHASE DE NÉGOCIATION</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXE III:</b>	<b>COMPARAISON DES MANDATS DE NÉGOCIATION ET RÉSULTAT FINAL SUR LE VERDISSEMENT</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE IV:</b>	<b>QUESTIONS LIÉES À LA PAC DANS LE CFP</b>	<b>155</b>
<b>ANNEXE V:</b>	<b>EXPERTISE ET RESSOURCES FOURNIES PAR LE DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B LORS DE RÉFORME DE LA PAC</b>	<b>161</b>
<b>ANNEXE VI:</b>	<b>ARTICLE 43, PARAGRAPHE 3, DU TRAITÉ FUE-ÉVOLUTION DE LA PROPOSITION COM(2011)626 - OCM UNIQUE (RAPPORT DANTIN)</b>	<b>167</b>

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

- ADLE** Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (groupe politique)
- AT** Autriche
- BG** Bulgarie
- BUDG** Commission des budgets (Parlement européen)
- PAC** Politique agricole commune
- OCM** Organisation commune des marchés
- COMAGRI** Commission de l'agriculture et du développement rural (Parlement européen)
- CONT** Commission du contrôle budgétaire (Parlement européen)
- COREPER** Comité des représentants permanents
- CULT** Commission de la culture et de l'éducation (Parlement européen)
- DE** Allemagne
- DEVE** Commission du développement (Parlement européen)
- DG** Direction générale (Commission européenne)
- DG AGRI** Direction générale de l'agriculture et du développement rural (Commission européenne)
- DG CLIMA** Direction générale de l'action pour le climat (Commission européenne)
- DG COMP** Direction générale de la concurrence (Commission européenne)
- DG ENV** Direction générale de l'environnement (Commission européenne)
- DK** Danemark
- PD** Paiements directs
- Feader** Fonds européen agricole pour le développement rural

- CE** Commission européenne
- CESE** Comité économique et social européen
- CRE** Groupe des conservateurs et réformistes européens (groupe politique)
- SIE** Surface d'intérêt écologique
- ELD** Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe (groupe politique)
- ENA** École nationale d'administration
- ENVI** Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (Parlement européen)
- PE** Parlement européen
- PPE** Parti populaire européen (groupe politique)
- UE** Union européenne
- FR** France
- GR** Grèce
- Verts/ALE** Groupes des Verts/Alliance libre européenne (groupe politique)
- GUE/NGL** Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (groupe politique)
- HU** Hongrie
- IND/DEM** Groupe Indépendance/Démocratie
- IT** Italie
- ZD** Zone défavorisée
- MPE** Membre du Parlement européen
- CFP** Cadre financier pluriannuel
- EM** État(s) membre(s)

- ONG** Organisation non gouvernementale
- CPA** Commissions pour avis
- PLO** Procédure législative ordinaire
- PT** Portugal
- VMQ** Vote à la majorité qualifiée
- REGI** Commission du développement régional (Parlement européen)
- VAN** Vote par appel nominal
- RPUS** Régime de paiement unique à la surface
- S&D** Alliance progressiste des socialistes et démocrates (groupe politique)
- CSA** Comité spécial Agriculture
- RPU** Régime de paiement unique
- Traité FUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- EU** États-Unis



## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1:</b> Représentation des groupes de partis au sein de la COMAGRI et en plénière lors des 6 <sup>e</sup> et 7 <sup>e</sup> législatures	39
<b>Tableau 2:</b> Rapporteurs et rapporteurs fictifs pour le paquet législatif "La PAC après 2013"	40
<b>Tableau 3:</b> Interprétation de la répartition des tâches d'élaboration de rapports	41
<b>Tableau 4:</b> Incidences de l'élargissement de la procédure de codécision sur la polarisation et les clivages politiques au sein de la COMAGRI	45
<b>Tableau 5:</b> Incidences de l'élargissement de la procédure de codécision sur le contenu de la PAC et la probabilité d'une réforme	48
<b>Tableau 6:</b> Renvoi en commission et commissions saisies pour avis pour le paquet de réforme législative sur la PAC en 2013	51
<b>Tableau 7:</b> Rapporteurs et rapporteurs pour avis pour le paquet législatif "La PAC après 2013"	52
<b>Tableau 8:</b> Amendements déposés concernant le rapport de la commission sur la réforme de la PAC après 2013, vote en plénière du 13 mars 2013.	57
<b>Tableau 9:</b> Différences entre le vote au sein de la COMAGRI en janvier 2013 et le vote en plénière en mars 2013	59
<b>Tableau 10:</b> Tableau récapitulatif des principales positions institutionnelles - Partie I	68
<b>Tableau 11:</b> Effets de l'élargissement de la procédure de codécision sur le triangle institutionnel de l'Union	81
<b>Tableau 12:</b> Rôle du Parlement dans le cadre de la réforme de la PAC	81
<b>Tableau 13:</b> Interprétation du calendrier de réforme de la PAC	90
<b>Tableau 14:</b> Dotation budgétaire de la PAC pour 2014-2020, en prix constants de 2011	98
<b>Tableau 15:</b> Les négociations sur le CFP et la réforme de la PAC – Chronologie de 2011 à 2013	99
<b>Tableau 16:</b> Incidence du budget de l'Union, des négociations sur le CFP, du cadre de négociation	101
<b>Tableau 17:</b> Réalisations globales du PE dans sa première réforme de la PAC en codécision.	110

**Tableau 18:**

Évaluation de l'incidence du rôle de colégislateur du PE

111

## LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1:</b> La procédure de codécision en un coup d'œil - Procédure législative	29
<b>Figure 2:</b> Calendrier des rapports d'initiative relatifs à la PAC	43

## LISTE DES ENCADRÉS

<b>Encadré 1:</b> Echantillon pour les entretiens	26
<b>Encadré 2:</b> Chronologie de la réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil	33
<b>Encadré 3:</b> La réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil: éléments clés des propositions de la Commission européenne	34
<b>Encadré 4:</b> La réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil: éléments clés du résultat final	35
<b>Encadré 5:</b> Les projets de rapport en chiffres	42
<b>Encadré 6:</b> Clivages politiques au sein des groupes politiques	44
<b>Encadré 7:</b> Questions non résolues après le vote de la COMAGRI	47
<b>Encadré 8:</b> Vote des députés et des groupes concernant l'OCM lors de la plénière de mars 2013.	60
<b>Encadré 9:</b> Ressources du Parlement disponibles dans le contexte de la réforme de la PAC en 2013	62
<b>Encadré 10:</b> Le cadre de négociation	100
<b>Encadré 11:</b> Les principaux éléments du nouveau règlement sur l'OCM	104



## SYNTHÈSE

Plusieurs facteurs essentiels ont eu une incidence sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2013: la participation de 27 États membres aux négociations, une crise économique sans précédent, des flambées des prix des denrées alimentaires sur le marché mondial, l'émergence de nouvelles préoccupations du grand public et une crise de légitimité fondamentale à l'égard d'une politique dont la part du budget de l'Union européenne restera très élevée (362,7 milliards d'euros<sup>2</sup> pour la période 2014-2020) – facteurs auxquels vient s'ajouter parallèlement une forte pression sur les finances publiques. Même si ces facteurs ont joué un rôle crucial dans la réforme de la PAC, l'élargissement des règles de codécision aux politiques agricoles et budgétaires (accordé par le traité de Lisbonne en 2009) a sans doute joué le rôle le plus important dans la redistribution des cartes. Pour la première fois dans l'histoire de la PAC, dont la création remonte à l'origine de l'Union européenne, l'institution chargée de représenter directement les intérêts des citoyens européens a participé à la réforme de la politique agricole de l'Union européenne sur un pied d'égalité avec les ministres européens de l'agriculture (le Conseil).

Peu de publications ont examiné l'incidence des changements instaurés par le traité de Lisbonne sur la dynamique de prise de décision en matière de politique agricole à l'échelle de l'Union européenne. La plupart de ces études ont été publiées avant la première expérience majeure en matière de codécision impliquant une réforme profonde de la PAC, qui a donné lieu à la conclusion d'un accord politique au cours des trilogues finaux sur la PAC en juin et septembre 2013. La présente étude portant sur l'incidence du rôle en matière de codécision du Parlement européen sur la réforme de la PAC est la première à évaluer ce processus politique qui s'est déroulé entre 2010 et 2013.

La présente étude évalue de quelle manière le rôle accru du Parlement européen a influé sur la dernière réforme de la PAC et la mesure dans laquelle les négociateurs du Parlement européen ont exercé une influence maximale. Elle fournit également des éclairages pour aider l'institution à aborder les futures négociations en matière de réforme.

Nous utilisons une approche pragmatique regroupant plusieurs méthodes: des entretiens individuels semi-structurés (34 acteurs consultés au total); une analyse complète des amendements (fondée sur les quatre règlements de base de la PAC); des études de cas précises sur les points saillants de la réforme de la PAC de 2013.

Les conclusions principales sont présentées du chapitre 4 au chapitre 7.

**Le chapitre 4 expose les dynamiques internes du Parlement européen et les différentes phases de son processus interne de prise de décision.**

La procédure de codécision semble avoir eu une incidence restreinte sur la composition de la commission de l'agriculture et du développement rural (COMAGRI). La grande majorité des membres de la COMAGRI faisaient partie du groupe PPE (environ 38 %) et du groupe S&D (environ 25 %); tous les autres groupes représentaient moins de 10 % des membres, comme cela était le cas au cours de la législature précédente. D'après une étude, 31 % des membres titulaires de la COMAGRI ont fait partie de coopératives ou de syndicats

---

<sup>2</sup> En prix constants de 2011: 277,8 milliards pour le pilier 1 et 84,9 milliards pour le pilier 2 [Parlement européen (2013), Conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC, Note, Département thématique B].

d'exploitants agricoles, ont été exploitants agricoles ou ont été propriétaires d'exploitations agricoles. De plus, 24 % des membres de la COMAGRI ont occupé un poste ministériel ou un autre poste dans la fonction publique dans le domaine de l'agriculture ou possédaient une expertise particulière dans ce domaine. Aucun élément probant ne vient démontrer que la situation a profondément évolué.

La COMAGRI a pu convenir d'un accord (en janvier 2013) qui illustre sa capacité à surmonter les divisions au sein des groupes politiques et entre ces groupes. Ces divisions se sont accentuées sous la procédure de codécision en raison de la responsabilité accrue associée à la dimension législative contraignante et à la nécessité afférente d'atteindre une position commune et cohérente au sein de la COMAGRI.

Lorsque nous avons évalué la nature de l'influence de la COMAGRI sur la réforme, nous avons constaté de manière générale que la commission soutenait l'application d'une réforme moins profonde que celle voulue par la Commission européenne, même si cette remarque ne s'applique pas à toutes les questions d'ordre politique. Cette orientation en faveur du statu quo s'est avérée d'autant plus manifeste au cours de l'examen de la composante environnementale de la nouvelle PAC, qui s'est révélé être l'un des domaines les plus controversés de la réforme.

L'activité législative et la charge de travail accrues associées à la procédure de codécision (l'introduction de 8 000 amendements) peuvent être rattachées à la volonté des députés au Parlement européen d'influer sur cette première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision mais peuvent également être rattachées aux moyens technologiques fournis par le système AT4AM qui facilite le dépôt d'amendements.

Les autres instances parlementaires, telles que les commissions saisies pour avis et la plénière, ont également joué un rôle important dans la prise de décision du Parlement européen. Les commissions saisies pour avis semblent avoir eu une influence marginale sur l'issue du processus, notamment en raison de l'application de la procédure par défaut (par opposition à la procédure de coopération renforcée). La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) semble avoir été la plus active (introduction du plus grand nombre d'amendements), tandis que le plus grand nombre d'amendements adoptés par la COMAGRI relevaient de l'initiative de la commission du développement (DEVE). Les relations entre la COMAGRI et la commission ENVI ont été tendues tout au long du processus, principalement en raison de la prédisposition naturelle de cette dernière à légiférer sur les questions environnementales, qui étaient au cœur de cette réforme. Cet aspect soulève la question plus large des voies et des moyens qui devraient être utilisés pour associer les commissions saisies pour avis aux travaux relevant des dossiers de premier plan tels que la PAC.

Il y a eu très peu de différences entre le vote en plénière – et l'adoption des mandats de négociation du Parlement européen sur les quatre règlements de base de la PAC en mars 2013 – et le vote de la COMAGRI deux mois plus tôt. Au cours du vote en plénière, la cohésion des pays a été parfois plus forte que celle des partis, notamment lors des votes stratégiques par appel nominal au cours desquels certains députés au Parlement européen ont privilégié leurs intérêts nationaux (par exemple à propos du dossier sur l'OCM).

L'application des articles 70 et 70 *bis* à la réforme de la PAC a permis au Parlement européen de négocier avec le Conseil sur des assises solides avec le soutien de l'ensemble du Parlement. Cela a également permis au Parlement européen de rester dans la course pour un accord en première lecture, ce qui aurait été impossible (compte tenu de l'impératif

en matière de délai imposé par le CFP) sans ces nouvelles règles. Cette dernière évolution peut également être perçue comme une nouvelle étape venant s'ajouter à une procédure déjà complexe, ce qui peut aller à l'encontre des gains en matière d'efficacité d'un accord en première lecture.

L'accroissement des responsabilités associées à la procédure de codécision n'a pas été couplé à un renforcement important des ressources internes du Parlement européen. De manière générale, la capacité de traitement par la COMAGRI des aspects politiques (par opposition aux aspects techniques) du train de réforme de la PAC ne semble pas avoir été entravée par ses ressources limitées. Même si un consensus semble ressortir à l'égard de la nécessité d'adapter les ressources du Parlement européen à ses nouvelles fonctions législatives, aucun consensus n'a été établi à propos des modalités précises de renforcement de ces ressources, notamment pour éviter une dérive technocratique (c'est-à-dire un transfert du pouvoir des députés au Parlement européen au profit d'experts). Cette discussion à l'égard des ressources doit également être examinée à la lumière de la nature du Parlement européen en tant qu'institution politique, par opposition à celle du Conseil, qui se rapproche plus d'un organisme administratif, et de la vocation de la Commission européenne qui est de fournir des informations et une expertise à l'échelle de l'Union européenne.

### **Le chapitre 5 analyse la phase de négociation du processus de réforme de la PAC de 2013, qui s'est déroulée entre avril et septembre 2013.**

Une nouvelle culture de travail découlant de la procédure de codécision semble avoir émergé, mais sans toujours porter ses fruits. Il existe des domaines dans lesquels des améliorations pourraient être réalisées en ce qui concerne les communications entre les institutions et il est nécessaire d'améliorer la compréhension de leurs rôles respectifs. Il a été reconnu que les contacts informels entre les équipes respectives chargées des négociations sont essentiels pour renforcer cette nouvelle culture de travail interinstitutionnelle et faire en sorte que les négociations aboutissent.

La procédure de codécision a également entraîné un renforcement des contacts et des relations entre les acteurs non institutionnels et le Parlement européen, qui a parfois fait l'objet de critiques en raison de l'ouverture trop forte accordée à l'influence de certains acteurs ou parties prenantes particuliers. La procédure de codécision a renforcé le besoin d'organisation à l'échelle européenne des parties prenantes et des acteurs de la société civile en vue de détenir un pouvoir d'influence sur un système européen de prise de décision plus complexe et plus hétérogène. La question fondamentale est de savoir si l'existence de ressources internes limitées au sein du Parlement européen et son recours à des sources d'expertise externes conduisent inévitablement à une plus grande vulnérabilité à l'égard de l'influence d'acteurs externes.

La réussite de la présidence irlandaise donne une indication de la façon dont la procédure de codécision peut être exploitée avec succès. En particulier, en concentrant fortement ses efforts sur l'instauration de relations personnelles avec les négociateurs du Parlement européen et en traitant les questions les plus sensibles de manière globale, l'équipe irlandaise a intégré la nouvelle dynamique interinstitutionnelle dans sa stratégie, ce qui a conduit à la conclusion d'un accord politique sur les quatre règlements de base de la réforme de la PAC.

En revanche, l'épisode des actes délégués peut être perçu comme un point représentatif des domaines dans lesquels il reste des progrès à accomplir. Des dispositions institutionnelles devraient être mises en place pour la préparation à venir de ces actes.

Sur le plan de l'influence, il ne fait aucun doute que le Parlement européen a fait l'acquisition de nouveaux pouvoirs relevant de la codécision. Au cours de la réforme de la PAC de 2013, plus de la moitié des amendements portant sur les questions les plus sensibles de la réforme de la PAC ont été intégrés dans le résultat final.

Cependant, ses ressources techniques limitées par rapport aux deux autres institutions auraient réduit sa capacité de négociation sur un pied d'égalité avec le Conseil et sa capacité de soumission d'alternatives viables aux propositions de la Commission européenne.

Le pouvoir d'influence de la Commission européenne est ambivalent: d'une part, elle a accru son rôle de facilitateur et tire son influence de son expertise (et du recours du Parlement européen à cette expertise) et d'autre part, il ressort également clairement qu'elle a eu beaucoup moins d'influence à propos des questions autour desquelles le Parlement européen et le Conseil se sont entendus. D'après notre analyse des amendements, le Parlement européen s'est rallié plus facilement au Conseil (ils partageaient les mêmes positions dans le plus grand nombre de cas) et a engrangé le plus grand nombre de succès lorsqu'il s'est associé avec le Conseil.

**Le chapitre 6 fournit des éclairages à propos de questions fondamentales relatives à la réforme de la PAC de 2013:** la gestion du calendrier de réforme de la PAC, la position du Parlement européen sur le plafonnement, le rôle du Parlement européen concernant l'évolution de la proposition de verdissement, l'influence des négociations simultanées sur le CFP sur la réforme de la PAC en général et sur l'influence du Parlement européen en particulier, et le point particulier du règlement "OCM" et les questions afférentes liées à l'article 43, paragraphe 3<sup>3</sup>.

Le calendrier de réforme initial, c'est-à-dire la mise en œuvre de la nouvelle PAC d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2014, peut être perçu comme étant "irréaliste" compte tenu des négociations parallèles sur le CFP et de la durée normale des négociations interinstitutionnelles sur un dossier de premier plan tel que la PAC. Le processus interne du Parlement européen aurait pu être un peu plus rapide (ou plus efficace) mais la durée du processus a également permis aux négociateurs du Parlement européen d'établir un climat de confiance et un environnement de travail de qualité.

La position du Parlement européen à l'égard du plafonnement a été à la fois ambiguë et quelque peu contradictoire au cours du processus. Le Parlement européen a influé sur la décision prise à l'égard de l'application de la composante écologique concernant certaines questions. Plusieurs de ses amendements portant sur la proposition de la Commission européenne ont été inclus dans l'accord législatif final. Le Conseil a soutenu la plupart de ces amendements. Par rapport à la proposition de la Commission, le Parlement européen souhaitait voir un élargissement de la liste des exploitants agricoles couverts par le statut "vert par définition" et une restriction du nombre de zones incluses dans les SIE; le Parlement européen souhaitait que les prairies permanentes soient recensées à l'échelle régionale plutôt qu'à l'échelle individuelle; le Parlement européen s'est rangé du côté de la

---

<sup>3</sup> L'article 43, paragraphe 3, du traité FUE exclut une courte liste de questions de la procédure de codécision: les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives doivent être légiférées de manière distincte au moyen d'un règlement du Conseil.

Commission en s'opposant au double financement; le Parlement européen voulait que des sanctions plus faibles soient appliquées en cas de non-respect du verdissement.

Les négociations relatives au CFP qui se déroulaient parallèlement ont eu une forte incidence sur la procédure de codécision puisqu'elles ont restreint la marge de manœuvre à propos de plusieurs questions fondamentales et ont défini le cadre global de négociation du Parlement européen et du Conseil. Cependant, les succès de petite ampleur qui ont été remportés par le Parlement européen au cours de la dernière réunion en trilogue en septembre 2013 ont établi un précédent et témoignent de la détermination de l'institution à faire respecter les règles de codécision.

En ce qui concerne sa position à l'égard du règlement "OCM" et de l'article 43, paragraphe 3, le Parlement européen peut avoir justifié le renforcement de la régulation des marchés agricoles et du soutien en faveur des exploitants agricoles européens en s'appuyant sur des arguments relatifs à la crise économique et à la crise alimentaire. Le dossier OCM a été l'un des dossiers les plus complexes et controversés de l'ensemble du train de réforme de la PAC en raison des questions de concurrence qu'il a soulevées et des enjeux liés à l'article 43, paragraphe 3. Le Parlement européen a échoué lors des négociations portant sur la plupart des problèmes relevant de l'article 43, paragraphe 3, mais cet épisode ne présage pas de la manière dont ces questions devraient être abordées à l'avenir.

**Le chapitre 7 fournit une évaluation globale des performances du Parlement européen dans le cadre de cette première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision et tire les enseignements de cette évaluation pour l'avenir.**

Selon plusieurs personnes qui ont pris part au processus décisionnel, la procédure de codécision fonctionne, comme le démontrent la conclusion d'un accord politique et l'entrée en vigueur d'une nouvelle PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Cette évaluation positive ressort également de la "note" attribuée au Parlement européen par les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude. En moyenne, les personnes que nous avons interrogées ont attribué une note de 4,85 sur une échelle allant de 1 à 7 (7 étant la note la plus haute) dans l'évaluation des performances du Parlement européen à l'égard du processus de réforme de la PAC. L'évaluation des représentants des différentes institutions européennes a été relativement homogène alors que les acteurs externes ont fourni des évaluations moins positives.

L'accroissement de la responsabilité et de la transparence constitue une évolution importante et positive rattachée à la procédure de codécision, même si cela ne doit pas occulter d'autres questions qui ont été soulevées par le processus de réforme de la PAC de 2013, comme la complexité des quatre règlements adoptés, qui rend plus difficile le contrôle démocratique du processus. Il convient surtout de ne pas faire d'amalgame entre le succès relatif de cette expérience en matière de codécision et le processus de réforme ou de changement politiques, qui serait devenu plus difficile selon certains en raison de la participation du Parlement européen en tant que colégislateur.

Les premiers enseignements qui peuvent être tirés de cette première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision incluent entre autres:

- une participation accrue de la société civile;
- un environnement de travail relativement satisfaisant au sein de l'équipe de négociation du Parlement européen et entre les autres équipes institutionnelles (même si des progrès doivent être accomplis concernant les méthodes de travail);
- une culture du compromis plus forte liée à l'accroissement du nombre d'amendements.

Cette première expérience a également permis de tirer, entre autres, les enseignements suivants:

- L'adaptation des mécanismes institutionnels internes pour tenir compte des changements en matière de pouvoir s'avère difficile et nécessite du temps. Le Parlement européen reste moins influent (notamment en ce qui concerne les questions institutionnelles, telles que celle rattachée à l'article 43, paragraphe 3, en dépit du renforcement officiel de ses pouvoirs).
- Les rôles individuels sont importants dans la réussite des négociations, ce qui signifie que le choix des personnes concernées est décisif.
- Sans surprise, il faut garder à l'esprit pour les prochaines négociations sur la réforme de la PAC les trois mots-clés suivants: préparation, communication et compromis.

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 Contexte

L'histoire de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne a été marquée en grande partie par des changements progressifs. Les réformes les plus profondes sont seulement apparues au cours des deux dernières décennies (réformes de 1992 et de 2003). En 2010, l'Union européenne a rouvert le processus de réforme de la PAC et au bout de trois ans de négociations interinstitutionnelles, qui se sont déroulées dans un contexte de tourmente économique et d'austérité budgétaire, un accord final sur la nouvelle mouture de cette politique a été conclu le 24 septembre 2013 et a été confirmé par le vote en séance plénière du Parlement européen (PE) le 20 novembre 2013.

Plusieurs facteurs ont eu une influence importante sur ce processus: la participation de 27 États membres aux négociations, une crise économique sans précédent, des flambées des prix des denrées alimentaires sur le marché mondial, l'émergence de nouvelles préoccupations du grand public et une crise de légitimité fondamentale à l'égard d'une politique dont la part dans le budget de l'Union européenne restera très élevée (362,7 milliards d'euros<sup>4</sup> pour la période 2014-2020) – des facteurs auxquels vient s'ajouter parallèlement une forte pression sur les finances publiques. Même si ces facteurs ont joué un rôle crucial dans la réforme de la PAC, l'élargissement des règles de codécision aux politiques agricoles et budgétaires (accordé par le traité de Lisbonne en 2009) a sans doute joué le rôle le plus important dans la redistribution des cartes. Pour la première fois dans l'histoire de la PAC, dont la création date de l'origine de l'Union européenne, l'institution chargée de représenter directement les citoyens européens a participé à la réforme de la politique agricole de l'Union européenne sur un pied d'égalité avec les ministres européens de l'agriculture (le Conseil).

Peu de publications, dont celles de Cunha et Swinbank (2011) et de Swinnen et Knops (2012), ont examiné l'incidence des changements instaurés par le traité de Lisbonne sur la dynamique de prise de décision en matière de politique agricole à l'échelle de l'Union européenne. Selon Greer et Hind (2012), il s'agit d'"un champ d'études relativement peu exploré". La plupart de ces études ont été publiées avant la première initiative majeure en matière de codécision impliquant une réforme profonde de la PAC, qui a donné lieu à la conclusion d'un accord politique au cours des trilogues finaux sur la PAC en juin et septembre 2013. Le processus politique qui s'est déroulé entre 2010 et 2013 est par conséquent la seule référence sur laquelle la présente étude peut s'appuyer pour examiner l'incidence du rôle en matière de codécision du Parlement européen sur la réforme de la PAC.

### 1.2 Objectif

La présente étude a pour objectif:

- d'évaluer de quelle manière le rôle accru du Parlement européen a influé sur la dernière réforme de la PAC;
- d'évaluer la mesure dans laquelle les négociateurs du Parlement européen ont exercé une influence maximale;

---

<sup>4</sup> En prix constants de 2011: 277,8 milliards pour le pilier 1 et 84,9 milliards pour le pilier 2 [Parlement européen (2013), Conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC, Note, Département thématique B].

- de fournir des recommandations détaillées pour aider le Parlement européen à aborder les futures négociations en matière de réforme.

Au sein des objectifs généraux, les objectifs plus précis visent à analyser et à comprendre la façon dont la codécision a pu influencer sur une série de facteurs et d'aspects du processus et la façon dont ces effets ont eu une répercussion sur l'influence globale du Parlement européen sur le résultat de la réforme de la PAC. Ces aspects particuliers peuvent être regroupés en quatre domaines principaux:

#### **Dynamique interne du Parlement européen:**

- dynamique et travail au sein de la commission de l'agriculture et du développement rural (COMAGRI) (divisions politiques, votes internes, charge de travail liée aux amendements, etc.);
- rôle des nouveaux articles 70 et 70 *bis* du règlement du Parlement européen<sup>5</sup> pour faciliter les négociations en trilogue au cours de la première lecture;
- façon dont les différents intérêts sectoriels ou nationaux ont été pris en compte dans l'accord sur la réforme et degré d'intervention du Parlement européen pour concilier l'intérêt général et ces intérêts moins larges;
- répercussions de la procédure de codécision sur la dynamique interne en matière de fonctionnement du Parlement européen, par exemple sur les relations entre la COMAGRI et la plénière ou entre la COMAGRI et les commissions saisies pour avis, et répercussions de cette dynamique sur le rôle du Parlement européen.

#### **Dynamique interinstitutionnelle:**

- façon dont la procédure de codécision a influé sur l'équilibre entre les institutions et sur la méthode de travail entre ces trois institutions et au sein de ces dernières;
- façon dont les désaccords ont été surmontés en ce qui concerne les problèmes constitutionnels qui se sont concrétisés par un débat autour des points suivants: la répartition des pouvoirs entre les institutions à propos des enjeux liés à l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE et le choix entre les actes délégués et les actes d'exécution au sein des règlements de base.

#### **Facteurs externes<sup>6</sup>:**

- répercussions du processus parallèle de négociations relatives au CFP<sup>7</sup> et portée de ces dernières sur la baisse d'influence du Parlement européen concernant les aspects importants des textes législatifs de la PAC;
- façon dont d'autres facteurs externes, tels que les conséquences indirectes des flambées du prix des denrées alimentaires de 2007-2008, ou les conditions économiques générales dans l'Union européenne ont influé sur cette réforme de la PAC par rapport aux cycles précédents;

---

<sup>5</sup> La numérotation du règlement a récemment changé: les articles 73 et 74 ont remplacé respectivement les articles 70 et 70 *bis*. Cependant, pour éviter toute confusion, nous utiliserons l'ancienne numérotation pour suivre celle qui a été employée au cours des négociations relatives à la réforme de la PAC de 2013.

<sup>6</sup> Nous attirons ici l'attention du lecteur sur l'absence de l'OMC au sein de la liste des acteurs externes, étant donné que les négociations commerciales internationales ont joué un rôle marginal dans la réforme de la PAC de 2013 par rapport aux cycles de réforme précédents au cours desquels les accords de l'OMC ont pu être perçus comme l'un des leviers principaux en matière de réforme.

<sup>7</sup> Compte tenu du caractère indissociable de la réforme de la PAC et des négociations relatives au CFP, ces dernières peuvent également être rattachées d'une certaine façon aux facteurs internes ayant une incidence sur la prise de décisions relatives à la PAC.

- façon dont les groupes d'intérêt et les groupes de pression ont adapté leurs stratégies d'influence aux nouvelles règles en matière de prise de décision et façon dont cela a influé en retour sur le Parlement européen.

### **Aspects favorables et obstacles à l'influence du Parlement européen:**

- Y a-t-il eu des cas particuliers pour lesquels l'influence d'une personne donnée (par exemple le commissaire, le président de la COMAGRI, un rapporteur principal, un négociateur de la présidence, etc.) a été déterminante concernant une partie du résultat de la réforme?
- Quelle a été l'incidence de la complexité accrue du processus de négociations en trilogue non seulement sur le résultat mais également sur le calendrier de la réforme?
- Est-ce que la pression exercée pour conclure un accord en première lecture au cours de la période législative 2009-2014 a été un obstacle pour l'influence du Parlement européen?
- Dans quelle mesure les différences relatives aux capacités techniques (y compris les différences d'expériences relatives à la méthode de travail entre les institutions de l'Union européenne) et aux ressources administratives qui ont pu être déployées pour soutenir les négociateurs des institutions respectives ont eu une influence sur la capacité de l'UE à tirer pleinement profit de ses nouveaux pouvoirs de codécision?

## **1.3 Structure du rapport**

La structure du rapport a été conçue en tenant compte de ces différents domaines d'analyse.

Les chapitres 2 et 3 fournissent une analyse documentaire et certaines informations d'ordre général sur le calendrier, la procédure et les acteurs principaux de la réforme de la PAC de 2013.

Le chapitre 4 fournit une analyse des dynamiques en jeu au sein du Parlement européen entre la publication des propositions de la Commission européenne le 12 octobre 2011 et l'adoption du mandat de négociation du Parlement le 13 mars 2013. Il examine la dynamique interne au sein de la COMAGRI (membres, charge de travail, ressources et divisions politiques), le rôle des commissions saisies pour avis (et notamment de la commission ENVI) et les relations entre la COMAGRI et la plénière (plus particulièrement le rôle joué par les articles 70 et 70 *bis* du règlement du Parlement européen).

Le chapitre 5 analyse la façon dont la dynamique interinstitutionnelle a évolué sous la procédure de codécision, notamment au cours de la "phase de négociation" entre avril et septembre 2013. Il met également en évidence les coalitions qui ont donné les meilleurs résultats pour changer ou préserver les propositions initiales de la Commission européenne et examine la façon dont la culture de travail entre les négociateurs et leurs équipes (mais également avec les acteurs de la société civile) a évolué. Pour terminer, nous examinons également dans ce chapitre des cas représentatifs de la dynamique interinstitutionnelle: les négociations sur les actes délégués de la réforme de la PAC et le rôle joué par la présidence irlandaise (janvier-juin 2013).

Le chapitre 6 conclut l'analyse amorcée au cours des chapitres précédents en examinant de façon plus approfondie certains aspects de la réforme de la PAC de 2013 qui méritent une attention plus détaillée. Il examine notamment la responsabilité du Parlement européen en ce qui concerne la gestion du calendrier de réforme et sa position à l'égard du plafonnement. Il analyse également le degré d'influence du Parlement européen sur

l'évolution du verdissement et les répercussions des négociations simultanées sur le CFP sur le processus en général et sur l'influence du Parlement européen en particulier. Pour terminer, ce chapitre étudie le lien existant entre les crises économiques et alimentaires et les positions du Parlement européen sur l'OCM, y compris sur les enjeux liés à l'article 43, paragraphe 3.

Enfin, le chapitre 7 tente de fournir une évaluation globale des performances du Parlement européen dans le cadre de cette première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision avant de proposer quelques enseignements et recommandations provisoires pour les futurs cycles de réforme de la PAC.

## **2. DOCUMENTATION ET APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE**

### **2.1 Éclairages tirés de la documentation**

Plusieurs volets tirés de la documentation économique et des sciences politiques sont particulièrement pertinents pour la présente étude, notamment les études portant sur l'économie politique et celles portant sur la procédure de codécision et la PAC. Les publications en matière d'économie politique fournissent des explications relatives aux mesures prises par les gouvernements concernant les politiques agricoles [voir de Gorter et Swinnen (2002), Swinnen (2008) et Anderson, Rausser et Swinnen (2013) pour ces analyses]. Les études théoriques et empiriques en matière d'économie politique démontrent que plusieurs facteurs (y compris les changements relatifs aux conditions économiques; les coûts politiques sur le plan des dépenses budgétaires et des distorsions du marché; les préférences des électeurs, des responsables politiques et des groupes d'intérêt; les institutions politiques; etc.) doivent être pris en considération pour analyser les résultats en matière de politique agricole.

Plusieurs études ont utilisé ces éclairages (et ont apporté leurs propres éclairages) pour analyser les réformes de la PAC [voir, par exemple, Runge et von Witzke (1987), Pokrivcak, de Gorter et Swinnen (2001), Pokrivcak, Crombez et Swinnen (2006), Cunha et Swinbank (2011) et plusieurs chapitres de Swinnen (2008)]. Ces études fournissent des informations utiles à propos des facteurs "plus généraux" (tels que les aspects budgétaires, les règles relevant de la politique commerciale, l'évolution des prix et des revenus agricoles, etc.) qui doivent être pris en considération dans les analyses en matière d'économie politique pour appréhender pleinement les résultats en matière de politique agricole (et les dynamiques sous-jacentes).

Notre étude porte plus particulièrement sur l'incidence des changements relatifs aux règles en matière de prise de décision de l'Union européenne (et notamment en ce qui concerne la procédure de codécision) sur les politiques de l'Union européenne (et surtout sur la PAC). Plusieurs analyses ont abordé ce sujet, y compris l'analyse de Crombez (2008), qui porte sur l'incidence de l'instauration du vote à la majorité qualifiée (VMQ) au sein du Conseil. D'autres études ont examiné les règles en matière de codécision, l'incidence de leur instauration (ou de leur extension) sur la répartition des pouvoirs entre les trois institutions de l'Union européenne et la façon dont le Parlement européen s'est emparé de ce changement pour accroître son influence législative (Shackleton, 2000, Corbett et. al, 2003, Maurer, 2003).

Ces études portent en général sur d'autres domaines au titre desquels le Parlement européen possède des pouvoirs de décision depuis bien plus longtemps (dans certains cas, depuis près de 20 ans, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht). Par exemple, Burns, Rasmussen et Reh (2013) fournissent une vue d'ensemble détaillée des enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience du Parlement européen en matière de codécision. Ils rendent compte notamment de la façon dont l'instauration de la procédure de codécision a influé sur le degré d'organisation de l'Union européenne en tant que système politique et sur la nature de ce système et déterminent si cette mesure a contribué au renforcement de sa légitimité démocratique. Encore récemment, ces analyses ne portaient pas sur la PAC, dont les décisions étaient prises sous la procédure de consultation jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009). Ce changement a été concrétisé par le nouvel article 43, paragraphes 2 et 3, du traité FUE.

*Article 43, paragraphe 2: Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.*

*Article 43, paragraphe 3: Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche.*

Seules les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche sont exclues de la procédure de codécision et sont toujours légiférées de manière distincte par un règlement du Conseil.

Compte tenu du caractère récent de cette évolution institutionnelle, seules quelques études ont analysé l'incidence de la procédure de codécision sur la réforme de la PAC (ou ont émis des hypothèses s'y rapportant). Selon Roederer-Rynning et Schimmelfennig (2012), la "parlementarisation" de la PAC découle d'une logique constitutionnelle plutôt que d'une logique politique: on ne pouvait établir clairement dès le départ le lien existant entre les règles de prise de décision et les résultats politiques, et la procédure de codécision pouvait tout aussi bien être perçue comme une mesure favorisant la réforme ou comme une mesure favorisant le statu quo en lui accordant la légitimité d'une législation soutenue par le Parlement européen. A contrario, Greer et Hind (2012) laissent entendre que cela peut entraîner un élargissement des priorités en matière de politique agricole. Cet argument a également été défendu par Roederer-Rynning (2003, 2010) qui a affirmé que les nouvelles règles permettraient à de nouvelles personnes de rejoindre la COMAGRI, ce aurait une incidence sur l'influence des intérêts particuliers et augmenterait le nombre de personnes concernées par l'obligation de rendre des comptes rattachée à la PAC. Cependant, Roederer-Rynning et d'autres, tels que Swinnen et Knops (2012), laissent également entendre que la procédure de codécision pourrait ralentir le rythme de réforme en imposant de nouvelles contraintes techniques et politiques sur le droit d'initiative de la Commission. Le degré d'influence de la procédure de codécision sur le résultat de la réforme de la PAC de 2013 dépend fondamentalement de la structure des préférences relatives en matière de réforme [Crombez et Swinnen (2011)]. L'instauration de la procédure de codécision réduit les perspectives de réforme de la PAC si le Parlement européen cherche à appliquer un degré de réforme inférieur à celui de la Commission. Cunha et Swinbank (2011) dressent des perspectives intéressantes sur la façon dont le fonctionnement interne du Parlement européen pourrait influencer sur son degré d'influence à l'égard du processus et notamment sur les relations entre la COMAGRI et la séance plénière.

Greer et Hind (2012) analysent la manière dont la procédure de codécision peut influencer sur l'équilibre interinstitutionnel et proposent quatre scénarios: dans un scénario classique, le Parlement européen acquiert davantage de pouvoir au détriment des autres institutions mais est confronté à des difficultés liées à ses ressources limitées; l'axe formé par le Conseil et le Parlement européen comble le vide créé par le manque de ressources du Parlement; dans le modèle axé sur la Commission, cette dernière parvient à élargir ses pouvoirs et pour terminer, dans le scénario du statu quo, les changements relatifs aux règles de prise de décision entraînent un immobilisme, un processus de prise de décisions plus long qui rend la réforme plus difficile en renforçant le statu quo. Dans un article récent (décembre 2013), Greer conclut que la réforme de la PAC de 2013 met manifestement en évidence la résistance au changement de la PAC qui ressort de sa nature et confirme le fait

que les intérêts agricoles sont toujours suffisamment forts pour préserver la PAC de réformes radicales. Il laisse également entendre que le renforcement du rôle du Parlement européen a renforcé la conception répandue d'une politique agricole "assistée par les pouvoirs publics".

Cette brève analyse documentaire démontre que des études ont tenté de dresser des prévisions et d'émettre des hypothèses relatives à l'influence du Parlement européen sur la politique agricole à l'aide de modèles conceptuels et d'enseignements tirés d'autres domaines d'action. La plupart de ces études ont été publiées avant la première initiative majeure en matière de codécision impliquant une réforme profonde de la PAC, qui a donné lieu à la conclusion d'un accord politique au cours des trilogues finaux sur la PAC en juin et septembre 2013.

C'est la première fois que les hypothèses sont examinées à la lumière de données empiriques précieuses issues de la première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision, qui s'est déroulée entre 2010 et 2013. La présente étude portant sur l'incidence du rôle de codécision du Parlement européen sur la réforme de la PAC est la première à évaluer ce processus politique.

Nous avons utilisé plusieurs hypothèses tirées de la documentation existante, comme cela a été abordé précédemment, pour élaborer notre analyse et préparer les entretiens menés au titre de cette étude.

## **2.2 Approche méthodologique**

Compte tenu des délais serrés imposés pour élaborer cette étude et de nos connaissances relatives aux recherches pertinentes en cours, nous avons choisi d'adopter une approche pragmatique regroupant plusieurs méthodes:

- des entretiens individuels semi-structurés;
- une analyse des amendements;
- des études de cas précises sur les points saillants de la réforme de la PAC de 2013.

### **2.2.1 Entretiens**

Pour ces entretiens, nous avons dressé une liste non exhaustive d'acteurs clés ayant directement ou indirectement participé à la préparation de la réforme de la PAC de 2013 et aux négociations s'y rapportant. En dépit des contraintes en matière de délai et de la disponibilité limitée des personnes choisies, nous avons réussi à interroger un grand nombre de personnes jouant un rôle décisif (34 au total).

Nous avons pu établir un juste équilibre entre les experts du Parlement européen (19 ou 56 %) et les autres experts (15 ou 44 %). L'encadré 1 fournit davantage de détails relatifs à cette répartition.

### Encadré 1: échantillon pour les entretiens

**34 personnes** au total du Parlement européen, de la Commission européenne, du Conseil des ministres et de la société civile ont été interrogées entre le 12 février 2014 et le 2 avril 2014. En particulier:

- **19 acteurs du Parlement européen, y compris les principaux membres de la COMAGRI (8), leurs conseillers et assistants (6) et des membres du personnel du Parlement européen (5)**
- **7 acteurs de la Commission européenne travaillant sur la PAC, y compris les membres du cabinet du commissaire Ciolos, de la direction générale de l'agriculture et du développement rural et d'autres directions générales**
- **4 acteurs du Conseil des ministres et de la présidence**
- **4 acteurs de la société civile et des observateurs extérieurs**

Les entretiens ont été préparés en tenant compte des considérations méthodologiques exposées par Phellas *et al.* (2011). Le questionnaire a été adapté en fonction de chaque personne interrogée en tenant compte du dossier et de l'institution/l'organisme dans lequel celle-ci travaillait. Lorsque le questionnaire ne pouvait pas être suivi à strictement parler, par exemple en cas de contraintes de temps, des sujets identiques à ceux abordés par le questionnaire ont été traités autant que possible. Les questions ont été élaborées à partir d'hypothèses tirées de la documentation et visaient à examiner de quelle manière la procédure de codécision a influé sur différents aspects du processus de prise de décision (au sein du Parlement européen mais également entre les institutions), dans quelle mesure le Parlement européen a accompli son mandat de colégislateur, de quelle manière d'autres facteurs ont influé sur le processus en général et sur le Parlement en particulier et enfin quelles leçons pouvaient être tirées de cette première expérience en matière de codécision sur la PAC.

Les entretiens qui ont été menés à bien pour cette étude ont duré entre 30 minutes (pour l'entretien le plus court) et 2 heures (pour l'entretien le plus long). Certaines personnes ont été interrogées par groupes de deux, par exemple un député au Parlement européen et son assistant/conseiller ou deux collaborateurs travaillant sur le même dossier (5). Des entretiens téléphoniques ont été organisés (6) lorsqu'il n'était pas possible d'organiser des entretiens en personne (en raison de contraintes de disponibilité). Dans un nombre limité de cas (6), l'entretien s'est déroulé par courrier électronique (le questionnaire était envoyé et les réponses étaient fournies en fonction d'une échéance convenue). Les entretiens ont été transcrits et renvoyés aux personnes interrogées pour qu'elles puissent éventuellement y ajouter des commentaires et des corrections.

*Il est important de souligner le fait que les entretiens ont été menés en garantissant l'anonymat complet des personnes interrogées. Ces dernières ont ainsi pu faire preuve de franchise et d'ouverture dans leurs réponses. C'est pourquoi l'identité des personnes interrogées n'est pas divulguée et leurs commentaires seront utilisés uniquement aux fins de la présente étude.*

Pour conclure, dans le cadre du traitement des résultats des entretiens, nous avons essayé de fournir une synthèse qualitative des opinions communiquées au cours des échanges mais également certaines informations quantitatives à propos de quelques questions à

choix multiples dont le taux de réponse était supérieur à 50 %<sup>8</sup>.

### 2.2.2 Analyse des amendements

L'analyse des amendements entreprise dans le cadre de cette étude s'appuie sur les travaux de Ferto et de Kovacs (2014) et examine à la fois le rôle joué par le Parlement européen au cours des négociations en trilogue et le processus interne de prise de décision du Parlement. Les *coalitions institutionnelles* et les *taux de réussite* des amendements du Parlement européen ont été analysés<sup>9</sup>.

Dans le cadre de l'analyse des coalitions institutionnelles, 93 questions fondamentales sur la PAC tirées de 4 propositions législatives ont été recensées et analysées: 43 questions sur le règlement des paiements directs (PD), 22 questions sur le règlement du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), 21 questions sur le règlement de l'organisation commune des marchés (OCM) et 7 questions sur le règlement horizontal (RHZ) (voir l'annexe 2). Les positions respectives des trois institutions qui ont participé aux négociations en trilogue (Commission européenne, Parlement européen, Conseil) ont été recensées pour chaque question. Leurs positions respectives ont ensuite fait l'objet d'une comparaison pour déterminer les positions communes des institutions à l'égard de ces questions fondamentales sur la PAC. Cette analyse visait un double objectif: déterminer les modèles de coalition parmi les trois institutions et déterminer les coalitions gagnantes, c'est-à-dire les coalitions dont la position a finalement été retenue et intégrée dans l'accord final.

Concernant le taux de réussite des amendements du Parlement européen, les amendements qui ont abouti désignent les modifications proposées par le Parlement européen qui ont été, au moins en partie, adoptées et intégrées dans le texte des règlements finaux de la PAC. Le taux de réussite correspond au nombre d'amendements du Parlement européen qui ont été adoptés rapporté au nombre total d'amendements qui ont été introduits. Cette série de données inclut des amendements sur les quatre propositions portant sur la PAC pour les paiements directs, le Feader, l'OCM et le RHZ. Les amendements de la série de données ont été classés en partie en suivant la méthode proposée par Kreppel (Kreppel 1999 et 2002).

*L'analyse de manière isolée des taux de réussite ne révèle pas beaucoup d'informations sur l'importance des amendements qui ont été adoptés et dès lors sur la nature de l'influence législative. Par conséquent, l'analyse complète des amendements de Ferto et Kovacs (2014) établit également des distinctions entre différents types d'amendements. Nous nous appuyerons sur ces conclusions le cas échéant et renverrons le lecteur au rapport de Ferto et de Kovacs (2014) pour en connaître les détails.*

---

<sup>8</sup> Dans certains cas, seule une partie du questionnaire a pu être abordée, ce qui signifie que les personnes interrogées n'ont pas toutes répondu à l'ensemble des questions. Nous avons tenu compte de ce facteur dans les "taux de réponse" associés à la présentation des résultats des entretiens dans les chapitres suivants de la présente étude. Dans nos calculs, nous avons également comptabilisé en tant que "réponses uniques" les réponses fournies par deux personnes qui ont été interrogées simultanément au cours des entretiens et qui ont fourni une contribution commune.

<sup>9</sup> Ces considérations méthodologiques sont tirées des travaux de Ferto et de Kovacs (2014).

### **2.2.3 Études de cas d'éléments de réforme particuliers**

Des études de cas sur les points saillants de la réforme de la PAC de 2013 ont été menées pour en apprendre davantage sur les aspects qui n'ont pas pu être examinés entièrement à l'aide des entretiens et de l'analyse des amendements. Une attention particulière a été accordée aux points suivants:

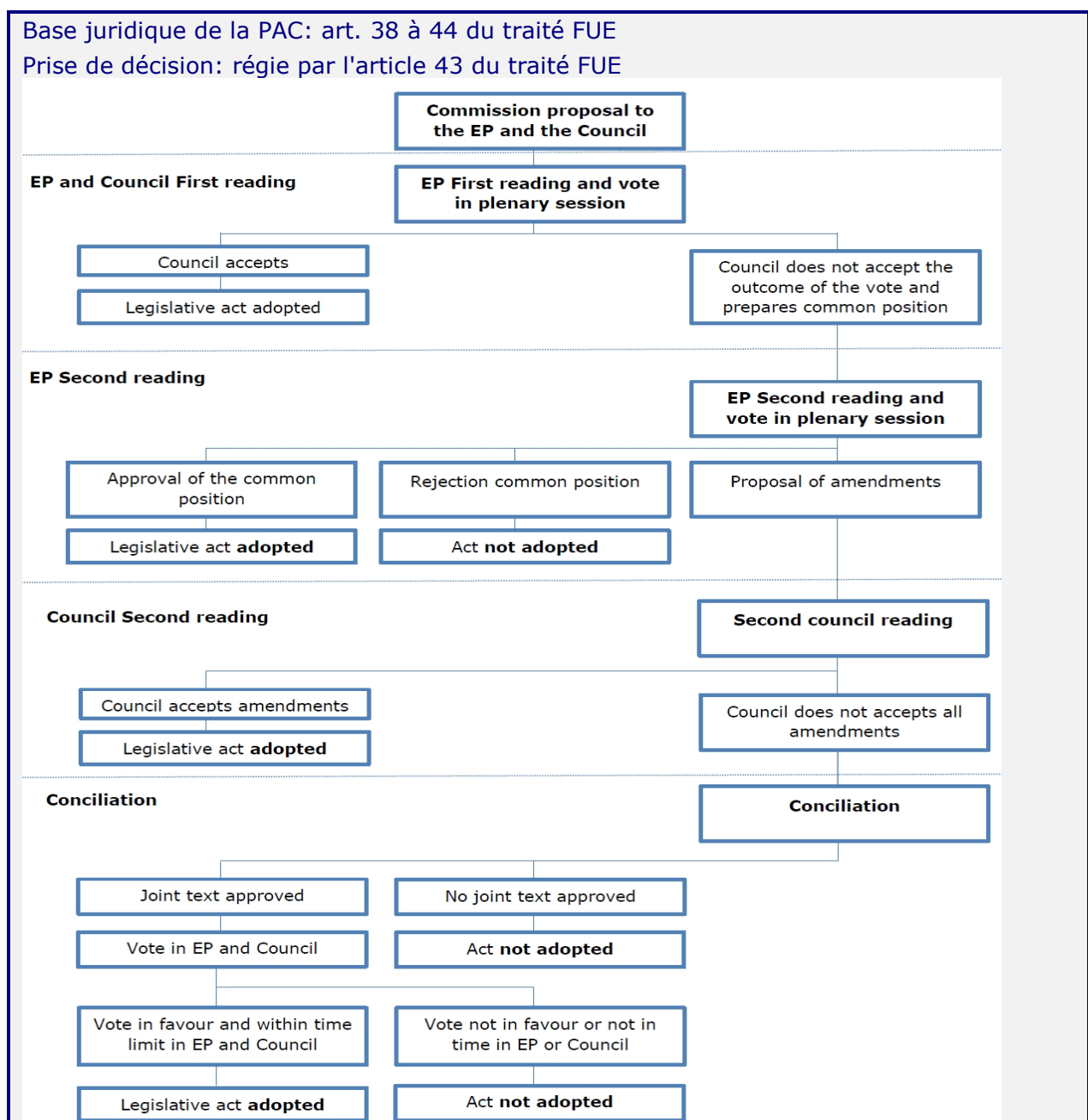
- La gestion interinstitutionnelle du calendrier de réforme.
- La position du Parlement européen à l'égard du plafonnement.
- Le rôle du Parlement européen à l'égard de l'évolution de la proposition en matière de verdissement de la Commission européenne (de sa publication à l'accord politique final en y incluant les actes délégués correspondants).
- L'influence des négociations simultanées sur le CFP sur le processus de réforme de la PAC et surtout sur le rôle du Parlement européen.
- L'influence des facteurs économiques (y compris des flambées des prix des denrées alimentaires) sur la position du Parlement européen à l'égard de la régulation des marchés (y compris dans le dossier sur l'OCM).
- La bataille interinstitutionnelle sur les enjeux liés à l'article 43, paragraphe 3.

### 3. LA RÉFORME DE LA PAC DE 2013 EN UN COUP D'ŒIL

#### 3.1 La procédure décisionnelle: chronologie et acteurs clés

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la plupart des questions liées à la PAC font l'objet de décisions qui sont prises à l'aide de la **procédure législative ordinaire** (PLO), précédemment appelée procédure de codécision. Dans un souci de clarté, **la PLO sera mentionnée en employant le terme "codécision" dans l'ensemble de la présente étude**. La figure 1 fournit un résumé des différentes étapes de cette procédure. Dans le cas de la réforme de la PAC de 2013, l'accord a été conclu en première lecture.

**Figure 1: La procédure de codécision en un coup d'œil - Procédure législative**



Même si les consultations informelles ont commencé plus tôt (dès 2008-2009), le processus officiel a duré quatre ans, de 2010 à 2014. L'encadré 2 fournit une chronologie des dates clés de cette réforme.

De manière générale, le processus peut être divisé en plusieurs phases au cours desquelles les différents acteurs institutionnels et non institutionnels ont joué des rôles particuliers.

Tout d'abord, la phase de "définition des priorités" s'est déroulée entre les mois d'avril 2010 et d'octobre 2011 (dix-huit mois) et a débouché sur la publication de la communication de la Commission européenne en novembre 2010 et des propositions législatives en octobre 2011 sur les quatre règlements de la PAC: **paiements directs (PC), développement rural (Feader), organisation commune des marchés (OCM)<sup>10</sup>, règlement horizontal (RHZ)**. En dehors des consultations publiques qui ont été organisées au cours de cette phase (voir l'encadré 2), cette période a également été décisive en raison des consultations qui ont été menées entre les services de la **direction générale de l'agriculture et du développement rural** (qui a préparé les propositions sous l'impulsion du **commissaire de l'agriculture et du développement rural, Dacian Ciolos**) et d'autres directions générales de la Commission européenne. Au cours de la réforme de la PAC 2013, on estime que les directions générales de l'environnement (ENV), de l'action pour le climat (CLIMA) et de la concurrence (COMP) ont joué un rôle particulièrement important dans cette procédure interne.

Deuxièmement, une fois publiées, les propositions ont été transmises aux colégislateurs du texte, le Parlement européen et le Conseil, pour la "phase de traitement" qui s'est déroulée d'octobre 2011 à avril 2013 (dix-huit mois). Cette phase comprend plusieurs étapes importantes, mais nous nous concentrerons ici principalement sur la procédure interne du Parlement européen.

- Dans une première étape, le Parlement européen a *renvoyé* les textes législatifs auprès d'une **commission compétente au fond**<sup>11</sup>, conformément aux compétences décrites à l'annexe VII du règlement du Parlement européen<sup>12</sup>. Cette commission est chargée de soumettre des propositions législatives à la plénière. Le 25 octobre 2011, le Parlement européen a désigné la **COMAGRI** en tant que commission compétente au fond pour l'ensemble des mesures de la réforme de la PAC de 2013.
- Outre le renvoi à la commission compétente au fond, le Parlement européen a également décidé de la façon d'**associer d'autres commissions (les commissions saisies pour avis)** au processus de prise de décision. Dans ce cas, les dirigeants du Parlement (le président, ou la Conférence des présidents en cas de litige) peuvent choisir entre deux possibilités: confier toute la responsabilité du dossier à la commission compétente (procédure par défaut), ou permettre un

---

<sup>10</sup> Le nouveau règlement sur la PAC établit une "organisation commune des marchés", qui marque l'abrogation de l'organisation commune de marché *unique* (OCM unique). Toutefois, l'expression "OCM unique" a été employée dans le contexte de la réforme de la PAC de 2013.

<sup>11</sup> Les propositions de renvoi sont préparées par la direction générale de la présidence en coordination avec les secrétariats des commissions concernées et font l'objet d'une annonce en séance plénière par la présidence. En cas de désaccord, les décisions de renvoi sont transmises à la Conférence des présidents, qui doit prendre une décision dans un délai de six semaines à partir d'une recommandation de la Conférence des présidents des commissions, à moins que la recommandation d'origine s'y oppose (processus décrit dans Corbett *et al.* 2011, p. 153).

<sup>12</sup> Ces règles régissent le fonctionnement interne du Parlement européen. Leur numérotation a changé le 1<sup>er</sup> juillet 2014. La numérotation employée dans cette étude correspond à la numérotation antérieure qui était en place au cours du processus de réforme de la PAC. Les nouveaux numéros correspondants sont disponibles à l'adresse

<http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.FR.pdf>.

certain partage des responsabilités entre la commission compétente et les commissions saisies pour avis (procédure de coopération renforcée). En ce qui concerne l'ensemble des mesures de la réforme de la PAC de 2013, la procédure par défaut a été appliquée (l'exercice des responsabilités reste entre les mains de la commission compétente au fond). Le Parlement européen a établi différents groupes<sup>13</sup> de commissions saisies pour avis pour chacune des propositions législatives (voir le tableau 6 du chapitre 4).

- La commission compétente au fond – dans ce cas la COMAGRI – désigne ensuite (à la suite de négociations entre les groupes politiques et au sein de ces derniers) le principal député au Parlement européen (ou les principaux députés) qui sera chargé de la présentation de la première version provisoire de la future position du Parlement européen et de la conduite des négociations internes pour fédérer le Parlement européen autour d'une position commune. On distingue les **rapporteurs des rapporteurs fictifs**<sup>14</sup>. Les coordinateurs politiques de chaque groupe politique et le président de la COMAGRI jouent un rôle important dans la désignation de ces acteurs. La liste complète des rapporteurs et des rapporteurs fictifs pour la réforme de la PAC de 2013 est fournie dans le tableau 7 du chapitre 4.
- Les rapporteurs ont pour mandat de préparer les amendements qui constitueront le fondement de la position du Parlement européen (avec une adoption en séance plénière). Ces amendements initiaux prennent la forme de **projets de rapport** qui font l'objet d'une présentation à la commission à la suite de laquelle une **échéance d'introduction des amendements** est définie pour les rapporteurs fictifs et les autres membres (y compris pour les membres des commissions saisies pour avis). En ce qui concerne l'ensemble des mesures de la réforme de la PAC de 2013, plus de 8 000 amendements ont été introduits avant l'échéance de juillet 2012.
- Des négociations internes se sont déroulées entre les rapporteurs et les rapporteurs fictifs sous la forme de "**réunions fictives**". Ces réunions visaient à aplanir les différences et à établir des compromis à propos des principales questions législatives. Les rôles des coordinateurs des groupes et du président de la COMAGRI sont également essentiels ici pour que ce processus interne aboutisse.
- Au bout de six mois de négociations internes, un **vote au sein de la COMAGRI** s'est déroulé les 23 et 24 janvier 2013 concernant 279 amendements de compromis. Deux mois plus tard et conformément aux articles 70 et 70 *bis* du règlement du Parlement européen (voir le chapitre 4), les textes adoptés par la COMAGRI ont été **soumis à un vote en séance plénière, qui s'est déroulé** le 13 mars 2013, afin d'adopter quatre mandats de négociation (à propos des quatre règlements de la réforme de la PAC), à partir desquels le Parlement européen a pu commencer à négocier avec le Conseil.

---

<sup>13</sup> Les commissions saisies pour avis n'ont pas toutes décidé de rédiger des rapports pour avis et n'ont pas toute accordé la même attention à l'ensemble des quatre propositions législatives. Par exemple, la commission de l'environnement (ENVI) a décidé de concentrer uniquement ses efforts sur deux séries de propositions législatives, à savoir les paiements directs et le développement rural (voir les tableaux 6 et 7).

<sup>14</sup> Ces rapporteurs fictifs sont les principaux députés des autres groupes politiques (différents du groupe politique du rapporteur) chargés du suivi du dossier. Selon l'article 192, paragraphe 4, du règlement du Parlement européen: *Les groupes politiques peuvent désigner, pour chaque rapport, un rapporteur fictif pour suivre l'avancement du rapport en question et trouver des compromis au sein de la commission, au nom du groupe. Leurs noms sont communiqués au président de la commission. La commission, sur proposition des coordinateurs, peut notamment décider d'associer les rapporteurs fictifs à la recherche d'un accord avec le Conseil dans les procédures législatives ordinaires.*

La troisième étape du processus, la phase de négociations, s'est déroulée entre avril 2013 et juin 2013.

Les négociations entre les deux colégislateurs ont pu commencer en tenant compte des mandats de négociation du Parlement européen et du **Conseil des ministres de l'agriculture**, qui ont été adoptés respectivement le 13 mars 2013 et le 25 mars 2013. Ces négociations se sont déroulées sous la forme de réunions appelées "**réunions en trilogue**", au cours desquelles le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont essayé de parvenir à un accord sur une version commune des textes législatifs. En ce qui concerne l'ensemble des mesures de la réforme de la PAC de 2013, près de 50 réunions en trilogue se sont déroulées et ont conduit à un accord politique le 26 juin 2013 à propos des **actes de base des quatre règlements (en première lecture)**. Cette phase est détaillée au chapitre 5.

Même s'il n'a pas participé officiellement à la procédure de codécision, le rôle du **Conseil européen** devrait également être souligné ici puisque celui-ci a élaboré le cadre du processus de réforme de la PAC et a influé sur ce dernier de manière décisive. Ses conclusions sur le CFP de février 2013 ont restreint la marge de manœuvre du Parlement européen et du Conseil dans la phase de négociation. Ce point est abordé au chapitre 6.

Pour conclure, une dernière phase a succédé à la procédure de codécision: l'adoption des **actes délégués**, qui n'est pas encore terminée. Cette phase a donné lieu à un important débat interinstitutionnel à propos de l'interprétation de l'accord politique, qui a été en partie conclu par l'approbation d'une première série d'actes délégués en avril 2014.

## Encadré 2: Chronologie de la réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil

**12 avril 2010:** La Commission a lancé un débat public sur l'avenir de la PAC, ses objectifs, ses principes et sa contribution à la stratégie "Europe 2020". Ce débat public est resté ouvert aux contributions jusqu'au 11 juin 2010 (5 600 contributions ont été reçues au total).

**18 novembre 2010:** La Commission a présenté une communication sur "La PAC à l'horizon 2020", qui a été élaborée à partir des résultats de la consultation publique. Cette communication a mis en évidence les principaux défis et enjeux politiques pour l'agriculture et les régions rurales dans l'Union européenne, ainsi que les orientations politiques potentielles et les options possibles. Cette communication visait à amorcer le débat avec les autres institutions et les parties intéressées.

**12 octobre 2011:** La Commission a présenté une série de propositions juridiques sur la PAC, qui ont servi de point de départ des négociations avec les autres institutions.

**23-24 janvier 2013:** La COMAGRI a voté à propos des quatre règlements de la réforme de la PAC.

**8 février 2013:** Le Conseil européen est parvenu à un accord sur le CFP pour la période 2014-2020.

**13 mars 2013:** Le Parlement européen a adopté ses mandats de négociation concernant les quatre règlements de base de la réforme de la PAC.

**19 mars 2013:** Le Conseil a adopté son approche générale à l'égard de la réforme de la PAC.

**25 mars 2013:** Le Conseil a adopté ses mandats concernant les quatre règlements de la réforme de la PAC.

**11 avril 2013:** Les négociations interinstitutionnelles ont commencé par l'ouverture des réunions en trilogue sur les quatre règlements de la réforme de la PAC.

**27-28 mai 2013:** Un Conseil informel s'est réuni à Dublin dans le cadre des négociations relatives au train de mesures de la réforme de la PAC.

**26 juin 2013:** Sous la présidence irlandaise, la Commission, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique sur la réforme de la PAC.

**20 novembre 2013:** Le Parlement européen a approuvé les quatre règlements de base au cours d'un vote en séance plénière.

**16 décembre 2013:** Le Conseil a officiellement adopté les quatre règlements de base de la PAC réformée ainsi que les règles transitoires pour 2014.

**20 décembre 2013:** Les quatre règlements de base et les règles transitoires ont été publiés au Journal officiel.

**11 mars 2014:** La Commission a adopté dix "actes délégués" qui clarifient les détails de mise en œuvre technique de la réforme.

**7 avril 2014:** La COMAGRI a approuvé les actes délégués au cours de sa réunion du 7 avril. La plénière du Parlement européen n'a pas émis d'objections à propos de ces actes délégués au cours de la dernière séance plénière de la législature 2009-2014 (14-17 avril 2014). Le Conseil a accepté ces actes le 14 avril 2014.

**Sources:** Site internet de la Commission européenne, [www.capreform.eu](http://www.capreform.eu), Matthews (2014).

### 3.2 La proposition de la Commission et le résultat final

En octobre 2011, la Commission européenne a publié ses propositions législatives sur l'avenir de la PAC, qui ont été ensuite modifiées par le Parlement européen et le Conseil. Les encadrés 3 et 4 fournissent un bref aperçu des éléments clés du train de mesures de la réforme de la PAC, tels qu'ils ont été proposés par la Commission européenne et adoptés par le Parlement européen et le Conseil en 2013.

#### Encadré 3: La réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil: éléments clés des propositions de la Commission européenne

**Le 12 octobre 2011**, le commissaire Ciolos a publié ses propositions sur l'avenir de la PAC pour la période 2014-2020. La logique poursuivie par ces propositions peut être résumée de la façon suivante: "une PAC plus juste, plus écologique et plus simple". Ces propositions incluaient notamment les éléments principaux suivants:

Une **composante écologique («verdissement »)**: associant 30 % des paiements directs à trois mesures environnementales, en complément des exigences en matière de conditionnalité.

Une **plus forte convergence des paiements**: en veillant à ce que les niveaux de paiement entre les États membres et au sein de ces derniers se rapprochent de la moyenne de l'Union européenne d'ici 2019 et en imposant un plafond plus élevé sur les paiements les plus importants (plafonnement).

Une **réorganisation du financement du développement rural**: en passant d'une organisation autour de 4 axes à une série de nouvelles priorités pour stimuler l'esprit d'entreprise et l'emploi dans les régions rurales. Le financement du développement rural est également rattaché au cadre stratégique commun de la même manière que les politiques de pêche et de cohésion.

Nouveaux **outils de gestion des risques et nouvelles organisations collectives**: nouveaux modes de gestion des risques des producteurs associés à l'accroissement de la volatilité des prix et nouveaux modes d'organisation dans une chaîne alimentaire plus concurrentielle et équilibrée.

Nouveaux régimes de **soutien des petits et des jeunes exploitants agricoles**: deux paiements supplémentaires pour soutenir les petites exploitations agricoles et encourager l'installation de nouveaux arrivants.

Une PAC **plus simple et plus efficace**.

Des investissements accrus dans la **recherche et l'innovation**.

**Source:** Site internet de la Commission européenne, Propositions législatives pour la PAC après 2013.

#### **Encadré 4: La réforme de la PAC de 2013 en un coup d'œil: éléments clés du résultat final**

Une **composante écologique (« verdissement »)**: jusqu'à 70 % de l'enveloppe des paiements directs seront consacrés au nouveau régime de paiement de base tandis que 30 % de l'enveloppe nationale disponible sont associés à la fourniture de certaines pratiques en matière d'agriculture durable pour récompenser la fourniture de biens publics environnementaux (la "composante écologique").

Une **plus forte convergence des paiements**:

- **entre États membres**: Les États membres dans lesquels le paiement moyen (en EUR par hectare) est actuellement inférieur à 90 % de la valeur moyenne de l'Union européenne bénéficieront d'une augmentation progressive de leur enveloppe (d'un tiers de la différence entre leur taux actuel et 90 % de la valeur moyenne de l'Union européenne). De plus, chaque État membre bénéficiera d'un niveau minimal garanti d'ici 2019.
- **au sein des États membres**: Les États membres qui continuent d'allouer des fonds à partir de références historiques doivent évoluer vers des niveaux de paiements plus similaires. Ils peuvent choisir entre une approche régionale ou nationale. De plus, ils peuvent décider d'atteindre une valeur régionale/nationale d'ici 2019 ou veiller à ce que les exploitations agricoles obtenant moins de 90 % de la valeur moyenne régionale/nationale bénéficient d'une augmentation progressive (d'un tiers de la différence entre leur taux actuel et 90 % de la valeur moyenne régionale/nationale). De plus, une réduction sera appliquée aux paiements pour les grandes exploitations agricoles au-dessus de 150 000 euros ("**dégressivité**"). Cela signifie que le paiement de base sera réduit d'au moins 5% pour les montants supérieurs à 150 000 euros. Le **plafonnement** des paiements à un niveau plus élevé reste volontaire. Un **paiement redistributif** sera également accordé pour les 30 premiers hectares. Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire que la dégressivité soit appliquée aux États membres qui appliquent le "paiement redistributif" au titre duquel au moins 5 % de leur enveloppe nationale est conservée à des fins de redistribution pour les premiers hectares de toutes les exploitations agricoles.

**Régimes de soutien ciblés**:

- Soutien supplémentaire en faveur des **jeunes exploitants agricoles**: le paiement de base attribué aux **nouveaux venus parmi les jeunes exploitants agricoles** sera complété par un paiement supplémentaire pendant une durée maximale de cinq ans. Cette mesure est obligatoire.
- **Aide couplée** pour des régions ou des modes d'agriculture particuliers à des fins de soutien économique et/ou social.
- Aide aux "**agriculteurs actifs**": Pour éviter le versement de paiements directs à des entreprises dont la principale activité professionnelle n'est pas l'agriculture, une liste d'activités professionnelles exclues des paiements directs devrait être établie par les États membres.
- Aide aux "**petits agriculteurs**": les agriculteurs qui sollicitent des aides peuvent décider de participer au régime des petits agriculteurs et ainsi bénéficier d'un paiement annuel fixé par les États membres, en général d'un montant compris entre 500 et 1 250 euros, quelle que soit la taille de l'exploitation agricole. Les participants ne seront pas soumis aux contrôles et aux sanctions en matière de conditionnalité et seront exonérés du verdissement. Cette mesure est facultative pour les États membres.

- Prolongation du **régime de paiement unique à la surface (RPUS)** dans l'UE-12 jusqu'en 2020.

#### **Régulation des marchés et gestion des risques:**

- Les outils existants vont être ajustés pour créer des "filets de sécurité" qui seront uniquement utilisés en cas de crises des prix ou de perturbation du marché.
- Fin du régime des quotas dans les **secteurs du sucre et du vin**: fin prévue pour le sucre le 30 septembre 2017. Fin des droits de plantation dans le secteur du vin prévue pour fin 2015 (tel que cela est prévu dans la réforme sur le vin de 2006) et introduction d'un système d'autorisations pour les nouvelles plantations de vigne à partir de 2016.
- Nouveaux **mécanismes de gestion des risques et mécanismes améliorés**: révision des systèmes existants d'intervention publique et d'aide au stockage privé pour les rendre plus réactifs et efficaces, par exemple en apportant des ajustements techniques pour la viande bovine et les produits laitiers.
- **Nouvelles clauses de sauvegarde** introduites pour tous les secteurs afin que la Commission puisse prendre des mesures d'urgence visant à répondre aux perturbations générales du marché. Ces mesures seront financées par une réserve de crise financée par la diminution annuelle des paiements directs.
- Rôle accru des **organisations de producteurs (OP) et des organisations interprofessionnelles** pour améliorer les positions de négociation des exploitants agricoles dans la chaîne alimentaire en autorisant quelques dérogations à l'égard du droit de la concurrence de l'Union européenne. De plus, sous réserve du respect de certaines conditions et garanties, il est prévu d'autoriser les exploitants agricoles à négocier collectivement les contrats d'approvisionnement pour l'huile d'olive, la viande bovine, les céréales et certaines cultures arables.

#### **Réorganisation du soutien en faveur du développement rural:**

- Les mesures ne seront plus classées à l'échelle de l'Union européenne par "axes" avec des conditions afférentes de dépenses minimales en fonction de chacun de ces axes. Il relèvera du pouvoir des États membres/régions de décider des mesures qui seront utilisées (et de leurs modalités) pour atteindre les objectifs en fonction de six grandes "priorités" et de "domaines prioritaires" plus détaillés (les sous-priorités).
- **Les six priorités viseront à:** 1) encourager le transfert de connaissances et l'innovation; 2) renforcer la compétitivité de tous les types d'agriculture et la gestion durable des forêts; 3) promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation ainsi que la gestion des risques; 4) restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes; 5) promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub>, 6) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.
- Le développement rural est désormais rattaché à un **cadre stratégique commun** de la même manière que les politiques de pêche et de cohésion.

**Source:** Site internet de la Commission européenne, Réforme de la PAC – explication des principaux éléments. Parlement européen, La PAC après 2013, fiche d'informations.

## **4. LA DYNAMIQUE INTERNE DU PARLEMENT**

Afin de comprendre le rôle et l'influence du Parlement dans le contexte de la réforme de la PAC en 2013, il convient d'examiner la dynamique interne de cette institution.

Nous analyserons en particulier les différentes étapes du processus décisionnel interne du Parlement. Étant donné que la COMAGRI est responsable du paquet de réformes de la PAC en 2013, nous commencerons par examiner la composition et le mode de fonctionnement de cette commission. Nous aborderons également le rôle des rapporteurs dans le contexte du paquet législatif, ainsi que la manière dont les principaux acteurs en jeu sont parvenus à surmonter les clivages internes pour atteindre une position commune en janvier 2013.

Nous reconnaissons également le rôle que les autres organes parlementaires ont joué dans ce processus, à savoir les commissions saisies pour avis et l'assemblée plénière. Nous évaluons leur rôle et leur influence dans le cadre de la mise en place des mandats de négociation du Parlement concernant les quatre règlements de réforme de la PAC. Enfin, nous présentons un résumé de nos conclusions.

### **4.1 Le rôle de la COMAGRI**

Les commissions du Parlement sont souvent mentionnées lors des débats sur l'influence du Parlement, car elles jouent un rôle pivot dans le travail législatif du Parlement. Les commissions du Parlement ont été qualifiées d'"épine dorsale législative" du Parlement (Westlake, 1994). Ce sont elles qui réalisent la majeure partie du travail législatif du Parlement, y compris les débats sur les propositions législatives, l'analyse des différentes pistes et orientations politiques possibles et l'élaboration de la position du Parlement. Ce faisant, les commissions structurent le développement de connaissances spécialisées au sein du Parlement, ainsi que les aspects politiques de la formation de coalitions. L'influence législative du Parlement repose donc en grande partie sur la capacité de ses commissions à présenter des positions législatives claires (Roederer-Rynning, 2014).

#### **4.1.1 La composition de la COMAGRI**

Les décisions relatives à la composition politique de cette commission incombent à la Conférence des présidents et doivent refléter, dans la mesure du possible, la composition de la plénière (article 177 du règlement du Parlement).

La COMAGRI était composée de 44 membres à part entière et de 44 membres suppléants (composition de 2009<sup>15</sup>) pour effectuer le travail lié au paquet de réformes législatives de la PAC en 2013.

Une question importante, dans le contexte de la présente étude, est de savoir si la composition de la commission a changé à la suite de l'élargissement de la procédure de codécision à la PAC, comme le prévoient certains spécialistes politiques.

La grande majorité des membres de la COMAGRI proviennent des groupes PPE (38,6 %) et S&D (25 %), tout comme lors de la législature précédente (voir tableau 1). Les autres

---

<sup>15</sup> Conformément à la décision du Parlement européen du 12 juin 2013 sur la composition numérique des commissions permanentes (2013/2671(RSO)).

groupes représentent moins de 10 % des membres de la COMAGRI. Les groupes PPE et CRE, traditionnellement considérés comme étant plus proches des intérêts et des circonscriptions agricoles, sont surreprésentés. Ils possèdent en effet respectivement 38,6 % et 9,1 % des membres de la COMAGRI (contre 35,7 % et 7,5 % de la plénière). Par rapport à la 6<sup>e</sup> législature, la part de ces deux groupes dans la COMAGRI est passée de 46,2 % à 47,7 %, reflétant l'augmentation de leur représentation en plénière, qui est passée de 42,3 % lors de la 6<sup>e</sup> législature à 43,2% lors de la 7<sup>e</sup> législature.

La composition de la COMAGRI est perçue de différentes manières. Certains considèrent qu'elle est toujours dominée par les "intérêts agricoles", tandis que d'autres estiment que les opinions des membres de la COMAGRI sont de plus en plus hétérogènes et que d'autres intérêts, par exemple des préoccupations liées à l'environnement, sont également représentés au sein de la commission. Cette composition est en partie le résultat d'une sélection par domaine d'expertise et par centres d'intérêt naturels, mais l'importance des questions agricoles pour les circonscriptions des groupes politiques joue également un rôle (Corbett *et al.*, 2011).

Selon une hypothèse émise par des experts indépendants, le renforcement des pouvoirs à la suite de l'élargissement de la procédure de codécision pourrait se répercuter sur la composition de la COMAGRI en attirant des membres à l'extérieur du secteur agricole (par exemple dans les domaines de la protection des consommateurs, de l'environnement ou de l'énergie).

Sur la base de son analyse du profil et de l'expertise des membres de la COMAGRI de la 7<sup>e</sup> législature, Roederer-Rynning (2014) estime que 31 % des membres à part entière de la COMAGRI ont été membres d'un syndicat d'agriculteurs ou d'une coopérative agricole, ou qu'ils ont été agriculteurs ou propriétaires d'exploitations agricoles; et que 24 % des membres de cette commission ont occupé un poste ministériel ou une autre fonction publique dans le domaine de l'agriculture, ou suivi un parcours académique ou professionnel indiquant une expérience claire et reconnue dans ce domaine.

Aucun élément concret n'indique cependant que le parcours ou l'affiliation politique des membres ont changé de manière significative depuis l'élargissement de la procédure de codécision. Les entretiens que nous avons menés ne semblent pas indiquer une telle évolution: toutes les personnes interrogées ont indiqué que le renforcement des pouvoirs lié à l'élargissement de la procédure de codécision n'a eu que peu d'effets, voire aucun, sur la composition de la commission. Certains membres suppléants non issus de la communauté agricole ont été attirés vers la commission, mais leur arrivée n'a eu que des effets limités étant donné qu'ils n'ont pas les mêmes responsabilités législatives.

Plusieurs arguments justifiant l'homogénéité de la COMAGRI ont été avancés: a) le caractère hautement technique des dossiers législatifs traités par la commission, qui dissuade les membres non spécialistes; b) bien que la réforme de la PAC ait fait l'objet d'une grande attention de la part du public lors des grandes discussions sur les réformes politiques, le travail de la commission suscite moins d'intérêt en dehors de ces périodes ou de ces activités; c) bien que le renforcement des pouvoirs de la COMAGRI ait rendu celle-ci plus attractive, il n'a pas réduit l'attractivité des autres commissions; et d) les personnes interrogées ont indiqué de manière quasi unanime que le renforcement des pouvoirs législatifs de la COMAGRI n'a pas donné lieu à un élargissement de son programme au-delà de l'agriculture.

**Tableau 1: représentation des groupes de partis au sein de la COMAGRI et en plénière lors des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> législatures**

<b>Composition politique de la COMAGRI lors des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> législatures</b>						
<b>6<sup>e</sup> législature (2004-2009)*</b>						
<b>Groupe de partis</b>	Plénière	%	COMAGRI		COMAGRI	
			(Roederer-Rynning, 2014)	%	(Volke 2013)	%
PPE	288	36,7	34	37,4	31	34,1
PSE	217	27,6	23	25,3	23	25,3
ADLE	100	12,7	8	8,8	9	9,9
Verts/ALE	43	5,5	6	6,6	4	4,4
UEN (ensuite CRE)	44	5,6	8	8,8	5	5,5
GUE/NGL	41	5,2	3	3,3	4	4,4
IND/DEM/NA	52	6,6	9	9,9	15	16,5
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>
<b>7<sup>e</sup> législature (2009-2014)**</b>						
PPE	273	35,7	34	38,6	34	38,6
S&D	196	25,6	22	25	22	25
ADLE	83	10,9	8	9,1	8	9,1
Verts/ALE	57	7,5	6	6,9	6	6,9
CRE	57	7,5	8	9,1	8	9,1
GUE/NGL	35	4,6	2	2,3		
ELD	31	4,1	4	4,5		
NA	33	4,3	4	4,5		
<b>Total</b>	<b>765</b>		<b>88</b>			

**Source:** Données compilées par l'auteur, sauf indication contraire.

\* Parlement sortant. Données recueillies sur <http://www.europarl.europa.eu> dans la rubrique "À propos du Parlement" => "Par le passé" => "Composition du Parlement".

\*\* En l'absence de données disponibles concernant le "Parlement sortant", les données ont été recueillies sur <http://www.europarl.europa.eu> dans la rubrique "Députés" => "Recherche" => "Recherche avancée"

#### **4.1.2 Les rapporteurs**

Afin de comprendre pleinement comment s'est déroulée au sein du Parlement la phase de traitement de la réforme de la PAC en 2013, il nous faut pousser l'analyse plus loin en nous penchant sur les députés les plus influents, notamment les rapporteurs responsables de l'élaboration des amendements apportés par le Parlement aux propositions de la Commission ainsi que de la gestion des négociations internes avec la COMAGRI.

Au total, vingt-et-un postes de rapporteur ont été affectés (à l'exclusion des rapporteurs fictifs): quatre au sein de la COMAGRI, et dix-sept au sein des commissions saisies pour avis (voir tableau 7).

**Tableau 2: rapporteurs et rapporteurs fictifs pour le paquet législatif "La PAC après 2013"**

	Paiements directs	OCM	Développement rural	Règlement horizontal
Rapporteur(e)	Luis Manuel Capoulas Santos (PT/S&D)	Michel Dantin (FR/PPE)	Luis Manuel Capoulas Santos (PT/S&D)	Giovanni La Via (IT/EPP)
Rapporteurs fictifs	Mairead McGuinness (PPE)	Iratxe García Pérez (S&D)	Elisabeth Köstinger (PPE)	Michał Olejniczak Wojciech (S&D)
	George Lyon (ADLE)	Britta Reimers (ADLE)	Marit Paulsen (ADLE)	George Lyon (ADLE)
	Martin Häusling (Verts/ALE)	José Bové (Verts/ALE)	Alyn Smith (Verts/ALE)	Bas Eickhout (Verts/ALE)
	Janusz Wojciechowski (CRE)	James Nicholson (CRE)	James Nicholson (CRE)	Julie Girling (CRE)
	Patrick Le Hyaric (GUE/NGL)	Alfreds Rubiks (GUE/NGL)	Patrick Le Hyaric (GUE/NGL)	Alfreds Rubiks (GUE/NGL)
	John Stuart Agnew (ELD)	Giancarlo Scottà (ELD)	Giancarlo Scottà (ELD)	Giancarlo Scottà (ELD)

**Source:** données tirées de Roederer-Rynning (2014).

Au sein de la COMAGRI, l'élaboration des rapports a été répartie de manière égale entre les deux plus grands groupes. Le groupe S&D a été chargé de l'élaboration des rapports concernant les règlements relatifs aux paiements directs et au développement rural: Luis Manuel Capoulas Santos (PT) a été désigné comme rapporteur pour ces deux questions. Le PPE a été chargé de l'élaboration des rapports sur le règlement horizontal (Giovanni La Via (IT) a été désigné comme rapporteur) et sur le règlement OCM (Michel Dantin (FR) a été désigné comme rapporteur). En ce qui concerne la répartition générale des tâches d'élaboration de rapports au sein de la COMAGRI et des commissions saisies pour avis la balance penche cependant du côté du PPE, qui a été chargé d'élaborer treize des vingt-et-un rapports (Roederer-Rynning, 2014).

De manière générale, les tendances observées en matière de répartition des tâches d'élaboration de rapports peuvent être justifiées par les différentes combinaisons d'expertise et de ressources dont disposent les commissions ainsi que par l'importance politique des propositions législatives pour les groupes de partis. En ce qui concerne la procédure de répartition des tâches d'élaboration de rapports, elle suit également un certain système de points en vertu duquel le nombre de points dont dispose chaque groupe est proportionnel à sa taille au sein du Parlement et détermine la possibilité pour chaque groupe de se voir confier l'élaboration des rapports les plus stratégiques et les plus importants.

À ce titre, et étant donné la taille des groupes PPE et S&D (265 et 184 députés respectivement), près de 90 % des personnes interrogées estimaient que la répartition des tâches d'élaboration de rapports concernant le paquet de réformes de la PAC en 2013 reflétait fidèlement la structure politique du Parlement (voir tableau 3).

**Tableau 3: interprétation de la répartition des tâches d'élaboration de rapports**

<b>Choix des rapporteurs (tous sont issus des deux principaux groupes politiques (S&amp;D et PPE) et des anciens États membres) (Taux de réponse = 66 %)</b>	<b>Pourcentage de réponses</b>
A. Cette répartition reflète fidèlement la structure politique du Parlement	89 %
B. Cette répartition constitue un effort délibéré visant à écarter les groupes politiques plus petits du processus	3 %
C. Cette répartition constitue une erreur: en faisant appel à des rapporteurs issus de plus de deux groupes politiques et de nouveaux États membres, le Parlement tout entier aurait pu mieux s'exprimer d'une voix forte	8 %

Le groupe S&D a décidé de confier sa part du paquet législatif, c'est-à-dire les questions liées aux paiements directs et au développement rural, à un seul rapporteur: L.- M. Capoulas Santos (PT, S&D). Les entretiens n'ont pas permis de déterminer si cette décision a eu des conséquences positives ou négatives sur le processus dans son ensemble ou sur l'influence du Parlement en particulier. Certaines des personnes interrogées estimaient que deux rapports représentaient une charge de travail trop importante pour un seul rapporteur, notamment en raison de limites physiques et de la pression qu'impose le calendrier intensif du trilogue. Cette décision du groupe S&D pourrait donc avoir nui à la crédibilité d'ensemble de l'équipe de négociation du Parlement dans le cadre des négociations tripartites.

D'autres ont souligné à l'inverse le fait qu'une vue d'ensemble des questions liées aux paiements directs et au développement rural permet de veiller à la cohérence de ces deux dossiers, qui sont interdépendants à la fois en termes de finances et de politique.

En fait, certaines des personnes interrogées estimaient même que l'élaboration des quatre rapports aurait dû être confiée à un seul rapporteur du Parlement, afin de renforcer la position institutionnelle du Parlement dans le cadre des négociations tripartites, qui auraient alors mis en jeu un rapporteur, un négociateur pour la présidence et un négociateur pour la Commission (voir chapitre 5). Selon d'autres personnes encore, cette idée aurait en revanche été catastrophique, voire antidémocratique, car elle aurait donné trop de pouvoir à un unique rapporteur qui n'aurait pas représenté la diversité des points de vue exprimés au sein du Parlement.

En dépit des divergences d'avis concernant la question de savoir si deux rapports auraient dû ou non être confiés au même rapporteur, les personnes interrogées s'accordaient à dire qu'étant donné les circonstances, L.-M. Capoulas Santos et son équipe sont tout de même parvenus à faire face à la charge de travail et à jouer efficacement le rôle de principal rapporteur sur le paquet de réformes de la PAC.

### Encadré 5: les projets de rapport en chiffres

Les rapporteurs ont introduit des projets de rapport visant à modifier les propositions législatives de la Commission relatives aux règlements de base pour la réforme de la PAC. Ces projets de rapport ont pris la forme de **711 amendements** – portant y compris sur les considérants –, qui représentent **8,3 % du nombre total d'amendements**.

Si l'on observe la répartition par dossier, les projets de rapport ont déposé 102 amendements concernant le règlement relatif aux paiements directs, 73 concernant le Feader, 434 concernant l'OCM, et 102 concernant le règlement horizontal. Parmi les amendements déposés par les projets de rapport, 78,6 % ont été adoptés par la COMAGRI et 77,5 % par la plénière du Parlement en mars 2013; ils faisaient donc partie des mandats de négociation du Parlement. En fin de compte, 46 % des amendements déposés par les projets de rapport ont été intégrés – seuls ou sous la forme d'amendements de compromis (voir partie suivante) – dans les règlements finaux.

**Source:** l'encadré ci-dessus s'appuie sur les résultats de l'analyse des amendements menée par Ferto et Kovacs (2014).

À la suite de la publication par les rapporteurs de leurs projets de rapport, une importante phase de négociation interne s'est déroulée au sein de la COMAGRI. Les projets de rapport ont été ouverts à des modifications par les rapporteurs fictifs (et d'autres membres). Celles-ci reflétaient les clivages internes et les dynamiques en jeu au sein de la commission, qu'il était nécessaire de surmonter afin de parvenir à une position commune sur les quatre règlements de réforme de la PAC. Les efforts visant à établir un consensus basé sur une vision commune remontent à une série de rapports d'initiative adoptés à une étape antérieure du processus.

#### 4.1.3 Dynamique politique interne de la COMAGRI

Déterminée à laisser son empreinte sur la réforme de la PAC, la COMAGRI a adopté dans un premier temps une attitude proactive, mais elle a rapidement été confrontée à des débats internes difficiles (Roederer-Rynning, 2014). Les efforts visant à parvenir à une position commune avaient commencé dès juin 2010, quelques mois après le lancement d'une consultation publique par la Commission (en avril 2010), près de six mois après la communication de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 (en novembre 2010) et dix-huit mois avant la publication des propositions de la Commission concernant la réforme de la PAC (en octobre 2011).

Ces efforts ont pris la forme d'une série de rapports d'initiative, tous adoptés à une large majorité: les rapports d'initiative Le Foll, Lyon et Bové (voir figure 2 pour le calendrier de publication et les titres de ces rapports). Le contenu et la date de publication du rapport Lyon revêtent une importance particulière. Comme l'indique la figure 2, ce rapport a été adopté en juillet 2010, quelques mois avant la communication de la Commission sur l'avenir de la PAC (en novembre 2010). Cela signifie que le Parlement, par l'intermédiaire du rapport Lyon, était en fait la première institution de l'Union européenne à prendre une position officielle sur la PAC après 2013. Il définissait en particulier les "lignes rouges" et les priorités du Parlement – parmi lesquelles le changement climatique occupe une place importante – pour l'avenir du secteur agricole au sein de l'Union.

Dans le chapitre 5, nous tenterons de déterminer si ces lignes rouges et ces priorités ont influencé la Commission dans l'élaboration de ses propres propositions législatives sur la réforme de la PAC.

Après la publication de la communication de la Commission, la COMAGRI a été confrontée à des différences d'opinions de plus en plus importantes en son sein. Le rapport Dess a surpris en s'écartant des orientations dessinées par les rapports précédents de la COMAGRI. La version initiale de ce rapport a donné lieu à de vifs débats, et Albert Dess a fini par perdre l'appui politique de son propre groupe (le PPE), dont il était le coordinateur politique au sein de la COMAGRI. À l'issue d'un processus laborieux (et de nombreux amendements<sup>16</sup>), la plénière a adopté le rapport en juin 2011, sous une version considérée comme compatible avec le rapport Lyon (Roederer-Rynning, 2014).

**Figure 2: calendrier des rapports d'initiative relatifs à la PAC**



Après la publication des propositions législatives de la Commission en octobre 2011, les trois rapporteurs de la COMAGRI ont préparé 700 amendements avant mai-juin 2012 (dans leurs projets de rapport). Une fois leurs projets de rapport ouverts aux autres membres de COMAGRI, celle-ci a été submergée d'une avalanche d'amendements supplémentaires et a dû traiter plus de 8 000 amendements<sup>17</sup> avant le délai de dépôt des amendements en juillet 2012. À cette époque, certains responsables de la COMAGRI ont publiquement exprimé leurs préoccupations relatives aux conséquences négatives de ces complications internes sur la crédibilité du Parlement en tant que colégislateur (Roederer-Rynning, 2014). Des différences d'opinions évidentes existaient en effet entre les groupes politiques, mais également au sein de ces groupes.

En effet, bien que le débat ait été principalement dominé par les deux plus grands groupes – PPE et S&D –, ceux-ci ont été confrontés à des clivages internes nationaux (voir encadré 6 ci-dessous) concernant les questions les plus sensibles du paquet de réformes de la PAC, par exemple celles du verdissement ou du plafonnement.

Les groupes PPE et S&D auraient mené des discussions internes animées, et parfois des votes internes, visant à atteindre une position commune avant un vote important en

<sup>16</sup> 1 200 amendements au sein de la COMAGRI, réduits par la suite à 60 amendements de compromis.

<sup>17</sup> Ce chiffre inclut les amendements contenus dans les projets de rapport ainsi que les amendements supplémentaires déposés par les autres membres de la commission. Le nombre d'amendements indique à la fois la complexité fondamentale des propositions de la Commission et une pression considérable exercée par les organisations agricoles professionnelles, les États membres, les régions, le secteur de l'agriculture, les ONG et les lobbies institutionnels.

commission (par exemple le vote de la COMAGRI en janvier 2013). Selon les analystes, le clivage le plus marquant, et celui dont les effets sur le résultat final ont été les plus importants, a été la division au sein du groupe S&D concernant le verdissement.

### **Encadré 6: clivages politiques au sein des groupes politiques**

Les avis concernant les questions de redistribution divergeaient entre les anciens et les nouveaux membres et entre les grands et les petits exploitants, ainsi qu'en fonction des différents types de produits agricoles, ces divergences dépassant les frontières des partis; de plus, des avis divergents étaient exprimés concernant l'équilibre entre le marché et les interventions publiques, ainsi qu'entre les intérêts du secteur agricole et d'autres secteurs. Ces questions revêtaient une importance particulière au sein des groupes de partis de centre droit et de droite, qui privilégiaient les préoccupations liées aux producteurs, tandis que les groupes de centre gauche et de gauche étaient (de plus) touchés par des débats internes concernant l'équilibre entre les intérêts du secteur agricole et d'autres secteurs.

**Le groupe des conservateurs et réformistes européens (CRE)** a dû surmonter un large fossé entre les différentes préférences nationales. Par exemple, en ce qui concerne la question du plafonnement, les différences entre les membres tchèques et britanniques du groupe d'une part, et entre ses membres polonais d'autre part, ne pouvaient être conciliées, et le groupe CRE a donc adopté une stratégie consistant à "choisir de ne pas choisir". Le groupe CRE n'a pas caché sa décision de déposer un large éventail d'amendements afin de n'écarter aucune possibilité lors du vote en commission. Par exemple, concernant le modèle de verdissement proposé par la Commission (article 29 du règlement relatif aux paiements directs), les amendements du groupe CRE portaient à la fois sur une suppression du texte proposé par la Commission (amendements n<sup>os</sup> 1244 et 1245) et sur son renforcement (amendements n<sup>os</sup> 1258 et 1259). De même, concernant les propositions de la Commission relatives au principe de diversification des cultures [même texte, article 29, paragraphe 1, point a)], le groupe CRE a déposé pas moins de cinq amendements (amendements n<sup>os</sup> 1279, 1283, 1295, 1303 et 1307) pointant dans des directions différentes.

**Dans le cas du groupe de l'alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D)**, les clivages suivaient souvent une ligne séparant le nord et le sud. Le groupe S&D était divisé entre les recommandations contradictoires formulées par la commission ENVI (par l'intermédiaire des rapporteurs pour avis du groupe S&D) et celles de la COMAGRI. Un vote interne a eu lieu au sein du groupe avant le vote en commission, révélant qu'une importante minorité était opposée aux compromis proposés par le député L.-M. Capoulas Santos (40 % contre). Le groupe S&D avait en particulier tenté d'élaborer une position de compromis et de faire accepter celle-ci au sein du groupe. Les dirigeants du groupe ne sont jamais réellement parvenus à obtenir l'appui de la section "nordique" de celui-ci, qui souhaitait que soient mieux représentées les préoccupations liées à l'environnement et qui a formé une coalition interne, le "groupe des vikings" comprenant des députés britanniques, danois, néerlandais et suédois, ainsi que quelques députés allemands. Au fil du temps, l'opposition au sein du groupe S&D a poussé celui-ci à organiser des votes internes concernant les propositions de la COMAGRI, la minorité "nordique" votant contre ces propositions. Certains députés S&D ont indiqué avoir été marginalisés lors de discussions décisives au sein du groupe en raison de leur avis minoritaire, étant parfois poussés à s'abstenir lors des votes.

**Le Parti populaire européen (PPE)** a également rencontré des difficultés internes et organisé des votes internes en amont des étapes cruciales du processus de réforme de la PAC, ainsi que sur des questions sensibles (par exemple, celles qui étaient liées au

plafonnement ou au verdissement). Avec 17 membres sur 44 (soit 38 % de la COMAGRI), le PPE représente presque une majorité à lui seul, ce qui lui donne une position particulièrement forte et rend d'autant plus importante la résolution des clivages internes (c'est-à-dire que si le PPE atteint un niveau élevé de consensus interne, sa victoire est presque déjà acquise).

Les groupes qui souhaitaient un programme de réforme plus actif ont joué un rôle marginal. Les députés du **groupe des Verts/ALE** ne sont jamais devenus des artisans du consensus. Leur stratégie est parfois décrite (y compris par des militants d'ONG de protection de l'environnement) comme étant un engagement (idéaliste) envers un rôle d'opposition, ce qui est risqué au vu de la position minoritaire du groupe et des efforts (au sein des commissions du Parlement) visant à atteindre un consensus. Les avis exprimés par les Verts étaient le plus souvent proches de ceux de la commission ENVI.

**Source:** Roederer-Rynning (2014).

Il est intéressant de remarquer qu'en dépit de ces clivages importants, lorsqu'il leur a été demandé quels avaient été les effets de l'élargissement de la procédure de codécision sur la dynamique interne de la COMAGRI, 50 % des personnes interrogées ont indiqué que cette évolution avait renforcé le besoin d'atteindre un consensus et permis la création de nouvelles coalitions. Seules 20 % d'entre elles estimaient que la polarisation avait augmenté (voir tableau 4).

**Tableau 4: incidences de l'élargissement de la procédure de codécision sur la polarisation et les clivages politiques au sein de la COMAGRI**

Incidences de l'élargissement de la procédure de codécision sur la polarisation et les clivages politiques au sein de la COMAGRI (Taux de réponse = 52 % <sup>18</sup> )	Pourcentage de réponses
A. Maintien des clivages politiques et des coalitions	30 %
B. Renforcement du consensus et possibilité de créer de nouvelles coalitions	50 %
C. Renforcement de la polarisation	20 %

Cette perception selon laquelle il faut renforcer la capacité de consensus peut être expliquée par plusieurs facteurs.

Premièrement, contrairement à la procédure de consultation, la procédure de codécision débouche sur une législation contraignante, ce qui signifie que la COMAGRI doit travailler à l'élaboration de textes législatifs cohérents et viables.

Deuxièmement, l'élargissement de la procédure de codécision s'est traduit pour la COMAGRI par une charge de travail plus importante que dans le cas de la procédure de consultation, nécessitant un consensus plus fort. Le meilleur exemple de cette évolution peut être observé dans le dépôt et le traitement de 8 000 amendements relatifs au paquet

<sup>18</sup> Cette question n'a été posée en tant que telle que lors des entretiens menés au sein du Parlement et avec les parties prenantes (le calcul du taux de réponse tient compte de ceci). Cependant, les autres personnes interrogées se sont également exprimé concernant la nouvelle dynamique au sein de la COMAGRI, comme nous l'expliquons dans la suite de cette partie.

de réformes sur la PAC. Il convient de remarquer dans ce cas que l'augmentation du nombre d'amendements déposés n'est pas liée uniquement à l'élargissement de la procédure de codécision (et à la volonté des députés de laisser leur marque), mais elle peut également s'expliquer par un facteur technologique: la nouvelle plateforme informatique "AT4AM" facilite considérablement le dépôt d'amendements, et ceux-ci peuvent donc être déposés en plus grand nombre dans le même laps de temps. Cette nouvelle plateforme a probablement contribué au récent pic d'activité législative (concernant non seulement la PAC, mais d'autres domaines d'action).

En tout état de cause, ce nombre important d'amendements a obligé la COMAGRI à renforcer ses efforts en matière de consensus et de consolidation afin de ramener ces amendements à un nombre raisonnable de compromis sur lesquels un vote serait possible. Ce besoin de compromis et de consensus était certainement moins important dans le cadre de la procédure de consultation, qui offrait plus de latitude pour accommoder et inclure des avis divergents dans les textes, étant donné que ceux-ci n'étaient pas contraignants.

Troisièmement, la perception selon laquelle les deux autres institutions en jeu constituent un adversaire commun a également encouragé la COMAGRI à évoluer vers une position plus forte. Cela correspond au concept de discipline institutionnelle, qui désigne la loyauté des députés au Parlement européen envers leur institution.

En fin de compte, à la suite d'un long processus de concertation et de compromis mené au cours de réunions de rapporteurs fictifs, une position commune a été adoptée lors d'une longue séance de vote au sein de la réunion de la COMAGRI des 23 et 24 janvier 2013.

Le vote lui-même a été une expérience difficile et complexe<sup>19</sup>. À la suite de discussions internes portant sur la pertinence de différentes méthodes de vote (c'est-à-dire le vote à main levée ou le vote électronique, étant donné que le vote par appel nominal n'est pas possible en commission), il a été décidé que le vote de la COMAGRI se ferait à main levée et que les amendements de compromis feraient l'objet d'un vote électronique; 279 amendements de compromis avaient été déposés au 15 décembre 2012, remplaçant un nombre très important d'amendements originaux (7 932). L'analyse des amendements (Ferto et Kovacs, 2014) révèle que 93,9 % des amendements de compromis ont été adoptés par la COMAGRI les 23 et 24 janvier 2013: 97,4 % des amendements de compromis concernant le règlement relatif aux paiements directs, 94,7 % pour le règlement Feader, 92 % pour le règlement OCM et 100 % pour le règlement horizontal.

Cependant, les amendements de compromis ne suffisent parfois pas à obtenir l'appui d'une majorité, et dans certains cas la persistance de clivages internes a donné lieu à des propositions concurrentes présentées par des membres du même groupe politique (Roederer-Rynning, 2014). En ce qui concerne le verdissement, par exemple, les divisions

---

<sup>19</sup> Le vote à main levée s'est déroulé rapidement et était difficile à suivre, et certains observateurs affirment que des doutes subsistaient parfois concernant l'exactitude du décompte. Dans le cas de l'une des questions pour lesquelles plusieurs propositions avaient été présentées, un député a changé de position au cours du processus, donnant lieu à un vote non concluant. En plus de mettre en lumière la fragilité des majorités construites au sein de la COMAGRI, cette confusion a eu pour effet d'anéantir les efforts visant à réduire des centaines d'amendements à deux propositions concurrentes. Les députés ont donc été obligés de voter sur les amendements originaux, ce que les deux amendements concurrents de compromis tentaient d'éviter. Cela a donné lieu à une importante confusion parmi les députés, qui ne disposaient pas de listes de vote concernant des amendements hautement techniques et devaient donc suivre les indications de leur chef de groupe. Certains organes de la presse britannique ont décrit cet événement comme illustrant le fait que les députés au Parlement européen votent fréquemment sur des questions qu'ils ne comprennent pas (Roederer-Rynning, 2014). Il convient à ce stade de remarquer de manière plus générale que les députés s'appuient sur des instructions de vote, contenues dans des "listes de vote" élaborées par le personnel du Parlement (secrétariats des commissions et groupes politiques), qui leur permettent de suivre correctement la procédure de vote. Ces listes de vote jouent donc un rôle décisif dans la détermination du résultat d'une séance de vote, mais il s'agit de documents parfois très complexes et pouvant prêter à confusion.

étaient telles que les différents groupes politiques ont soumis différentes positions au vote de la COMAGRI en janvier 2013, ces positions s'excluant et se neutralisant mutuellement (ce qui signifie que la proposition originale de la Commission s'est trouvée maintenue en grande partie – voir la partie 6.3). Quelques questions sont restées problématiques après le vote de la COMAGRI, soit parce qu'aucun compromis n'a été atteint, soit parce que la majorité était faible. Ces questions sont résumées dans l'encadré 7.

#### **Encadré 7: questions non résolues après le vote de la COMAGRI**

**Double financement de certaines activités agricoles:** plusieurs modèles concurrents ont dû être départagés par l'intermédiaire de votes séparés concernant les amendements originaux sous-tendant les modèles de compromis.

**Le modèle de verdissement proposé par la COMAGRI,** qui inclut des dispositions permettant aux agriculteurs d'être automatiquement considérés comme "verts".

**La sanction en cas de non-respect des exigences liées au verdissement:** une faible majorité a émergé au sein de la COMAGRI pour limiter la sanction au paiement consacré au verdissement.

**La transparence en ce qui concerne la publication des noms des bénéficiaires de paiements au titre de la PAC:** certains États membres au sein du Conseil ont insisté sur la publication des noms de tous les bénéficiaires (y compris l'Allemagne, où une décision nationale oblige le gouvernement à publier ces noms).

**Les exigences de conditionnalité: les amendements déposés par la COMAGRI ont supprimé des références contraignantes** à la protection des eaux souterraines contre la pollution, à la couverture minimale des sols, à l'érosion des sols, à l'interdiction des hormones dans la viande, à l'enregistrement des animaux, aux maladies des animaux, à la directive relative aux pesticides, à la directive-cadre sur l'eau, à la protection des marécages et des sols riches en carbone, et aux directives "Oiseaux" et "Habitat".

**L'extension du régime de quotas applicable au sucre** au-delà de l'échéance proposée, soit 2015.

**La proposition relative à la reconnaissance des organisations interprofessionnelles.**

**Source:** Roederer-Rynning (2014).

#### **4.1.4 La COMAGRI: pour le statu quo ou pour la réforme?**

Après avoir abordé différents aspects de la dynamique interne et du processus décisionnel de la COMAGRI, il est important d'analyser la nature des effets de cette commission sur les propositions législatives originales de la Commission (qui se sont manifestés lors du vote de la COMAGRI en janvier 2013). A-t-elle renforcé le mouvement lancé par la Commission, ou s'y est-elle opposée?

Les résultats des entretiens à ce sujet peuvent être résumés comme suit. La COMAGRI n'a pas été perçue comme ayant une influence particulièrement "réformiste", si on entend par là un renforcement des changements proposés par la Commission ou l'adoption de changements supplémentaires<sup>20</sup>. Deux explications à ce sujet ont été avancées lors des entretiens. Premièrement, le renforcement de la responsabilité juridique et de l'obligation

<sup>20</sup> Sachant que les propositions législatives originales représentent un facteur de limitation, en définissant le cadre général dans lequel travaille la COMAGRI.

de rendre compte résultant de l'élargissement de la procédure de codécision peut expliquer pourquoi certains membres faisaient preuve d'une prudence accrue lorsqu'ils proposaient des modifications. Deuxièmement, le fait que les intérêts agricoles sont bien représentés au sein de la commission tend à favoriser un maintien du statu quo.

Malgré cette analyse générale, de nombreuses personnes interrogées se sont montrées prudentes pour ce qui est de qualifier l'influence de la commission; seule une analyse au cas par cas permettra de comprendre si la COMAGRI était plus favorable au statu quo ou à l'émergence de nouvelles idées.

Concernant l'incidence du renforcement des pouvoirs de la COMAGRI sur la PAC, 56 % des personnes interrogées ont indiqué qu'il rendait sa réforme plus difficile (et facilitait le maintien du statu quo), et 44 % ont indiqué qu'il permettait à la nouvelle PAC de refléter de nouvelles valeurs et de nouvelles idées (voir tableau 5).

**Tableau 5: incidences de l'élargissement de la procédure de codécision sur le contenu de la PAC et la probabilité d'une réforme**

Description du processus de réforme de la PAC (Taux de réponse = 62 %)	Pourcentage de réponses
A. Le renforcement des pouvoirs de la COMAGRI a rendu plus difficile une réforme de la PAC (et a facilité le maintien du statu quo pour celle-ci)	56 %
B. Grâce au renforcement des pouvoirs de la COMAGRI, des idées et des valeurs nouvelles ont été représentées et reflétées dans une nouvelle PAC.	44 %

Les exemples ci-dessous (basés sur les résultats du vote au sein de la COMAGRI en janvier 2013 et de l'analyse des amendements par Ferto et Kovacs, 2014) offrent une vue plus détaillée de l'influence de la COMAGRI dans la modification des propositions de la Commission.

### **Paiements directs**

- Concernant le régime des petits agriculteurs, la COMAGRI a proposé un montant annuel maximal de 1 500 euros, soit une augmentation de 50 % par rapport à la proposition initiale de la Commission, qui s'élevait à 1 000 euros. La COMAGRI était cependant favorable à une approche facultative de ce régime, tandis que la proposition de la Commission avait valeur d'obligation.
- La position de la COMAGRI concernant le régime des jeunes agriculteurs était favorable à un système obligatoire.
- La COMAGRI a proposé que le concept d'"agriculteur actif" ne soit pas défini au niveau de l'Union, mais au niveau des États membres. La COMAGRI a de plus proposé l'allongement de la liste des entités ne pouvant bénéficier de paiements directs.
- La COMAGRI a élargi la proposition de la Commission sur l'octroi de soutien couplé facultatif, augmentant à la fois le pourcentage du plafond national et le nombre de produits concernés.
- La COMAGRI a augmenté les transferts budgétaires du 1<sup>er</sup> au 2<sup>e</sup> pilier. La COMAGRI a proposé un montant supérieur de 5 % à celui proposé par la Commission (10 %).

- La COMAGRI a introduit un nouveau type de régime prenant la forme d'un paiement complémentaire (supplémentaire) pour les premiers hectares (paiement redistributif).
- La COMAGRI a rejeté une partie des propositions de la Commission relatives aux exigences en matière de verdissement, mais a maintenu la structure proposée. La COMAGRI a proposé l'augmentation des seuils inférieurs de diversification des cultures (à 10 et 30 hectares) et des surfaces d'intérêt écologique (à 10 hectares).
- La COMAGRI a proposé un ajustement plus progressif des niveaux de paiements directs entre les États membres (convergence externe), en appliquant des pourcentages plus faibles afin de réduire l'écart pour les États membres entre la moyenne de l'Union et leurs niveaux de paiements inférieurs à la moyenne de l'Union.
- La COMAGRI a proposé que tous les droits au paiement activés en 2019 au sein d'un État membre ou d'une région atteignent une valeur unitaire uniforme approximative (au lieu d'avoir une valeur unitaire uniforme pour les droits au paiement à l'horizon 2019). La COMAGRI a également introduit la possibilité pour les États membres de limiter les pertes individuelles des agriculteurs.
- La COMAGRI n'a pas été aussi loin que la Commission en ce qui concerne la transition du RPUS vers le RPU. La Commission a proposé que le RPUS expire à la fin de l'année 2013, tandis que la COMAGRI a proposé de le prolonger jusqu'à la fin de l'année 2020.

## OCM

- La COMAGRI a renforcé le soutien financier apporté aux associations d'organisations de producteurs. La COMAGRI a proposé un maximum de 5 % de la valeur des produits vendus, soit une augmentation par rapport à la proposition originale de la Commission (4,6 %).
- La COMAGRI a obtenu le report de la fin du régime de quotas applicable au sucre. La Commission a proposé de mettre fin au système le 30 septembre 2015, tandis que la COMAGRI prévoyait de prolonger cette période jusqu'à la fin de la campagne agricole 2019-2020. Tel était également le cas concernant l'expiration des droits de plantation dans le secteur viticole, pour laquelle la COMAGRI a proposé une prolongation du système actuel jusqu'en 2029-2030.
- La COMAGRI a obtenu le rétablissement de dispositions générales relatives aux relations et aux négociations contractuelles, sur la base des résultats atteints dans le secteur laitier.
- La COMAGRI a obtenu l'introduction d'exceptions aux règles en matière de concurrence en temps de crise.

## Feader

- La COMAGRI a augmenté le montant du soutien octroyé et prolongé la période concernée par ce soutien pour les mesures de paiement liées aux zones montagneuses défavorisées, au boisement, aux systèmes agroforestiers et au bien-être des animaux.
- La COMAGRI a demandé à la Commission de fournir des détails sur les critères biophysiques obligatoires et les valeurs limites correspondantes applicables aux futures délimitations des zones défavorisées.
- La COMAGRI a introduit la possibilité d'un "double financement" pour les dispositions liées au verdissement, permettant à un agriculteur de bénéficier de deux aides pour

la même mesure environnementale, l'une au titre de la composante écologique du 1<sup>er</sup> pilier et l'autre au titre de la mesure "équivalente" correspondante du 2<sup>e</sup> pilier.

### **Règlement horizontal**

- La COMAGRI a rejeté la proposition de la Commission portant sur une transparence totale concernant les bénéficiaires de la PAC (c'est-à-dire en publiant les informations sur ces bénéficiaires en ligne).
- La COMAGRI a éliminé certaines des exigences de conditionnalité proposées par la Commission.
- La COMAGRI estime que les sanctions liées au verdissement ne devraient pas dépasser les paiements liés au verdissement, c'est-à-dire qu'une réduction du paiement de base ne doit pas être possible.
- La COMAGRI a restreint la position de la Commission concernant le nombre d'organismes payeurs: seules les dispositions constitutionnelles d'un État membre peuvent déterminer si plus d'un organisme payeur est accrédité au sein de cet État membre.

Cette situation s'est trouvée confirmée par plusieurs entretiens. L'avis le plus souvent exprimé lors des entretiens était que la COMAGRI, par l'intermédiaire de sa position commune adoptée en janvier 2013, souhaitait une réforme moins importante que la Commission. En résumé, en ce qui concerne les questions clés (par exemple échéances des réformes, exigences en matière de verdissement, flexibilité des exceptions au découplage, etc.), la COMAGRI préférerait un niveau de réforme plus modéré (ou plus lent) que celui mis en avant dans les propositions de la Commission.

Cette préférence pour le statu quo était particulièrement visible en ce qui concerne le volet environnemental des débats sur la réforme de la PAC (pour une analyse complète de l'influence du Parlement sur le verdissement, voir la partie 6.3).

## **4.2 Le rôle des commissions saisies pour avis<sup>21</sup>**

Lors de l'élaboration de sa position, la COMAGRI a également dû prendre en considération les avis (non contraignants) des autres commissions associées au processus décisionnel interne du Parlement.

### **4.2.1 Une influence marginale?**

Outre le renvoi à la "commission compétente" (en l'occurrence la désignation de la COMAGRI le 25 octobre 2011), le Parlement doit également décider comment associer d'autres commissions au processus décisionnel. Dans ce cas, les dirigeants du Parlement (le président, ou la Conférence des présidents en cas de litige) peuvent choisir entre deux possibilités: confier toute la responsabilité du dossier à la commission compétente (procédure par défaut), ou permettre un certain partage des responsabilités entre la commission compétente et les commissions saisies pour avis (procédure de coopération renforcée). Cette dernière possibilité s'est matérialisée à la suite d'une série d'ajustements informels et progressifs, déclenchés par des litiges récurrents entre différentes commissions, et elle a enfin été officialisée sous la forme de l'article 50 du règlement du Parlement et connue sous le nom de "procédure avec commissions associées". Cet article

---

<sup>21</sup> Cette partie reprend de nombreux éléments de Roederer-Rynning (2014).

s'applique lorsque le Parlement considère qu'une certaine question relève de manière presque égale de la compétence de deux commissions ou plus, ou que différents volets d'une question relèvent de la compétence de différentes commissions<sup>22</sup>.

Dans le cas du paquet de réformes de la PAC en 2013, la procédure par défaut a été appliquée (la responsabilité demeure donc entre les mains de la commission compétente, et les commissions saisies pour avis remplissent une fonction de "contrôle"). Le Parlement a désigné différents groupes<sup>23</sup> de commissions saisies pour avis pour chacune des propositions législatives (tableau 6). Dans le cas de la commission ENVI, un dispositif spécial a été prévu (visant également à compenser le fait que cette commission n'est pas parvenue à faire appliquer la procédure avec commissions associées); le rapporteur de la commission ENVI a été autorisé à participer aux réunions des rapporteurs fictifs de la COMAGRI, au cours desquelles ont été abordées des questions liées à la commission ENVI (Roederer-Rynning, 2014).

**Tableau 6: renvoi en commission et commissions saisies pour avis pour le paquet de réforme législative sur la PAC en 2013**

Proposition législative	Commission compétente au fond	Commissions saisies pour avis
Paiements directs	COMAGRI	DEVE, ENVI, EMPL, BUDG, CONT, REGI
OCM	COMAGRI	DEVE, EMPL, BUDG, REGI
Développement rural	COMAGRI	DEVE, ENVI, EMPL, BUDG, CONT, REGI
Règlement horizontal	COMAGRI	DEVE, BUDG, CONT, REGI

**Source:** Roederer-Rynning (2014).

**Note:** Comme annoncé lors de la plénière du 25 octobre 2011. En pratique, ni la commission ENVI ni la commission EMPL n'ont décidé de présenter un avis sur la proposition de règlement horizontal.

<sup>22</sup> Le rôle des commissions saisies pour avis dans le cadre de ces deux procédures peut être résumé en évoquant la distinction entre les acteurs qui influencent l'élaboration des politiques et ceux qui en sont responsables (Roederer-Rynning, 2014). Dans le cadre de la procédure par défaut, les commissions saisies pour avis ont une fonction de contrôle plutôt que d'élaboration de politiques: elle ne peuvent créer ou influencer de politiques en remplaçant leurs formulations par celles que proposent la Commission ou la commission compétente, ni même les modifier ou les rejeter. En revanche, les commissions saisies pour avis disposent bien de pouvoirs d'élaboration des politiques dans le cadre de la procédure de coopération renforcée, dans la mesure où elles peuvent modifier ou rejeter les propositions de la Commission concernant certaines parties du texte.

<sup>23</sup> Toutes les commissions saisies pour avis n'ont pas décidé d'élaborer des projets d'avis et toutes les commissions saisies pour avis n'ont pas accordé la même importance aux quatre propositions législatives. Par exemple, la commission ENVI a choisi de se concentrer uniquement sur deux ensembles de propositions législatives, à savoir celles qui concernaient les paiements directs et le développement rural (voir tableaux 6 et 7).

**Tableau 7: rapporteurs et rapporteurs pour avis pour le paquet législatif "La PAC après 2013"**

	Paiements directs	OCM	Développement rural	Règlement horizontal
Rapporteur de la COMAGRI	Luis Manuel CAPOULAS SANTOS PT/S&D	Michel DANTIN FR/PPE	Luis Manuel CAPOULAS SANTOS PT/S&D	Giovanni LA VIA IT/PPE
Rapporteur pour avis de la commission DEVE	Birgit SCHNIEBER-JASTRAM DE/PPE	Birgit SCHNIEBER-JASTRAM DE/PPE	Birgit SCHNIEBER-JASTRAM DE/PPE	Birgit SCHNIEBER-JASTRAM DE/PPE
Rapporteur pour avis de la commission ENVI	Dan JØRGENSEN DK/S&D		Karin KADENBACH AT/S&D	
Rapporteur pour avis de la commission BUDG	Giovanni LA VIA IT/PPE	Giovanni LA VIA IT/PPE	Giovanni LA VIA IT/PPE	Georgios PAPASTAMKOS GR/PPE
Rapporteur pour avis de la commission CONT	Monika HOHLMEIER DE/EPP		Tamás DEUTSCH HU/PPE	Iliana IVANOVA BG/PPE
Rapporteur pour avis de la commission REGI	Catherine GRÈZE FR/Verts-ALE	Younous OMARJEE FR/GUE-NGL	Elisabeth SCHROEDTER DE/Verts-ALE	Giommaria UGGIAS IT/ALDE

Source: Roederer-Rynning (2014).

Il est surprenant que la commission ENVI ne joue qu'un rôle plutôt modeste dans le cadre de la procédure par défaut, étant donné la place importante du verdissement dans les propositions législatives (Roederer-Rynning, 2003).

Une observation similaire pourrait être faite concernant la commission des budgets. Au vu du rôle crucial que cette commission a joué lors de la négociation des enveloppes financières consacrées à ce type de programme pour la période 2007-2013 (Corbett *et al.*, 2011), et étant donné les implications financières de la législation relative à la PAC, on aurait pu s'attendre à ce que la commission des budgets joue un rôle plus important dans le travail du Parlement sur la législation de réforme de la PAC (Roederer-Rynning, 2014).

Malgré l'influence limitée dont disposent les commissions saisies pour avis dans le cadre de la procédure par défaut, dans quelle mesure sont-elles parvenues à influencer le contenu de la position du Parlement sur la PAC?

Lors des entretiens que nous avons menés, la commission ENVI a presque toujours été décrite comme ayant eu l'influence la plus forte. La commission DEVE, par exemple, aurait eu une influence importante sur les mesures de restitution à l'exportation dans le règlement OCM.

L'analyse des amendements (Ferto et Kovacs, 2014) révèle qu'avec 33,6 % de tous les amendements déposés par les commissions saisies pour avis, la commission ENVI était en effet la commission la plus "active", mais que les amendements déposés par la commission DEVE affichaient le taux d'adoption le plus élevé (13,2 % des amendements déposés par

cette commission ont en effet été adoptés dans la version définitive des règlements concernés, contre 3,35 % des amendements de la commission ENVI). Il convient cependant d'interpréter ces résultats avec prudence, étant donné que 76 % de ces amendements n'avaient qu'un lien faible avec les aspects politiques les plus sensibles de la PAC. Ces amendements faisaient référence aux pays tiers ou en développement, à la coopération au développement ou aux accords dans le contexte de la réforme de la PAC.

Dans l'ensemble, les entretiens ont révélé un large consensus selon lequel l'influence des commissions saisies pour avis était marginale, malgré l'importance de leur intérêt à l'égard du processus. Les résultats de l'analyse des amendements confirment cette influence limitée: les commissions saisies pour avis ont déposé 533 amendements au règlement de réforme de la PAC, soit 6,2 % du nombre total d'amendements. Seuls 10 % des amendements déposés par les commissions saisies pour avis ont été adoptés par la COMAGRI et la plénière du Parlement (Ferto et Kovacs, 2014).

Cependant, malgré son influence relativement limitée, la commission ENVI est parvenue à attirer l'attention de manière significative sur le processus, principalement en raison de ses rapports difficiles avec la COMAGRI.

#### **4.2.2 Les rapports entre la COMAGRI et la commission ENVI**

La lutte pour le pouvoir législatif entre la COMAGRI et la commission ENVI a toujours été âpre, compte tenu du caractère agroenvironnemental de nombreux dossiers traités par ces deux commissions. De nombreuses personnes interrogées ont souligné les tensions entre la COMAGRI et la commission ENVI dans le cadre de ce processus de réforme de la PAC, moins en raison de l'élargissement de la procédure de codécision qu'en raison de la composante écologique des propositions de la Commission.

Il semble que le litige opposant la COMAGRI à la commission ENVI ait commencé à la suite de la décision de désigner cette première comme commission compétente au fond. Les entretiens que nous avons menés et les conclusions de Roederer-Rynning (2014) semblent indiquer que la commission ENVI a contesté cette décision. La COMAGRI était également en conflit avec la commission ENVI, qui demandait la responsabilité commune avec la COMAGRI concernant ce paquet législatif, conformément à l'article 50 du règlement du Parlement. La contestation de la commission ENVI a été débattue au niveau des commissions et de leurs secrétariats ainsi qu'au niveau des groupes de partis, mais la commission ENVI n'est pas parvenue à obtenir la responsabilité commune du paquet de réformes de la PAC (Roederer-Rynning, 2014).

L'accord autorisant le rapporteur de la commission ENVI (Dan Jørgensen) à participer à certaines réunions des rapporteurs fictifs de la COMAGRI (voir ci-dessus) s'est avéré sans effet en pratique, étant donné que la participation de ce rapporteur à ces réunions a été contestée au sein de la COMAGRI (dont certains membres étaient fermement opposés à ce dispositif), et n'a eu aucun effet sur la position adoptée par la COMAGRI (Roederer-Rynning, 2014).

Ce litige portant sur un paquet législatif aussi important soulève une question plus fondamentale: les commissions saisies pour avis – en particulier la commission ENVI – devraient-elles avoir plus d'influence sur la politique agricole à l'avenir?

Il n'est pas surprenant que les personnes interrogées aient exprimé des opinions divergentes à ce sujet, qui reflétaient souvent leur position et leurs préférences. Ceux qui approuvaient le rôle important de la COMAGRI ont souligné le fait qu'un renforcement de la participation formelle des commissions saisies pour avis donnerait lieu à un cauchemar administratif. Ils ont par ailleurs indiqué que ces commissions peuvent déjà influencer les politiques en

plénière, et qu'elles n'avaient pas besoin d'un autre moyen d'influence. Il est intéressant de constater que c'est précisément le fait que la commission ENVI n'est pas parvenue à influencer le processus en plénière qui a été interprété par d'autres personnes interrogées comme étant un signe de dysfonctionnement et une raison de renforcer la participation des commissions saisies pour avis à une étape plus précoce du processus.

En effet, les personnes qui étaient insatisfaites du résultat et du déroulement du processus ont indiqué que les moyens dont disposaient les commissions saisies pour avis pour influencer la stratégie de négociation fonctionnaient de manière insatisfaisante, et que les positions de ces commissions étaient mal représentées dans la position de négociation et dans le vote en plénière (faisant ici référence à la "mise à l'écart institutionnelle" de la commission ENVI).

Nous examinerons de plus près la dynamique en jeu qui a mené au vote en plénière en mars 2013.

## **4.3 Les incidences du vote en plénière**

### **4.3.1 Les articles 70 et 70 bis: des facteurs de facilitation ou de contrainte?**

Afin de bien comprendre les relations entre la COMAGRI et la plénière, et avant d'analyser le vote en plénière proprement dit, il convient de prendre en considération la modification de l'article 70 et la création de l'article 70 bis du règlement du Parlement. Ces articles définissent certaines étapes du processus de vote en commission et en plénière, les conditions devant être remplies pour l'ouverture de négociations interinstitutionnelles, et la manière dont se déroulent ces négociations.

Officiellement, ces règles ont pour fonction de renforcer la transparence et la responsabilité des processus législatifs et des négociations interinstitutionnelles (par exemple en spécifiant la composition des équipes de négociation). Certains observateurs pourraient cependant indiquer que les origines des articles 70 et 70 bis sont liées aux contraintes temporelles imposées aux dossiers concernant le CFP. Dans ce contexte, l'article 70 a été modifié et l'article 70 bis a été créé en novembre 2012 afin de permettre au Parlement d'ouvrir les négociations avec le Conseil sur la base d'un "mandat de négociation" (plutôt qu'une position définitive concernant les règlements, pour laquelle les chiffres liés au CFP seraient nécessaires)<sup>24</sup>. Ce mandat de négociation doit être dérivé du vote sur les amendements de compromis en commission et peut recevoir, si la commission concernée le souhaite, l'aval du Parlement entier (c'est-à-dire de la plénière).

Dans le cas de la réforme de la PAC en 2013, l'application de ces articles a donc peut-être été due à la décision du Parlement de ne pas adopter formellement les règlements de réforme de la PAC avant de connaître les chiffres définitifs du futur CFP (2014-2020). Inévitablement, cet engagement a imposé une contrainte temporelle au Parlement, puisqu'en attendant les chiffres concernant le CFP il aurait retardé le lancement des négociations avec le Conseil. En d'autres termes, un accord en première lecture aurait été impossible si les articles 70 et 70 bis n'avaient pas été appliqués.

---

<sup>24</sup> Comme l'a expliqué une des personnes interrogées, le principal moteur de l'évolution du règlement du Parlement est la volonté des chefs des groupes politiques de renforcer leur contrôle sur les progrès des dossiers sectoriels résultant du CFP, tout en mettant en place une "autorité de négociation accélérée" facilitant les accords en première lecture sur les domaines politiques pressants liés aux négociations sur le CFP et à la fin des perspectives financières. Il convient également de noter ici que l'application de ces articles n'est en aucun cas automatique – elle nécessite une décision prise par la commission concernée.

L'article 70 définit en particulier les procédures à suivre pour les négociations avec le Conseil et la Commission une fois les amendements de compromis adoptés en commission, et l'article 70 *bis* réglemente le lancement des négociations (Matthews, 2013 d). Dans le cas du paquet de réformes de la PAC en 2013, l'article 70 a été appliqué. Son texte est le suivant (sous forme abrégée<sup>25</sup>):

1. Les négociations avec les autres institutions en vue d'obtenir un accord au cours de la procédure législative sont menées conformément au code de conduite établi par la Conférence des présidents.
2. Ces négociations ne sont pas engagées avant l'adoption par la commission compétente (...) d'une décision sur l'ouverture de négociations. Ladite décision détermine le mandat et la composition de l'équipe de négociation. (...) Le mandat est constitué d'un rapport adopté en commission et déposé pour examen ultérieur par le Parlement.
3. L'équipe de négociation est conduite par le rapporteur et présidée par le président de la commission compétente ou par un vice-président désigné par le président. Elle comprend au moins les rapporteurs fictifs de chaque groupe politique.

Comme l'explique Matthews (2013 d), il existe une certaine confusion concernant le rôle de la plénière du Parlement dans l'approbation du mandat des commissions. L'article du règlement dispose que le rapport de la commission sera "déposé pour examen ultérieur par le Parlement", mais n'indique pas spécifiquement quelles mesures seront prises par le Parlement. Ce sujet a fait l'objet de controverses lors de la modification de l'article 70 et des délibérations de la commission des affaires constitutionnelles, responsable de cette modification.

Il ne semble pas non plus exister de consensus sur la fonction et l'utilité de cet article. Certaines personnes interrogées ont indiqué que l'application de cette règle présentait deux avantages: elle offre au Parlement la flexibilité suffisante pour parvenir à un accord en première lecture (comme nous l'avons expliqué plus haut) et une légitimité accrue dans le cadre de son mandat de négociation, les décisions étant adoptées par la plénière et non par la seule commission compétente. La présence de la présidence aux réunions de trilogue (voir chapitre 5) a également été considérée comme un élément positif des articles 70 et 70 *bis*.

D'autres personnes interrogées estimaient que l'effet de cet article représentait une étape supplémentaire dans un processus déjà très complexe. Matthews (2013 d) indique par ailleurs que la participation de la plénière risque de rendre la procédure trop lourde, neutralisant les avantages de l'accord en première lecture que sont l'efficacité et la rapidité.

D'autres craignaient que le pouvoir décisionnel soit retiré aux commissions, au profit de la plénière.

Enfin, les articles 70 et 70 *bis* donnent à la plénière la possibilité de contester la position adoptée en commission, des modifications pouvant être apportées par des commissions qui n'étaient pas associées (ou qui ne l'étaient pas dans une mesure suffisante) au processus décisionnel de la COMAGRI. Nous évaluons ci-après la mesure dans laquelle cela a été le cas lors de l'adoption du mandat de négociation du Parlement concernant les quatre règlements de réforme de la PAC.

---

<sup>25</sup> Ce résumé de l'article 70 provient de Matthews (2013).

### 4.3.2 Les différences entre les votes au sein de la COMAGRI et en plénière

La période écoulée entre le vote de la COMAGRI en janvier 2013 et le vote en plénière en mars 2013 a été très intense en ce qui concerne la mobilisation de la société civile et les mesures visant à influencer le vote en plénière. Par exemple, une plateforme de la société civile sur les questions environnementales a lancé plusieurs initiatives visant à faire pression sur les députés au Parlement européen, y compris: une lettre ouverte lignée par plus de 276 organisations de la société civile en Europe; une initiative en ligne dans 8 pays, qui aurait été suivie par 86 000 personnes et donné lieu à plus de 1,2 million de courriels envoyés aux députés des circonscriptions concernées. Les militants pour la protection de l'environnement se sont efforcés d'appliquer au secteur agricole la stratégie utilisée dans le secteur de la pêche en amont de votes importants en plénière; dans le cadre de la réforme de la politique de la pêche, cette stratégie avait permis une victoire qui a surpris par son ampleur lors du vote en plénière le 6 février 2013, menant à une interdiction de la surpêche<sup>26</sup> (Roederer-Rynning, 2014).

Un nombre relativement élevé d'amendements supplémentaires ont été déposés entre le vote de la COMAGRI en janvier et le vote en plénière. Une semaine avant le vote en plénière, les députés se trouvaient confrontés à la perspective d'un vote sur 1 055 amendements, y compris les 783 amendements déposés automatiquement au nom de la COMAGRI à l'issue du vote en commission en janvier, auxquels s'ajoutent 272 amendements supplémentaires déposés par des groupes politiques ou des groupes d'au moins quarante députés, comme l'indique le tableau 8 (Roederer-Rynning, 2014).

Les résultats du vote en plénière du 13 mars 2013 étaient différents selon les dossiers concernés. En ce qui concerne les votes relatifs aux propositions générales de décision, la majorité la plus large a été enregistrée lors du vote sur le développement rural (556 voix pour, 95 voix contre). Les votes concernant le règlement horizontal (472 voix pour, 172 voix contre) et les paiements directs (427 voix pour, 224 voix contre) ont fait l'objet d'une opposition plus importante. Le règlement OCM a été le plus fortement contesté (375 voix pour, 277 voix contre) (Roederer-Rynning, 2014). Une analyse plus approfondie du cas particulier du règlement OCM est présentée dans la partie 6.5 et dans l'encadré 8, plus loin.

L'analyse des amendements (Ferto et Kovacs, 2014) révèle que 96,4 % des amendements adoptés par la COMAGRI ont été soutenus par la plénière. Ce chiffre s'élève à 89,2 % dans le cas du règlement relatif aux paiements directs, à 99,8 % dans le cas du règlement OCM, à 98 % dans le cas du Feader et à 90,5 % dans le cas du règlement horizontal. Par conséquent, la grande majorité des résultats du vote au sein de la COMAGRI en janvier a été confirmée par le vote en plénière.

---

<sup>26</sup> En plénière, le Parlement a non seulement défini des lignes rouges claires en matière de surpêche, mais il a également adopté des mesures supplémentaires renforçant l'interdiction au-delà des règles proposées par la commission compétente (<http://cfp-reformwatch.eu/fr/2013/02/parliament-adopts-cfp-reform-position-with-strong-majority/>).

**Tableau 8: amendements déposés concernant le rapport de la commission sur la réforme de la PAC après 2013, vote en plénière du 13 mars 2013<sup>27</sup>**

	(1) Amendements déposés en commission (Am) automatiquement déposés en plénière	(2) Am supplémentaires déposés en plénière par des groupes politiques ou par plus de 40 députés*	(2a) Nombre d'Am (2) adoptés	(2b) Nombre d'Am (2) rejetés	(6) VAN
<b>Règlement relatif aux paiements directs</b>	98	88 (90 %)	4	66	63
<b>Règlement horizontal</b>	194	22 (11 %)	3	18	34
<b>Développement rural</b>	142	36 (25 %)	10	22	30
<b>OCM</b>	349	126 (36 %)	3	86	108
<b>Total</b>	783	272	20	192	235

**Source:** données tirées de Roederer-Rynning (2014).

**VAN - vote par appel nominal:** vote organisé pour des questions importantes ou sensibles, à la demande d'au moins 40 députés (article 167 du règlement du Parlement). Environ un tiers des votes du Parlement sont des votes par appel nominal. Contrairement au vote à main levée ou au vote électronique standard, ces votes sont enregistrés et les voix peuvent être reliées aux députés qui les ont exprimées. C'est pourquoi les votes par appel nominal ont produit des données utiles permettant d'analyser les votes au sein du Parlement et la cohésion au sein des groupes politiques. Des groupes de députés demandent des votes par appel nominal pour différentes raisons (voir Corbett *et al.*, 2000, pour une analyse de celles-ci). Lorsqu'un vote à main levée est demandé pour des raisons stratégiques, les votes des députés peuvent être très différents de ceux qui sont exprimés dans le cadre d'autres types de vote. Cependant, comme le soulignent Hix, Noury et Roland (2006) et beaucoup d'autres, indépendamment des raisons stratégiques pour lesquelles un vote par appel nominal peut être demandé, il est raisonnable de supposer que ce type de vote est utilisé pour les décisions les plus importantes (Olper, 2014).

<sup>27</sup> Une version plus complète de ce tableau est présentée dans Roederer-Rynning (2014).



Les entretiens menés font cependant apparaître différentes interprétations des changements observés entre le vote au sein de la COMAGRI et le vote en plénière. Près de 40 % des personnes interrogées estimaient que ces changements étaient "insignifiants" (ou marginaux), tandis que 50 % d'entre elles estimaient qu'ils étaient suffisamment importants pour démontrer l'importance du vote en plénière.

**Tableau 9: différences entre le vote au sein de la COMAGRI en janvier 2013 et le vote en plénière en mars 2013**

Différences entre le vote au sein de la COMAGRI en janvier 2013 et le vote en plénière en mars 2013 (Taux de réponse = 66 %)	Pourcentage de réponses
A. Les différences sont insignifiantes, la plénière a simplement approuvé le vote au sein de la COMAGRI	39 %
B. Les différences sont suffisamment importantes pour démontrer que le Parlement est opérationnel et que le vote en plénière a une importance	50 %
C. Les différences reflètent les préférences individuelles de certains députés, qui ont exprimé un vote différent en commission et en plénière afin de défendre certains intérêts nationaux	11 %

Une raison de l'importance du vote en plénière, c'est-à-dire de l'influence qu'il a eue sur la situation, est liée à l'effet des votes de députés visant à défendre des intérêts nationaux ou régionaux spécifiques, notamment en ce qui concerne les questions pour lesquelles ont été organisés des votes par appel nominal<sup>28</sup>. Cette observation correspond aux conclusions de Votewatch (2013), selon lesquelles certaines délégations nationales (en particulier celles de France et des pays scandinaves) ont voté suivant les frontières nationales sur les questions liées à l'agriculture, indépendamment de leur affiliation politique. Selon Votewatch, l'agriculture demeure le seul domaine dans lequel la cohésion des votes au sein des partis et au-delà des frontières nationales n'a pas augmenté au cours de la législature 2009-2014. Les études montrent que les questions liées à une quantité significative de redistributions entre pays (ce qui est le cas de la PAC) tendent à accroître la propension des députés à voter suivant les frontières nationales (Faas, 2003; Hix, Noury et Roland, 2006).

C'est également à cette conclusion que parvient l'analyse spécifique menée par Olper (2014) concernant le vote en plénière sur l'OCM. En examinant les 83 votes par appel nominal organisés sur ce dossier, Olper (2014) démontre que la cohésion nationale était plus souvent respectée que la cohésion politique, notamment en ce qui concerne les grands pays tels que l'Espagne, l'Italie et la France<sup>29</sup>. L'analyse des votes des groupes politiques et des députés concernant l'OCM est approfondie dans l'encadré 8.

<sup>28</sup> Comme nous l'avons expliqué plus haut, les votes par appel nominal sont enregistrés et publiquement accessibles, ce qui signifie que les députés peuvent avoir souhaité voter différemment sur certaines de ces questions pour des raisons électorales.

<sup>29</sup> Olper (2014) conclut également que l'Allemagne constitue une exception à cette règle, puisqu'elle affiche un niveau très faible de cohésion nationale dans le cadre du vote sur l'OCM.

### Encadré 8: vote des députés et des groupes concernant l'OCM lors de la plénière de mars 2013

Dans son analyse du vote des députés concernant l'OCM (sur la base des 83 votes par appel nominal organisés pour ce dossier), Olper (2014) dégage les résultats suivants:

**Sur les 83 amendements** pour lesquels un vote par appel nominal a été organisé, 31 (37 %) ont été déposés par la COMAGRI, 22 (27 %) par des groupes de plus de 40 députés, 14 (17 %) par l'ADLE, 7 (8 %) par le groupe GUE/NGL, 5 (6 %) par le groupe CRE et 4 (5 %) par le groupe Verts/ALE. Les 31 amendements de la COMAGRI ont été adoptés à 97 %, ce qui signifie qu'un seul VAN n'a pas donné lieu à une majorité lors du vote en plénière du Parlement. Cela n'est guère surprenant: en effet, lorsqu'un amendement est adopté à la majorité en commission, il est très probable qu'il rencontrera la même majorité en plénière.

En ce qui concerne les **demandes de votes par appel nominal**, le groupe le plus actif était le groupe Verts/ALE, qui était à l'origine de 55 % de toutes les demandes, suivi du groupe CRE (19 %) et du PPE (17 %).

Pour ce qui est des **sujets** faisant l'objet de votes par appel nominal, 73 % d'entre eux étaient liés à la première partie (dispositions d'introduction) et à la deuxième partie (marché intérieur) du règlement. Les votes restants portaient sur la troisième partie (17 % des votes, cette partie concernant le commerce avec les pays tiers), la quatrième partie (6 %, concernant les règles de concurrence) et la cinquième partie (5 %, contenant des dispositions générales).

En ce qui concerne les **majorités formées** dans le cadre des votes par appel nominal, les tendances de vote concernant l'OCM semblent ignorer la propension traditionnelle des groupes politiques à former des majorités suivant un axe gauche-droite (Hix, Noury et Roland, 2006). En fait, concernant l'OCM, les votes du groupe des Verts ont plus souvent été alignés avec ceux du groupe GUE/NGL, idéologiquement plus proche. À la droite du spectre politique, les votes du groupe ELD ont plus souvent été alignés avec ceux du PPE et même du groupe S&D qu'avec ceux du groupe CRE, idéologiquement plus proche. De manière générale, la coalition qui a remporté le plus de votes a été la majorité formée par le PPE et le groupe S&D. Enfin, l'analyse révèle que les partis de droite ont formé des coalitions plus fréquemment que les partis de gauche, ce qui semble indiquer que les intérêts agricoles sont plus souvent représentés par des partis de centre droit.

**Source:** Olper (2014).

Selon nous, et sur la base des entretiens menés, la meilleure manière de résumer les différentes interprétations de la situation serait de souligner que les changements apportés par la plénière étaient relativement mineurs, mais tout de même significatifs et, dans certains cas, décisifs pour le mandat de négociation du Parlement. Par exemple, le vote en plénière a donné lieu aux changements suivants par rapport à la position de la COMAGRI:

- Interdiction définitive des dispositions de double financement.
- Rétablissement partiel du modèle de verdissement de la Commission afin de modifier ou de remplacer en partie les dispositions proposées par la COMAGRI concernant les agriculteurs considérés automatiquement comme "verts".
- Rétablissement partiel des exigences de conditionnalité<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Le vote en plénière n'a cependant pas rétabli la compatibilité avec: la directive-cadre sur l'eau – la proposition en ce sens a perdu le vote de 9 voix seulement; la protection des zones humides et des sols riches en carbone; et, ce qui a surpris les analystes, les directives "Oiseaux" et "Habitat". La plénière était initialement favorable à un soutien additionnel du programme relatif à l'indicateur de haute valeur naturelle, mais cette mesure a été rejetée à l'issue d'un contrôle électronique, comme cela était arrivé au sein de la COMAGRI en janvier (Roederer-Rynning, 2014).

Du point de vue de la protection de l'environnement, le vote en plénière concernant la réforme de la PAC n'était pas comparable au raz-de-marée vert observé un mois plus tôt lors du vote en plénière sur la réforme de la pêche (décevant les attentes de certains acteurs).

Une question importante qu'il convient de soulever dans ce contexte est celle de savoir s'il est même raisonnable de s'attendre à des changements à l'issue des votes en plénière. Certaines des personnes interrogées ont indiqué que les changements sont révélateurs de dysfonctionnements dans le processus décisionnel interne du Parlement, tandis que d'autres ont affirmé le contraire. Un groupe tendait en particulier à souligner le fait qu'un parlement opérationnel devrait s'appuyer spécifiquement sur le travail des commissions spécialisées, sans le remettre en question en plénière. Dans cette perspective, si d'importants changements ont lieu en plénière, cela signifie que la commission n'a pas correctement reflété l'opinion majoritaire du Parlement entier.

Un autre groupe de personnes interrogées a exprimé l'avis inverse, affirmant que la plénière aurait dû avoir un rôle beaucoup plus important pour ce qui est de modifier des aspects importants de la décision prise au sein de la COMAGRI en janvier 2013. En ce qui concerne la protection de l'environnement, certains acteurs auraient souhaité que la plénière équilibre le résultat du vote en commission afin de refléter les autres intérêts (non agricoles) représentés au sein du Parlement. Cet avis était partagé, dans une certaine mesure, par certains acteurs de la société civile, qui estimaient avoir plus d'influence sur le vote en plénière, étant donné que la COMAGRI semble, d'après eux, isolée des intérêts non agricoles. Le point de vue des acteurs sur cette question de procédure pourrait avoir été influencé par le résultat du vote. En effet, si la COMAGRI avait produit un rapport plus favorable à l'environnement, ceux qui demandent un rôle plus actif pour la plénière auraient peut-être adopté la position inverse si la plénière avait affaibli le rapport.

#### **4.4 La question cruciale des ressources du Parlement**

Pour conclure ce chapitre concernant la dynamique interne du Parlement, il est important d'aborder la question des ressources et de l'expertise internes dont disposent les députés pour analyser les propositions de la Commission, formuler des propositions alternatives et élaborer leur mandat de négociation concernant les quatre règlements de réforme de la PAC. L'encadré 9 présente un bref aperçu des ressources internes du Parlement.

### **Encadré 9: ressources du Parlement disponibles dans le contexte de la réforme de la PAC en 2013**

Les ressources suivantes en matière de personnel et d'expertise peuvent être recensées:

Les **députés** eux-mêmes et leurs profils respectifs: certains députés sont ou ont été agriculteurs, ont conseillé leur gouvernement sur des questions liées à l'agriculture, ou ont eux-mêmes été ministres de l'agriculture. C'est le cas, par exemple, du président de la COMAGRI, Paolo de Castro, qui a été ministre des politiques agricoles, alimentaires et forestières en Italie (de 1998 à 2000 et de 2006 à 2008), ainsi que de Luis-Manuel Capoulas Santos, rapporteur pour la réforme de la PAC, qui a été ministre de l'agriculture et de la mer (de 1998 à 2002) (voir partie 4.1.1).

Les **assistants et les conseillers** des députés: chaque député(e) s'appuie sur un ou plusieurs assistants pour suivre le travail législatif des commissions au sein desquelles il/elle siège. Chaque groupe politique affecte également un ou deux (ou plus) conseillers politiques à chaque commission parlementaire. Ensemble (conseillers et assistants), ils conseillent et assistent les députés dans leurs fonctions législatives, par exemple pour le travail de préparation en amont du dépôt d'amendements, l'assistance à l'élaboration de rapports, la coordination des réunions des rapporteurs fictifs, etc.

Le **secrétariat de la COMAGRI**: la commission s'appuie sur des membres du personnel non politique pour conseiller ses membres, préparer le travail législatif, organiser les négociations tripartites et les réunions techniques, assurer le suivi des résultats des réunions de trilogie, participer aux débats sur les actes délégués, etc. Dans le cas du paquet de réformes de la PAC en 2013, chacun des quatre règlements a été suivi par un (ou deux, dans le cas des paiements directs) membres du personnel permanent.

**Le département thématique B, chargé des politiques structurelles et de cohésion**: le Parlement dispose de son propre (petit) département de recherche, divisé en domaines thématiques. Le département thématique B mène des recherches (entre autres activités) concernant le domaine de l'agriculture afin de soutenir le travail législatif du Parlement dans son ensemble. Il produit différents types de documents, y compris des notes, des études et des évaluations ex post, qui peuvent être élaborées en interne ou sous-traités à des experts externes comme c'est le cas pour le présent rapport. Il organise par ailleurs des ateliers et des présentations techniques sur des questions liées au travail législatif du Parlement. Dans le contexte de la réforme de la PAC en 2013, le département thématique B a fourni au Parlement un nombre considérable de notes et d'études (voir annexe 5).

La **bibliothèque du Parlement** peut fournir des notes d'information et des bibliographies aux députés.

Les personnes interrogées affirmaient presque à l'unanimité que les ressources actuellement disponibles étaient insuffisantes pour soutenir les nouvelles compétences législatives des députés, à la fois en termes qualitatifs et quantitatifs.

En particulier, les problèmes désignés en matière de ressources<sup>31</sup> concernent: l'effectif de manière générale, le soutien administratif, la difficulté d'examiner les propositions

<sup>31</sup> Il convient également de constater que d'autres facteurs non liés aux ressources ont également été désignés comme entravant et compliquant le travail du Parlement, à savoir les contraintes linguistiques et procédurales. *La langue* joue un rôle essentiel dans le cadre des négociations, et elle a une influence sur la participation (ou non) des membres dans le cadre du processus de réforme de la PAC. Comme l'a indiqué une des personnes interrogées, même les meilleurs services d'interprétation ne sauraient remplacer la capacité des députés à communiquer librement entre eux. L'impossibilité ou la difficulté de communiquer affecte la motivation des

législatives sur la base d'éléments concrets, la disponibilité d'expertise et de connaissances spécifiques concernant certains dossiers, et le manque d'expérience du travail avec les différents organes du Parlement.

Du point de vue quantitatif, les entretiens n'ont révélé aucun consensus selon lequel une simple augmentation des ressources disponibles suffirait à améliorer la capacité de colégislation du Parlement sur ces dossiers techniques importants. Il n'existait pas non plus de consensus clair sur le niveau optimal de ressources dans une situation idéale.

De nombreuses personnes interrogées reconnaissent cependant que les ressources dont disposait le Parlement étaient très limitées, et qu'elles représentaient un important facteur de pression pendant le processus. Évoquons à titre d'illustration le fait que L.-M. Capoulas Santos n'a pu s'appuyer que sur un seul assistant (en plus des trois membres permanents du personnel du secrétariat de la COMAGRI et du soutien apporté par deux membres du personnel du département thématique B) pour élaborer ses deux rapports, ou le fait que l'assistant parlementaire de M. Dantin et le conseiller politique du Parlement ont traité 2 000 amendements concernant le dossier sur l'OCM.

Du point de vue qualitatif, les personnes interrogées s'accordaient largement à dire que les membres de la COMAGRI ne possédaient pas l'expertise technique nécessaire pour faire face au volume et à la complexité considérables de la législation, même si cela n'a pas nui à sa capacité générale à atteindre une position politique forte (par opposition à sa capacité à traiter certaines des questions les plus techniques). Les personnes interrogées ont soulevé quelques questions spécifiques à ce sujet:

- La COMAGRI est certainement capable de prendre en considération la dimension politique de la législation et de parvenir à un accord sur des décisions politiques générales, tandis qu'elle n'est parfois pas suffisamment préparée et équipée pour faire face à des questions techniques<sup>32</sup>.
- L'incapacité de la COMAGRI à mener une étude des propositions législatives indépendante et basée sur des éléments concrets, ou des analyses d'impact pour certains scénarios d'action, avant d'entamer l'élaboration de rapports ou le dépôt d'amendements, a été considérée par certaines des personnes interrogées comme une contrainte. La disponibilité d'une expertise scientifique aurait aidé la COMAGRI à tester différents scénarios d'action proposés et créer un projet alternatif fort.

Les personnes interrogées ont cependant souvent exprimé une certaine prudence. Une résolution du "problème de ressources" du Parlement risquerait de transférer les pouvoirs des membres de la COMAGRI aux experts, ce qui serait en totale opposition à l'objectif de la procédure de codécision, à savoir de faire entrer les citoyens et leurs représentants dans le débat. Si nos députés au Parlement européen ne sont pas en mesure de comprendre les détails de la législation de l'Union, cela peut remettre en question la compétence de nos représentants, mais également, à un niveau plus fondamental, cela soulève la question de la complexité de la législation de l'Union et du pouvoir dont disposent les "experts" sur celle-ci.

---

députés et leur participation aux négociations, ce qui se répercute inévitablement sur la dynamique interne de la COMAGRI et, en fin de compte, sur les résultats qu'elles produit. Des *contraintes procédurales* ont également été repérées, par exemple le fait que toutes les traductions officielles des amendements doivent être diffusées avant de pouvoir être débattues au sein de la COMAGRI, ou la difficulté de trouver des créneaux horaires pour les réunions des rapporteurs fictifs; ces facteurs contribuent à la complexité et à la longue durée du processus interne qui s'est déroulé d'octobre 2011 à janvier 2013.

<sup>32</sup> À l'exception du dossier sur l'OCM, concernant lequel les personnes interrogées semblent s'accorder à dire que la COMAGRI (et le rapporteur en particulier) a démontré ses compétences en matière politique et technique.

Enfin, la question des ressources du Parlement européen doit également être abordée d'un point de vue interinstitutionnel. Un colégislateur a-t-il la maîtrise complète de ses pouvoirs s'il ne dispose pas d'une expertise interne indépendante suffisante?

Il nous faut à ce stade soulever deux questions importantes. La première est de savoir si le Parlement a pour vocation de posséder les mêmes capacités que le Conseil, au vu de la nature intrinsèquement politique de ce premier par rapport à la nature plus administrative de ce dernier. En tant qu'institution politique, le Parlement ne remplit pas la même fonction que le Conseil, qui joue un rôle plus administratif en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation adoptée. La nature politique du Parlement et sa capacité à se concentrer sur les questions politiques peuvent également représenter un avantage pour le processus dans son ensemble: le Parlement peut être considéré comme ayant une vue plus globale des grands enjeux, plutôt que de se concentrer sur les détails techniques de chaque mesure. Le débat relatif aux ressources dont dispose le Parlement doit donc prendre en considération ces différences ainsi que les avantages apportés par les différentes fonctions institutionnelles au processus décisionnel et aux résultats obtenus.

La deuxième question est de savoir si la solution optimale, d'un point de vue institutionnel, est pour le Parlement de s'appuyer dans une large mesure sur des informations fournies par la Commission. Cette question porte à la fois sur l'utilisation stratégique potentielle de l'information dans le cadre des négociations finales et la nécessité d'éviter une duplication du travail. Dans ce contexte, certaines personnes interrogées ont indiqué que la Commission n'a pas toujours fourni en temps et en heure au Parlement les éléments dont celui-ci avait besoin (par exemple des simulations de politiques particulières visant à tester certains scénarios alternatifs), ou que les informations fournies étaient partiales et favorisaient le programme politique de la Commission elle-même (voir chapitre 5).

## 4.5 Synthèse et conclusions

L'analyse présentée ci-dessus permet de dégager plusieurs conclusions concernant la dynamique interne du Parlement.

- L'élargissement de la procédure de codécision semble avoir eu peu d'incidences sur la composition de la COMAGRI. La grande majorité des membres de la COMAGRI sont issus du PPE (environ 38 %) et du groupe S&D (environ 25 %); tous les autres groupes représentent moins de 10 % de la commission, comme lors des législatures précédentes. D'après une étude, 31 % des membres titulaires de la COMAGRI ont fait partie de coopératives ou de syndicats d'exploitants agricoles, ont été exploitants agricoles ou ont été propriétaires d'exploitations agricoles. De plus, 24 % des membres de la COMAGRI ont occupé un poste ministériel ou un autre poste dans la fonction publique dans le domaine de l'agriculture ou possédaient une expertise particulière dans ce domaine. Aucun élément probant ne vient démontrer que la situation a profondément évolué. Les entretiens que nous avons menés ont également confirmé que le renforcement des pouvoirs lié à l'élargissement de la procédure de codécision n'a eu que peu d'effets, voire aucun, sur la composition de la commission.
- La répartition des tâches d'élaboration de rapports au sein de la COMAGRI a reflété la majorité politique au sein de la commission (et de la plénière). La décision de concentrer deux rapports entre les mains d'un seul rapporteur a été controversée: d'un côté, elle surcharge de travail l'un des acteurs clés du Parlement pour cette réforme, mais de l'autre côté, elle lui donne une vue d'ensemble de questions liées à la fois au règlement relatif aux paiements directs et au règlement relatif au

développement rural, cette vue d'ensemble étant importante pour garantir la cohérence législative.

- Le débat au sein du Parlement a largement été dominé par les deux plus grands groupes politiques (le PPE et le groupe S&D): le PPE contrôlait la commission des budgets et la COMAGRI par l'intermédiaire de mandats croisés de rapporteurs, et le groupe S&D contrôlait la commission ENVI par l'intermédiaire des mandats de rapporteurs de cette commission, comme l'indique le tableau 7.
- Les groupes politiques ont été confrontés à d'importants clivages internes au cours de ce processus. Les divisions au sein des groupes suivant les frontières nationales, et entre les nouveaux et les anciens États membres, ont ajouté à la complexité du processus de décision interne du Parlement. Ces divisions internes se sont faites plus visibles avec l'élargissement de la procédure de codécision, en raison du renforcement des responsabilités liées à la législation contraignante et à la nécessité de parvenir à une position commune cohérente au sein de la COMAGRI.
- L'augmentation de la charge de travail résultant de l'élargissement de la procédure de codécision (et des 8 000 amendements déposés) a donné lieu à un niveau de consensus supérieur. Tandis que la procédure de consultation laissait plus de marge pour accueillir des pistes politiques divergentes dans le même texte, la procédure de codécision a obligé les groupes politiques à adopter une position commune cohérente. Le fait que la COMAGRI ait été en mesure de parvenir à un accord en janvier 2013 est en grande partie dû à sa capacité à surmonter les clivages existant au sein des groupes politiques et entre eux, ainsi qu'à réduire le nombre d'amendements, passant de 8 000 à 279 amendements de compromis.
- Lors de l'évaluation de la nature de l'influence de la COMAGRI sur la réforme de la PAC, nous avons observé que, de manière générale, la COMAGRI demandait un niveau de réforme moins important que la Commission, même si cette observation ne peut être généralisée à tous les domaines d'action. Cette préférence pour le statu quo était particulièrement visible en ce qui concerne le volet environnemental de la nouvelle PAC, qui s'est avéré être l'un des dossiers les plus controversés de la réforme.
- L'augmentation de la charge de travail – qui reflète une augmentation de l'activité législative – peut être liée à la volonté de la part des députés de laisser leur empreinte sur cette première réforme de la PAC dans le cadre de la procédure de codécision, mais elle est également liée à la facilité technologique offerte par le système AT4AM de dépôt d'amendements.
- Les commissions saisies pour avis ont eu une influence marginale (principalement en raison de l'application de la procédure par défaut – voir plus haut). La commission ENVI a été la plus active (ayant déposé le plus grand nombre d'amendements), tandis que la commission DEVE a enregistré le plus grand nombre d'amendements adoptés par la COMAGRI. Les relations entre la COMAGRI et la commission ENVI ont été tendues tout au long de la phase de traitement, principalement en raison de la prédisposition naturelle de cette dernière à légiférer sur les questions environnementales, qui étaient au cœur de cette réforme. Le dispositif pratique permettant au rapporteur de la commission ENVI de participer aux réunions des rapporteurs fictifs de la COMAGRI n'a pas eu d'effets significatifs sur le résultat final.
- Les différences qui ont émergé à l'issue du vote en plénière étaient faibles, mais décisives, bien qu'insuffisantes pour certains acteurs (principalement dans le domaine de l'environnement), qui auraient souhaité assister à un renversement de tendance

semblable à celui qui a eu lieu lors de la réforme de la politique de la pêche. La question de savoir si la plénière devrait ou non remettre en question la position d'une commission est sujette à interprétation. Certains affirment que la plénière devrait jouer un rôle plus important, tandis que d'autres soulignent le fait qu'un parlement opérationnel devrait s'appuyer sur le travail des commissions spécialisées compétentes.

- Lors du vote en plénière, la cohésion nationale a parfois été plus forte que la cohésion politique, notamment lors de votes stratégiques par appel nominal (par exemple sur le dossier concernant l'OCM). De manière générale, l'agriculture représente le seul domaine dans lequel la cohésion politique n'a pas augmenté depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et dans lequel la cohésion nationale demeure importante.
- Les articles 70 et 70 *bis* ont permis au Parlement d'aborder les négociations avec le Conseil sur des bases solides, avec l'appui de la plénière. Ils ont aussi permis au Parlement de se maintenir sur la voie d'un accord en première lecture, ce qui aurait été impossible (étant donné la contrainte temporelle imposée par le CFP) sans ces nouveaux articles. Leur application a également été décrite comme une étape supplémentaire dans un processus déjà complexe, qui pourrait neutraliser les gains d'efficacité que permet un accord en première lecture.
- L'augmentation de la charge de travail et des responsabilités liée à l'élargissement de la procédure de codécision a également mis en lumière les limites de la COMAGRI en matière d'expertise et de ressources disponibles pour prendre en charge l'intégralité de la législation, notamment en ce qui concerne les parties les plus techniques des textes. Ces limites en matière de ressources n'ont pas nui à la capacité de la COMAGRI à aborder les aspects politiques du paquet de réformes de la PAC. Il existe un consensus selon lequel les ressources du Parlement devraient être adaptées à ses nouvelles fonctions législatives, mais aucun consensus concernant la manière précise d'accroître ces ressources. Le débat sur les ressources doit également être analysé en prenant en considération la nature du Parlement en tant qu'institution politique, par opposition au Conseil, qui est un organe plutôt administratif, et la vocation de la Commission à fournir une expertise et des informations à l'échelle de l'Union.

## **5. LE PARLEMENT ET LES NÉGOCIATIONS EN TRILOGUES**

Une fois que les mandats de négociations respectifs du Parlement et du Conseil ont été adoptés en mars 2013 (voir le tableau 10 et l'annexe 2 pour une vue d'ensemble), les colégislateurs ont entamé les négociations en vue de l'adoption d'une version commune des règlements de réforme de la PAC.

Dans cette partie nous analysons la manière dont la dynamique interinstitutionnelle a changé avec l'élargissement de la procédure de codécision, notamment lors de la "phase de négociation" menée d'avril 2013 à septembre 2013 (voir encadré 2). Nous analysons la manière dont s'est développée la méthode de travail entre tous les acteurs participant au processus de réforme: les négociateurs clés, leurs équipes et les acteurs de la société civile. Nous évaluons l'influence du Parlement sur les deux autres institutions concernées, et déterminons quelles coalitions ont le mieux réussi à modifier ou à préserver les propositions originales de la Commission.

**Tableau 10: Tableau récapitulatif des principales positions institutionnelles - Partie I<sup>33</sup>**

Dossier/Sujet	Commission	Conseil	PE	Règlement définitif
<b>PD - Discipline financière</b>	S'applique uniquement aux paiements supérieurs à 5 000 euros	S'applique uniquement aux paiements supérieurs à 2 000 euros	Même position que la Commission	S'applique uniquement aux paiements supérieurs à 2 000 euros
<b>PD - Agriculteurs actifs</b>	Les États membres doivent élaborer une liste négative obligatoire des entités non agricoles ne pouvant bénéficier de PD	Les États membres élaborent cette liste de manière facultative	Même position que la Commission	Liste obligatoire excluant certains types d'activité des PD
<b>PD - Plafonnement et dégressivité</b>	Plafonnement (à 300 000 euros) et dégressivité (à 150 000 euros) obligatoires	Plafonnement et dégressivité facultatifs	Même position que la Commission	Réduction obligatoire d'au moins 5 % des paiements supérieurs à 150 000, voire plus sur une base facultative
<b>PD - Flexibilité entre les piliers</b>	Jusqu'à 10 % de P1 vers P2 et 5 % de P2 vers P1 (pour certains États membres <sup>34</sup> )	Jusqu'à 15 % de P1 vers P2 et jusqu'à 25 % de P2 vers P1 (pour certains États membres) et jusqu'à 15 % pour d'autres États membres	Jusqu'à 15 % de P1 vers P2 et 10 % de P2 vers P1 (pour certains États membres)	Jusqu'à 15 % de P1 vers P2 et jusqu'à 25 % de P2 vers P1 (pour certains États membres) et jusqu'à 15 % pour d'autres États membres
<b>PD - Convergence interne</b>	Valeur unitaire uniforme pour les droits au paiement à l'horizon 2019	Même position que la Commission + augmentation de 1/3 pour les paiements dont la valeur unitaire en 2014 est inférieure à 90 % de la valeur unitaire nationale ou régionale	Même position que la Commission, avec la possibilité de s'écarter de 20 % de cette valeur; les niveaux de 2019 ne peuvent dépasser les niveaux de 2014 de plus de 30 %	Les agriculteurs recevant moins de 90 % de la moyenne nationale voient leur paiement augmenter d'au moins 1/3 de la différence entre leur paiement actuel et le seuil de 90 %. Tous les agriculteurs reçoivent au moins 60 % de la moyenne nationale ou régionale. Les États membres peuvent limiter les pertes individuelles jusqu'à

<sup>33</sup> Source: Ferto et Kovacs (2014). Pour plus de précisions, voir l'annexe 2.

<sup>34</sup> Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède

Dossier/Sujet	Commission	Conseil	PE	Règlement définitif
				30 %
<b>PD - Convergence externe</b>	Les États membres dont les PD sont inférieurs à 90 % de la moyenne devront réduire l'écart de 1/3 à l'horizon 2020	Les États membres dont les PD sont inférieurs à la moyenne devront réduire l'écart de 1/3 à l'horizon 2020. Tous les États membres devront atteindre au moins 196 euros par hectare	Aucun État membre ne devrait recevoir moins de 65 % de la moyenne de l'Union. Dans les États membres dont les DP sont inférieurs à 70 % de la moyenne de l'Union, cet écart devra être réduit de 30 % (etc.)	Tous les États membres devront atteindre un niveau d'au moins 196 euros par hectare en 2020

**Tableau 10: Tableau récapitulatif des principales positions institutionnelles - Partie I (suite)**

Dossier/Sujet	Commission	Conseil	PE	Règlement définitif
<b>PD - Diversification des cultures</b>	3 cultures sur les terrains de plus de 3 hectares: aucune culture ne doit occuper plus de 70 % des terres ni moins de 5 %.	2 cultures sur les terrains de 10 à 30 hectares; au-delà de 30 hectares, au moins 3 cultures. Aucune culture ne doit occuper plus de 75 % des terres arables, et les deux principales cultures doivent en occuper moins de 95 %	2 cultures sur les terrains de 10 à 30 hectares + aucune culture ne doit occuper plus de 80 % des terres; au-delà de 30 hectares, au moins 3 cultures + la culture principale ne doit pas occuper plus de 75 % des terres + les deux principales cultures doivent occuper moins de 95 % des terres	Les terres arables de moins de 10 hectares ne sont pas concernées par cette mesure; 2 cultures sur les terres agricoles de 10 à 30 hectares. 3 cultures doivent être entretenues sur les terrains d'une taille supérieure à 30 hectares. Aucune culture ne doit occuper plus de 75 % des terres arables + les deux principales cultures doivent en occuper moins de 95 %
<b>PD - Pâturages</b>	Application à l'échelle des exploitations, et les	Application à l'échelle nationale, régionale ou sous régionale, et	Application à l'échelle nationale, régionale ou sous régionale, et	Application à l'échelle nationale, régionale ou sous régionale, et

<b>permanents</b>	pâturages permanents ne font pas partie des prairies naturelles	les pâturages permanents ne font pas partie des prairies naturelles	les pâturages permanents font partie des prairies naturelles	les pâturages permanents font partie des prairies naturelles
<b>PD - SIE</b>	Les SIE doivent occuper au moins 7 % de la SAU	Les SIE doivent occuper au moins 5 % de la SAU au-delà de 15 hectares, cette proportion devant atteindre 7 % à partir de 2018	Les SIE doivent occuper 3 % de la SAU – lorsque les terres arables occupent plus de 10 hectares –, cette proportion devant atteindre 5 % à partir de 2016 et 7 % à partir de 2018	Les SIE doivent occuper 5 % des terres arables des exploitations de plus de 15 hectares. Ce seuil de 5 % sera par la suite augmenté jusqu'à 7 %
<b>PD - Jeunes agriculteurs</b>	Obligatoire, jusqu'à 2 % du plafond national	Facultatif, jusqu'à 2 % du plafond national	Obligatoire, à 2 % du plafond national	Obligatoire, jusqu'à 2 % du plafond national
<b>PD - Soutien couplé facultatif</b>	Jusqu'à 10 % pour le RPUS et 5 % pour les autres régimes; liste courte de produits	Jusqu'à 7 %; jusqu'à 12 % pour le RPUS et les États membres ayant appliqué plus de 5 % entre 2010 et 2013; plus de 12 % pour les États membres ayant appliqué plus de 10 % entre 2010 et 2013; produits de l'annexe 1;	Jusqu'à 15 % du plafond national; liste courte de produits;	8 % du plafond annuel national + 2 % pour les protéagineux; ou 13 % plus 2 % pour les protéagineux dans le cas du RPUS; liste courte de produits.
<b>PD - Régime des petits agriculteurs</b>	Obligatoire de 500 euros à 1 000 euros	Facultatif de 500 euros à 1 000 euros	Facultatif, minimum 500 euros et jusqu'à 1 500 euros	Facultatif, paiement d'une somme forfaitaire d'au moins 500 euros et de 1 250 euros au maximum
<b>Feeder-Double financement</b>	Paiements pour les exigences allant au-delà des mesures de verdissement - aucun double financement	Double financement explicitement autorisé	Possibilité de refuser les mesures du P2 contribuant à l'objectif de verdissement - aucun double financement	Paiements pour les exigences allant au-delà du verdissement + les États membres veillent à ce qu'aucun double paiement ne soit accordé entre le P1 et le P2
<b>Feeder-Allocation des paiements liés à l'environnement</b>	S/o	0 % du budget pour le DR au début, 25 % du budget pour le DR consacrés au changement climatique dans la proposition de compromis de Luxembourg	Initialement, 25 % du budget pour le DR consacrés au changement climatique; 30 % du budget consacrés au changement climatique et aux autres mesures de protection de l'environnement dans la proposition de compromis de	30 % pour le changement climatique et les autres mesures de protection de l'environnement

Luxembourg

**Tableau 10: Tableau récapitulatif des principales positions institutionnelles - Partie II**

Dossier/Sujet	Commission	Conseil	PE	Règlement définitif
<b>OCM - Restitutions à l'exportation</b>	Utilisées pour protéger la participation de l'Union dans le commerce international, et non uniquement comme instrument de gestion de crise - Aucun plafond budgétaire fixé	Même position que la Commission	Les restitutions à l'exportation doivent être utilisées comme un instrument de gestion de crise et le poste budgétaire correspondant doit être fixé à zéro	Les restitutions à l'exportation doivent être utilisées comme un instrument de gestion de crise et le poste budgétaire correspondant doit être fixé à zéro
<b>OCM - Intervention publique</b>	Uniquement pour une liste spécifique de produits (voir annexe)	Même position que la Commission	Liste de la CE + blé dur et sorgho	Liste de la CE + blé dur
<b>OCM - Organisations de producteurs (OP)</b>	Toutes les OP doivent être reconnues et ne peuvent occuper une position dominante	Les OP peuvent être reconnues (aucune obligation) et peuvent occuper une position dominante sur le marché	Toutes les OP doivent être reconnues et peuvent occuper une position dominante	Les OP peuvent être reconnues par les États membres (aucune obligation) et peuvent occuper une position dominante sur le marché
<b>OCM - Quotas applicables au sucre</b>	Jusqu'en 2015	Jusqu'en 2017	Jusqu'à la fin de la campagne agricole 2019/2020	Jusqu'en 2017
<b>OCM - Droits de plantation pour le vin (DPV)</b>	Régime de transition jusqu'au 31.12.2015 (fin des DPV) avec une possibilité pour les États membres de prolonger jusqu'au 31.12.2018; aucun nouveau système après	Régime de transition jusqu'au 31.12.2018 (fin des DPV); mise en place d'un nouveau système d'autorisation pour le vin du 1.1.2019 au 31.12.2024	Régime de transition jusqu'à la fin de la campagne agricole 2029/2030	Régime de transition jusqu'au 31.12.2015 (fin des DPV); mise en place d'un nouveau système d'autorisation pour le vin du 1.1.2016 au 31.12.2030

	cette date			
<b>RHZ - Double financement</b>	Les mesures de DR ne peuvent être financées par un autre budget	Les mesures liées au domaine de l'agriculture peuvent faire l'objet d'un double financement	Même position que la Commission	Exclusion du double financement
<b>RHZ - Sanctions en cas de non-respect des mesures de verdissement</b>	Aucun plafonnement des réductions du paiement de base à la suite de sanctions	Plafonnement à 25 % des réductions du paiement de base	Aucune réduction du paiement de base (sanction maximale = paiement consacré au verdissement)	Possibilité de plafonnement des réductions du paiement de base à 0 % les deux premières années, 20 % la troisième année et 25 % à partir de la quatrième année
<b>RHZ - Transparence</b>	Publication des bénéficiaires mais application d'un seuil – égal au montant du SFS – au-dessous duquel cette mesure n'est pas appliquée	Publication des bénéficiaires mais application d'un seuil – égal au montant du SFS – au-dessous duquel cette mesure n'est pas appliquée	Publication des bénéficiaires – aucun seuil	Publication des bénéficiaires, mais application d'un seuil au-dessous duquel cette mesure n'est pas appliquée, égal au SFS ou à 1 250 euros si le SFS n'est pas appliqué dans l'État membre
<b>RHZ - Conditionnalité</b>	Intégration des directives-cadres sur l'eau et les pesticides et de la norme BCAE 7	Suppression des directives-cadres sur l'eau et les pesticides et de la norme BCAE 7	Suppression des directives-cadres sur l'eau et les pesticides et de la norme BCAE 7	Suppression des directives-cadres sur l'eau et les pesticides et de la norme BCAE 7

## 5.1 Du dialogue au trilogue

Afin de pleinement comprendre le rôle du Parlement européen dans le cadre de la réforme de la PAC en 2013 et la manière dont l'introduction de la procédure de codécision a influencé la dynamique interinstitutionnelle, les relations de travail entre les équipes de négociation et leur personnel doivent également être analysées.

Comme le prévoient les règles relatives à la codécision, le Conseil et le Parlement doivent interagir de manière séquentielle, chacun réagissant aux propositions législatives de l'autre à tour de rôle, afin de parvenir à un accord sur la législation: ces interactions ont lieu dans le cadre de "réunions de trilogue", mises en place pour donner aux différents organes un moyen de parvenir à des compromis de manière informelle (Ragonnaud, 2013). La Commission participe également à ces réunions, son rôle formel étant de faciliter la conclusion d'un accord entre le Parlement et le Conseil.

Dans le cadre de la réforme de la PAC en 2013, la phase de trilogue a suivi un calendrier particulièrement intensif: environ 50 réunions ont en effet eu lieu d'avril 2013 à septembre 2013.

Conformément à la définition de l'article 70, paragraphe 3 du règlement du Parlement, l'équipe de négociation du Parlement se compose du président de la commission, du rapporteur et des rapporteurs fictifs. L'équipe de négociation est conduite par le rapporteur et présidée par le président de la commission compétente ou par un vice-président désigné par le président. Elle comprend au minimum les rapporteurs fictifs de chaque groupe politique. L'équipe de négociation du Conseil se compose de la présidence, assistée par le secrétariat général du Conseil. Les États membres individuels sont représentés par l'intermédiaire de la présidence, et ne participent pas directement aux négociations. La Commission joue un rôle de facilitateur dans ce processus: le négociateur pour la réforme de la PAC était l'un des directeurs généraux adjoints de la DG Agriculture, parfois assisté par un membre du cabinet du commissaire.

Étant donné la longue culture de travail existant entre la Commission et le Conseil (due à leurs 40 ans d'expérience en matière de réforme de la PAC), certaines questions légitimes ont été soulevées concernant la manière dont un troisième acteur s'intégrerait dans le processus et quel rôle il jouerait dans les réunions de trilogue.

La longue relation de travail entre la Commission et le Conseil a été forgée sur des années de négociations et d'apprentissage par la pratique – ce qui manquait à cette première expérience de la codécision –, mais également sur le fait que la Commission elle-même participe aux réunions des comités spéciaux "Agriculture" (CSA), ce qui signifie que ces institutions ont l'habitude de travailler ensemble chaque semaine<sup>35</sup>.

Les entretiens que nous avons menés ont révélé différentes appréciations et différentes descriptions de cette méthode de travail naissante. L'élargissement de la procédure de codécision a fortement renforcé les rapports entre le Parlement et la Commission. Le commissaire s'est rendu dans chaque État membre et est entré directement en contact avec les membres clés de la COMAGRI. La Commission a également fait un effort conscient, selon certaines personnes interrogées, pour partager des informations avec les deux

---

<sup>35</sup> Le CSA se compose de hauts-fonctionnaires dans le domaine de l'agriculture issus des États membres (la plupart d'entre eux étant basés à Bruxelles) et de membres de la Commission. Il se réunit généralement le lundi, <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/agriculture-and-fisheries>.

institutions et pour permettre l'organisation de réunions techniques concernant ses propositions avec les députés et leurs assistants.

Du côté positif, chacun s'accordait à dire qu'une atmosphère constructive existait au sein de l'équipe de négociation du Parlement, mais également entre les équipes techniques des différentes institutions responsables de chaque dossier<sup>36</sup>. Les contacts personnels et informels entre ces équipes étaient considérés comme essentiels au succès du processus de négociation dans son ensemble.

Cependant, une part de l'ancienne culture de travail subsistait, et les interactions entre les équipes de la Commission et du Conseil étaient plus fortes que leurs interactions avec le Parlement. Des allusions ont été faites lors des entretiens à quelques questions supplémentaires dans ce contexte.

En premier lieu, certaines des personnes interrogées ont souligné la nécessité de prendre en considération les différences entre la nature institutionnelle du Conseil et celle du Parlement pour analyser leurs interactions et la manière dont ils se sont préparés pour cette réforme. Le Conseil est de nature plus administrative que le Parlement, qui est une institution intrinsèquement politique. Les États membres sont responsables de l'adoption de la législation, mais également de veiller à ce qu'il soit possible de l'appliquer sur le terrain, ce qui nécessite la réalisation d'une analyse et d'une évaluation des incidences approfondies pour chacune des mesures proposées.

Deuxièmement, de nombreuses personnes interrogées ont évoqué la composition des équipes de négociation et le rôle des négociateurs. En particulier, certaines personnes interrogées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement, ont fait part de leur préoccupation concernant la différence de niveau politique entre les négociateurs. En pratique, le rapporteur ne négocie pas avec des homologues; ni le commissaire ni les ministres ne participent aux trilogues. Cela signifie essentiellement que même si les rapporteurs ont un mandat clair leur permettant de prendre des décisions politiques<sup>37</sup>, certains fonctionnaires de l'autre côté de la table des négociations doivent s'adresser à leurs supérieurs politiques pour obtenir leur approbation. Une personne interrogée estimait que si les négociations menées dans le cadre de la réunion de trilogue de Luxembourg<sup>38</sup> ont pu procéder rapidement et déboucher sur un accord, c'est précisément parce que tous les négociateurs se trouvaient au même niveau politique.

### **5.1.1 La procédure de codécision et le Conseil: le succès de la présidence irlandaise**

Les personnes interrogées ont relevé plusieurs changements dans la dynamique entre le Parlement et le Conseil liés à l'élargissement de la procédure de codécision. En particulier:

---

<sup>36</sup> À titre d'illustration, on pourra faire remarquer l'approche technique particulière élaborée pour le dossier concernant l'OCM: les membres de chaque institution responsables du dossier ont formé un groupe de travail technique réduit afin de passer en revue les décisions importantes en amont des réunions de trilogue et de travailler en aval sur les décisions prises lors de ces réunions.

<sup>37</sup> Un autre aspect mentionné dans ce contexte a cependant été la coordination parfois difficile entre le rapporteur et les rapporteurs fictifs lors de ces réunions de trilogue.

<sup>38</sup> Une réunion de trilogue a été organisée à Luxembourg en parallèle du conseil de l'agriculture des 24 et 25 juin 2013. De nombreux débats ont eu lieu au sein de la COMAGRI afin de décider si le Parlement devait ou non se rendre à ce conseil et "se plier aux demandes du Conseil". Le président de la COMAGRI, Paolo de Castro, est finalement parvenu à convaincre sa commission d'accepter l'invitation du Conseil à participer aux négociations à Luxembourg. L'accord politique sur le paquet de réformes de la PAC a été conclu à l'issue de ce trilogue.

- Une confrontation avec la réalité de la part des deux institutions: le Conseil n'était plus le seul acteur dans le processus décisionnel, et le Parlement a compris que "quand le Conseil dit non, c'est non", comme l'a exprimé une personne interrogée.
- Les contraintes imposées par le fonctionnement interne du comité spécial "Agriculture" (CSA): une fois un compromis atteint au sein de ce comité sur certaines questions, le Conseil est très réticent à les remettre sur la table avec le Parlement, ce qui impose une contrainte générale aux rapports entre le Parlement et le Conseil.
- Le refus du Conseil de faire des compromis sur des questions sur lesquelles le Conseil européen s'est déjà prononcé, ce qui nuit au processus général de négociation avec le Parlement. Cette contrainte a été considérée comme l'une des plus importantes imposées sur la relation de travail et les négociations entre le Parlement et le Conseil (voir chapitre 6).
- Le renforcement des contacts entre le secrétariat de la COMAGRI et le secrétariat du Conseil, et le recours par le Parlement à l'expertise des experts nationaux du Conseil sur certaines questions techniques. Les contacts entre les députés et les représentations permanentes ont également été renforcés.

Dans le cadre de ce débat sur l'émergence d'une nouvelle culture de travail entre les trois institutions, et en particulier entre le Parlement et le Conseil, il convient de mentionner un exemple particulièrement remarquable: le succès de la présidence irlandaise – que Matthews (2013) a qualifiée de triomphe –, qui est parvenue à un accord politique sur les quatre règlements de réforme de la PAC le 26 juin 2013.

Dès les premières étapes du processus, la présidence irlandaise a été choisie de manière informelle comme celle qui conclurait l'accord sur la réforme de la PAC. Les autres États membres et les autres institutions avaient placé beaucoup d'espoir dans l'Irlande. Lorsque le pays a pris la présidence de l'Union en janvier 2013, il s'est donné deux objectifs: parvenir à une position commune au sein du Conseil en mars ou avril 2013, et parvenir à un accord avec le Parlement en juin 2013. À l'époque, beaucoup pensaient que cela serait impossible. Cette perception a cependant changé lorsque le Parlement a adopté son mandat en plénière en mars 2013; la perspective d'un accord politique en juin est alors devenue plus réaliste. Comment l'Irlande a-t-elle réussi cet exploit?

Tout d'abord, consciente du rôle et des effets de la procédure de codécision, elle s'est fortement investie dans le développement des relations personnelles entre l'équipe de la présidence irlandaise et l'équipe de négociation du Parlement à une étape très précoce du processus (dès 2011). Un exemple de cet effort est le conseil informel organisé à Dublin et auquel ont été invités tous les rapporteurs.

Ensuite, une fois les négociations lancées, la présidence irlandaise a organisé une série de réunions informelles réunissant six personnes seulement: un représentant de l'équipe de la présidence irlandaise (Simon Coveney), le président de la COMAGRI (Paolo de Castro), le négociateur en chef de la Commission (Joao Pacheco), le président du groupe de travail concerné au sein du Conseil, le rapporteur concerné et un des directeurs généraux adjoints de la DG Agriculture. Lors de ces réunions (9 ou 10 au total), les sujets politiques les plus importants étaient abordés à la fin. Arrivés au Conseil en juin, il ne restait plus qu'un nombre très faible de dossiers à traiter, à savoir le plafonnement et la dégressivité. En ce qui concerne la stratégie de négociation, la présidence irlandaise a appliqué la même logique aux réunions de trilogue, attendant le mois de mai 2013 pour traiter les dossiers les plus importants de manière à ce que les réunions de trilogue puissent se poursuivre sur des questions plus détaillées. Les dossiers importants ont finalement été traités d'un seul bloc, à la fin des négociations.

Troisièmement, la présidence irlandaise s'est appuyée sur un ministre de l'agriculture très brillant, que de nombreuses personnes interrogées ont applaudi pour ses qualités de dirigeant et son engagement personnel dans le processus.

La méthode de travail du ministre Simon Coveney (ancien député au Parlement européen) et de son équipe, qui consiste à entrer en contact avec l'équipe de négociation du Parlement à un stade précoce du processus, à la fois de manière formelle et informelle, a été considérée par de nombreuses personnes interrogées comme un élément décisif permettant de parvenir à un accord en juin 2013. Dans ce contexte, les personnes interrogées ont également fait allusion au rôle important qu'a joué Paolo de Castro. Certains ont salué la manière dont M. de Castro est parvenu à mettre tous les acteurs d'accord à la fin du processus, et le rôle qu'il a joué en coulisses lors des dernières étapes de la négociation.

### **5.1.2 La procédure de codécision et la dynamique interne de la Commission**

La procédure de codécision a eu des effets sur les contacts entre la Commission et le Parlement, mais également dans une certaine mesure sur la dynamique interne de la Commission.

Une question particulièrement pertinente dans le cas présent est celle de savoir si l'élargissement de la procédure de codécision a influencé la manière dont la Commission a élaboré ses propositions originales. Les résultats des entretiens à ce sujet ne permettent pas de dégager une conclusion générale. Selon de nombreuses personnes interrogées au sein du Parlement, le fait de savoir que ces négociations suivraient la procédure de codécision a poussé la Commission à élaborer des propositions initiales (plus) acceptables pour le Parlement. D'autres estimaient en revanche que le rapport Lyon n'avait été pris en considération qu'à titre marginal lors de l'élaboration des propositions, soulignant le fait que la phase de préparation des propositions de la Commission (par l'intermédiaire de la consultation publique organisée par le commissaire) a fait l'inventaire des résolutions du Parlement, tout comme de nombreuses autres contributions.

Une deuxième dimension qui doit être prise en considération est la participation d'autres directions générales au processus décisionnel, et la question de savoir si celle-ci a été influencée par l'élargissement de la procédure de codécision. Les résultats des entretiens permettent dans ce cas de dégager une vue d'ensemble un peu plus claire. La participation de la DG Environnement, par exemple, a été plus importante que dans le cadre des réformes précédentes. Cette évolution peut cependant être due à la nature de la réforme (mesures de verdissement) et à la pression budgétaire (utilisation d'une partie du budget de la PAC comme "budget environnemental"), plutôt qu'à la procédure de codécision en tant que telle.

L'influence de la DG Concurrence sur le processus a également été reconnue, notamment en ce qui concerne les questions liées à la concurrence soulevées par le dossier concernant l'OCM. En réaction aux amendements du Parlement concernant le règlement OCM, la DG Concurrence a rédigé une note relative au rapport de M. Dantin, affirmant que certaines de ses propositions menaçaient la réalisation de l'article 39 du traité FUE (qui définit les objectifs de la PAC). Dans ce cas précis, il est clair que c'est la participation du Parlement (et la position particulière de celui-ci à l'égard de l'OCM) qui a déclenché un renforcement de la participation de la DG Concurrence.

Un troisième aspect évoqué dans ce contexte a été la différence entre les rapports entre le Parlement et le cabinet du commissaire d'une part, et ceux entre le Parlement et la DG Agriculture d'autre part. De nombreux contacts ont eu lieu directement entre le Parlement

et le cabinet (et leurs personnels respectifs), contournant dans certains cas la DG Agriculture. Cela peut s'expliquer par la nature politique des deux organes. Le Parlement peut avoir considéré le cabinet du commissaire comme un interlocuteur plus naturel et plus facile à convaincre que la DG Agriculture. D'un point de vue technique, le personnel du Parlement a expliqué qu'il était parfois utile d'avoir un contact direct avec le cabinet lorsque l'obtention d'informations auprès de la DG Agriculture prenait trop de temps.

Enfin, la question de la communication et de l'échange d'informations a souvent été évoquée dans les discussions concernant les nouveaux rapports entre le Parlement et la Commission. Certaines des personnes interrogées ont affirmé que la Commission étant à l'origine de la proposition législative, il est naturel qu'elle poursuive des objectifs qui peuvent s'être opposés à la neutralité et à l'ouverture dont elle aurait dû faire preuve dans le cadre de son soutien apporté au Parlement sous la forme d'expertise. Les entretiens n'ont cependant pas permis de dégager des conclusions concernant cet aspect du dossier: certains acteurs ont souligné la disponibilité, la transparence et l'ouverture de l'offre d'informations de la Commission, et indiqué que celle-ci s'était avérée efficace. D'après l'une des personnes interrogées, c'est en fait la Commission qui a fait des efforts pour aider le Parlement, ce dernier ne prenant pas les mesures nécessaires pour ouvrir le dialogue avec la Commission.

### **5.1.3 Les effets de la procédure de codécision sur la société civile et les parties prenantes**

Un élément remarquable de la réforme de la PAC en 2013 est la participation de la société civile dès le début du processus, lors de l'élaboration des propositions législatives de la Commission. Le 12 avril 2010, la Commission a lancé un débat public sur l'avenir de la PAC, qui est resté ouvert sous la forme d'une consultation publique jusqu'en juin 2010 (5 600 contributions ont été reçues au total) et qui s'est conclu par une grande conférence en juillet 2010. Il s'agissait certainement d'une nouvelle approche de la réforme de la PAC, les commissaires chargés de l'agriculture ayant traditionnellement la réputation d'être plus proches des intérêts agricoles que des autres acteurs et parties prenantes de la société civile (Cuhna et Swinbank, 2011).

On ignore si cette initiative a été interprétée comme anticipant l'élargissement de la procédure de codécision, mais certaines personnes interrogées ont souligné la réelle volonté de la part du commissaire Ciolos d'ouvrir le débat aux citoyens de l'Union. On ignore également dans quelle mesure la participation de la société civile en 2010 a contribué de manière décisive aux propositions législatives de la Commission, bien que beaucoup reconnaissent le soutien supplémentaire qu'elle a apporté à la proposition du commissaire concernant le verdissement, par exemple.

Les résultats des entretiens que nous avons menés révèlent plusieurs manières dont la procédure de codécision a affecté la participation et l'influence des acteurs de la société civile dans le cadre du processus décisionnel.

Premièrement, l'élargissement de la procédure de codécision a renforcé les relations entre les députés et les acteurs externes, qu'ils soient issus de la communauté agricole, du secteur agroalimentaire ou des ONG de protection de l'environnement. Les activités de "lobbying" au sein du Parlement ont augmenté en parallèle du renforcement de son pouvoir législatif, ce qui est logique. Une question clé dans ce cas est celle de savoir si les limites des ressources internes du Parlement et sa dépendance à l'égard de sources d'expertise externes le rendent inévitablement plus vulnérable à l'influence de ces acteurs externes.

Deuxièmement, certaines personnes interrogées ont observé que la procédure de codécision a obligé la société civile à s'organiser à l'échelle européenne; elle a obligé les acteurs de la société civile à structurer leurs messages par l'intermédiaire d'une plateforme européenne, plutôt que d'essayer d'influencer les acteurs institutionnels de manière dispersée. Compte tenu de l'objectif final de la procédure de codécision, à savoir un renforcement de la responsabilité démocratique et de la représentation des citoyens, cette évolution est importante. L'"élargissement des intérêts" que certains observateurs attendaient au sein de la COMAGRI ou de la plénière pourrait avoir eu lieu par l'intermédiaire de l'émergence d'une société civile européenne.

On ignore cependant dans quelle mesure cette organisation à l'échelle européenne a influencé les décideurs, puisque ceux-ci sont eux-mêmes devenus plus nombreux et plus hétérogènes en raison de l'élargissement de la procédure de codécision.

Troisièmement, des différences semblent exister en ce qui concerne la perception par les différents acteurs de la société civile de leur propre influence. Les acteurs environnementaux, par exemple, semblent penser que leur influence sur le processus a été marginale, et regrettent que le débat ait été dominé par les intérêts agricoles. Cette perception d'une domination par les intérêts agricoles n'est cependant pas partagée par tous les observateurs. Selon une des personnes interrogées, les organisations du secteur agricole pourraient avoir eu moins d'influence sur la réforme de 2013 que sur les réformes précédentes.

#### **5.1.4 Actes délégués et d'exécution**

La mise en œuvre du traité de Lisbonne a également produit des effets au-delà des négociations sur les actes de base de la réforme de la PAC, en établissant une distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution. Dans les deux cas, le législateur donne à la Commission le pouvoir d'adopter des actes modifiant des éléments non essentiels d'un acte législatif. Par exemple, les actes délégués ou d'exécution peuvent préciser certains détails techniques, ou ils peuvent apporter une modification ultérieure à certains éléments d'un acte législatif. Ils permettent donc au législateur de se concentrer sur l'orientation politique et les objectifs sans entrer dans des débats trop techniques. Cependant, la délégation est également reconnue comme consistant parfois à "confier à l'exécutif des tâches politiquement délicates" (Parlement européen, 2008).

Des différences fondamentales existent cependant entre les actes délégués et les actes d'exécution. Le Parlement peut rejeter les actes délégués (mais pas les modifier). Au contraire, en ce qui concerne les actes d'exécution, le Parlement européen est exclu de leur processus d'adoption. Par conséquent, le choix entre les actes délégués et d'exécution représente une décision cruciale.

La délégation est soumise à de nombreuses conditions; par exemple, elle ne peut s'appliquer qu'à des aspects non essentiels de l'acte concerné. La détermination de ce qui est "essentiel" et "non essentiel" dans un acte législatif est bien entendu une décision très politique (Parlement européen, 2008). Les décisions visant à déterminer quels sujets devraient faire l'objet d'un acte délégué et lesquels devraient faire l'objet d'un acte d'exécution sont prises lors des réunions de trilogue concernant les actes de base.

Les entretiens menés dans le cadre de la présente étude se sont déroulés en même temps que les discussions sur la première série d'actes délégués sur la réforme de la PAC. Ces discussions ont été décrites comme une illustration concrète d'un domaine dans lequel la méthode interinstitutionnelle de travail doit encore être améliorée. Les résultats des entretiens peuvent être résumés selon deux axes.

Premièrement, une impression générale d'incompréhension: certains députés affirmaient que la Commission tentait d'inclure des dispositions techniques qui ne respectaient pas l'accord politique, et ont menacé de rejeter les actes concernés. Dans un communiqué de presse du 5 février 2014, le président de la COMAGRI, Paolo de Castro, a demandé à la Commission (et au commissaire Ciolos en particulier) de garder à l'esprit le fait que tous les actes délégués doivent être basés sur les résultats obtenus à l'issue des difficiles négociations sur la réforme de la PAC, et adhérer strictement à ces résultats. (...). La COMAGRI ne devrait pas, selon M. de Castro, accepter d'actes délégués dont la portée dépasserait celle des textes législatifs tels qu'approuvés par le Parlement et le Conseil au cours de l'année précédente. Les membres de la COMAGRI appartenant au groupe des Verts ont accusé le PPE d'utiliser les actes délégués comme un moyen supplémentaire de diluer les mesures de verdissement (nous offrons une analyse approfondie de cette question dans la partie 6.3).

Deuxièmement, une question cruciale qui doit être abordée dans ce contexte est celle de savoir si une augmentation du nombre d'actes délégués représente une évolution souhaitable pour le Parlement et pour le processus en général. Après la mise en œuvre du traité de Lisbonne, l'introduction des actes délégués a donné au Parlement plus de pouvoirs qu'avec les actes d'exécution. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que la définition formelle de ces actes est appuyée par des dispositifs pratiques et institutionnels visant à définir la manière dont le Parlement devrait remplir son mandat, par exemple, qui devrait participer aux réunions techniques concernant ces actes, comment ces acteurs devraient intervenir, etc. Ce manque de dispositifs pratiques pourrait avoir contribué aux difficultés rencontrées lors des débats sur les actes délégués.

Les entretiens n'ont pas permis de déterminer si l'importance accrue des actes délégués nuit au processus général de codécision, ou si elle le facilite au contraire (en éliminant des actes de base les dispositions techniques susceptibles de prolonger et de compliquer le processus décisionnel). Il n'existait pas non plus de consensus fort quant à la manière dont le Parlement devrait aborder l'avenir: développer les actes de base (au risque d'allonger considérablement la procédure) afin de conserver l'intégralité de ses pouvoirs de codécision sur la législation concernée, ou déléguer plus souvent mais être mieux préparé à faire appel à la législation secondaire.

À un niveau plus fondamental, si la délégation devient trop utilisée en tant que moyen de résoudre un problème difficile, elle pourrait mettre en danger la légitimité même du processus décisionnel dans son ensemble: la délégation ne doit pas devenir un instrument de la codécision. Elle doit demeurer exceptionnelle et ne doit être utilisée qu'afin de résoudre des problèmes très techniques qui ne devraient pas être traités dans l'acte de base (Parlement européen, 2008). En fin de compte, la délégation doit aider le Parlement à se concentrer sur ses tâches essentielles et non réduire ses pouvoirs législatifs.

## **5.2 Résultats et influence du Parlement dans le cadre de la réforme de la PAC**

L'arrivée du Parlement en tant que nouvel acteur dans le processus décisionnel a donné lieu à un remaniement de la règle du jeu, avec de nouvelles possibilités de coalition et des transferts de pouvoirs entre institutions. Le nouveau rôle du Parlement a-t-il renforcé ou réduit le rôle de la Commission et du Conseil? Le Parlement est-il devenu un acteur indépendant ou simplement une extension du Conseil (en matière d'intérêts) et de la Commission (en matière d'expertise)? Avec quelle institution le Parlement a-t-il conclu le plus de partenariats, ou les partenariats les plus productifs?

Dans cette partie, nous analysons l'influence concrète acquise par le Parlement vis-à-vis des deux autres institutions à la suite de l'élargissement de la procédure de codécision. Le résultat des négociations tripartites et les positions de chaque institution sont résumés dans le tableau 10, et une description plus détaillée est présentée dans l'annexe 2.

### 5.2.1 Les perceptions a posteriori

Sur la base d'études antérieures, y compris Crombez *et al.* (2013), nous avons demandé aux personnes interrogées de décrire l'évolution de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions à la suite de l'introduction de la procédure de codécision. Nous leur avons demandé en particulier d'indiquer lequel des scénarios décrits par Greer et Hind (2012) représentait le mieux les négociations actuelles et la dynamique interinstitutionnelle dans le contexte de la réforme de la PAC en 2013:

- a) *Le scénario conventionnel*: le Parlement a acquis plus de pouvoir au détriment des autres institutions, mais il a été restreint par des ressources limitées.
- b) *L'axe Conseil-Parlement*: le Conseil a comblé le vide créé par les ressources limitées du Parlement, faisant appel aux importantes capacités administratives des États membres.
- c) *Le modèle centré sur la Commission*: la Commission est parvenue à étendre ses pouvoirs de manière à la fois formelle et informelle (elle a renforcé son influence en utilisant son expertise et ses ressources pour faciliter un accord entre le Parlement et le Conseil produisant un résultat plus proche de ses préférences).
- d) *Le scénario de maintien du statu quo*: les changements apportés aux règles de décision ont donné lieu à un état de stagnation, le processus décisionnel étant plus long, ce qui a rendu les réformes plus difficiles en renforçant le statu quo.

L'opinion majoritaire est que le Parlement dispose d'une influence plus importante que par le passé, mais qu'il est limité par ses ressources; 42 % des personnes interrogées estimaient que la principale évolution à souligner était le renforcement des pouvoirs du Parlement, c'est-à-dire le scénario conventionnel ou l'option a). Cependant, 30 % des personnes interrogées ne partageaient pas cet avis, estimant que les autres institutions avaient renforcé leurs pouvoirs; 17 % d'entre elles estimaient que la dynamique interinstitutionnelle réelle correspondait plutôt au scénario b), tandis que 12 % d'entre elles soulignaient le renforcement potentiel des pouvoirs de la Commission à la suite de l'élargissement de la procédure de codécision dans le scénario c) (voir tableau 11). Cependant, un quart des personnes interrogées (25 %) ont indiqué qu'aucun de ces scénarios ne représentait fidèlement l'évolution de la situation.

**Tableau 11: effets de l'élargissement de la procédure de codécision sur le triangle institutionnel de l'Union**

<b>Équilibre des pouvoirs entre les trois institutions participant à la réforme de la PAC (Taux de réponse = 83 %)</b>	<b>Pourcentage de réponses</b>
A. Scénario conventionnel	42 %
B. Axe Conseil-Parlement	17 %
C. Modèle centré sur la Commission	12 %
D. Scénario de maintien du statu quo	4 %
E. Aucun de ces scénarios	25 %

Nous avons également demandé aux personnes interrogées de décrire le rôle du Parlement vis-à-vis des autres institutions: plus de trois quarts (79 %) d'entre elles ont répondu qu'il était selon elles un "parlement opérationnel", et non une "antichambre du Conseil"<sup>39</sup> (21 %) (voir tableau 12)

**Tableau 12: rôle du Parlement dans le cadre de la réforme de la PAC**

<b>Rôle du Parlement dans le cadre de la réforme de la PAC (Taux de réponse = 59 %)</b>	<b>Pourcentage de réponses</b>
A. Une institution qui se contente d'avaliser les positions de la Commission	0 %
B. Une antichambre du Conseil	21 %
C. Un parlement opérationnel (capable de modifier la législation et de produire ses propres lois)	79 %

De nombreuses personnes interrogées ont souligné le fait indéniable que la participation du Parlement empêche la Commission et le Conseil de conclure un accord à eux seuls, ce qui signifie que ces deux institutions ont sans doute perdu une partie de leurs prérogatives décisionnelles. Les États membres individuels ont également perdu des pouvoirs en raison de la nouvelle structure de négociation: la présidence est le seul organe représentant tous les États membres lors des réunions en trilogue avec le Parlement, ce qui signifie que les délégations nationales ont délégué une part de leurs pouvoirs à la présidence et qu'elles doivent donc faire confiance à celle-ci pour comprendre et défendre leurs intérêts.

<sup>39</sup> Un parlement opérationnel est considéré comme étant un parlement capable de produire, de modifier et d'adopter des lois contraignantes. L'expression "antichambre du Conseil" désigne ici une deuxième chambre répétant les avis exprimés dans la première chambre (ici, le Conseil).

## 5.2.2 Analyse des amendements

On peut dégager une conclusion similaire de l'analyse des amendements du Parlement (Ferto et Kovacs, 2014). En ce qui concerne les quatre règlements de réforme de la PAC, 44 % de tous les amendements déposés par le Parlement dans le cadre de son mandat de négociation ont été adoptés en fin de compte. Les taux d'adoption les plus élevés ont été enregistrés dans le cas des règlements relatifs au Feader (47 %) et à l'OCM (47 %), suivis du règlement relatif aux paiements directs (40 %). Le règlement horizontal a enregistré le pourcentage d'amendements adoptés le plus bas (37 %) <sup>40</sup>.

En résumé, 51,2 % de tous les amendements déposés par le Parlement en matière de politique agricole <sup>41</sup> ont été acceptés. Une analyse des dossiers individuels révèle que le Parlement est parvenu à obtenir des taux d'adoption plus élevés dans le cas des règlements relatifs au Feader (57 %) et à l'OCM (55 %). Les chiffres concernant le règlement relatif aux paiements directs (49 %) et le règlement horizontal (40 %) sont plus faibles.

En ce qui concerne les amendements du Parlement pour la réforme de la PAC <sup>42</sup>, 55,96 % des amendements de ce type ont été acceptés. Les taux d'acceptation les plus élevés ont été enregistrés dans le cas du règlement Feader (65,71 %), suivi du règlement horizontal (60 %), du règlement OCM (52,38 %) et enfin du règlement relatif aux paiements directs (48,83 %).

Au vu de ces taux d'adoption, il serait légitime d'affirmer que le Parlement est devenu un véritable colégislateur avec le Conseil, et qu'il a laissé son empreinte sur des aspects importants de la PAC. En d'autres termes, étant donné que plus de 50 % des changements proposés par le Parlement ont été acceptés dans la législation définitive, on peut sans hésiter considérer que le Parlement possède un réel pouvoir décisionnel.

Une comparaison de l'influence législative du Parlement en codécision avec son influence en consultation révèle également un renforcement significatif des pouvoirs du Parlement, mais ces résultats doivent être interprétés avec prudence étant donné qu'une telle comparaison est nécessairement incomplète.

Ferto et Kovacs (2014) comparent les taux d'adoption des amendements du Parlement enregistrés en codécision à ceux qui ont été enregistrés en consultation pour quatre règlements de la PAC entre 2004 et 2008 <sup>43</sup>. Lorsque l'on prend en considération tous les amendements (soit plus de 8 000 dans le cas de la réforme de la PAC en 2013), le taux d'adoption des amendements du Parlement dans la version définitive des règlements n'est

---

<sup>40</sup> Si l'on exclut les amendements de compromis, les résultats sont encore plus frappants: 59,2 % de tous les amendements relevant du mandat de négociation du Parlement sont intégrés dans la version définitive des règlements, 60,2 % pour les PD, 73 % pour le Feader, 41,4 % pour le RH et 57,1 % pour l'OCM (Ferto et Kovacs, 2014).

<sup>41</sup> Les amendements liés à la politique agricole sont considérés dans la présente analyse comme étant les amendements qui vont au-delà des aspects "institutionnels" ou "de clarification" et concernent des questions politiques importantes (Ferto et Kovacs, 2014).

<sup>42</sup> Les amendements liés à la réforme de la PAC sont définis ici comme étant les amendements déposés sur les sujets concernés par la réforme de la PAC tels que le verdissement, le régime des jeunes agriculteurs, le régime des petits agriculteurs, etc., ainsi que les amendements pour lesquels la position du Parlement représente un recul par rapport à la proposition de la Commission (Ferto et Kovacs, 2014).

<sup>43</sup> Proposition de règlement du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune; COM(2004)0489; Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader); COM(2004)0490; Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur; COM(2006)0822; Proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs; COM(2008)0306.

que légèrement supérieur (10,4 %) en codécision au même taux en consultation (9,7 %). Cela peut s'expliquer par l'augmentation importante du nombre d'amendements déposés en codécision par rapport à la consultation, et non par une augmentation limitée de l'influence législative du Parlement.

Cependant, le Parlement semble disposer d'une plus grande influence sur le Conseil en codécision: 59,2 % des amendements adoptés par le Parlement en plénière ont été acceptés par le Conseil, contre 29,1 % en consultation. Le Parlement possède également plus de pouvoirs pour faire adopter ses amendements concernant des projets de rapport, ceux-ci enregistrant un taux d'adoption de 59,3 % en codécision contre 23,3 % en consultation.

### 5.2.3 Analyse des coalitions gagnantes

Un autre moyen de mesurer l'influence du Parlement dans le cadre de ce processus est d'observer les "coalitions gagnantes" lors des négociations concernant la réforme de la PAC (Ferto et Kovacs, 2014). Les coalitions gagnantes sont définies comme étant des coalitions institutionnelles dont la position commune figure dans la version définitive du règlement. En d'autres termes, nous chercherons à déterminer si le Parlement a plus souvent fait partie du partenariat institutionnel gagnant ou non<sup>44</sup>.

La position du Parlement était identique à celle de la Commission dans 20,4 % des cas, et à celle du Conseil dans 22,6 % des cas. En fait, la coalition la plus fréquente était celle qui réunissait la Commission et le Conseil, qui étaient en accord sur 43 % des questions analysées concernant la PAC. Dans 14 % des cas, aucune coalition ne s'est formée, c'est-à-dire que les trois institutions avaient trois positions différentes avant les négociations tripartites.

Par l'intermédiaire de ses amendements, le Parlement est parvenu à influencer le résultat politique dans 65,6 % des cas observés (seul, en tant que membre d'une coalition institutionnelle, ou sous la forme d'un compromis). Lorsqu'il formait une coalition avec le Conseil, le Parlement est parvenu à imposer sa position dans 21,5 % des cas, et dans 5,4 % lorsqu'il formait une coalition avec la Commission. Le Parlement seul – sans coalition – l'a emporté dans 24,7 % des cas observés.

Une analyse des coalitions gagnantes au cas par cas révèle que le Parlement a rencontré le plus de succès en ce qui concerne le règlement OCM et le règlement horizontal (71,4 % chacun), suivis du Feader (63,6 %) et du règlement relatif aux paiements directs (62,8 %).

Une comparaison avec le Conseil permet de dégager les conclusions suivantes: le Conseil l'a emporté – seul, en tant que membre d'une coalition ou sous la forme d'un compromis – dans 57 % des cas observés, soit moins que le chiffre correspondant pour le Parlement (65,6 %). Le Conseil est parvenu à l'emporter seul dans 16,1 % de tous les cas observés, contre 24,7 % pour le Parlement.

Enfin, les résultats de l'analyse effectuée par Ferto et Kovacs (2014) révèlent par ailleurs (entre autres):

- Les coalitions entre le Parlement et le Conseil affichent le taux de succès de loin le plus élevé (95,2 %). Cela reflète clairement la procédure de codécision: si les deux colégislateurs sont en accord, il n'existe qu'une faible chance pour que d'autres facteurs influencent cet accord. La coalition entre le Parlement et le Conseil est

---

<sup>44</sup> Les résultats présentés dans la cette partie s'appuient sur les données de Ferto et Kovacs (2014).

notamment parvenue à rendre le régime des petits agriculteurs et les paiements redistributifs facultatifs pour les États membres, à définir les seuils de superficie pour la diversification des cultures et à définir les pourcentages relatifs aux transferts du premier pilier vers le deuxième pilier.

- Dans le cadre des coalitions avec la Commission, le Parlement et le Conseil, le taux de succès de la coalition Commission-Parlement (26,3 %) est proche de celui de la coalition Commission-Conseil (32,5 %). La coalition Parlement-Commission est parvenue, entre autres, à fixer le taux lié à la discipline financière, à rendre le régime des jeunes agriculteurs obligatoires pour les États membres et à rendre la dégressivité obligatoire pour les États membres.

En résumé, le Parlement est plus souvent membre d'une coalition gagnante que le Conseil (le Parlement l'emporte en effet dans 65,6 % des cas, contre 57 % pour le Conseil). Par conséquent, même si la coalition la plus fréquemment observée est celle qui réunit la Commission et le Conseil (43 % des cas), le partenariat le plus efficace semble être la coalition réunissant le Parlement et le Conseil, qui a imposé sa position dans 95,2 % des cas.

Les résultats des entretiens étaient moins concluants concernant la manière dont le Parlement a conclu des partenariats avec les autres institutions. En fait, la plupart des personnes interrogées ont souligné la nature ponctuelle de ces coalitions et la difficulté de dégager des conclusions générales. Comme l'a expliqué une des personnes interrogées, le Parlement a rarement imposé sa vision seul (si les deux autres institutions y étaient opposées, par exemple). Cependant, a-t-elle poursuivi, lorsque la position du Parlement était compatible avec celle de l'une des deux autres institutions, cela pouvait être décisif; les négociations ont parfois atteint des points de basculement où la position du Parlement était en effet cruciale.

#### **5.2.4 Une interprétation nuancée**

La perception du renforcement ou de la diminution des pouvoirs était également différente selon l'institution ou l'organisation à laquelle appartenaient les personnes interrogées. Quelques conclusions supplémentaires ont en particulier permis de dresser un tableau plus nuancé de la situation interinstitutionnelle lors de la phase de négociation:

- Le Parlement a certes les mêmes pouvoirs que le Conseil, mais il n'a parfois pas été en mesure d'exprimer une vision indépendante, détachée des intérêts défendus par les États membres, qui étaient représentés au sein du Conseil. Certaines des personnes interrogées estimaient qu'il était en partie exact de considérer le Parlement comme une "antichambre du Conseil" ou comme faisant partie d'un axe "Parlement-Conseil", soulignant la proximité des délégations nationales et des députés correspondants sur de nombreux sujets. À cet égard, le renforcement des pouvoirs du Parlement ne signifie pas nécessairement une diminution des pouvoirs du Conseil si les deux institutions expriment des avis et des positions similaires. La dynamique interinstitutionnelle a varié au cas par cas.
- L'évolution des pouvoirs de la Commission semble également avoir été ambiguë et a fait l'objet d'interprétations différentes au cours des entretiens: certaines des personnes interrogées estimaient que la Commission a renforcé ses pouvoirs en consolidant son rôle de facilitation, ou simplement parce que le Parlement dépend fortement de son expertise technique, ce qui donne l'avantage à la Commission dans de nombreux domaines. D'autres ont indiqué que grâce aux clivages internes du

Parlement et du Conseil, la Commission a fini par réussir à faire adopter une politique plus proche de ses préférences.

Les données empiriques obtenues à l'aide des différentes méthodologies employées indiquent clairement que le Parlement est devenu plus influent. Cependant, ce gain d'influence a été limité par d'autres facteurs, tels que la dépendance du Parlement envers les ressources de la Commission en matière d'expertise technique et sa tendance à adopter des positions proches de celles exprimées au sein du Conseil plutôt que de défendre une troisième vision alternative. Certains de ces facteurs sont examinés plus en détail dans les études de cas présentées dans le chapitre 6.

Une deuxième conclusion est que, de manière générale, les observateurs estiment que le Parlement a adopté une position moins réformatrice que la Commission, mais parfois plus réformatrice que le Conseil, et que dans certains cas il a soutenu ou renforcé les positions de la Commission. Comme nous l'avons fait pour analyser l'influence de la COMAGRI au chapitre 4, il est préférable d'analyser la nature de l'influence du Parlement par rapport à celle du Conseil et de la Commission au cas par cas.

Les exemples concrets suivants ont été évoqués lors des entretiens pour illustrer la nature ou la spécificité de l'influence du Parlement.

- **Concernant l'OCM:** certaines des personnes interrogées reconnaissaient l'influence importante du Parlement dans ce dossier, soulignant le nombre de "nouvelles" idées introduites par le Parlement, notamment en ce qui concerne les organisations collectives de producteurs. D'autres personnes interrogées ont en revanche décrit l'influence du Parlement dans ce dossier comme étant la plus conservatrice, prônant un retour aux instruments du passé. Le Parlement est notamment parvenu à reporter à 2017 la fin du régime de quotas applicable au sucre.
- **Concernant les paiements directs:** la position du Parlement a été décrite comme mettant l'accent sur les aspects pratiques et la pertinence économique du règlement ou comme représentant une influence édulcorante sur le verdissement<sup>45</sup> (toutes les personnes interrogées ne partageaient toutefois pas ce point de vue), voire une influence renationalisante, en ce qui concerne le renforcement de la flexibilité accordée aux États membres en matière de mise en œuvre. Le régime des jeunes agriculteurs a souvent été cité comme un exemple de dossier pour lequel l'influence du Parlement a été décisive: celui-ci est parvenu à imposer l'obligation d'appliquer ce régime malgré l'opposition du Conseil, qui voulait qu'il reste facultatif. Le Parlement est également parvenu à augmenter le nombre d'hectares admissibles, qui est passé de 25 à 90. En ce qui concerne le régime des petits agriculteurs, l'influence du Parlement a également été remarquable: le Conseil souhaitait plafonner le montant forfaitaire distribué à 1 000 euros, tandis que le Parlement proposait un montant de 1 500 euros. Le résultat final a été un compromis entre ces deux propositions: 1 250 euros.
- **Concernant le développement rural:** l'influence du Parlement a été décrite comme orientée vers le consensus mais décisive en ce qui concerne l'élimination du double financement et l'allocation des dépenses agroenvironnementales.

---

<sup>45</sup> Plusieurs observateurs de la réforme de la PAC ont parlé d'édulcoration en comparant les contributions du Parlement à la nature des propositions originales présentées par la Commission. L'idée d'édulcoration est principalement liée à la flexibilité accrue proposée par le Parlement par rapport à la nature contraignante et obligatoire des propositions originales. Une analyse complète de l'influence du Parlement sur le verdissement est présentée dans la partie 6.3.

- **Concernant le règlement horizontal:** le Parlement a soutenu les efforts de la Commission liés au renforcement de la responsabilité des organismes payeurs. Le Parlement a également soutenu la Commission dans le contexte de plusieurs autres dossiers visant à renforcer les systèmes de contrôle (certification, possibilité de suspendre les paiements mensuels, etc.). Enfin, le Parlement a ajouté certains éléments au système de conseil agricole (par exemple la compétitivité et l'entrepreneuriat) et à la conditionnalité (par exemple le système d'alerte précoce).

### 5.3 Synthèse et conclusions

Ce chapitre a permis de dégager certaines conclusions clés. En particulier:

- Une nouvelle méthode de travail est en train d'émerger, mais elle ne produit pas toujours des résultats positifs. Des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne la communication entre les institutions et la compréhension de leurs rôles respectifs. Des contacts informels existent entre les équipes de négociation, et ils jouent un rôle crucial dans le développement de cette nouvelle méthode de travail interinstitutionnelle et dans la réussite des négociations.
- Le succès de la présidence irlandaise peut être considéré comme un indicateur de fonctionnement de la codécision en pratique. En particulier, en accordant une grande importance aux relations personnelles avec les négociateurs du Parlement et en traitant les dossiers les plus sensibles d'un seul bloc, l'équipe irlandaise a intégré la nouvelle dynamique interinstitutionnelle dans sa stratégie, qui a permis d'obtenir un accord politique sur les quatre actes de base de réforme de la PAC.
- La question des actes délégués peut être mentionnée comme un exemple de domaine où une amélioration est possible, bien que les menaces de rejet de ces actes répétées par certains députés aient produit des résultats législatifs. Des dispositions institutionnelles pourraient être mises en place concernant la préparation des actes délégués à l'avenir, précisant la composition de l'équipe de négociation du Parlement, son rôle et son mandat.
- La procédure de codécision a renforcé les contacts et les rapports entre la société civile et le Parlement, qui a parfois été critiqué pour être trop ouvert à l'influence de certains acteurs. La codécision a également obligé les acteurs de la société civile à s'organiser au niveau européen afin d'influencer un système décisionnel européen plus complexe et plus hétérogène.
- Le Parlement dispose de toute évidence de pouvoirs qu'il n'avait pas auparavant. La portée de son influence sur la politique a dépassé les considérants et les clarifications: plus de la moitié des amendements déposés par le Parlement concernant les dossiers les plus sensibles de la PAC ont été adoptés dans la version définitive des règlements concernés. Cela tend à confirmer que le "scénario conventionnel" est celui qui décrit le plus fidèlement la réalité des résultats de la réforme de la PAC en 2013.
- Le Parlement dispose certes de plus de pouvoirs à l'heure actuelle et est sans doute un "parlement opérationnel" d'un point de vue politique, mais il a rencontré des difficultés concernant les questions les plus techniques. Son manque de ressources par rapport aux deux autres institutions peut avoir limité sa capacité à négocier sur un pied d'égalité avec le Conseil et à proposer des solutions viables en réponse aux propositions de la Commission. Le Parlement peut avoir été limité par un manque de ressources, mais on ignore si un simple renforcement de son expertise technique

interne serait la bonne solution, au vu de la nature intrinsèquement politique du Parlement par rapport aux deux autres institutions concernées.

- La comparaison du taux d'adoption des amendements en consultation et en codécision révèle que le renforcement de ses pouvoirs a eu des effets concrets en matière de législation. Malgré les moyens informels dont disposent les députés pour influencer le résultat de l'élaboration des politiques en consultation, le Parlement dispose indéniablement de plus de pouvoirs en codécision: il est plus à même d'imposer ses vues au Conseil et de faire passer ses amendements de projet de rapport. D'autres facteurs doivent cependant être pris en considération dans le cadre d'une analyse du renforcement de ses pouvoirs.
- Une comparaison du taux d'adoption des amendements pour chaque dossier révèle que le Parlement semble avoir été le plus efficace vis-à-vis de l'OCM. Ce succès relatif doit être apprécié en prenant en considération le fait que le Parlement n'est pas parvenu à imposer ses vues concernant les questions liées à l'article 43, paragraphe 3, ce sujet étant abordé dans la partie 6.5.
- Le Parlement a certes les mêmes pouvoirs formels que le Conseil, mais il n'a parfois pas été en mesure d'exprimer une vision indépendante, détachée des intérêts représentés au sein du Conseil. Certaines des personnes interrogées estimaient qu'il était en partie exact de considérer le Parlement comme une "antichambre du Conseil" ou comme faisant partie d'un axe "Parlement-Conseil", soulignant la proximité des délégations nationales au sein du Conseil et des députés correspondants sur de nombreux sujets. À cet égard, le renforcement des pouvoirs du Parlement ne signifie pas nécessairement une diminution des pouvoirs du Conseil si les deux institutions partagent ou expriment des avis et des positions similaires. Enfin, si le résultat final est un niveau de réforme inférieur à ce que proposait la Commission, on peut affirmer que l'élargissement de la procédure de codécision a eu pour effet de favoriser l'inertie plutôt que l'évolution des politiques. Le Parlement a déposé des amendements inversant certaines des propositions de la Commission, et plus de 60 % de ceux-ci ont été intégrés dans la version définitive des règlements.
- L'évolution des pouvoirs de la Commission est ambiguë: elle pourrait avoir renforcé son rôle de facilitation, et la Commission pourrait toujours avoir l'avantage en raison de son expertise (et du fait que le Parlement s'appuie sur celle-ci). Elle peut également utiliser les divergences entre les deux autres institutions pour faire passer des politiques plus proches de ses propres préférences. Cependant, elle dispose de pouvoirs moindres lorsque le Parlement et le Conseil sont alliés.
- Le Parlement a plus souvent conclu des partenariats avec le Conseil (ils partageaient en effet le même avis sur le plus grand nombre de cas), et c'est dans le cadre de tels partenariats qu'il a rencontré le plus de succès. Cependant, la dynamique interinstitutionnelle et les coalitions variaient au cas par cas.



## **6. INFLUENCE DU PE SUR CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA RÉFORME**

Afin de compléter l'analyse menée plus haut, dans ce chapitre, nous nous penchons sur les éléments fondamentaux de la réforme de 2013 de la PAC qui méritent une attention particulière. Nous commencerons par examiner la gestion interinstitutionnelle du calendrier de réforme de la PAC, ainsi que la responsabilité du PE à cet égard, et nous intéresserons ensuite à la position du PE à propos du plafonnement, compte tenu du caractère politiquement sensible de la question et de son importance dans le débat. Nous tenterons ensuite d'évaluer l'influence qu'a eue le PE sur les propositions en matière de verdissement, après quoi nous évaluerons les conséquences des négociations à propos du CFP qui se sont tenues simultanément sur le processus en général et sur l'influence du PE en particulier. Enfin, nous tenterons de déterminer la mesure dans laquelle les crises alimentaires et économique ont influencé les positions du PE sur la régulation des marchés (dans le cadre du dossier OCM). Dans ce cas bien précis, nous examinerons également l'importante bataille interinstitutionnelle qui a eu lieu à propos des questions relatives à l'article 43, paragraphe 3.

### **6.1 Calendrier de réforme**

L'une des questions qui a assurément donné lieu à de nombreuses discussions et à des différences d'interprétation entre les institutions est celle liée au calendrier global de réforme de la PAC. Lorsque la CE a publié sa communication, en novembre 2010, il était prévu qu'une nouvelle PAC serait mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Un peu moins d'un an plus tard — en octobre 2011 —, la CE publiait ses propositions législatives. À ce stade, les textes définitifs auraient dû être adoptés et publiés au Journal officiel avant la fin mars 2013 (afin que les demandes de paiement puissent être introduites à temps et que la nouvelle PAC puisse être appliquée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014). On s'est bien vite rendu compte que ce calendrier était peu réaliste. Le seul règlement qui a finalement été adopté à temps est la nouvelle OCM, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les autres règlements entrèrent tous en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il fallait par conséquent définir et appliquer des "mesures transitoires" afin d'établir un lien entre l'ancienne PAC et la nouvelle. Difficile, dans ces conditions, de ne pas considérer que la réforme de la PAC a accusé des "retards"; les résultats des entretiens font cependant apparaître une situation plus nuancée.

Ces résultats tendent à confirmer cette idée selon laquelle le calendrier de réforme initialement proposé par la CE était peu réaliste (une affirmation confirmée par 58 % des personnes interrogées, comme indiqué dans le tableau 13).

**Tableau 13: Interprétation du calendrier de réforme de la PAC**

Interprétation du calendrier de réforme de la PAC (Taux de réponse = 62 %)	Pourcentage de réponses
A. Les retards étaient inévitables et le calendrier de réforme initial, peu réaliste	58 %
B. Les retards faisaient partie de la stratégie de négociation du PE	0 %
C. Les retards faisaient partie de la stratégie de négociation de la CE ou du Conseil	11 %
D. Les retards en valaient la peine et ont permis aux négociateurs de parvenir à un meilleur accord	17 %
E. Les retards étaient le signe d'un processus long et inefficace, devant être revu en profondeur	14 %

On peut dès lors se poser la question suivante: peut-on vraiment parler de retards alors que le calendrier initial était prétendument connu pour être peu réaliste?

Certaines personnes interrogées estimaient que loin d'être trop long, le processus était en réalité trop court et était pénalisé par une série d'impératifs en matière d'échéances, comme la pression exercée pour parvenir à un accord en première lecture et les contraintes de calendrier imposées par les négociations simultanées sur le CFP, sans parler du refus du PE d'adopter la réglementation définitive avant de connaître les chiffres définitifs relatifs au budget de la PAC (une analyse approfondie de cette question est proposée plus loin dans le présent chapitre). La phase de négociation proprement dite (d'avril à septembre 2013) était considérée à l'unanimité ou presque comme intense, ce qui était une bonne chose pour certaines personnes interrogées et une mauvaise pour d'autres. Comme l'a indiqué l'une d'entre elles, "les délais serrés permettent de rester concentré", mais ils permettent aussi de précipiter certaines des dernières phases de rédaction et peuvent placer l'un ou l'autre des acteurs devant un choix "à prendre ou à laisser".

Mis à part ces facteurs, certaines personnes interrogées estimaient toutefois qu'il était possible d'utiliser le temps disponible peut-être pas à meilleur escient, mais de manière plus efficace. L'une des périodes évoquées dans ce contexte, par exemple, était celle comprise entre la publication des propositions législatives (qui, selon certains, sont arrivées trop tard sur la table) et l'adoption d'une position de la COMAGRI, en janvier 2013, et plus particulièrement la phase de rédaction du rapport. D'autre part, la rédaction du rapport était elle aussi considérée comme une phase essentielle "pour prendre la température politique du Parlement" et, dès lors, comme une période à ne pas bâcler. Dans la même veine, l'une des personnes interrogées a souligné le fait que la durée du processus permettait aux négociateurs d'instaurer un environnement de travail de qualité et de renforcer la confiance entre les principaux acteurs, ce qui était essentiel pour les négociations ultérieures avec le Conseil.

Un autre élément important dans le calendrier est le fait que le PE soit parvenu à une position commune avant le Conseil, ce que certaines personnes interrogées considéraient comme un succès considérable compte tenu du nombre d'amendements et des divisions internes au sein du PE (voir chapitre 4).

Enfin, la réalisation la plus fondamentale dans la gestion du calendrier de réforme de la PAC concernait le lien avec les négociations simultanées sur le CFP. Compte tenu de la décision du PE et du Conseil de ne pas poursuivre la réforme de la PAC en l'absence de décision concernant le CFP, les deux institutions ont présenté leur position en mars 2013 (à la suite des conclusions relatives au CFP de février 2013). Lorsque l'on tient compte de ce lien, il n'y avait sans doute pas de retard, et assurément pas du côté du PE. Même s'il avait été prêt à adopter ses positions à l'avance, cela n'aurait pas eu de sens. La question de savoir si le lien avec le CFP a retardé le début des négociations en trilogue est une autre question, que nous examinerons au point 6.4.

Dans ce contexte, très peu d'accusations ont été formulées lors des entretiens pour ce qui est de l'établissement des responsabilités relatives au retard dans la mise en œuvre de la PAC. La plupart des personnes interrogées ont souligné l'esprit constructif dont ont fait preuve les négociateurs pour tenter de parvenir à un accord dans des délais raisonnables. Les modifications apportées par le PE à son règlement en vue de rendre malgré tout possible un accord en première lecture sont elles aussi le signe qu'il n'avait pas l'intention de retarder davantage le processus.

La réforme était si complexe que l'on aurait toujours souhaité plus de temps, mais on ignore si cela aurait débouché sur d'autres résultats ou sur un meilleur accord.

## 6.2 Plafonnement

À côté du verdissement, le plafonnement peut sans doute être considéré comme l'une des questions politiques les plus controversées de la réforme. Le tableau 10 et l'annexe 2 contiennent des informations complètes sur les positions institutionnelles respectives à propos du plafonnement et sur ce qui a été décidé au final.

Dans sa proposition initiale, la CE voulait imposer un plafond maximal obligatoire de 300 000 EUR, avec une dégressivité à partir de 150 000 EUR. Le PE s'était exprimé en faveur du plafonnement dans de nombreux rapports, alors que le Conseil y était vivement opposé. Matthews (2012e) donne un aperçu complet des arguments pour et contre la mesure.

L'appui du PE a sans doute contribué à encourager la CE à proposer un plafonnement au départ, étant donné qu'elle pouvait légitimement s'attendre à ce que le PE la soutienne sur cette proposition difficile.

Certains observateurs pensaient, compte tenu de la teneur hautement politique de cette proposition, que le PE adopterait une position forte sur la question, afin de mettre en évidence ses nouvelles compétences de colégislateur. Dans ses conclusions de février 2013, cependant, le Conseil européen donnait une nouvelle version de l'histoire, en ajoutant le terme "volontaire" à la proposition de plafonnement. Même si le PE aurait pu, en théorie, fermer les yeux sur cette formulation, le Conseil (de même que certaines forces au sein du PE opposées au plafonnement) jouissait alors de l'appui des chefs d'État, ce qui a, au fond, mis fin au caractère obligatoire de la proposition relative au plafonnement.

Le résultat s'est finalement avéré plus proche des préférences du Conseil, et le PE "ne s'y est pas vraiment opposé", comme l'a déclaré une personne interrogée. La solution de compromis trouvée dans l'accord final consistait à instaurer une dégressivité obligatoire (une réduction de 5 % dans les paiements en faveur des exploitations individuelles supérieures à 150 000 EUR), mais un plafonnement volontaire des paiements à 300 000 EUR.

Comme on pouvait s'y attendre, en fonction de leurs allégeances politiques (et nationales),

les députés au PE ont interprété ce résultat tantôt comme une victoire, tantôt comme un échec total.

### 6.3 Verdissement<sup>46</sup>

Au cœur du processus de réforme de la PAC en 2010, l'une des principales questions mises sur la table était la nécessité d'intégrer davantage la gestion environnementale et la fourniture de biens publics dans l'aide en faveur de l'agriculture, afin de faire face aux problèmes environnementaux rencontrés par l'Union européenne. Cette question était considérée comme essentielle afin d'assurer la légitimité de la PAC à plus long terme (Hart et al., 2010; Matthews, 2013). Plus précisément, compte tenu de l'incertitude déjà ancienne quant au budget total de la PAC, si l'on voulait éviter une réduction importante au niveau du budget, de véritables mesures de verdissement s'imposaient.

En ce qui concerne le verdissement, les propositions représentaient une évolution considérable dans l'architecture du premier pilier. La CE proposait que tous les États membres consacrent 30 % de leur enveloppe nationale réservée aux paiements directs à trois pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (les pratiques de verdissement), une mesure obligatoire pour l'ensemble des exploitations.

- **Prescriptions générales:** les exploitations biologiques étaient considérées comme "vertes par définition" et bénéficiaient dès lors automatiquement de paiements "verts", et les agriculteurs situés dans les zones Natura 2000 devaient se conformer aux mesures de verdissement (diversification des cultures, prairies permanentes et SIE), sauf en cas d'incompatibilité avec les pratiques imposées sur le site en question.
- **Diversification des cultures:** trois cultures différentes à exploiter sur les terres arables de plus de 3 hectares, et aucune des trois cultures ne doit couvrir moins de 5 % des terres arables et la principale ne doit pas dépasser 70 %.
- **Prairies permanentes:** maintien de 95 % de la superficie des prairies permanentes sur l'exploitation telle que déclarée en 2014.
- **Surfaces d'intérêt écologique (SIE):** 7 % de l'exploitation (à l'exclusion des prairies permanentes) à gérer comme des SIE, qui comprennent un ou plusieurs des éléments suivants: des terres mises en jachère; des terrasses; des particularités topographiques (comme des haies); des étangs; des fossés; des arbres alignés, groupés ou isolés; des bordures de champs; des bandes tampons — n'abritant aucune production; des surfaces boisées au moyen de fonds du Feader.

Cependant, comme expliqué dans Hart (2014), les propositions ne donnaient aucune information sur la manière dont ces mesures allaient fonctionner dans la pratique ou sur leur possible incidence sur l'environnement. L'analyse d'impact qui accompagnait les propositions (Commission européenne, 2011b) contenait peu d'informations sur les conséquences environnementales probables des mesures. Elle était en outre basée sur les mesures proposées dans la communication de la Commission de 2010, et non sur celles qui ont finalement été intégrées dans les propositions législatives<sup>47</sup>. En ce qui concerne le contenu des mesures, la CE restait compétente pour ce qui était de la définition des détails dans le cadre des actes délégués, ce qui laissait bon nombre de questions sans réponse à

---

<sup>46</sup> La présente partie s'appuie sur l'analyse réalisée dans Hart (2014).

<sup>47</sup> Par exemple, dans la proposition de 2010, la Commission avait proposé une rotation des cultures plutôt qu'une diversification des cultures, de même qu'une culture de couverture, des éléments absents des propositions législatives finales.

propos des obligations bien précises imposées en vertu des mesures de verdissement et de leur fonctionnement.

La proposition du commissaire en matière de verdissement a d'emblée fait l'objet de nombreuses critiques de la part de la majorité des acteurs; les réactions aux propositions de verdissement étaient presque toutes négatives (Anon, 2011b), et seules quelques parties prenantes estimaient qu'elles constituaient un moyen rentable d'apporter une amélioration considérable dans la gestion environnementale des terres agricoles de l'Union européenne. Pour la plupart des organisations environnementales, les propositions relevant du premier pilier (vert) étaient déjà une option de second choix, et elles avaient l'impression que les mesures proposées devaient être renforcées si l'on voulait qu'elles récompensent de plus en plus les biens publics environnementaux (Hart, 2014). D'autres estimaient qu'elles affaiblissaient la capacité de l'Europe à contribuer à la sécurité alimentaire (par exemple, en exigeant que des terres soient laissées sans production conformément aux exigences liées aux surfaces d'intérêt écologique), ce qui compromettrait les aides aux revenus en faveur des agriculteurs et, par conséquent, leurs moyens de subsistance, et renforçait la complexité de la PAC (Hart et Baldock, 2011; Matthews, 2013).

Les propositions ont été tout aussi mal reçues par le PE et le Conseil. Lorsqu'ont débuté les négociations, les appels en faveur d'une plus grande flexibilité lancés tant par ceux qui voulaient renforcer les propositions pour en tirer des avantages environnementaux que par ceux qui les voyaient comme un moyen de réduire leur incidence et d'offrir aux agriculteurs une plus grande flexibilité, ont débouché sur l'introduction d'une longue liste d'exemptions.

La question pertinente à aborder dans le contexte de la présente étude est de connaître la part de responsabilité du PE dans les changements apportés aux mesures de verdissement.

Pour répondre à cette question, Hart (2014) adopte une approche chronologique: il se penche sur le projet de rapport de Capoulas Santos<sup>48</sup>, les résultats du vote de la COMAGRI en janvier 2013 et les résultats du vote en plénière en mars 2013, et compare les mandats de négociation du PE et du Conseil avec le résultat obtenu (voir annexe 3).

Au sein du PE, une majorité de députés s'est déclarée vivement préoccupée par l'absence de simplification dans la réglementation proposée et le conflit suggéré entre les SIE et les objectifs de sécurité alimentaire. C'est dans ce contexte que Capoulas Santos a commencé à rédiger son rapport en vue de développer la position de négociation du PE.

Comme expliqué au chapitre 4, la définition d'une position solide au sein du PE n'a pas été une tâche aisée compte tenu des divisions entre les groupes politiques, mais aussi en leur sein. Le défi, pour Capoulas Santos, consistait dès lors à naviguer entre les différents points de vue au sein de son propre parti, mais aussi entre les partis politiques et les parties prenantes, afin de préparer son rapport.

Plus particulièrement, pendant cette période, les opinions ont commencé à se polariser autour de quelques options alternatives, recensées dans Hart (2014). Premièrement, l'idée d'une approche à la carte en ce qui concerne les mesures de verdissement a commencé à progresser. Cette approche consistait notamment à étoffer la liste d'options de verdissement et à permettre aux États membres ou aux agriculteurs de décider de celles à appliquer. Deuxièmement, certains plaidaient en faveur d'un élargissement considérable du groupe d'agriculteurs à considérer comme "verts par définition" et, par conséquent, comme ayant automatiquement droit aux paiements verts. Enfin, il était proposé que les sanctions

---

<sup>48</sup> Compte tenu des contraintes de concision, nous n'abordons pas dans le présent document la phase préliminaire de l'approche du PE en matière de verdissement, à savoir les rapports d'initiative Lyon et Dess.

prévues en cas de non-conformité en matière de verdissement n'affectent pas le paiement de base.

Le groupe S&D était divisé sur la question du verdissement (comme indiqué au chapitre 4), puisqu'il y avait ceux, d'une part, qui étaient favorables à l'"approche à la carte", qui était également défendue par le Conseil, et ceux, d'autre part, qui rejetaient cette idée, convaincus qu'ils étaient qu'elle nuirait au concept de verdissement. Dans son projet de rapport, Capoulas Santos finissait par soutenir la structure proposée par la CE plutôt que l'approche à la carte (même si elle avait gagné de nombreux partisans au PE), étant donné que le PE se serait alors retrouvé directement opposé à la CE dès le départ. Le rapport proposait cependant plusieurs modifications aux mesures de verdissement, au nom de la simplification et de la réduction de la bureaucratie, comme:

- **Prescriptions générales:** un élargissement des catégories d'agriculteurs jugés "verts par définition", pour inclure les exploitations bénéficiant d'une "certification environnementale" ou celles s'inscrivant dans un régime agroenvironnemental (RAE) et qui prennent des mesures similaires à celles imposées dans le cadre des paiements directs verts. Le rapport proposait par ailleurs de rompre le lien entre conformité avec les paiements directs verts et perception du paiement de base, faisant du verdissement une mesure essentiellement volontaire, et de transférer les fonds non dépensés aux mesures agroenvironnementales et climatiques visées par le deuxième pilier. Cependant, conformément à la proposition de la CE, le rapport proposait de ne pas autoriser les doubles financements et que les paiements environnementaux apparaissent clairement comme complémentaires à ceux perçus en vertu du verdissement visé par le premier pilier.
- **Diversification des cultures:** le seuil imposé pour l'exploitation de trois cultures doit passer à 20 hectares, les exploitations dont la superficie est comprise entre 5 et 20 hectares n'étant tenues d'exploiter que deux cultures. En outre, les exploitations dont plus de 80 % de la superficie est couverte par des prairies permanentes ou des cultures permanentes et possédant moins de 50 hectares de terres arables doivent être totalement exemptées de la mesure.
- **SIE:** une nouvelle mesure a été proposée pour les cultures permanentes, au lieu de les inclure dans les obligations en matière de SIE, de même qu'une hausse du seuil devant s'appliquer à la mesure liée aux SIE (pour passer à 20 hectares). En outre, les SIE sont à appliquer au niveau régional, au motif que les exploitations ne doivent consacrer que 5 % de leur surface cultivée à des SIE si elles œuvrent ensemble pour créer des "SIE adjacentes, continues".

La présentation du projet de rapport de Capoulas Santos a été suivie d'une période d'activité intense au sein du PE en général et de la COMAGRI en particulier, puisque les partis politiques ont déposé des milliers d'amendements et ont rédigé des amendements de compromis, qui seraient soumis au vote en COMAGRI en janvier 2013. Lors de ce vote, d'importantes modifications ont été apportées au rapport de Capoulas Santos:

- Le double financement doit être autorisé, à savoir que les paiements en faveur des mêmes activités peuvent être perçus au titre des premier et deuxième piliers.
- Exemptions supplémentaires des agriculteurs qui sont "verts par définition": un amendement a été approuvé pour indiquer que l'ensemble de l'exploitation pouvait être exemptée des exigences en matière de verdissement, et pas uniquement la surface faisant l'objet d'un accord agroenvironnemental, consacrée à l'agriculture biologique ou désignée en tant que site Natura 2000.

- Exemptions complémentaires en matière de diversification des cultures et de mesures SIE pour les agriculteurs dont plus de 75 % des terres sont des prairies permanentes et dont les autres terres ne dépassent pas 50 hectares.

Lorsque le rapport a été soumis au vote en plénière en mars 2013 et lors de la finalisation du mandat de négociation du PE, l'attention a essentiellement porté sur les deux questions controversées, à savoir le double financement et l'ampleur de l'exemption accordée aux agriculteurs "verts par définition". Un vote par appel nominal a été organisé sur ces deux questions. Contrairement à la position de la COMAGRI, la plénière a approuvé l'amendement visant à empêcher le double financement<sup>49</sup> à une large majorité (379, contre 285 et 7 abstentions). Sur la question des agriculteurs "verts par définition" (article 29), un grand nombre d'amendements ont été déposés, mais la nature fortement politique du débat a amené les partis politiques à voter les uns contre les autres. Résultat: aucun des amendements n'a été adopté. Le contenu de cette mesure de verdissement est par conséquent resté inchangé par rapport à la position de la COMAGRI, tout comme le fait de séparer la sanction pour non-conformité des exigences en matière de verdissement du paiement de base.

Le mandat de négociation final adopté par le PE (voir annexe 3) s'écartait des propositions de la Commission sur les points suivants:

- **Prescriptions générales:** la liste des agriculteurs considérés comme "verts par définition" a été étendue aux exploitations comprenant au moins 75 % de prairies permanentes et la sanction pour non-conformité avec les mesures de verdissement a été fixée à 30 % de la composante écologique. Les conditions agroenvironnementales relevant du deuxième pilier ont été fixées pour dépasser les mesures de verdissement et le double financement ne doit pas être autorisé.
- **Diversification des cultures:** les terres arables de moins de 10 hectares doivent être exemptées des mesures liées à la diversification des cultures. Les agriculteurs dont les terres arables ont une superficie comprise entre 10 et 30 hectares doivent exploiter au moins deux cultures par an et ceux dont les terres arables sont supérieures à 30 hectares doivent exploiter au moins trois cultures. Par ailleurs, la surface maximale consacrée à une culture unique doit représenter 80 % (pour les terres arables de 10 à 30 hectares) et 75 % (pour les terres arables de plus de 30 hectares). Pour les terres arables de plus de 30 hectares, la surface maximale consacrée à deux cultures est fixée à 95 %.
- **Prairies permanentes:** le rapport entre les prairies/pâturages permanent(e)s (en 2014) et la SAU totale (superficie de référence) doit être maintenu et appliqué aux niveaux national, régional ou infrarégional. La conversion de 5 % de la superficie de référence doit être autorisée, sauf pour les sols riches en carbone, les terrains marécageux et les prairies et pâturages semi-naturels.
- **SIE:** les SIE doivent couvrir 3 % (à l'exception des pâturages permanents et des cultures permanentes) en 2014, pourcentage qui passera à 5 % à partir de 2016. La SIE s'applique uniquement aux surfaces admissibles de plus de 10 hectares et la production doit être autorisée, mais sans utilisation d'engrais et de pesticides.

Un mois avant l'adoption du mandat en plénière du PE, les chefs d'État ont inséré, dans le cadre des négociations sur le CFP (voir plus loin), le texte suivant dans leurs conclusions:

---

<sup>49</sup> La règle a été établie dans le cadre du règlement relatif au développement rural et l'amendement indiquait très clairement que les paiements en faveur des actions financées au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques devaient aller au-delà de ceux visés par l'écoconditionnalité et par le paiement direct vert.

*l'obligation d'avoir une surface d'intérêt écologique dans chaque exploitation agricole sera appliquée de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de laisser les terres en question sans production (...).* Cette disposition n'était pas sans conséquences pour le contenu final de la mesure SIE.

Le Conseil a également introduit des amendements à la proposition de verdissement de la CE dans son "approche générale" adoptée en mars 2013. Sur la plupart des mesures, le Conseil allait plus loin que le PE en ce qui concerne la réduction des restrictions, mais dans quelques cas, il a aussi proposé un plus grand nombre de restrictions sur les mesures environnementales. Le Conseil s'écartait des propositions de la CE et du PE sur les points suivants:

- **Prescriptions générales:** La liste des agriculteurs considérés comme "verts par définition" a été étoffée par rapport au mandat de la CE et du PE. Les exploitations dont au moins 75 % des terres sont inscrites dans un régime environnemental certifié au niveau national ou régional et les exploitations dont plus de 75 % des terres sont couvertes de prairies ou de cultures légumineuses sont exemptées des mesures de verdissement. À l'instar du PE, le Conseil proposait une sanction pour non-conformité. La sanction proposée était plus lourde que dans la proposition du PE: perte de la composante écologique de 30 % accompagnée d'une sanction supplémentaire de 25 % (soit une perte de 37,5 % des droits globaux). Les exigences en matière de verdissement ne sont par ailleurs pas incluses dans la base de référence du deuxième pilier. Les États membres doivent avoir une "flexibilité clairement définie en ce qui concerne le choix de mesures de verdissement équivalentes" et contrairement à la proposition de la CE et du PE, le double financement était autorisé dans la proposition du Conseil.
- **Diversification des cultures:** à l'instar du PE, le Conseil proposait que les terres arables de moins de 10 hectares soient exemptées des mesures liées à la diversification des cultures. Le Conseil proposait en outre que certaines exploitations spécifiques soient exemptées. Les agriculteurs dont les terres arables ont une superficie comprise entre 10 et 30 hectares doivent exploiter au moins deux cultures par an et ceux dont les terres arables sont supérieures à 30 hectares doivent en exploiter au moins trois. Par ailleurs, la surface maximale consacrée à une culture unique est fixée à 75%. Pour les terres arables de plus de 30 hectares, la surface maximale consacrée à deux cultures est fixée à 95 %.
- **Prairies permanentes:** les agriculteurs doivent maintenir la surface consacrée aux prairies permanentes telle que déclarée en 2014. Les États membres peuvent choisir de ne pas appliquer cette exigence si en 2012, le rapport entre les prairies permanentes et la SAU totale n'a pas diminué ou a diminué de moins de 5 % en comparaison avec le rapport de référence (tel que défini dans la réglementation actuelle).
- **SIE:** les "surfaces d'intérêt écologique" (SIE) doivent couvrir 5 % des terres (à l'exception des prairies permanentes) en 2015, pourcentage qui passera à 7 % à partir de 2018 dans l'attente d'un réexamen. Ce pourcentage est plus élevé que celui proposé par le PE, mais inférieur à ce que prévoyait la proposition de la CE. Jusqu'à la moitié des exigences en matière de SIE peut être satisfaite en regroupant les engagements entre les groupements d'agriculteurs. Cette mesure ne s'applique en outre qu'aux surfaces admissibles de plus de 15 hectares, une surface supérieure à celle indiquée dans la proposition du PE. Le Conseil proposait en outre que certaines exploitations soient exemptées de l'exigence relative aux SIE. Enfin, le Conseil proposait également une liste plus longue d'éléments à inclure dans la SIE.

Par conséquent, sur la plupart des questions, le PE et le Conseil ont proposé des exigences environnementales moins contraignantes que la CE, mais le Conseil (et les chefs d'État) est allé plus loin que le PE pour ce qui est de s'écarter des propositions de la Commission.

Ces positions étaient le signe que bon nombre d'États membres et de députés au PE étaient préoccupés par les implications des propositions de la Commission sur le plan des coûts et rares étaient ceux qui étaient disposés à les défendre. En outre, ceux qui voulaient que des exigences environnementales très contraignantes soient incluses dans la PAC (parties prenantes, États membres ou députés au PE) n'ont sans doute pas défendu avec force les premières propositions de la Commission parce qu'ils étaient déjà sceptiques au départ quant à leur capacité à apporter des avantages environnementaux véritables et significatifs. Dans la suite du processus, plus précisément au terme des négociations sur le CFP, l'équilibre politique a encore évolué davantage. Lorsque les propositions en matière de verdissement ont abouti, en ce sens qu'elles protégeaient le budget de la PAC contre des réductions plus importantes que celles redoutées dans le cadre des négociations sur le CFP, l'opposition est devenue encore plus forte contre les exigences contraignantes en matière de verdissement. Plusieurs changements proposés par le PE et le Conseil ont par conséquent été intégrés dans l'accord législatif final, dont les points suivants:

- **Prescriptions générales:** la liste des agriculteurs considérés comme "verts par définition" n'a été que légèrement allongée par rapport à la proposition de la CE: les exploitations biologiques et celles qui participent au régime des petits agriculteurs sont exemptées. Les agriculteurs se situant dans des zones Natura 2000 ou des bassins fluviaux couverts par la directive-cadre sur l'eau (DCE) ne doivent se conformer qu'à certaines mesures de verdissement. La sanction pour non-conformité se traduit par la perte de la composante écologique de 30 % accompagnée d'une sanction supplémentaire de 25 %, mais échelonnée dans le temps. Ces dispositions cadrent avec la proposition du Conseil. Enfin, il a été décidé que les paiements en faveur de la gestion des terres agricoles visés par le deuxième pilier devaient aller au-delà des exigences en matière de verdissement en vue d'éviter le double financement, ce qui cadre avec la proposition de la CE et du PE.
- **Diversification des cultures:** les terres arables de moins de 10 hectares sont exemptées des mesures liées à la diversification des cultures. Certaines exploitations spécifiques sont en outre exemptées. Les agriculteurs dont les terres arables ont une superficie comprise entre 10 et 30 hectares doivent exploiter au moins deux cultures par an et ceux dont les terres arables sont supérieures à 30 hectares doivent en exploiter au moins trois. Par ailleurs, la surface maximale consacrée à une culture unique est fixée à 75%. Pour les terres arables de plus de 30 hectares, la surface maximale consacrée à deux cultures est fixée à 95 %. Ces dispositions cadrent avec les propositions du PE (seuils sur le plan de la taille) et du Conseil (seuils sur le plan de la taille, pourcentages et exemptions).
- **Prairies permanentes:** deux types d'obligations s'appliquent en vertu de cette mesure: 1) Les agriculteurs ne doivent pas convertir ou labourer des prairies permanentes dans les zones désignées par les États membres comme étant écologiquement sensibles; 2) Les États membres doivent veiller à ce que la proportion de terres couvertes par des prairies permanentes ne diminue pas de plus de 5 % aux niveaux national, régional ou infrarégional (à décider par les États membres) par rapport à la situation de 2015. Cette disposition cadre avec les propositions du Conseil et du PE.
- **SIE:** les "surfaces d'intérêt écologique" (SIE) doivent couvrir 5 % des terres (à l'exception des prairies permanentes) en 2015, pourcentage qui passera à 7 % à

partir de 2018 et qui fera l'objet d'un réexamen en 2017. Jusqu'à la moitié des exigences en matière de SIE peut être satisfaite au niveau régional en regroupant les engagements entre les groupements d'agriculteurs et les États membres devraient désigner les zones et les obligations pour les agriculteurs participants. La mesure s'applique uniquement aux zones admissibles de plus de 15 hectares. Certaines exploitations sont en outre exemptées des exigences relatives aux SIE. De plus, les États membres où plus de 50 % des terres sont couvertes par des forêts peuvent choisir de ne pas appliquer les mesures de verdissement dans les zones soumises à des contraintes naturelles. Enfin, la liste d'éléments inclus dans l'exigence relative aux SIE s'est considérablement étoffée. D'une manière générale, ces éléments cadrent avec la proposition du Conseil, mais, et, fait important, ils suivent la proposition du PE pour ce qui est de la suppression des cultures permanentes des terres admissibles.

## 6.4 Négociations relatives au CFP<sup>50</sup>

Le processus de réforme de la PAC de 2013 (et l'influence du PE sur celui-ci) ne peuvent pas être bien compris sans prendre en considération les négociations sur le CFP 2014-2020, qui ont débuté en juin 2011 avec la première proposition de la CE concernant les plafonds budgétaires pour la période suivante.

**Tableau 14: Dotation budgétaire de la PAC pour 2014-2020, en prix constants de 2011**

Principaux instruments de la PAC	Dotation budgétaire
Budget total de la PAC pour 2014-2020	362,7 milliards d'EUR
Premier pilier – paiements directs et dépenses de marché	277,8 milliards d'EUR
Deuxième pilier – développement rural	84,9 milliards d'EUR
Réserve en cas de crise dans le secteur agricole (en dehors du CFP)	2,8 milliards d'EUR

**Sources:** Parlement européen, La PAC après 2013, fiche technique règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Site web de la Commission européenne: Multiannual financial framework 2014-2020 and the financing of the CAP (Le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et le financement de la PAC).

Le lien entre les réformes de la PAC et le budget de l'UE a toujours été fort, mais il s'est encore renforcé à la suite d'un nouvel ensemble de priorités stratégiques (la stratégie "Europe 2020") et de l'austérité budgétaire généralisée en Europe. Dans le contexte de la réforme de la PAC de 2013, trois liens importants entre les deux processus peuvent être établis (Matthews, 2014).

Premièrement, la réforme de la PAC de 2013 s'appuyait en grande partie sur la nécessité de créer un texte en vue de légitimer et de défendre la part du budget de la PAC dans le CFP 2014-2020<sup>51</sup>. Deuxièmement, un autre lien a été créé lors de la phase de négociation

<sup>50</sup> La présente partie s'appuie sur l'analyse réalisée dans Matthews (2014).

<sup>51</sup> L'incertitude entourant le budget de la PAC est ressortie d'une version non définitive d'une réponse antérieure de la Commission au réexamen budgétaire, dans laquelle elle indiquait que "[la future réforme de la PAC] doit encourager une nouvelle réduction considérable de la part globale du budget de l'Union consacrée à l'agriculture, afin de libérer des dépenses en faveur d'autres priorités de l'Union". Cette version peut être téléchargée sur le site web du Groupe PAC 2013, <http://www.pouruneautrepeac.eu/wp-content/uploads/2009/11/draft-document-reforming-the-budget-oct-2009.pdf-0>.

de la réforme de la PAC. Même si le PE et le Conseil pouvaient, en théorie, négocier l'ensemble du contenu stratégique du paquet de réforme de la PAC sans connaître les chiffres du budget, sur le plan politique, c'était impossible. Les négociations sur l'avenir de la PAC étaient par conséquent tributaires de celles organisées sur l'avenir du budget de l'Union. Le calendrier serré de la dernière phase de négociation peut en partie s'expliquer par ce lien: le mandat en plénière du PE et l'approche générale du Conseil ont été adoptés à la suite des conclusions du Conseil européen sur le CFP en février 2013. Le tableau 15 ci-dessous présente une brève chronologie des deux négociations parallèles.

**Tableau 15: Les négociations sur le CFP et la réforme de la PAC – Chronologie de 2011 à 2013**

Négociations relatives à la réforme de la PAC	Négociations relatives au CFP
<b>12 octobre 2011:</b> propositions législatives de la CE sur la réforme de la PAC	<b>8 juin 2011:</b> le PE adopte le rapport SURE, dans lequel il présente son point de vue sur le prochain CFP <sup>52</sup> <b>lundi 20 juin 2011:</b> proposition de CFP de la CE
<b>23-24 janvier 2013:</b> la COMAGRI adopte sa position sur le paquet de réforme de la PAC	<b>mercredi 13 juin 2012:</b> résolution du PE sur la proposition de CFP de la CE et <b>19 juin 2012:</b> première version du cadre de négociation du CFP de la présidence danoise
<b>mercredi 13 mars 2013:</b> le PE adopte son mandat de négociation sur les quatre règlements	<b>vendredi 8 février 2013:</b> conclusions du Conseil européen sur le CFP
<b>mardi 19 mars 2013:</b> le Conseil adopte sa position générale sur la réforme de la PAC	<b>mercredi 13 mars 2013:</b> le PE adopte une résolution en réponse aux conclusions du Conseil européen sur le CFP
<b>jeudi 11 avril 2013:</b> lancement des négociations interinstitutionnelles et des réunions en trilogue entre le PE, le Conseil et la CE	<b>13 mai 2013:</b> début des trilogues informels sur le CFP <b>mercredi 3 juillet 2013:</b> le PE adopte son mandat en vue de la conclusion des négociations sur le CFP
<b>26-27 juin 2013:</b> conclusion d'un accord politique sur les quatre règlements relatifs à la PAC	<b>lundi 23 septembre 2013:</b> le Conseil adapte son mandat sur le CFP
<b>mercredi 20 novembre 2013:</b> le PE approuve les quatre règlements relatifs à la PAC	<b>mardi 19 novembre 2013:</b> le PE approuve le règlement relatif au CFP
<b>lundi 16 décembre 2013:</b> le Conseil adopte les quatre règlements relatifs à la PAC	<b>lundi 2 décembre 2013:</b> le Conseil approuve le règlement relatif au CFP

Source: Matthews (2014).

Le troisième lien concernait le fait que les conclusions du Conseil européen à propos du CFP introduisaient explicitement un certain nombre d'éléments dont le PE estimait qu'ils

<sup>52</sup> SURE désigne la "commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013".

devaient faire l'objet d'une procédure de codécision (voir encadré 10). Ce troisième lien est particulièrement important afin de mettre en perspective le rôle du PE et son influence dans le processus de réforme de la PAC de 2013. On a reproché au "cadre de négociation" du Conseil et aux conclusions du Conseil européen d'"arracher" certaines questions stratégiques concernant la PAC des mains du PE et du Conseil "Agriculture". L'intégration de questions liées à la PAC dans le dossier relatif au CFP a-t-elle réduit l'influence du PE sur ces questions bien précises?

#### **Encadré 10: Le cadre de négociation**

L'une des questions litigieuses dans ce processus de réforme de la PAC concernait l'inclusion dans le cadre de négociation du CFP (sous la responsabilité du Conseil "Affaires générales") de questions qui seraient finalement intégrées dans les nouveaux règlements relatifs à la PAC (à décider selon la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil dans sa formation de Conseil "Agriculture"). Le règlement CFP est adopté par le Conseil à l'unanimité après que celui-ci a obtenu l'approbation du Parlement européen (le Parlement peut approuver ou rejeter la position du Conseil mais ne peut pas adopter d'amendements). Les actes juridiques sectoriels sont soumis à la procédure législative ordinaire (codécision), ce qui veut dire que le Conseil et le PE décident ensemble, et que le Conseil décide à la majorité qualifiée.

Le Conseil "Affaires générales" a eu pour la première fois l'occasion de discuter du plafond du CFP pour la rubrique 2 Croissance durable: ressources naturelles (qui comprend la PAC) lors de sa réunion d'avril 2012. La présidence danoise a fait circuler un projet de texte pour la partie du cadre de négociation du CFP qui portait sur les questions suivantes (Conseil de l'Union européenne, 2012c):

- Le niveau global de crédits d'engagement pour la rubrique 2, ainsi que le plafond pour les sous-rubriques liées aux dépenses de marché et aux paiements directs (aucun chiffre n'est inclus à ce stade)
- Niveau et modèle de répartition en matière de soutien direct - Détails du modèle de convergence possible entre les États membres
- Plafonnement du soutien accordé aux grandes exploitations
- La méthode en matière de discipline financière
- Autres éléments relatifs au premier pilier
- Verdissement (SIE en particulier)
- Flexibilité entre piliers
- Principes de répartition de l'aide au développement rural
- Taux de cofinancement pour l'aide au développement rural

Ces questions liées à la PAC ont été maintenues dans le texte dans les versions ultérieures du cadre de négociation, jusqu'aux conclusions du Conseil européen à propos du CFP en février 2013. Pour un aperçu complet de ces questions (aussi appelées "**questions entre crochets**") et la comparaison des mandats de négociation concernés, voir l'annexe 4.

La stratégie de la présidence irlandaise consistait à conserver toutes ces questions jusqu'à la fin, afin de se prononcer sur celles-ci dans leur ensemble. C'est ce qui s'est finalement produit lors de la réunion en trilogue en septembre 2013 sous la présidence lituanienne.

**Source:** Matthews (2014).

Le premier lien, entre la direction choisie pour cette réforme de la PAC et son rôle dans le maintien de la part de la PAC dans le CFP global, est une question d'analyse importante, mais qui sort du cadre du présent rapport, étant donné qu'elle ne concerne pas le rôle de la codécision. Dans cette partie, nous nous intéressons dès lors aux deux autres répercussions

importantes des négociations sur le CFP portant sur les négociations relatives à la réforme de la PAC en général, et le PE en particulier: la détermination du calendrier et la réduction de la marge de manœuvre des négociateurs sur certains éléments spécifiques.

Les négociateurs de la COMAGRI avaient déclaré depuis le début que le PE n'adopterait sa position finale sur la réforme de la PAC que lorsque les plafonds du CFP auraient été définis, formalisant ainsi le lien entre le calendrier des négociations sur la réforme de la PAC et l'accord final concernant le CFP.

D'aucuns sont d'avis que ce lien a sans doute retardé le lancement des négociations en trilogue sur la réforme de la PAC<sup>53</sup>.

**Tableau 16: Incidence du budget de l'Union, des négociations sur le CFP, du cadre de négociation**

Incidence du budget de l'Union, des négociations sur le CFP, du cadre de négociation (taux de réponse = 73 %)	Pourcentage de réponses
A. Les négociations relatives au CFP ont poussé le PE à avancer plus vite sur la réforme de la PAC	5 %
B. Les négociations relatives au CFP ont ralenti le processus dans son ensemble	40 %
C. Les négociations sur le CFP ont déterminé le contenu de la réforme de la PAC et limité la marge de manœuvre du PE (par exemple, au moyen du cadre de négociation du budget du Conseil européen)	55 %

Lorsqu'on leur a demandé quelle avait été l'influence des négociations relatives au CFP sur la réforme de la PAC, 40 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles avaient ralenti le processus dans son ensemble et 55 %, que les négociations relatives au CFP avaient limité la marge de manœuvre du PE (au moins sur certains éléments de la réforme), comme indiqué dans le tableau 16.

Bien que cela semble indiquer que la majorité estimait que cela affaiblissait le PE, les résultats des entretiens ne donnent pas d'indications claires quant à la question de savoir si ce lien a effectivement renforcé ou affaibli la stratégie de négociation du PE. Certaines personnes interrogées ont indiqué qu'une fois les chiffres divulgués, le PE s'est retrouvé dos au mur et moins à même de refuser les propositions mises sur la table. D'autres ont affirmé que l'accent portant sur les aspects budgétaires, le contenu stratégique effectif de la réforme passait en grande partie au second plan. En revanche, certaines personnes interrogées estimaient que le refus du PE de négocier avant que les chiffres ne soient connus a en réalité renforcé sa stratégie en lui conférant une position plus crédible et plus cohérente en tant que colégislateur (le PE avait en effet exprimé dans de nombreux rapports sa position en faveur d'un budget solide pour la PAC).

Ce qui est plus clair, c'est que le fait que le PE demande qu'aucune négociation sérieuse sur la PAC ne soit entamée avant que les chiffres du budget ne soient connus a joué en faveur de ceux qui préféraient un *statu quo* à propos des propositions de réforme, mais au détriment de ceux qui espéraient un changement plus radical dans l'orientation de la PAC, comme les groupes environnementaux qui cherchaient à concentrer davantage les efforts

<sup>53</sup> Cependant, comme indiqué plus haut, les avis divergent en ce qui concerne le temps qui aurait été gagné en obtenant un accord sur le CFP plus rapidement, compte tenu des autres contraintes auxquelles étaient soumis le PE et le Conseil dans la finalisation de leurs positions respectives.

sur les biens publics environnementaux (Matthews, 2014). Lorsque le CFP a été adopté par le Conseil européen et que son budget global de même que ses plafonds ont été acceptés par le Parlement, début 2013, la menace d'une réduction budgétaire n'avait plus aucune influence sur la détermination de l'issue. Les groupements d'agriculteurs et les États membres de même que les députés au PE favorables au *statu quo* ont alors pu centrer leur énergie sur l'affaiblissement de l'ambition des propositions de verdissement, en exigeant une flexibilité bien plus grande sans avoir à craindre que cela n'entraîne une nouvelle réduction du budget de la PAC (Matthews, 2012a, 2012b). Les groupes environnementaux et les États membres et députés au PE favorables à la réforme, en revanche, ont dû défendre leur position sans pouvoir brandir la menace d'une réduction du budget en cas de non-acceptation de leurs propositions. De fait, les acteurs favorables au *statu quo* essayaient de retourner l'argument pour affirmer que l'ampleur du verdissement prévu exigeait un budget encore plus important pour la PAC.

Le troisième lien, au-delà du calendrier de réforme, concerne la question de savoir si l'intégration de questions liées à la PAC dans l'accord relatif au CFP a affaibli la position de négociation du PE, mais aussi celle du Conseil. Trois questions sont importantes à cet égard (Matthews, 2014). Premièrement, existe-t-il une réelle distinction entre les aspects budgétaires et législatifs de l'accord relatif au CFP? Deuxièmement, le Conseil (et le Conseil européen) doit-il s'abstenir de se prononcer sur les questions législatives dans ses débats sur le CFP? Troisièmement, si le Conseil (et le Conseil européen) aborde effectivement des questions législatives dans ses débats sur le CFP, quel est le rôle de ses conclusions sur les aspects législatifs lorsque le Conseil et le Parlement négocient à propos de la législation finale?

Au niveau formel, la distinction entre les aspects budgétaires et législatifs du CFP semble relativement évidente. L'article 312 du traité FUE prévoit que le Conseil adopte un règlement fixant le CFP, en particulier le montant des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et des plafonds annuels des crédits de paiement. Les aspects budgétaires du CFP sont par conséquent très limités, puisqu'ils se limitent à fixer des plafonds annuels au niveau de l'Union pour le CFP dans son ensemble et pour ses principales rubriques. Toutes les autres questions relèvent formellement de la législation adoptée dans le cadre de la procédure législative ordinaire, où le Parlement bénéficie du même statut de colégislateur que le Conseil.

Au niveau politique, cependant, cette distinction est nettement moins évidente. Étant donné que le CFP est censé représenter les priorités politiques de l'Union, des décisions aussi fondamentales nécessitent parfois un appui politique au plus haut niveau, à savoir de la part des chefs d'État. Dans le même ordre d'idées, il n'est guère concevable que les États membres puissent approuver les plafonds généraux sans connaître le montant des dotations qu'ils percevraient en vertu des programmes attribués de manière directe (comme les Fonds de cohésion et les dépenses relevant des premier et deuxième piliers de la PAC). Compte tenu de ce qui précède, l'intégration de questions sensibles liées à la PAC dans le cadre de négociation du Conseil et les conclusions du Conseil européen sur le CFP est logique, d'un point de vue politique. La question importante est de savoir quelle doit être la place de ces conclusions dans les négociations ultérieures sur la réforme de la PAC entre le Conseil et le PE. Dans les négociations qui viennent de se conclure, à chaque fois que les conclusions à propos du CFP traçaient une ligne rouge ou donnaient une indication, le Conseil estimait qu'il ne disposait d'aucune flexibilité, mettant ainsi le PE dans une position de négociation impossible. Bon nombre de personnes interrogées étaient conscientes de la complexité ainsi engendrée pour le PE comme pour le Conseil, et ont qualifié l'intervention des chefs d'État dans le processus législatif à propos de la réforme de la PAC de "pollution", de "réalité politique", voire de "principale entrave à l'influence du PE". Comme indiqué dans

le tableau 16,55 % des personnes interrogées estimaient que les négociations sur le CFP déterminaient le contenu de la réforme de la PAC (ou de certains de ses éléments du moins). Au final, les chefs d'État ont démontré qu'ils pouvaient passer outre l'avis de leurs ministres de l'agriculture respectifs, de même que, dans une certaine mesure, celui des principaux députés au PE chargés de négocier la PAC<sup>54</sup>.

Ce sentiment de "détournement" par les chefs d'État de certains éléments essentiels de la réforme de la PAC a donné lieu à ce que certaines personnes interrogées ont appelé un "accord à prendre ou à laisser" de la part de la présidence irlandaise sur les questions entre crochets (lors de la réunion en trilogue organisée à Luxembourg en juin 2013). La présidence a proposé d'accepter un niveau minimal de dégressivité obligatoire sur les paiements importants, en échange de l'acceptation par le Parlement de retirer l'ensemble des autres questions liées au CFP de la table. Les questions liées au CFP ont effectivement été mises en suspens jusqu'à leur conclusion finale sous la présidence lituanienne, après que le Conseil a adopté un nouveau mandat prévoyant des concessions par rapport à la position du Parlement sur les questions de dégressivité des paiements importants, le traitement législatif des dotations en faveur du développement rural par les États membres et les taux de cofinancement plus importants pour les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée.

Il s'agissait d'une réalisation notable pour le PE dans ce contexte. Malgré la pression imposée par le CFP et la nécessité de clôturer l'affaire, les négociateurs du PE sont parvenus à obtenir de petites concessions de la part du Conseil sur certaines de ces questions entre crochets. Comme le relevait le communiqué de presse saluant l'accord: "Pour le Parlement, la question principale lors de cette dernière phase de négociations était de garantir que le contenu politique qui devrait être légiféré conformément à la codécision ne soit pas uniquement défini par les chefs d'État" (EP, COMAGRI press release, 2013e). Malgré cette avancée, bon nombre de personnes interrogées estimaient que le PE aurait pu se montrer beaucoup plus déterminé sur cette question et obtenir davantage.

Il s'agit manifestement d'une question importante pour les négociations futures, étant donné qu'elle établit un précédent. La logique de la présidence est que, étant donné que les conclusions sur le CFP sont adoptées à l'unanimité par le Conseil européen, elles méritent d'être "privilégiées" dans les discussions en trilogue. Si cela devait être le cas, les États membres, craignant d'être mis en minorité sur une question au sein du Conseil normal, pourraient vouloir soulever la question au niveau du Conseil européen, où l'adoption à l'unanimité pourrait les aider à renforcer leur position de négociation sur cette question. Cela pourrait sans doute expliquer l'inclusion de certaines conclusions très précises sur les questions liées à la PAC dans les conclusions du Conseil européen de février 2013 (Matthews, 2014). Même si, sur le plan politique, il est parfois très difficile pour le Parlement de démêler les aspects du CFP qui ont des implications financières évidentes et directes pour les États membres, sur toutes les autres questions, il n'y a aucune raison pour que la fonction de colégislateur du PE ne soit pas pleinement respectée.

## 6.5 Régulation des marchés

Les négociations sur la réforme de la PAC de 2013 se sont tenues juste après les flambées des prix des denrées alimentaires de 2007-2008 et la crise du lait de 2009-2010, des crises

---

<sup>54</sup> Comme l'a indiqué l'une des personnes interrogées, les députés au PE ont des liens électoraux étroits avec leurs partis politiques, ce qui les place inévitablement aussi dans une position secondaire par rapport aux chefs des gouvernements nationaux.

qui sont toutes survenues dans un contexte de crise économique en Europe. Ces événements ont inévitablement influencé la CE dans la rédaction de ses propres propositions, et nous allons tenter de déterminer ici dans quelle mesure ils ont influencé le PE au moment de la formulation de ses amendements et des négociations relatives à l'OCM.

### Encadré 11: Les principaux éléments du nouveau règlement sur l'OCM

L'accord politique conclu dans le cadre de l'accord de juin sur l'OCM peut se résumer en deux grands principes: premièrement, il confirme le fait que **l'agriculture est axée sur le marché** tout en augmentant le **pouvoir de négociation des agriculteurs** dans la chaîne d'approvisionnement, et contribue à axer encore davantage l'agriculture et les activités agricoles sur le marché, dans un contexte caractérisé par une pression et une concurrence internationales croissantes; deuxièmement, il préserve un **filet de sécurité minimal en matière d'intervention** afin de protéger les agriculteurs contre l'incertitude et l'instabilité grandissantes du marché. Concernant ce dernier point, les instruments proposés dans l'OCM fonctionneront parallèlement aux paiements directs du premier pilier et aux outils de gestion des risques intégrés dans le nouveau pilier II.

Afin d'améliorer l'efficacité du marché et de renforcer le rôle des agriculteurs dans la chaîne agroalimentaire, le nouveau règlement accorde une **place centrale aux organisations de producteurs (OP)** et aux **organisations interprofessionnelles (OIP)**, qui s'étendent désormais à l'ensemble des secteurs agricoles visés par l'OCM<sup>55</sup>. Il y aura une réorganisation, comprenant quelques changements (secondaires), des instruments publics (et privés) standard d'intervention sur le marché, et la création d'une réserve de crise de 400 millions d'EUR, financée par la réduction annuelle des paiements directs. Cette réserve pourra être utilisée par la Commission en tant que mesure de soutien du marché pour répondre aux perturbations du marché liées à l'existence de maladies animales et/ou à la perte de la confiance des consommateurs en raison de problèmes de santé animale ou végétale.

Source: Olper (2014).

L'OCM était un dossier important et controversé qui attirait de nombreux regards, notamment pour les raisons suivantes.

Premièrement, comme nous l'avons déjà laissé entendre au chapitre 5, l'OCM était l'un des dossiers les plus contestés du paquet de réforme de la PAC. La position du PE sur le règlement OCM était l'une des plus controversées parmi les quatre règlements liés à la réforme de la PAC pour 2020. Cette position est ressortie clairement des votes intervenus au PE le 13 mars 2013 sur le mandat de négociation du PE sur l'OCM. Ce règlement a été adopté par une faible majorité de députés PPE et S&D (55 %, contre 41 %), en grande partie parce qu'un grand nombre de députés au PE originaires d'Allemagne, également membres du PPE, se sont prononcés contre le texte.

Deuxièmement, les propositions du PE ont aussi attiré l'attention de la DG COMP, qui voyait dans les idées et dans les amendements du PE une menace pour la réalisation de l'article 39 du traité FUE, qui définit les objectifs de la PAC.

Troisièmement, le règlement OCM était aussi le dossier dans lequel la plupart des "idées innovantes" du PE étaient épinglées, même si d'autres qualifiaient parfois ces idées de "retour aux instruments du passé", étant donné qu'elles concernaient en grande partie un renforcement des mécanismes de régulation des marchés, alors que le processus de

<sup>55</sup> Des règles spécifiques existent néanmoins pour les négociations contractuelles exclusivement axées sur l'huile d'olive, le bœuf et le veau et les cultures arables.

réforme de la PAC des trente dernières années consistait à s'éloigner de la régulation des marchés au profit d'une aide dé耦lée.

C'est également ce qui ressort de l'analyse réalisée par Olper (2014), qui a examiné dans le détail la position du PE sur l'OCM et les votes des députés au PE lors de la plénière du PE de mars 2013. Il estime, par exemple, que la position de la COMAGRI sur l'OCM (qui se retrouvait dans une très large mesure dans le mandat de négociation du PE adopté en mars) était influencée par la défense du rapporteur de "l'exception agricole" et était, d'une manière générale, plus "interventionniste" que ce que proposait au départ la CE. Les justifications concernant l'orientation adoptée par le PE se retrouvent, par exemple, dans l'introduction de l'exposé des motifs du projet de rapport du rapporteur:

*"La demande alimentaire mondiale en hausse constante, l'internationalisation inexorable des échanges agricoles, les effets de plus en plus visibles des changements climatiques, la hausse structurelle des prix de l'énergie et l'amenuisement progressif de l'eau, de la biodiversité, des terres arables et des autres ressources naturelles: ces bouleversements sont tous en train de transformer le contexte dans lequel l'agriculture européenne doit à présent opérer".* (COMAGRI, projet de rapport, 2011/0281).

Matthews (2012d) considère que la position du PE suit deux règles générales: renforcer l'aide de l'État<sup>56</sup> en faveur des agriculteurs qui opèrent sur des marchés instables et volatiles, et mettre l'accent sur la fonction législative du PE par rapport à la CE et au Conseil.

Les résultats des entretiens ne donnent pas d'indications claires en ce qui concerne l'influence précise qu'ont eue les crises alimentaire et économique sur la position du PE à propos de la régulation des marchés. L'une des personnes interrogées a indiqué que ces événements étaient bien le signe que "les marchés agricoles ont besoin d'une régulation plus solide" et qu'ils justifient parfaitement que certaines propositions aillent dans cette direction. D'autres personnes interrogées ont simplement mentionné l'ampleur accrue de l'agriculture dans l'agenda politique général et le fait que cela influençait également dans une certaine mesure la nature du débat; des questions de sécurité alimentaire ont effectivement été soulevées tout au long de la réforme et certains acteurs s'en sont servis pour s'opposer aux SIE dans la composante écologique, par exemple<sup>57</sup>. Enfin, certains ont indiqué qu'en ce qui concerne les outils de gestion des risques et de régulation des marchés pour faire face aux crises alimentaires et à la volatilité sur les marchés internationaux des matières premières, les nouveautés sont rares, du moins en ce qui concerne ce qui a déjà été fait ces dernières années.

## **6.6 Questions relatives à l'article 43, paragraphe 3**

Chez les experts et les observateurs s'intéressant aux questions constitutionnelles, le dossier OCM est aussi devenu un sujet d'analyse en raison de l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE, qui retire une brève liste de questions de la codécision. Selon certains des acteurs concernés par la réforme de la PAC de 2013, ces questions sont devenues un symbole de l'influence dont jouissait réellement le PE par rapport au Conseil.

La codécision s'applique à l'ensemble des questions liées à la PAC, à l'exception de celles mentionnées à l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE: les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation

---

<sup>56</sup> Comprendre "aide publique".

<sup>57</sup> Au motif qu'il ne fallait pas laisser les terres sans production.

et à la répartition des possibilités de pêche sont adoptées séparément, au moyen d'un règlement du Conseil.

Comprendre et interpréter le champ d'application de cette exception est une question délicate. D'une part, l'article 43, paragraphe 3, suppose que les actes adoptés sur cette base ne sont plus de nature législative, mais bien de nature exécutive, et doivent dès lors être considérés comme une limitation des compétences législatives du PE. D'autre part, les quatre éléments mentionnés à l'article 43, paragraphe 3, couvrent de nombreuses questions régies par l'acte de base de l'OCM, parmi lesquelles certaines sont au cœur même de celui-ci, ce qui veut dire qu'ils doivent en réalité relever de la procédure législative ordinaire (codécision).

Cette question bien précise a naturellement été soulevée avant le début des négociations sur la réforme de la PAC et a déclenché une importante bataille interinstitutionnelle entre le PE et le Conseil.

Les discussions sur le fondement juridique de l'OCM et sur la question de savoir si l'article 43, paragraphe 3, devait s'appliquer ou non, étaient très tendues. La question est par conséquent restée en suspens tout au long du processus de réforme de la PAC. Cette question a été soulevée lors des réunions en trilogue à propos de l'OCM (entre les négociateurs, mais aussi au niveau technique), mais aucun point d'accord n'a pu être trouvé et la question a été reportée aux dernières étapes des négociations à Luxembourg<sup>58</sup>.

Au cours de ces dernières négociations, les négociateurs du PE se sont retrouvés face à un accord "à prendre ou à laisser" et n'étaient pas bien placés pour bloquer l'accord dans son ensemble sur la base de ces seules questions, compte tenu de la forte pression en faveur de la conclusion de l'accord et de la volonté du PE de montrer que la codécision sur la PAC pouvait fonctionner. Le Conseil a finalement décidé de maintenir les quotas sur le sucre dans le règlement négocié dans le cadre de la codécision<sup>59</sup>, mais les autres questions mentionnées plus haut seraient tranchées par le Conseil uniquement, dans un texte distinct. L'annexe 6 présente l'évolution des différentes positions institutionnelles sur ces questions, de la proposition initiale de la CE à l'accord final conclu le 26 juin 2013.

Au final, deux règlements ont été adoptés, qui ne satisfaisaient aucune des institutions (en raison, essentiellement, de la complexité accrue liée à l'issue finale)<sup>60</sup>. Afin d'exprimer leur mécontentement à l'égard de la solution trouvée, les trois institutions ont signé une déclaration indiquant que la manière dont la question autour de l'article 43, paragraphe 3, avait été résolue à cette occasion ne préjugait pas des éventuelles issues futures:

*"Le résultat des négociations relatives au recours à l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE (...) ne préjuge en rien de la position de chaque institution concernant le champ d'application de cette disposition ni de tout développement ultérieur sur la question, notamment toute nouvelle jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne".*

---

<sup>58</sup> Nos entretiens au PE indiquent qu'aucune négociation véritable n'est intervenue sur les questions liées à l'article 43, paragraphe 3, jusqu'au dernier trilogue, en juin, essentiellement en raison du refus du Conseil de négocier sur ces points.

<sup>59</sup> Au détriment de l'Allemagne, qui se serait vivement opposée à l'idée de céder sur l'une ou l'autre de ces questions.

<sup>60</sup> Comme l'a expliqué l'une des personnes interrogées, il s'ensuit que bon nombre d'articles du règlement OCM (adopté par le PE) ne peuvent être compris seuls — ils doivent être lus en même temps que le règlement correspondant du Conseil adopté en vertu de l'article 43, paragraphe 3: règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement et du Conseil portant OCM, et règlement (UE) n° 1370/2013 du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'OCM des produits agricoles.

Cet épisode illustre clairement les insuffisances de la codécision à propos de l'agriculture qui subsistent et indique que le PE ne peut toujours pas décider sur tout sur un pied d'égalité avec le Conseil.

## 6.7 Résumé des conclusions

- Le calendrier de réforme initial, qui prévoyait la mise en œuvre d'une nouvelle PAC le 1<sup>er</sup> janvier 2014 au plus tard, peut être considéré comme "irréaliste" compte tenu des négociations organisées en parallèle sur le CFP (et du fait que les deux institutions se sont engagées à attendre les chiffres du budget final pour finaliser l'accord de réforme de la PAC) et de la durée normale des négociations interinstitutionnelles sur un dossier aussi sensible que la PAC. Le processus interne du PE aurait pu être légèrement plus court (ou plus efficace), mais cela a aussi permis aux négociateurs du PE de mettre en place un environnement de travail de qualité et une confiance suffisante.
- La position du PE sur le plafonnement était ambiguë et contradictoire tout au long du processus, en particulier en raison des restrictions imposées par le libellé des conclusions du Conseil européen de février 2013. Le résultat final est éloigné des intentions initiales du PE à propos du plafonnement. Le PE a influencé la décision relative au verdissement sur des questions bien précises. Plusieurs de ses amendements à la proposition de la CE ont été intégrés dans l'accord législatif final. Le Conseil était favorable à la plupart de ces amendements. Comparativement à la proposition de la Commission, le PE était favorable à un allongement de la liste d'agriculteurs couverts par l'expression "verts par définition" et à une réduction du nombre de zones à inclure dans les SIE; il voulait que les prairies permanentes soient recensées au niveau régional plutôt qu'au niveau individuel; le PE rejoignait la Commission sur son opposition au double financement; et il souhaitait réduire les sanctions pour non-conformité en matière de verdissement.
- En ce qui concerne l'incidence des négociations parallèles relatives au CFP sur l'influence du PE sur la réforme de la PAC: il s'agissait indubitablement pour le PE de l'un des principaux obstacles à la codécision, étant donné que cela réduisait la marge de manœuvre du PE sur un certain nombre de questions essentielles et définissait le cadre général dans lequel le PE et le Conseil pouvaient négocier. Compte tenu du centre de gravité actuel dans le système politique de l'Union européenne, le fait que les chefs d'État ou de gouvernement veulent légiférer sur certains sujets très délicats ayant de fortes implications financières constitue une "réalité politique". Cependant, les progrès modestes que le PE est parvenu à accomplir à l'occasion de la dernière réunion en trilogue de septembre 2013 ont établi un précédent et sont le signe de la détermination du PE à assurer le respect des règles en matière de codécision.
- En ce qui concerne l'incidence des crises alimentaire et économique sur les positions du PE en matière de régulation des marchés dans le cadre de l'OCM: il semblerait que le rapporteur de la COMAGRI se soit servi de ces facteurs externes pour justifier un renforcement de la régulation des marchés agricoles et une augmentation de l'aide en faveur des agriculteurs européens. Le dossier OCM était l'un des dossiers les plus complexes et les plus controversés de la réforme de la PAC dans son ensemble, en raison des questions de concurrence qu'il soulevait et des questions liées à l'article 43, paragraphe 3.

- Le PE est sorti perdant des négociations sur la plupart des questions couvertes par l'article 43, paragraphe 3, et il a été décidé que deux règlements seraient adoptés, ce qui ne satisfaisait aucune des institutions; et de souligner que cet épisode ne préjugait en rien de la manière dont ces questions seraient traitées à l'avenir.

## **7. ÉVALUATION GLOBALE: ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS**

Pour terminer notre analyse, nous proposons une évaluation générale des réalisations du PE dans le cadre de cette première réforme de la PAC soumise à la procédure de codécision. Cette partie s'appuie sur les entretiens réalisés aux fins de la présente étude.

### **7.1 Résultats globaux du PE**

La première observation à souligner est qu'au final, la codécision a "fonctionné"; un accord a été conclu et une nouvelle PAC entrera en vigueur en 2015. S'il s'agit là d'un indicateur qui permet de connaître la mesure dans laquelle le PE a rempli son mandat<sup>61</sup>, cela ne suffit pas pour apprécier pleinement le rôle du PE et son influence dans le processus.

La deuxième observation concerne la note moyenne donnée au PE par les personnes interrogées. À la fin des entretiens<sup>62</sup>, lorsqu'on les invitait à donner une note (de 1 à 7)<sup>63</sup>, les personnes interrogées ont donné en moyenne 4,85, une note relativement élevée. Comme on pouvait s'y attendre, les personnes interrogées issues du PE ont attribué la note la plus élevée au PE (5,20), mais le tableau 17 indique que les notes attribuées au PE étaient relativement similaires dans les différentes institutions de l'Union, et que ce sont les réponses des parties prenantes et de la société civile qui ont fait baisser la note moyenne. Cela veut dire que, malgré les obstacles, les problèmes, les faiblesses et les difficultés rencontrés durant le processus, l'appréciation générale de la participation du PE dans le processus était relativement positive et que les résultats du PE étaient considérés comme assez bons.

Certaines personnes interrogées avaient cependant un avis bien moins positif sur les réalisations du PE. Celles-ci s'attendaient à de meilleurs résultats sur l'aspect environnemental de la réforme.

---

<sup>61</sup> D'un point de vue purement législatif; sur le plan politique, ses réalisations font bien sûr l'objet d'une appréciation plus subjective.

<sup>62</sup> Lorsque l'entretien permettait de poser cette question à la fin.

<sup>63</sup> Ces notes ne doivent en rien être considérées comme des positions officielles, mais simplement comme des appréciations personnelles des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude.

**Tableau 17: Réalisations globales du PE dans sa première réforme de la PAC en codécision.**

<b>Réalisations globales du PE dans sa première réforme de la PAC (Note 1 (le plus faible) – 7 (le plus élevé)) (Taux de réponse = 79%)</b>	<b>Note moyenne</b>
Note moyenne (taux de réponse = 79 %)	4,85
A. Personnes interrogées issues du PE (taux de réponse = 83 %)	5,20
B. Personnes interrogées issues de la Commission (taux de réponse = 71 %)	4,70
C. Personnes interrogées issues du Conseil (taux de réponse = 50 %)	5,00
D. Parties prenantes/société civile (taux de réponse = 100 %)	2,50

Le troisième élément important dans cette appréciation finale concerne la perception qu'ont les personnes interrogées de l'influence globale du PE sur le processus dans son ensemble. À ce propos, plus de 70 % des personnes interrogées ont indiqué qu'il avait renforcé les mécanismes de responsabilisation à propos de la PAC (et son caractère démocratique), comme indiqué dans le tableau 18. Outre le renforcement naturel de la démocratie lié à la participation de représentants directement élus, la principale justification mise en avant pour appuyer cette réponse était la transparence accrue du processus<sup>64</sup> et le fait pour le public d'exercer un contrôle accru sur la réforme (la codécision a renforcé la responsabilisation politique des membres de la COMAGRI, qui faisaient dès lors automatiquement l'objet de critiques plus nombreuses de la part du public).

Il convient cependant de noter que certaines personnes interrogées ont choisi cette option par défaut et ont ajouté un certain nombre de réserves et de commentaires, essentiellement à propos de la mesure dans laquelle le processus était effectivement devenu plus responsable. Un commentaire connexe concernait les limites imposées par la complexité de la réforme. Bon nombre de personnes interrogées se sont déclarées préoccupées par la complexité de la législation qui avait été adoptée et par la difficulté connexe d'organiser un réel contrôle sur celle-ci.

<sup>64</sup> Les réunions de la COMAGRI lors desquelles les propositions étaient examinées et modifiées étaient ouvertes au public; l'intérêt des acteurs de la société civile et du grand public en général s'est renforcé, et davantage de documents ont pu être diffusés sur une base formelle ou informelle. Les débats en plénière étaient par ailleurs retransmis sur le web.

**Tableau 18: Évaluation de l'incidence du rôle de colégislateur du PE**

<b>Évaluation globale de la participation du PE en tant que colégislateur (taux de réponse = 69 %)</b>	<b>Pourcentage de réponses</b>
A. A renforcé les mécanismes de responsabilisation à propos de la PAC	72,5%
B. A créé des obstacles à la réforme	7,5%
C. A amélioré l'efficacité du processus décisionnel	5 %
D. Autres	15 %

Enfin, certaines personnes interrogées ont indiqué que malgré l'essor de la responsabilisation et du caractère démocratique du processus, la participation du PE avait réduit les chances d'un changement politique en créant de nouveaux obstacles à la réforme.

Ce phénomène était foncièrement lié aux coalitions et aux majorités politiques existantes au PE. Il est possible que le résultat soit différent dans les cycles de réforme futurs, lorsque la composition du PE (et de la COMAGRI en particulier) et de ses membres sera différente. Cette question a plus particulièrement été examinée eu égard au verdissement, un élément que de nombreuses personnes interrogées considéraient comme le symbole principal de la réforme de la PAC de 2013, comme un élément positif ou négatif marquant.

D'une part, la nouveauté liée au verdissement et la tentative de lier davantage la PAC aux objectifs environnementaux étaient considérées comme des évolutions positives. D'autre part, l'affaiblissement du verdissement a aussi été mentionné à de nombreuses occasions et était considéré comme un élément négatif de la réforme. Dans ce contexte, la flexibilité accrue et les nombreuses exemptions accordées aux États membres et aux agriculteurs étaient aussi considérées comme un symbole de la réforme de la PAC de 2013 par les personnes interrogées, qui redoutaient la "perte" de caractère général dans la PAC qu'induisait cette réforme.

## **7.2 Quelques enseignements**

### **7.2.1 Une décision a été prise**

Malgré les nombreuses contraintes, les obstacles et les difficultés rencontrés tout au long du processus de réforme, bon nombre de personnes interrogées ont souligné l'aboutissement ultime du processus, à savoir le fait qu'un accord a été conclu entre le Conseil, la CE et le PE sur l'avenir de la PAC. Pour certaines personnes interrogées, cela suffisait pour avancer que le PE faisait face à ses responsabilités et que, en tant qu'acteur politique, il jouait un rôle essentiel en compensant l'influence plus administrative des deux autres institutions.

Les éléments suivants du processus décisionnel ont été cités pour illustrer le succès de cette première expérience en matière de codécision sur la PAC:

- La participation accrue de la société civile.
- Un environnement de travail relativement bon au sein de l'équipe de négociation du PE, mais aussi entre les équipes institutionnelles concernées (même si certaines choses doivent encore être améliorées, bien sûr).

- Une culture du compromis plus solide liée au nombre accru d'amendements.
- Le succès relatif des réunions « fantômes » et des réunions en trilogue.
- Les contacts de haut niveau mis en place par la présidence irlandaise pendant les négociations.

Il apparaît cependant aussi que le fait d'avoir abouti à une décision finale ne constitue qu'une réussite partielle. Des améliorations sont assurément possibles. Les points à améliorer qui revenaient le plus souvent dans les entretiens étaient les suivants:

- Il est très difficile de modifier le fonctionnement institutionnel interne pour l'adapter à des compétences accrues.
- Le PE est encore la plus faible des trois institutions, en particulier dans les négociations sur les questions institutionnelles, comme l'article 43, paragraphe 3, malgré le renforcement formel de ses compétences.
- C'est un processus d'apprentissage par la pratique; c'est juste le début d'une nouvelle manière de réformer la PAC.
- Rien n'est encore joué: les négociations politiques ne se terminent pas avec l'accord politique, elles se poursuivent jusqu'à l'élaboration des actes délégués.

### **7.2.2 L'importance des contributions individuelles et du leadership**

L'importance du rôle joué par les individus et les personnalités est ressortie de nombreux entretiens. L'accord sur la réforme de la PAC n'a été possible que grâce à un mélange particulier de personnes, de compétences et de capacités. Simon Coveney a souvent été cité comme faisant partie des "*héros de la réforme de la PAC de 2013*", pour sa contribution personnelle au processus et au fait que la présidence irlandaise soit parvenue à un accord. D'autres personnes interrogées ont souligné le rôle joué par les principaux négociateurs dans les réunions en trilogue, et notamment le président et les rapporteurs de la COMAGRI qui, en tant qu'individus, engagent la responsabilité de l'ensemble du PE. Outre le niveau institutionnel, les personnes interrogées ont bien souvent rendu hommage au personnel qui accompagnait les équipes de négociation concernées et aux assistants parlementaires des principaux députés au PE participant aux négociations sur la PAC.

Même si l'accord semblait impossible au départ, il a finalement été trouvé car des gens étaient disposés à œuvrer ensemble en faveur d'un objectif commun. L'atmosphère de travail constructive lors des réunions techniques est un sujet qui a été soulevé à de nombreuses occasions dans les entretiens. Compte tenu du rôle important joué par les différents négociateurs et leur personnel, chaque institution doit de toute évidence "confier le travail aux meilleurs éléments".

### **7.2.3 Préparation, communication et compromis**

Un autre enseignement à tirer de cette première expérience de codécision sur la PAC concernait, selon bon nombre de personnes interrogées, l'importance d'investir le temps et les efforts nécessaires dans les phases préparatoires de la réforme, que ce soit pour comprendre les propositions législatives, pour préparer une position cohérente au sein du PE ou, une fois les négociations lancées, pour préparer chaque réunion en trilogue.

À cet égard, la gestion et l'échange d'informations, basés sur la confiance entre les principaux acteurs (dans des contextes formels et informels), étaient considérés comme décisifs. Une absence de confiance en ce qui concerne les informations qui sont échangées

risque de nuire au processus dès le départ. Comme l'a résumé l'une des personnes interrogées, *"si le Parlement a l'impression que le Conseil fait alliance avec la Commission ou inversement, cela ne va pas marcher"*. Pour renforcer la confiance, les lignes de communication entre les trois institutions doivent rester ouvertes.

Dans cette discussion sur le partage d'informations et la communication, les personnes interrogées ont également évoqué la question des ressources. L'un des enseignements tirés sur cette question est le fait que bon nombre d'acteurs concernés par la réforme ont relevé le manque de ressources dont dispose le PE pour assurer un contrôle fondé sur des données probantes des propositions législatives et, ainsi, être un colégislateur à part entière sur toutes les questions techniques. Un autre enseignement concerne l'absence d'unanimité à propos du type ou du niveau de ressources complémentaires qui seraient nécessaires, nombreux étant ceux qui redoutent un transfert de pouvoir des députés au PE au profit d'"experts", ou qui reconnaissent tout simplement la nature politique (par opposition à la nature administrative ou technique) du PE.

### 7.3. Recommandations

L'analyse réalisée dans le cadre de la présente étude et de ce rapport l'a été dans des délais serrés et avec des moyens limités, ce qui ne nous a pas permis d'organiser une longue série de discussions sur les recommandations. Un autre point important concerne l'objet de l'étude, à savoir l'évaluation non pas de l'issue globale des réformes de la PAC, mais bien du rôle du PE dans le processus de codécision. Il est important de garder ces facteurs à l'esprit à la lecture de nos recommandations, qui doivent être interprétées dans ce cadre. Elles sont à considérer comme des recommandations préliminaires et comme des points de départ, plutôt, en vue d'une analyse plus large du rôle du PE et de la codécision dans le processus décisionnel de la PAC. Une liste de recommandations plus longue et plus exhaustive nécessiterait des échanges plus approfondis au sein du PE comme en dehors, avec les acteurs et les observateurs de la réforme de la PAC de 2013, y compris les parties prenantes et les acteurs de la société civile.

Malgré ces contraintes, et compte tenu de nos objectifs spécifiques, nous avons relevé trois aspects que l'on peut considérer comme des domaines à améliorer:

- **Adapter les ressources du PE à sa nouvelle fonction législative: rester politique tout en proposant des alternatives stratégiques solides et en évitant de faire double emploi avec les ressources existantes**

Pour atteindre cet objectif, une première étape peut consister à essayer de faire un meilleur usage des ressources qui existent déjà et des analyses fournies par la CE et d'autres organes (institutionnels ou non). Ce processus passe par une amélioration de la communication et des canaux d'information entre le PE et la CE et les autres sources pertinentes d'analyse et d'expertise.

Une expertise interne complémentaire serait nécessaire pour appliquer cette recommandation, en particulier en ce qui concerne la capacité du PE à réaliser ses propres analyses d'impact, même si une augmentation du nombre d'"experts" pourrait entraîner d'autres problèmes, comme une dérive technocratique dans le processus décisionnel de l'Union. Pour éviter cette évolution, on pourrait rechercher une expertise renforcée dans le travail des "équipes de projet" composées de membres du personnel de différents départements existants au sein du PE: le secrétariat de la COMAGRI, le département thématique B et la nouvelle DG EPRS. Ces équipes seraient organisées pour traiter des questions spécifiques

lorsqu'interviennent de vastes réformes politiques. Cela obligerait le PE à utiliser au mieux les ressources existantes. Quels que soient les moyens utilisés pour obtenir cette aide technique supplémentaire, ils ne doivent en aucun cas mettre en péril la nature politique du PE et sa capacité à avoir une idée d'ensemble des questions politiques en jeu. Cet aspect doit rester un élément important de la stratégie de négociation du PE.

Par ailleurs, un autre moyen concret d'adapter les ressources du PE à sa nouvelle fonction législative consisterait à améliorer sa capacité à proposer des alternatives aux propositions législatives de la CE. Pour ce faire, il faudrait renforcer les ressources juridiques du PE.

Enfin, compte tenu du rôle joué par l'expertise externe dans les activités législatives du PE, celui-ci pourrait envisager de mieux organiser et structurer ses relations avec les parties prenantes et les acteurs de la société civile.

- **Améliorer la culture de travail interinstitutionnelle: nouveaux dispositifs formels et informels**

Afin d'améliorer l'entente et la communication entre les trois institutions, le PE pourrait davantage participer aux toutes premières étapes des propositions législatives relatives à la PAC. À ce stade, le PE pourrait aussi envisager d'adopter une position plus proactive, en adoptant une position bien définie et commune avant la divulgation des propositions de la CE. Compte tenu de l'absence de vision solide et cohérente du côté du PE, les deux autres institutions ont moins de mal à imposer leurs propres visions. Lors de la phase de négociation, les contacts informels et formels doivent être renforcés entre les équipes de négociation concernées, ce qui contribuerait également à améliorer la culture de travail interinstitutionnelle. Ici aussi, le PE pourrait consacrer davantage de temps à la préparation de ses priorités de négociation avant de s'engager dans les trilogues. Lors des dernières étapes du processus, des dispositifs bien définis et formels devraient être prévus pour améliorer la culture de travail et les négociations sur les actes délégués. Enfin, afin d'assumer sa nouvelle fonction législative, le PE pourrait envisager d'utiliser et de jouer la "*carte de la responsabilité démocratique*", liée au fait qu'il représente la seule institution directement élue, surtout sur les dossiers législatifs de haut niveau tels que la PAC. Cela peut par exemple se traduire dans sa stratégie de négociation à l'égard des autres institutions, mais aussi dans sa communication envers le public.

- **Se montrer intransigeant à propos des nouvelles prérogatives législatives du PE: enseignements tirés des questions liées au CFP et à l'article 43, paragraphe 3**

Deux épisodes méritent d'être soulignés ici afin d'illustrer les domaines dans lesquels le PE doit sans doute améliorer sa stratégie de négociation et mieux défendre son pouvoir de codécision. Par exemple, le PE doit investir du temps et de l'énergie afin de mieux comprendre et d'anticiper le lien entre les négociations sur le CFP et les dossiers législatifs soumis à la codécision. Le PE doit s'assurer qu'il dispose, dès le départ, d'une position solide et précise sur les éventuelles questions liées au CFP, afin de ne pas être obligé d'accepter un accord à la fin du processus. À ce stade, la pression exercée pour parvenir à un accord est trop forte pour que le PE puisse bloquer le processus sur une poignée de questions. Le PE doit se montrer intransigeant sur ses prérogatives au titre de la codécision et ne jamais laisser le Conseil européen s'emparer de certaines questions législatives sur lesquelles il est colégislateur. Dans le même ordre d'idées, le PE doit mieux anticiper les batailles

institutionnelles (comme le conflit à propos des questions liées à l'article 43, paragraphe 3), qui limitent son pouvoir de colégislateur, par exemple en essayant de les monter dans l'échelle des priorités politiques et institutionnelles du PE. Enfin, le PE pourrait se servir de questions très controversées, comme celles liées au CFP ou à l'article 43, paragraphe 3, comme monnaie d'échange avec le Conseil, par exemple en refusant de discuter de l'une avant de progresser sur l'autre. Cela pourrait renforcer la stratégie de négociation du PE lors des cycles de réforme futurs sur la PAC faisant intervenir des questions similaires.



## RÉFÉRENCES

- Adinolfi, F., Little, J., Massot, A., (2011), *The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020*. Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Bruxelles.
- Allen, B. et Hart, K. (2013), *Meeting the EU's environmental challenges through the CAP – how do the reforms measure up?* Aspects of Applied Biology, n° 118, pp. 9–22.
- Anderson K., Rausser G., Swinnen, J. (2013), *Political economy of public policies: insights from distortions to agricultural and food markets*, Journal of Economic Literature, Vol. 51, n° 2, pp. 423-477.
- Anon (2011a), *EP COMAGRI vote on Dess report: U-turn on greening and capping elements*. Agra Facts (43-11), 25 mai 2011.
- Anon (2011b), *Commission publishes CAP reform proposals*, Agra Europe, 12 octobre 2011.
- Anon (2011c), *CAP Reform – Ministers outline mixed initial reactions to CAP proposals*. Agra Facts n° 82-11. 20 octobre 2011.
- Anon (2013), *Direct Payments: Voluntary capping; greening exemptions; flexibility*, Agra Facts n° 22-13, 19 mars 2013.
- Anon (2013b), *Historic day for the Common Agricultural Policy as Irish Presidency steers European institutions to landmark reform deal*, Communiqué de presse de la présidence irlandaise, 26 juin 2013.
- Antoine, L. (2011), "CAP reform: Greening measures spark greatest misgivings", *Europolitics*. 21 octobre 2011.
- Barry, B. (1980), *Is It Better to Be Powerful or Lucky?*, Partie 1 et partie 2. Études politiques 28: 183-194 et 338-352.
- BirdLife International (2008), *New Challenges, New CAP: BirdLife International's vision for the future of the EU Common Agricultural Policy*.
- BirdLife International (2011), *CAP disappoints on green hopes*, Press Release, 12 octobre 2011.
- BirdLife International (2012), *Leaked council paper suggests attempt to kill the greening of the CAP*, Communiqué de presse, 30 avril 2012.
- BirdLife International et Organisation européenne de la propriété rurale (2010), *Proposals for the future CAP: a joint position from the European Landowners' Organization and BirdLife International*.
- Bourguignon-Wittke, R., Grabitz, E., Schmuck, O., Steppat, S., et Wessels, W. (1985), *Five Years of Elected European Parliament: Performance and Prospects*, Journal of Common Market Studies 24(1): 39-60.
- Brunner, A. (2013), *Birdlife: CAP reform is dead*, 29 décembre 2013.
- Bureau, J.C. (2013), *The biodiversity consequences of killing Ecological Focus Areas*, 1 mars 2013.

- Bureau, J.C. (2013), *The evolution of greening of direct payments*, présentation à la conférence du CEPS, Bruxelles, 28 octobre 2013.
- Bureau, J.C., Mahé, L.P. (2008), *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*. Notre Europe.
- Burns, C., Rasmussen, A., et Reh, C. (2013), *Legislative co-decision and its impact on the political system of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, n° 7, pp. 941-952.
- Clark, S., Priestley, J. (2012), *Europe's Parliament: People, Places, Politics*. Londres: John Harper.
- CE, (2009), *Programme de réforme pour une Europe compétitive dans une économie mondialisée [Réformer le budget, changer l'Europe]: L'examen du budget 2008/2009 de l'Union européenne*. Bruxelles.
- CE, (2010a), *La politique agricole commune après 2013: synthèse des contributions au débat public*. Direction générale de l'agriculture et du développement rural, Bruxelles.
- CE, (2010b), *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010)0672, Bruxelles.
- CE (2010c), *L'examen du budget 2008/2009 de l'Union européenne*, SEC(2010)7000. Commission européenne, Bruxelles.
- CE, (2011a), *Common Agricultural Policy towards 2020, Impact Assessment, Document de travail des services de la Commission*, SEC(2011)1153. Commission européenne, Bruxelles.
- CE, (2011b), *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 0500 final. Bruxelles.
- CE, (2011c), *Un budget pour Europe 2020 - Partie II: fiches thématiques*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011)0500 PARTIE II. Bruxelles.
- CE, (2011d), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (COM(2011)0625); Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement OCM), COM(2011)0626; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM(2011)0627; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, COM(2011)0628. Bruxelles.
- Copa-Cogeca (2011), *Copa-Cogeca reacts to EU Commission proposals on future CAP, calling for more emphasis on encouraging green growth, not green constraints*, 12 octobre 2011.
- Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. (2011), *The European Parliament*. Londres: John Harper.

- Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. (2003), *The European Parliament at Fifty: A View from the Inside*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, n° 2, pp. 353-373.
- Conseil de l'Union européenne (2011), *Cadre financier pluriannuel (2014-2020) - Rapport sur l'état d'avancement des travaux au sein du Conseil au deuxième semestre 2011*, 17448/1/11 REV 1. Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2012a), *Cadre financier pluriannuel (2014-2020) - Organisation des travaux au sein du Conseil au deuxième semestre 2012*, 12076/12. Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2012b), *Cadre financier pluriannuel (2014-2020) - Cadre de négociation*, 19 juin 2012, 11539/12. Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2012c), *Cadre financier pluriannuel (2014-2020) - Sections du cadre de négociation relatives aux rubriques 1 (cohésion et mécanisme pour l'interconnexion en Europe) et 2 et aux dispositions concernant les fonds s'insérant dans le cadre stratégique commun*, 8966/12 ADD 1. Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2012), *Greening Instruments – menu for Member States within the EU framework*, Document de travail 9283/12, 26 avril 2012.
- Conseil de l'Union européenne (2013a), *Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (Réforme de la PAC) - Projet de règlement consolidé de la présidence*, 12 mars 2013, 7183/13 et amendements de compromis du 19 mars (document 7539/13).
- Conseil de l'Union européenne (2013b), *Position générale du Conseil sur les projets de règlements de la PAC*, 7539/13 ADD 1. Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2013c), *Principaux résultats du Conseil de l'agriculture de juin 2013*, Communiqué de presse 11372/13, 25 juin 2013. Bruxelles.
- Corbett *et al.* (2000), *The European Parliament*, 4e édition, Londres: Catermill.
- Crombez, C. (1996), *Legislative Procedures in the European Community*, *British Journal of Political Science*, Vol. 26, n° 2, pp. 199-228.
- Crombez, C. (1997), *The Co-Decision Procedure in the European Union*, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, n° 1, pp. 97-119.
- Crombez, C. (1999), *Institutional Reform and Co-decision in the European Union*.
- Crombez, C., Swinnen, J. (2011), *Political Institutions and Public Policy: The Co-Decision Procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*. Document de discussion LICOS 286/2011, KU Leuven.
- Crombez, C., Knops, L., et Swinnen, J., 2012, "Reform of the Common Agricultural Policy under the Co-decision procedure", *Intereconomics* 47(6): pp. 336-42.
- Cuhna, A., Swinbank, A. (2011), *An Inside View of the CAP Reform Process, Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*. Oxford University Press.
- De Gorter, H., Swinnen, J. (2002), *Political Economy of Agricultural Policy*. Dans G. Gardner et G. Rausser (eds.) *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 2, Elsevier Science.

- Commission européenne (2010), *La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*. Communication de la Commission, COM(2010)0672, 18 novembre 2010, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2011a), *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011)500.
- Commission européenne (2011b), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, COM(2011)0625/3, 2011/0280(COD).
- Commission européenne (2011c), *La PAC à l'horizon 2020: analyse d'impact, annexe 2: écologisation de la PAC*, Document de travail des services de la Commission.
- Conseil européen (2005), *Perspective financière 2007-2013*, 15915/05. Bruxelles.
- Conseil européen (2013), *Le cadre financier pluriannuel, Conclusions du Conseil européen 7/8, février 2013*. Bruxelles.
- Parlement européen (2008), *La PAC et le traité de Lisbonne*, Note, Département thématique B, Octobre 2008.
- Parlement européen (2010a), *Décision du 16 juin 2010 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013*. Bruxelles.
- Parlement européen (2010b), *Résolution sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*. Bruxelles.
- Parlement européen (2010c), *Document de travail sur l'avenir de la PAC après 2013*, commission de l'agriculture et du développement rural, Rapporteur: George Lyon.
- Parlement européen (2010d), *Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2010 sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013 (2009/2236(INI))*, Strasbourg, 8 juillet 2010.
- Parlement européen (2011a), *Activités et documents*, Volume 1, Présentation et résultat général. Commission SURE, Juillet 2010-Juin 2011.
- Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen (2011a), *Rapport d'initiative sur "La PAC à l'horizon 2020"* (Rapporteur: Albert Dess), Amendements de compromis, 24 mai 2011.
- Parlement européen (2011b), *Résolution du 23 juin 2011 sur la PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir*. Bruxelles.
- Parlement européen, (2012), *Résolution du 23 octobre 2012 visant à favoriser un résultat positif de la procédure d'approbation du cadre financier pluriannuel 2014-2020*, A7-0313/2012. Bruxelles.
- Parlement européen (2013a), *Paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (décision sur l'ouverture de négociations interinstitutionnelles)*, P7\_TA(2013)0084. Bruxelles.
- Parlement européen (2013b), *Résolution du 13 mars 2013 sur les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février concernant le cadre financier pluriannuel*. Bruxelles.
- Parlement européen (2013c), *Résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (2012/2799(RSP))*. Bruxelles.

- Parlement européen (2013d), *Conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la PAC*, Note, Département thématique B.
- Parlement européen (2013e), *CAP reform deal: MEPs ensure significant improvements in future farm policy*, Communiqué de presse, 25 septembre 2013. Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen (COMAGRI), Bruxelles.
- Parlement européen (2014), *CAP reform: Delegated acts improving but still a long way to go, De Castro tells Ciolos*, Communiqué de presse, 5 février 2014.
- Faas, T. (2003), *To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament*, *European Journal of Political Research* 42:841–866.
- Forstner, B., Deblitz, C., Kleinhanß, W., Nieberg, H., Offermann, F., Röder, N., Salamon, P., Sanders, J., Weingarten, P. (2012), *Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013*, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* 04/12.
- Ferto, I., Kovacs, A. (2014), *Analysis of the European Parliamentary amendments to the legislative proposals of the 2013 CAP reform*, Document de travail.
- Greer, A., Hind, T. (2011), *The Lisbon Treaty, agricultural decision-making and the reform of the CAP: a preliminary analysis of the nature and impact of 'co-decision'*. Document préparé pour la conférence annuelle de l'Agricultural Economics Society, à l'Université de Warwick, 18–20 avril 2011.
- Greer, A., Hind, T. (2012), *Inter-institutional decision-making: the case of the common agricultural policy*. *Politics and Society*, Vol. 31, n° 4.
- Gusfield, J. (1980), *The Culture of Public Problems*. Chicago: Chicago University Press.
- Hart, K., and Baldock, D. (2011), *Greening the CAP: Delivering Environmental Outcomes through Pillar One*. Institut pour une politique environnementale européenne, Londres.
- Hart, K. et Little, J. (2012), *Environmental Approach of the CAP Legislative Proposal, International Agricultural Policy*, Vol. 1/2012, pp. 19-30.
- Hart, K. and Baldock, D. (2013), *A Greener CAP: Still within Reach?*, IEEP, Londres.
- Hart, K. (2014), *The fate of green direct payments in the CAP reform negotiations: the role of the European Parliament*, Document de travail.
- Hix, S. (1994), *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*, *West European Politics* 17(1): 1-30.
- Hix, S., *Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament (2014)*. Institut suédois des études de la politique européenne, European Policy Analysis Issue 2013.
- Hix, S., Raunio, T., et Scully, R. (2003), *Fifty years on: research on the European Parliament*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, n° 2, pp. 191-202.
- Hix, S., Noury, A. et Roland, G. (2006), *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IEEP (2013), *The last lap on greening: the death knell for EFAs?*
- Jambor, A. (2012), *Who cares about Capping?*

- Judge, D. (1992), *Predestined to save the earth: The environment committee of the European Parliament*, *Environmental Politics* 1(4): pp. 186-212.
- Judge, D. and Earnshaw, D. (2008), *The European Parliament*. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Kölling, M., Serrano Leal, C. (2014), *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, Document de travail 2/2014. Institut royal Elcano, Madrid.
- Koester, U. (2011), "Greening" – a return to compulsory set-aside, 1 novembre 2011.
- Kreppel, A. (1999), *What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, n° 3. pp. 521-538.
- Kreppel, A. (2002), *Moving Beyond Procedure, An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence*, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, n° 7, Septembre 2002, 784-813.
- Little, J., Massot, A., Ragonnaud, G., Tropea, F. (2013), *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the CAP*, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Bruxelles.
- Lucic, S. (2004), *The Power of the European Parliament in Cooperation Legislative Procedure*.
- Mamadouh, V. and Raunio, T. (2002), *Allocating Reports in the European Parliament: How Parties Influence Committee Work*. Document de travail de l'EPRG n° 7.
- Mamadouh, V. and Raunio, T. (2003), *The Committee System: Powers, Appointment and Report Allocation*, *Journal of Common Market Studies* 41(2): 333-51.
- Matthews, A. (2011), *Updated analysis of Commission legislative proposals*, 20 octobre 2011.
- Matthews, A. (2012a), *Greening the CAP: the way forward*. QA Riv. Dell'Associazione Rossi-Doria 4, 37-60.
- Matthews, A. (2012b), *Greening the Common Agricultural Policy Post-2013*. *Intereconomics - Rev. Eur. Econ. Policy* 47, 326-331.
- Matthews, A. (2012c), *Environmental Public Goods in the new CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives*. IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1. Bruxelles: Parlement européen.
- Matthews, A. (2012d), *More supply management demanded in COMAGRI single CMO report*, [www.capreform.eu](http://www.capreform.eu).
- Matthews, A. (2013a), *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, *Bio-based and Applied Economics* 2(1): 1-27, 2013.
- Matthews, A. (2013b), *A triumph for the Irish Presidency – a damp squib for CAP reform*.
- Matthews, A. (2013c), *The Ciolos CAP reform*, 17 décembre 2013.
- Matthews, A. (2013d), *The significance of Rule 70 for CAP reform negotiations*.
- Matthews, A. (2014), *The impact of the simultaneous MFF negotiations on the EP's influence on CAP reform*, Document de travail.

- Maurer, A. (2003), *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*. Journal of Common Market Studies, Vol. 41, n° 2, pp. 227-247.
- McElroy, G. (2006), *Committee Representation in the European Parliament*, European Union Politics 7(1): 5-29.
- Neuhold, C. (2007), *'We are the employment team'*: Socialisation in European Parliament committees and possible effects on policy-making. Document présenté à la dixième conférence internationale biennale de l'EUSA, Montréal, Canada, 17-19 Mai 2007.
- Journal officiel (2006), *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière*, (2006/C 139/1). Bruxelles.
- Olper A. (2014), *An Analysis of the European Parliament position on market regulation and the impact of the economic context*, Document de travail.
- Phellas, C.N. et al. (2011), *Structured Methods: Interviews, Questionnaires and Observation*. Dans Seale, C. (ed.), *Researching Society and Culture*, 3e Édition, SAGE Publications, Londres.
- Piattoni, S. (2011), *The Problematic Coexistence of Functional and Territorial Representation in the EU*, Journal of European Integration 33(4): 369-384.
- Pinder, J. (1991), *European Community, The Building of a Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pokrivcak, J., Crombez, C., and Swinnen, J. (2006), *The Status Quo Bias and Reform of the Common Agricultural Policy: Impact of Voting Rules, the European Commission, and External Changes*. European Review of Agricultural Economics, Vol. 33, n° 4, pp. 562-590.
- Pokrivcak, J., De Gorter, H., et Swinnen, J. (2001), *Does a "Restaurant Table Effect" Exist with the EU's Common Agricultural Policy? A Note*, Journal of Agricultural Economics, Vol. 52, n° 3, pp. 28-30.
- République de Chypre, 2012, *Presidency Issues Paper: République de Chypre, 2012, Presidency Issues Paper: Multiannual Financial Framework 2014-2020, Informal Meeting of Ministers and Secretaries of State for European Affairs Nicosia, 30 August 2012*. Nicosie.
- Roederer-Rynning, C. (2003), *From 'Talking Shop' to 'Working Parliament'? The European Parliament and Agricultural Change*, Journal of Common Market Studies, Vol. 41, n° 1.
- Roederer-Rynning, C. (2010), *The Common Agricultural Policy: the Fortress Challenged*, dans H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 6e Édition, Oxford University Press.
- Roederer-Rynning, C. et Schimmelfennig, F. (2012), *Bringing co-decision to agriculture: a hard case of parliamentarization*, Journal of European Public Policy, 2012:1-18.
- Roederer-Rynning, C. (2014), *The EP and the "CAP After 2013" Reform: in search of a collective sense of purpose*, Document de travail.
- Ragonnaud, G. (2013), *Présentation effectuée lors du séminaire de l'ENA, L'avenir de l'agriculture*, 5-7 novembre 2013, Bruxelles.

- Runge, C.F., Von Witzke, H. (1987), *Institutional Change in the Common Agricultural Policy of the European Community*. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 69, n° 2, pp. 213-222.
- Scully, R.M., (1997), *The European Parliament and the Co-Decision Procedure: A Reassessment*, The Journal of Legislative Studies, Vol. 3, n° 3, Auromne 1997, pp. 58-73.
- Selck, T.J., Steunenber, B. (2004), *Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process*, European Union Politics, Vol. 5. (1): 25-46.
- Shackleton, M. (2000), *The Politics of Co-decision*. Journal of Common Market Studies, Vol. 38, n° 2, pp. 325-342.
- Spence, T. (2013), "Damn tough" deal on CAP leaves little room for celebration, Euractiv, 27 juin 2013.
- Swinnen, J. (2008), *The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms under the Common Agricultural Policy*. Centre d'études de la politique européenne (CEPS), Bruxelles.
- Swinnen, J., Knops, L., et Van Herck, K. (2013), *Food Price Volatility and EU policies*. Document de travail 2013/032 UNU-WIDER.
- Swinnen, J., Knops, L. (2012), *CAP Reform: Will the European Parliament take the Bull by the Horns?* Commentaire du CEPS, Bruxelles.
- Tsebelis, G., et Garrett, G. (2001), *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, International Organization 55, 2, Printemps 2001, pp. 357-390.
- Tsebelis, G., Jensen, B. C., Kalandrakis, A., Kreppel, A. (2001), *Legislative procedures in the European Union: An Empirical Analysis*, British Journal of Political Science, 31, 573-599.
- Volke, M. (2013), *Policy Change in the European Union: the Case of the Common Agricultural Policy*. Thèse de maîtrise. Universität Potsdam: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.
- Votewatch.eu (2013), *Voting in the 2009-2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon?* Troisième rapport.
- Wallace, H. (2010), *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, pp. 69-106 dans *Policy-Making in the European Union*, ed. H. Wallace, M. Pollack, et A. Young. Oxford: Oxford University Press.
- Westlake, M. (1994), *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-making Process*. Londres: Butterworths.
- Whitaker, R. (2001), *Party Control in a Committee-Based Legislature? The Case of the European Parliament*, Journal of Legislative Studies 7(4): 63-88.
- Yordanova, N. (2009), *The Rationale Behind Committee Assignment in the European Parliament: Distributive, Informational, and Partisan Perspectives*, European Union Politics 10(2): 253-80.

## ANNEXE I: LA CODECISION EN UN COUP D'OEIL - LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La codécision est une procédure complexe pouvant inclure plusieurs lectures par différentes institutions. La figure 1 présente un aperçu de la procédure.

### **1. Première lecture [sans délai]**

La Commission, qui prend l'initiative dans le processus législatif, présente sa proposition législative simultanément au Conseil et au PE pour la première lecture. Après avoir examiné les propositions, le Parlement européen noue des contacts exploratoires et entame des négociations avec le Conseil, puis vote la proposition en séance plénière. Le Conseil peut alors:

#### ***a) accepter les résultats de la première lecture du Parlement européen:***

Dans ce cas, le Conseil adopte l'acte législatif et celui-ci est soumis à la signature des présidents et des secrétaires généraux du Parlement européen et du Conseil, avant d'être publié au Journal officiel.

#### ***b) refuser d'accepter les résultats de la première lecture du Parlement européen:***

Dans ce cas, le Conseil adopte une position commune, qui est transmise au PE, accompagnée de l'exposé des motifs et d'éventuelles déclarations du Conseil et/ou de la Commission faites au procès-verbal du Conseil. De même, la Commission informe alors pleinement le Parlement de sa position. La position commune du Conseil est soumise à une deuxième lecture du Parlement européen.

Outre cette description formelle d'un accord en première lecture, la tendance dominante est aujourd'hui aux "trilogues" entre les institutions qui cherchent à harmoniser leurs positions avant de les soumettre pour approbation en première lecture.

### **2. Deuxième lecture du Parlement européen [délai: 3 mois (+ extension d'un mois)]**

Après avoir reçu la position commune du Conseil, le Parlement européen dispose de trois mois (+un) pour achever la seconde lecture et procéder au vote en séance plénière. Il convient de noter que si le Parlement ne vote pas la position commune dans le délai imparti, la position commune du Conseil sera adoptée. Pour préparer le vote en séance plénière, une commission parlementaire (COMAGRI) examine la position commune du Conseil et formule une recommandation, sur la base de laquelle le Parlement européen votera en plénière. Le résultat du vote peut conduire à trois situations distinctes. Le Parlement européen peut:

#### ***a) Accepter la position commune du Conseil:***

Dans ce cas, l'acte est arrêté conformément à la position commune. Il faut noter que le Conseil n'a plus besoin d'adopter l'acte et que ce dernier est soumis directement à la signature des présidents et des secrétaires généraux du Parlement européen et du Conseil, avant d'être publié au Journal officiel.

#### ***b) Rejeter la position commune du Conseil:***

Si le Parlement européen rejette la position commune à la majorité des votes, la procédure prend fin et l'acte proposé est réputé non adopté.

**c) Proposer des amendements à la position commune:**

Le PE peut proposer des amendements à la position commune à la majorité des votes en séance plénière. Le résultat du vote est transmis au Conseil et à la Commission. La Commission fournit alors un avis sur les amendements proposés.

**3. Deuxième lecture du Conseil [délai: 3 mois (+ extension d'un mois)]:**

Après avoir examiné les amendements fournis par le PE, le Conseil peut:

**a) Accepter les amendements:** Dans ce cas, l'acte est adopté sous la forme de la position commune accompagnée des amendements et l'acte est soumis directement à la signature des présidents et des secrétaires généraux du Parlement européen et du Conseil, avant d'être publié au Journal officiel. Cependant, il est à noter que le Conseil doit obtenir une majorité qualifiée ou l'unanimité (lorsque la Commission a émis un avis négatif) pour pouvoir accepter les amendements.

**b) N'accepter que certains amendements - convocation du comité de conciliation:**

Dans ce cas, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de 6 (+2) semaines après que le Conseil a pris connaissance de l'impossibilité d'accepter tous les amendements.

**4. Conciliation [6 semaines (+ extension de 2 semaines)]:**

Le délai pour les travaux du comité de conciliation court à partir de la 1ère réunion de celui-ci. Avant cette date, des contacts techniques et une négociation sont noués entre les trois institutions (les "trilogues") pour rapprocher les positions. Le comité de conciliation réunit des délégations du Parlement et du Conseil, composée chacune de 15 membres. En outre, la Commission, représentée par le commissaire chargé de la question (DG AGRI pour la réforme de la PAC), prend également part au comité de conciliation. Sa tâche principale est de rapprocher les positions du Conseil et du PE. La position de la Commission n'a toutefois pas d'influence sur les règles de majorité pour l'adoption du projet commun par le comité de conciliation: majorité qualifiée ou unanimité pour certaines questions pour le Conseil et majorité pour le Parlement européen. Il convient de noter qu'en cas de non-approbation du projet commun par le Comité dans le délai qui lui est imparti, l'acte proposé est réputé non adopté.

**5. Troisième lecture du Parlement européen et du Conseil [délai: 6 (+2) semaines]**

Si le Comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen (avec la règle de la majorité) et le Conseil (à la majorité qualifiée ou à l'unanimité pour certaines questions) sont tenus d'adopter l'acte dans un délai de 6 (+2) semaines. Si l'une des deux institutions ne s'exécute pas, l'acte est réputé non adopté. Si les deux institutions adoptent l'acte dans le délai imparti, l'acte est adopté et soumis directement à la signature des présidents et des secrétaires généraux du Parlement européen et du Conseil, avant d'être publié au Journal officiel.

## ANNEXE II: PRINCIPALES POSITIONS INSTITUTIONNELLES AU COURS DE LA PHASE DE NÉGOCIATION<sup>65</sup>

Païement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
1.	Discipline financière	Seuil pour l'application	5 000 EUR	5 000 EUR	2,000 EUR	2,000 EUR	CE=PE	Conseil
2.	Agriculteur actif	Obligatoire c. facultatif	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif	Obligatoire	CE=PE	CE=PE
3.	Païements redistributifs	Obligatoire c. facultatif	Sans objet	Facultatif	Facultatif	Facultatif	PE=Conseil	PE=Conseil
4	Païements redistributifs	Seuil du nombre d'ha admissibles	Sans objet	Jusqu'à 50 ha ou exploitation de taille moyenne	Jusqu'à 30 ha ou exploitation de taille moyenne	Jusqu'à 30 ha ou exploitation de taille moyenne	Aucune coalition	Conseil
5	Païements redistributifs	Seuil de financement (en % de la moyenne nationale du paiement par hectare)	Sans objet	Sans objet	Max. 65 %	Max. 65 %	Aucune coalition	Conseil
6	Païements redistributifs	Maximum du plafond national annuel	Sans objet	Jusqu'à 30 %	Jusqu'à 30 %	jusqu'à 30 %	PE=Conseil	PE=Conseil
7	Aide aux jeunes agriculteurs	Obligatoire c. facultatif	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif	Obligatoire	CE=PE	CE=PE
8	Aide aux jeunes agriculteurs	Seuil du plafond national annuel	Jusqu'à 2 %	2 %	Jusqu'à 2 %	Jusqu'à 2 %	CE=Conseil	CE=Conseil
9	Aide aux jeunes agriculteurs	Seuil du nombre d'ha admissibles	Jusqu'à 25 ha ou exploitation	jusqu'à 100	Jusqu'à 25 ha ou exploitation de taille	Entre 25 et 90	CE=Conseil	PE

<sup>65</sup> De Ferto et Kovacs (2014).

Païement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
			de taille moyenne		moyenne			
10	Aide aux petits agriculteurs	Le programme est obligatoire c. facultatif pour les États membres	Obligatoire	Facultatif	Facultatif	Facultatif	PE=Conseil	PE=Conseil
11	Aide aux petits agriculteurs	Le programme est obligatoire c. facultatif pour les agriculteurs	Facultatif	Obligatoire	Facultatif	Facultatif	CE=Conseil	CE=Conseil
12	Aide aux petits agriculteurs	Païement annuel maximal	1 000 EUR	1 500 EUR	1 000 EUR	1 250 EUR	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final
13	Aide aux petits agriculteurs	Montant du paiement annuel en pourcentage de la moyenne nationale du paiement par bénéficiaire	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 25 %	Jusqu'à 15 %	jusqu'à 25 %	CE=Conseil	PE
14	Aide aux petits agriculteurs	Calcul du paiement basé sur la moyenne nationale du paiement par hectare	Jusqu'à 3 ha	Jusqu'à 5 ha	Jusqu'à 3 ha	Jusqu'à 5 ha	CE=Conseil	PE
15	Aide aux petits agriculteurs	Plafond national annuel maximal	10 %	15 %	10 %	10 %	CE=Conseil	CE=Conseil
16	Aide aux petits agriculteurs	Demande de RPUS	Non	Non	Oui	Oui	CE=PE	Conseil
17	Verdissement	Équivalence des certificats environnementaux nationaux	Non	Non	Oui	Oui	CE=PE	Conseil
18	Verdissement-Diversification des cultures	Réduction du seuil pour la rotation des cultures	3 ha	10 ha	10 ha	10 ha	PE=Conseil	PE=Conseil

Paielement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
19	Verdissement-Diversification des cultures	2 cultures	Non	10-30 ha	10-30 ha	10-30 ha	PE=Conseil	PE=Conseil
20	Verdissement-Diversification des cultures	3 cultures et plus	3 ha	30 ha	30 ha	30 ha	PE=Conseil	PE=Conseil
21	Verdissement-Diversification des cultures	Seuil maximal pour une culture en terme de terres arables	70 %	80 %	75 %	75 %	Aucune coalition	Compromis, PE vers le résultat final
22	Verdissement-Prairies permanentes	Niveau d'application/calcul du taux de prairies permanentes	À l'échelon des exploitations agricoles	À l'échelon national, régional ou sous-régional	À l'échelon national, régional ou sous-régional	À l'échelon national, régional ou sous-régional	PE=Conseil	PE=Conseil
23	Verdissement-Prairies permanentes	Pâturages permanents faisant partie de prairies permanentes	Non	Oui	Non	Oui	CE=Conseil	PE
24	Verdissement-Surfaces d'intérêt écologique	Seuil au-dessus duquel s'appliquent les SEI	0 ha	10 ha	15 ha	15 ha	PE=Conseil	PE=Conseil
25	Écologisation - Surfaces d'intérêt écologique	Pourcentage de terres agricoles	7 %	3 %, jusqu'à 5 % à partir de 2016, jusqu'à 7 % à partir de 2018	5 %, jusqu'à 7 % à partir de 2018	5 %, 7 % à partir de 2018	Aucune coalition	Conseil, PE vers le résultat final
26	Convergence interne	Droits au paiement	Une valeur unitaire uniforme doit être atteinte d'ici 2019	Position identique à celle de la CE, mais avec la possibilité de déroger de 20 % à cette valeur + le niveau de	Une valeur unitaire uniforme doit être atteinte d'ici 2019 + augmentation d'un tiers pour les paiements dont la valeur	Tous les agriculteurs se trouvant sous les 90 % de la moyenne nationale doivent obtenir une augmentation	Aucune coalition	PE

Païement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
				2019 ne peut être augmenté que de 30 % maximum par rapport au niveau de 2014.	unitaire en 2014 est inférieure à 90 % de la valeur unitaire nationale ou régionale	du paiement d'au moins un tiers de l'écart entre leur niveau des paiements et 90 % de la moyenne. Tous les agriculteurs doivent recevoir au moins 60 % de la moyenne nationale ou régionale. Option pour les États membres de limiter les "pertes" des agriculteurs" à 30 %.		
27	Convergence externe	Convergence entre États membres	Les États membres dont le niveau des paiements directs est inférieur à 90 % de la moyenne devraient réduire d'un tiers l'écart	Aucun État membre ne devrait recevoir moins de 65 % de la moyenne de l'UE.	Tous les États membres devraient atteindre au moins 196 EUR/ha en 2020	Les États membres doivent atteindre au moins un niveau de 196 euros par ha d'ici 2020	Aucune coalition	Conseil, PE vers le résultat final

Paielement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
			entre leur niveau actuel et ce niveau d'ici 2020.					
28	Soutien couplé facultatif	Liste de secteurs	Liste courte	Liste longue	Liste courte	Liste courte	CE=Conseil	CE=Conseil
29	Soutien couplé facultatif	États membres appliquant plus de 5 % de leurs paiements directs à des paiements couplés pendant au moins un an entre 2010-2013	Jusqu'à 10 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 10 %	Jusqu'à 13 %	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final
30	Soutien couplé facultatif	États membres appliquant plus de 10 % de leurs paiements directs à des paiements couplés pendant au moins un an entre 2010-2013	Aucune position	Aucune position	Plus de 10 %	Plus de 13 %	CE=PE	Autres
31	Soutien couplé facultatif	États membres demandant un RPUS	Jusqu'à 10 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 10 %	jusqu'à 13 %	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final
32	Soutien couplé facultatif	Autres États membres	Jusqu'à 5 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 5 %	jusqu'à 8 %	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final
33	Soutien couplé facultatif	Plantes protéagineuses	0	Plus 3 %	Plus 2 %	Plus 2 %	Aucune coalition	Conseil, PE vers le résultat final
34	Droits au paiement	Année de référence du régime de paiement de base	2011	2009, 2010 ou 2011	2012, 2013, 2014	2014	Aucune coalition	Conseil
35	Droits au paiement	Expiration du RPUS	31.12.2013	31.12.2020	31.12.2020	31.12.2020	PE=Conseil	PE=Conseil

Païement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
36	Plafonnement et dégressivité	Obligatoire c. facultatif	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif	Obligatoire	CE=PE	CE=PE
37	Plafonnement et dégressivité	Maximum (plafonnement)	300 000 EUR	300 000 EUR	Aucun maximum	Aucun maximum	CE=PE	Conseil
38	Plafonnement et dégressivité	Dégressivité	20-70 %	20-70 %	Pourcentage fixe déterminé par les États membres	Au moins 5 %	CE=PE	Conseil
39	Plafonnement et dégressivité	Dérogation	Non	Non	Oui	États membres consacrant au moins 5 % des paiements destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles aux paiements de redistribution	CE=PE	Conseil
40	Flexibilité entre les piliers	Du 1 <sup>er</sup> au 2 <sup>e</sup> pilier pour les États membres situés au-dessus de la moyenne (en termes de paiement direct par ha)	Jusqu'à 10 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 15 %	PE=Conseil	PE=Conseil
41	Flexibilité entre les piliers	Du 1 <sup>er</sup> au 2 <sup>e</sup> pilier pour les États membres situés en dessous de la moyenne (en termes de paiement direct par ha)	Jusqu'à 10 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 15 %	PE=Conseil	PE=Conseil

Païement direct								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
42	Flexibilité entre les piliers	Du 1 <sup>er</sup> au 2 <sup>e</sup> pilier pour les États membres situés au-dessus de la moyenne	0	0	Jusqu'à 15 %	Jusqu'à 15 %	CE=PE	Conseil
43	Flexibilité entre les piliers	Du 1 <sup>er</sup> au 2 <sup>e</sup> pilier pour les États membres situés en dessous de la moyenne	jusqu'à 5 %	jusqu'à 10 %	Jusqu'à 25 %	Jusqu'à 25 %	Aucune coalition	Conseil

\*Coalition = institutions ayant la même position

Règlement OCM								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
1	Restitutions à l'exportation	Budget disponible	Non défini dans l'OCM	0 EUR	Non défini dans l'OCM	0 EUR	CE=Conseil	PE
2	Restitutions à l'exportation	Fait office d'instrument de gestion de crise	Pas uniquement	Oui uniquement	Pas uniquement	Oui uniquement	CE=Conseil	PE
3	Intervention publique	Produits admissibles	Blé tendre, orge, maïs, riz paddy, bœuf, veau, beurre, poudre de lait écrémé	Proposition de la CE + blé dur, sorgho	Blé tendre, orge, maïs, riz paddy, bœuf, veau, beurre, poudre de lait écrémé	Blé tendre, blé dur, orge, maïs, riz paddy, bœuf, veau, beurre, poudre de lait écrémé	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final
4	Intervention publique	Période d'intervention	Varie en fonction du produit	Tout au long de l'année	Varie en fonction du produit	Varie en fonction du produit	CE=Conseil	CE=Conseil
5	Achats	Mesures de limitations quantitatives	partie du règlement	partie du règlement	pas partie du règlement, défini par la suite par le Conseil	pas partie du règlement, défini par la suite par le Conseil	CE=PE	Conseil
6	Aide au stockage privé	Produits admissibles	Huile d'olive	Huile d'olive et olives de table	Huile d'olive	Huile d'olive	CE=Conseil	CE=Conseil
7	Aide au stockage privé	Produits admissibles	Pas le fromage	Fromage	Pas le fromage	Fromage	CE=Conseil	PE
8	Aide au stockage privé	Les conditions d'octroi de l'aide incluent	le prix moyen enregistré sur le marché de l'Union; le prix de référence pour les produits;	le prix moyen enregistré sur le marché de l'Union; le prix de référence pour les produits; les coûts de production; l'incidence de la	le prix moyen enregistré sur le marché de l'Union; le prix de référence pour les produits;	le prix moyen enregistré sur le marché de l'Union; les seuils de référence et coûts les de production; les	CE=Conseil	PE

Règlement OCM								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
				situation du marché sur la marge bénéficiaire des producteurs		marges de profit dans le secteur.		
9	Programme en faveur de la consommation de fruits à l'école	Étendu aux légumes	Non	Oui	Non	Oui	CE=Conseil	PE
10	Programme en faveur de la consommation de fruits à l'école	Aide maximale par année scolaire	150 millions d'EUR	150 millions d'EUR	Aucun montant défini; À définir ultérieurement par le Conseil	Aucun montant défini; À définir ultérieurement par le Conseil	CE=PE	Conseil
11	Aide dans le secteur des fruits et légumes	Délai du fonds opérationnel	Non défini	3-5 ans	Non défini	Non défini	CE=Conseil	PE
12	Aide dans le secteur des fruits et légumes	Dépenses maximales pour la prévention et la gestion des crises dans le cadre du programme opérationnel	Moins d'un tiers	40 %	Moins d'un tiers	Moins d'un tiers	CE=Conseil	CE=Conseil
13	Aide dans le secteur des fruits et légumes	Aide financière maximale de l'Union pour des associations d'organisations de producteurs en termes de la valeur des produits commercialisés	4,60 %	5,00 %	4,60 %	4,70 %	CE=Conseil	Compromis, PE vers le résultat final

Règlement OCM								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
14	Aide dans le secteur de l'apiculture	Contribution de l'UE à des programmes apicoles	Maximum 50 %	Maximum 60%	Équivalent à 50 %	Équivalent à 50 %	Aucune coalition	Conseil, PE vers le résultat final
15	Secteur du sucre	Fin du système de quota de sucre	30.9.2015	fin de la campagne de commercialisation 2019/2020	30.9.2017	30.9.2017	Aucune coalition	Conseil, PE vers le résultat final
16	Secteur vitivinicole	Fin du régime transitoire de plantation de vignes  + mise en place d'un nouveau système	Fin du régime transitoire de plantation de vignes le 31.12.2015, avec possibilité pour les États membres de le prolonger jusqu'au 31.12.2018, aucun autre système n'est ensuite prévu	Fin du régime transitoire de plantation de vignes au terme de la campagne de commercialisation l'année 2029/3030	Fin du régime transitoire de plantation de vignes le 31.12.2018 + mise en place d'un nouveau système d'autorisation des vignes du 1.1.2019 au 31.12.2024	Fin du régime transitoire de plantation de vignes le 31.12.2015 + mise en place d'un nouveau système d'autorisation des vignes du 01.1.2016 au 31.12.2030	PE=Conseil	PE=Conseil
17	Organisations de producteurs	Reconnaissance obligatoire c. reconnaissance facultative	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif	Facultatif	CE=PE	Conseil
18	Organisations de producteurs	Règles de concurrence	Les organisations de producteurs n'ont pas de position dominante sur	Les organisations de producteurs peuvent avoir une position dominante sur le marché	Les organisations de producteurs peuvent avoir une position dominante sur	Les organisations de producteurs peuvent avoir une position dominante sur le marché	PE=Conseil	PE=Conseil

Règlement OCM								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
			le marché		le marché			
19	Organisations de producteurs	Prérequis pour le ratio de produits ne relevant pas de l'annexe I.	Non défini	Les produits ne relevant pas de l'annexe I ne peuvent excéder 49 % du volume total commercialisé	Non défini	Les produits ne relevant pas de l'annexe I ne peuvent excéder 49 % du volume total commercialisé	CE=Conseil	PE
20	Associations d'organisations de producteurs	Reconnaissance obligatoire c. reconnaissance facultative	Obligatoire	Facultatif	Facultatif	Facultatif	PE=Conseil	PE=Conseil
21	Organisations interprofessionnelles	Reconnaissance obligatoire c. reconnaissance facultative	Obligatoire	Facultatif	Facultatif	Facultatif	PE=Conseil	PE=Conseil

\*Coalition = institutions ayant la même position

Règlement Feader								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
1	Affectation des fonds aux paiements environnementaux	Part du Feader et mesures couvertes	Sans objet	25 % dans un premier temps, 30 % pour l'agroenvironnement, l'agriculture biologique, les zones défavorisées, des mesures forestières, les paiements Natura 2000, les paiements de la DCE dans la proposition de compromis luxembourgeoise	0 % dans un premier temps, 25 % pour l'agroenvironnement, l'agriculture biologique, les zones défavorisées, des mesures forestières, les paiements Natura 2000, les paiements de la DCE dans la proposition de compromis luxembourgeoise	30 % pour: l'agroenvironnement; l'agriculture biologique; les ZD; les paiements forestiers; les paiements Natura 2000; les investissements liés à l'environnement	CE=Conseil	PE
2	Verdissement dans le cadre du 1 <sup>er</sup> et 2 <sup>e</sup> pilier	Double financement	Exclusion du double financement	Exclusion du double financement	Autorisation explicite du double financement	Exclusion du double financement	CE=PE	CE=PE
3	Agriculture biologique	Double financement	Non-exclusion du double financement	Exclusion du double financement	Non-exclusion du double financement	Exclusion du double financement	CE=Conseil	PE
4	Distribution nationale de ressources financières pour le développement	Ventilation annuelle par État membre	Acte d'exécution	Annexe du règlement Feader	Acte d'exécution	Annexe du règlement Feader	CE=Conseil	PE

Règlement Feader								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
	rural							
5	Distribution nationale de ressources financières pour le développement rural	Ajustements dus à des transferts inter-piliers	Acte d'exécution	Acte délégué	Acte d'exécution	Acte délégué	CE=Conseil	PE
6	Taux de l'aide	Investissements dans des actifs corporels et investissements dans de nouvelles technologies forestières - îles de la mer Égée	65 %	75 %	65 %	75 %	CE=Conseil	PE
7	Taux de l'aide	ZD - zones de montagne	300 EUR/ha	450 EUR/ha	300 EUR/ha	450 EUR/ha	CE=Conseil	PE
8	Taux de l'aide	Possibilité d'augmenter les taux de l'aide de 20 % au titre de mesures d'investissements dans des actifs corporels, secteur agricole"	Installation des jeunes agriculteurs ; Placements collectifs et projets intégrés; Zones soumises à des contraintes naturelles	Installation des jeunes agriculteurs; Placements collectifs et projets intégrés; Zones soumises à des contraintes naturelles telles que celles visées à l'article 33; Opérations bénéficiant d'un	Installation des jeunes agriculteurs; Placements collectifs et projets intégrés; Zones soumises à des contraintes naturelles et autres contraintes spécifiques telles que celles visées à l'article 33;	Installation des jeunes agriculteurs; Placements collectifs et projets intégrés; Zones soumises à des contraintes naturelles et autres contraintes spécifiques telles que celles visées à l'article 33;	CE=Conseil	PE

Règlement Feader								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
			telles que celles visées à l'article 33; Opérations bénéficiant d'un soutien dans le cadre du PEI;	soutien dans le cadre du PEI; Agriculteurs biologiques, Natura 2000 et DCE, agroenvironnement	Opérations bénéficiant d'un soutien dans le cadre du PEI;	Opérations bénéficiant d'un soutien dans le cadre du PEI; Agriculture biologique, agroenvironnement;		
9	Participation financière	Part des dépenses éligibles dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée	85 %	85 %	75 %	85 %	CE=PE	PE uniquement, puisqu'il s'agit du seul résultat qui diffère des conclusions du Conseil européen du 8 février 2013
10	Participation financière	Part des dépenses éligibles dans les autres régions	50 %	50 %	53-75 %	53-75 %	CE=PE	Conseil
11	Participation financière	Mesures agroenvironnementales et climatiques	50-85 %	55-90 %	75 %	75 %	CE=Conseil, puisque la CE a accepté les conclusions du	CE=Conseil

Règlement Feader								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
							8 février 2013 sur le CFP	
1 2	Participation financière	Opérations bénéficiant d'un financement de fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier au Feader	50-85 %	95 % (États membres recevant une aide financière)	100 %	100 %	CE=Conseil, puisque la CE a accepté les conclusions du 8 février 2013 sur le CFP	CE=Conseil
1 3	Zones soumises à d'importantes contraintes naturelles	Seuil d'éligibilité en termes de SAU	66 %	La CE s'est vu demander de fixer une nouvelle délimitation pour le 31.12.2014	60 %	60 %	CE=Conseil	CE=Conseil
1 4	Zones soumises à d'importantes contraintes naturelles	Nombre de critères à remplir	Au moins 1	La CE s'est vu demander de fixer une nouvelle délimitation pour le 31.12.2014	Au moins 1	Au moins 1	CE=Conseil	CE=Conseil
1 5	Zones soumises à d'importantes contraintes naturelles	Taux auquel les critères doivent être remplis	100 %	La CE s'est vu demander de fixer une nouvelle délimitation pour le 31.12.2014	1 à 100 % ou 2 à 90 %	100 %	Aucune coalition	CE
1	Zones soumises	Échéance pour	Aucune	31.12.2014	Aucune position	2018	CE=Conseil	PE, résultat

Règlement Feader								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
6	à d'importantes contraintes naturelles	nouvelle délimitation	position					politique vers la position du PE
17	Groupements de producteurs	Action admissible	Formation des groupements de producteurs	Formation et développement des groupements de producteurs	Formation des groupements de producteurs	Formation des groupements de producteurs	CE=Conseil	CE=Conseil
18	Jeunes agriculteurs	Définition, personne admissible	Moins de 40 ans	40 ans ou moins	Moins de 40 ans	Pas plus de 40 ans	CE=Conseil	PE
19	Boisement et création de surfaces boisées	Durée de soutien maximale	10 ans	15 ans	15 ans	12 ans	PE=Conseil	Compromis, position du PE vers un résultat
20	Mise en place de systèmes agroforestiers	Période maximale pour couvrir les frais d'entretien	3 ans	5 ans	5 ans	5 ans	PE=Conseil	PE=Conseil
21	Paiements en faveur du bien-être des animaux	Période d'engagement	1 an	1-7 ans.	1 an	1-7 ans.	CE=Conseil	PE
22	Investissements dans l'irrigation	Admissibilité des nouvelles installations d'irrigation	Seulement dans les nouveaux États membres	Dans tous les États membres	Dans tous les États membres	Compromis entre les trois institutions	PE=Conseil	Autres

\*Coalition = institutions ayant la même position

Règlement horizontal								
	Mesure	Élément	Position de la Commission européenne	Position du Parlement européen	Position du Conseil	Règlement définitif	Coalition*	Gagnant
1	Dispositions générales	Exclusion du double financement des obligations environnementales tant dans le 1 <sup>er</sup> que dans le 2 <sup>e</sup> pilier.	Exclusion du double financement	Exclusion du double financement	Double financement possible pour l'agroenvironnement et l'agriculture biologique	Exclusion du double financement	CE=PE	CE=PE
2	Transparence, publication des bénéficiaires	Seuil en dessous duquel les bénéficiaires sont exemptés	Oui, égal au montant du régime des petits exploitants agricoles	Non	Oui, égal au montant du régime des petits exploitants agricoles	Oui, égal au montant du régime des petits exploitants agricoles ou 1 250 euros si le régime des petits exploitants agricoles n'est pas appliqué dans l'État membre	CE=Conseil	CE=Conseil
3	Organismes payeurs	Nombre d'organismes payeurs	1 par État membre ou 1 par région / type d'aide (réduction par rapport au statu quo)	1 par État membre ou 1 par région (réduction plus importante encore par rapport au statu quo)	Restreindre au minimum nécessaire (permet une augmentation par rapport au statu quo)	1 par État membre ou 1 par région / type d'aide, avec dérogation pour maintenir les organismes payeurs existants (confirme le statu quo, mais limite d'autres augmentations)	CE=PE	Autre, compromis proche de la position du Conseil, mais pas de victoire absolue
4	Conditionnalité	Directive-cadre sur l'eau	Oui	Non	Non	Non	PE=Conseil	PE=Conseil
5	Conditionnalité	Directive sur les pesticides	Oui	Non	Non	Non	PE=Conseil	PE=Conseil
6	Conditionnalité	BCAE 7	BCAE 7 y compris	Suppression des BCAE 7	Suppression des BCAE 7	Suppression des BCAE 7	PE=Conseil	PE=Conseil

7	Sanctions	Sanctions pour non-conformité aux exigences d'écologisation (en %, outre les 30 % des paiements relevant de l'écologisation)	Aucune limite (réduction illimitée du paiement de base possible)	0 % (Réduction du paiement de base absolument impossible)	Max. 25 % (réduction limitée du paiement de base possible)	Réduction limitée du paiement de base possible: 0 % au cours des deux premières années, 20 % pour la troisième année, 25 % à partir de la 4e année	Aucune coalition	PE=Conseil (les deux positions se reflètent bien dans le résultat final, avec une transition en douceur dans le temps de l'une à l'autre)
---	-----------	--	--	---	--	--	------------------	---

\*Coalition = institutions ayant la même position

## ANNEXE III: COMPARAISON DES MANDATS DE NÉGOCIATION ET RÉSULTAT FINAL SUR LE VERDISSEMENT<sup>66</sup>

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
<b>Exigences générales</b>	Toutes les exploitations doivent se conformer aux exigences écologiques	Toutes les exploitations doivent se conformer aux exigences écologiques	Les exploitations impliquées dans les régimes agroenvironnementaux concernés du 2 <sup>e</sup> pilier seraient exemptées d'une ou plusieurs exigences.	Les pratiques écologiques s'appliquent à toute la zone admissible de l'exploitation.	Les exemptions sont traitées par différentes mesures.
	Vertes par définition = biologiques	Les exploitations comprenant au moins 75 % de prairies permanentes admissibles sont considérées comme "vertes par définition"	Les exploitations comptant au moins 75 % des terres inscrites dans un régime certifié national ou régional seraient exemptées de verdissement.	Vertes par définition - terres cultivées dans le cadre d'une agriculture biologique et celles participant au régime des petits agriculteurs (dans les pays où cela existe).	Les exigences générales restent semblables à la proposition initiale de la Commission.
	Les exploitants agricoles situés dans des zones Natura 2000 sont tenus de se conformer aux mesures de verdissement, pour autant qu'elles soient compatibles avec les exigences de ces zones.		Les exploitations couvertes à plus de 75 % par les herbages ou les cultures légumineuses sont aussi exemptées.	Les agriculteurs exploitant des terres au sein de sites Natura 2000 ou de bassins couverts par la directive-cadre sur l'eau (DCE) sont tenus de se conformer aux mesures d'écologisation, pour autant qu'elles soient compatibles avec les exigences fixées dans les directives-cadres "Oiseaux", "Habitats" ou "Eau".	
	Les conditions agroenvironnementales du 2 <sup>e</sup> pilier doivent aller au-delà de la	Les conditions agroenvironnementales du 2 <sup>e</sup> pilier doivent aller au-delà des mesures de	Les exigences d'écologisation non incluses dans la référence du 2 <sup>e</sup> pilier.	Les paiements du 2 <sup>e</sup> pilier relatifs à l'exploitation de terres agricoles doivent aller au-delà des exigences de	PE

<sup>66</sup> De Hart (2014).

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
	référence de la SIE.	verdissement.	Les États membres sont tenus de "définir clairement la flexibilité sur le choix des mesures de verdissement équivalentes"	verdissement pour éviter le double financement	
		Sanction en cas de non-conformité = perte de 30 % de la composante "écologisation"	Sanction en cas de non-conformité = perte de 30 % de la composante "écologisation" plus sanction supplémentaire de 25 % (c.-à-d. 37,5 % de perte globale)	Sanction en cas de non-conformité = perte de 30 % de la composante "écologisation" plus sanction supplémentaire de 25 %, mais introduite graduellement dans le temps.	Conseil
<b>Diversification des cultures</b>	3 cultures différentes à cultiver sur des terres arables de plus de 3 ha.	Les exploitations comptant des surfaces de terres arables de 10 à 30 hectares sont tenues de cultiver au moins deux cultures par an et celles comptant plus de 30 ha sont tenues de cultiver au moins 3 cultures (sauf les exploitations situées au nord du 62° parallèle).	Les exploitations comptant des surfaces de terres arables de 10 à 30 hectares sont tenues de cultiver au moins deux cultures et celles comptant plus de 30 ha sont tenues de cultiver au moins 3 cultures.	Les exploitations comptant des surfaces de terres arables de 10 à 30 hectares sont tenues de cultiver au moins deux cultures.	PE/Conseil
				Les exploitations comptant plus de 30 ha sont tenues de cultiver au moins 3 cultures.	
	Terres arables < 3 ha = exemptées	Terres arables > 10 ha = exemptées	Terres arables > 10 ha = exemptées	Applicable uniquement sur les terres arables des exploitations de plus de 10 ha	PE/Conseil - Seuils
			D'autres exemptions sont:	Ces règles ne s'appliquent pas aux exploitations:	Conseil - exemptions supplémentaires

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
			- Lorsque 75 % de la zone admissible sont composés d'herbages ou cultivés avec des cultures sous eau	- Lorsque plus de 75% des terres arables sont consacrés à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, mis en jachère ou soumis à une combinaison de ces utilisations, pour autant que les terres arables non couvertes par ces utilisations n'excèdent pas 30 hectares;	
			- Lorsque plus de 50 % des terres arables sont changées avec d'autres agriculteurs chaque année	- Lorsque plus de 75 % de la surface agricole admissible sont constitués de prairies permanentes, consacrés à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, ou à des cultures sous eau ou sont soumis à une combinaison de ces utilisations, pour autant que les terres arables non couvertes par ces utilisations n'excèdent pas 30 ha.	
			- Lorsque 75 % de la surface admissible sont soumises à des pratiques équivalentes au titre de l'accord agroenvironnemental.	- Lorsque plus de 50 % des surfaces de terres arables déclarées n'ont pas été déclarés par l'agriculteur dans sa demande d'aide de l'année précédente et dont, sur la base d'une comparaison des données géospatiales relatives aux demandes d'aide, toutes les terres arables sont consacrées à une culture différente de celle de l'année civile précédente.	

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
			- Lorsque plus de 75 % des terres arables sont consacrés à la production d'herbe, laissés en jachère, consacrés à la culture de légumineuses, ou soumis à une combinaison de ces utilisations.	- Lorsqu'elles sont situées dans des zones au nord du 62° parallèle ou dans certaines zones adjacentes. Dans ces zones, où la superficie des terres arables est de plus de 10 ha, 2 cultures doivent être cultivées. Aucune de ces cultures ne peut couvrir plus de 75 % des zones arables, sauf dans les cas où la culture principale est la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées ou est constituée de terres mises en jachère.	
	Aucune de ces trois cultures ne couvre moins de 5 % des terres arables, et la principale n'excède pas 70 % des terres arables.	Pour les terres arables de 10 à 30 hectares: Superficie maximale pouvant êtreensemencée avec une seule culture = 80 %.	Pour les terres arables de 10 à 30 hectares: Superficie maximale pouvant êtreensemencée avec la culture principale = 75 %.	- Lorsque la surface des terres arables est comprise entre 10 et 30 ha (et qu'elle n'est pas entièrement cultivée avec des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année, au moins deux cultures différentes doivent être cultivées et la superficie maximale pouvant êtreensemencée avec la culture principale = 75 %)	Conseil
		Pour les terres arables de plus de 30 ha - Superficie maximale pouvant êtreensemencée par une seule culture = 75 % et par deux cultures = 95 %	Pour les terres arables de plus de 30 ha - Superficie maximale pouvant êtreensemencée par une seule culture = 75 % et par deux cultures = 95 %	- Lorsque la surface des terres arables est de plus de 30 ha, au moins trois cultures doivent être cultivées et la superficie maximale pouvant êtreensemencée par une seule	

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
				culture = 75 % et par deux cultures = 95 %	
<b>Prairies permanentes</b>	Maintenir 95 % de la superficie des prairies permanentes dans l'exploitation, comme déclaré en 2014	Le ratio des prairies permanentes et pâturages (en 2014) sur le total de la SAU (superficie de référence) est maintenu - à appliquer au niveau national, régional ou sous-régional	Les agriculteurs doivent maintenir des zones de prairies permanentes, comme déclaré en 2014	Deux types d'obligation s'appliquent en vertu de cette mesure:	PE/Conseil
				- Les agriculteurs ne doivent pas convertir ou couper les prairies permanentes dans des zones désignées par les États membres comme étant sensibles sur le plan écologique. Les États membres sont tenus de désigner des prairies permanentes, des tourbières et des landes réputées sensibles sur le plan écologique dans les zones Natura 2000 et ont la possibilité de désigner de nouvelles zones à l'extérieur de ces zones, notamment des prairies permanentes sur des sols riches en carbone.	

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
		Il est permis de convertir 5 % de la zone de référence, pour autant qu'il ne s'agisse pas de sols riches en carbone, de landes, de prairies semi-naturelles ou de pâturages.	Les États membres peuvent choisir de ne pas appliquer d'exigence si, en 2012, le ratio de prairies permanentes: dans la SAU totale n'a pas diminué ou diminué de moins de 5 % par rapport au ratio de référence (défini en vertu de la réglementation actuelle). Dans ce cas, ils doivent s'assurer que le ratio est maintenu	- Les États membres doivent faire en sorte que le ratio de la superficie des terres consacrées aux pâturages permanents ne diminue pas de plus de 5 % au niveau national, régional ou sous-régional (à décider par les États membres) par rapport à la situation en 2015.	Le PE autorise l'introduction de la protection volontaire de prairies riches en carbone.
		Si les systèmes de surveillance sont en place pour GP, un système alternatif peut être mis en œuvre, avec des exigences différentes pour les agriculteurs selon le changement annuel du ratio de référence.	Sinon, les États membres doivent exiger que les terres soient converties en prairies permanentes en l'imposant aux agriculteurs.		
			Cette exception ne s'applique pas lorsque la diminution au-dessous du seuil est le résultat d'un boisement, pour autant que ce dernier soit compatible avec l'environnement et n'inclue pas la plantation de taillis à courte rotation, d'arbres de Noël ou d'arbres à croissance rapide pour la production d'énergie.		

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats	
<b>Surface d'intérêt écologique</b>	7 % de l'exploitation (hors prairies permanentes) doivent être gérés comme des surfaces d'intérêt écologique.	Les "surfaces d'intérêt écologique" (SIE) couvrent 3 % (hors prairies permanentes et cultures permanentes) en 2014 et 5 % à partir de 2016 - de nouvelles hausses sont soumises à examen	Les surfaces d'intérêt écologique (SIE) couvrent 5 % (hors prairies permanentes) en 2015 et 7 % à partir de 2018, dans l'attente d'un examen	Les surfaces d'intérêt écologique (SIE) couvrent 5 % de la surface des terres arables à partir de 2015, 7 % à partir de 2018 si nécessaire, sous réserve d'un examen en 2017	Le Conseil en général	
		S'applique uniquement aux zones admissibles > 10 ha	Jusqu'à la moitié des exigences de SIE peuvent être remplies par la mise en commun d'engagements entre groupes d'agriculteurs	Jusqu'à la moitié des exigences de SIE peuvent être remplies au niveau régional par la mise en commun d'engagements entre groupes d'agriculteurs, - les États membres devraient définir des zones et des obligations pour les agriculteurs participants. L'objectif de la définition des surfaces et des obligations est d'étayer la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière d'environnement, de climat et de biodiversité.	Mais le PE a fait valoir son argument d'exclure les cultures permanentes des terres éligibles.	
			S'applique uniquement aux zones admissibles > 15 ha			
				S'applique aux surfaces arables > 15 ha		
			Les exploitations suivantes sont exemptées:			
			- lorsque plus de 75 % de la zone éligible sont composés de prairies, cultivées avec des cultures sous eau ou soumis à une combinaison de différentes		Les obligations ne s'appliquent pas dans les cas suivants:	

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
			utilisations.		
			- lorsque plus de 75 % de la surface cultivée sont entièrement utilisés pour la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, mis en jachère, consacrés à la culture de légumineuses, ou soumis à une combinaison de ces utilisations;	- lorsque plus de 75% de la surface agricole admissible sont constitués de prairies permanentes, utilisés pour la production d'herbes ou d'autres plantes fourragères herbacées ou consacrés à des cultures sous eau soit pendant une grande partie de l'année soit pendant une grande partie du cycle de culture, ou soumis à une combinaison de ces utilisations, à condition que les surfaces arables non couvertes par ces utilisations ne dépassent pas 30 hectares.	
			- dans les zones où le ratio forêt-terres agricoles est d'au moins 3 pour 1.	- dans les exploitations où plus de 75 % de la zone admissible sont consacrés à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, laissés en jachère, consacrés à la culture de légumineuses, ou soumis à une combinaison de ces utilisations, à condition que les terres arables non couvertes par ces utilisations ne dépassent pas 30 hectares.	

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
				En outre, les États membres où plus de 50 % de la superficie du pays sont couverts de forêts peuvent choisir de ne pas appliquer les mesures écologiques dans les zones de contraintes naturelles, telles que définies par les règles de la politique de développement rural, pour autant que certaines conditions sont remplies en ce qui concerne le ratio forêt-terres agricoles dans les zones de contraintes naturelles.	
	<p>Les SIE peuvent se composer de différents éléments, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des terres mises en jachère</li> <li>- des terrasses</li> <li>- des particularités topographiques, y compris des haies; des étangs; des fossés; des alignements d'arbres, en groupe ou isolés; des bordures de champs;</li> <li>- des bandes tampons - ne portant aucune production;</li> <li>- des zones boisées bénéficiant d'un financement du Feader</li> </ul>	<p>Les SIE peuvent comprendre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des terres mises en jachère</li> <li>- des terrasses</li> <li>- des particularités topographiques, y compris des haies, des fossés, des murs de pierres, des arbres dans des champs et des étangs,</li> <li>- les zones plantées de cultures fixant l'azote,</li> <li>- des bandes tampons</li> <li>- des zones destinées au boisement en vertu du Feader</li> </ul>	<p>Les SIE peuvent comporter (NB: des facteurs de pondération sont proposés - à développer):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des terres mises en jachère;</li> <li>- des terrasses</li> <li>- des particularités topographiques, y compris les particularités situées sur une surface contiguë à une parcelle admissible;</li> <li>les bandes tampons, sans fertilisation ni utilisation de pesticides, y compris les bandes tampons recouvertes par des pâturages permanents qui peuvent être affectées au pâturage et/ou coupées;</li> <li>- l'agroforesterie comme</li> </ul>	<p>Les SIE peuvent comporter (NB: facteurs de pondération à déterminer dans des actes délégués):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des terres mises en jachère;</li> <li>- des terrasses</li> <li>- des particularités topographiques, y compris les particularités situées sur une surface contiguë à une parcelle admissible couverte par des terres arables;</li> <li>- des bandes tampons, y compris celles couvertes par les prairies permanentes;</li> <li>- L'agroforesterie, telle que soutenue par le Feader;</li> <li>- les bandes de terres non cultivées bordant des forêts;</li> <li>- les taillis à rotation courte</li> </ul>	PE/Conseil

Mesure	Proposition de la Commission européenne	Position du Parlement européen (avril 2013)	Position du Conseil (avril 2013)	Règlement (UE) n°1307/2013 de décembre 2013	Influence sur les résultats
		<p>La production est autorisée, mais sans utilisation d'engrais ou de pesticides</p>	<p>définie par le Feader</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les surfaces consacrées à des cultures permanentes comptant plus de 20 mais moins de 250 arbres à l'hectare;</li> <li>- les bandes d'hectares admissibles bordant des forêts;</li> <li>- les surfaces couvertes par des accords agroenvironnementaux, conclus en tant que pratiques équivalentes</li> <li>- les zones de cultures permanentes sur les pentes &gt; 10 % de pente</li> <li>- les surfaces plantées de taillis à courte rotation;</li> <li>- des zones destinées au boisement en vertu du Feader</li> <li>- les surfaces portant des cultures dérobées ou à couverture végétale (soumises à l'application des coefficients de pondération);</li> <li>- les plantes fixant l'azote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les zones destinées au boisement en vertu du Feader</li> <li>- Les zones portant des cultures dérobées/à couverture végétale créées par l'ensemencement et la germination de semences;</li> <li>- les plantes fixant l'azote</li> </ul>	

**ANNEXE IV: QUESTIONS LIÉES À LA PAC DANS LE CFP<sup>67</sup>**

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
Plafonds nationaux pour les paiements directs (considérant 21 et annexe 2 PD)	100 % (au lieu de 90 %) de la moyenne de l'UE comme point de référence, de sorte que: les États membres dont le niveau des paiements directs par hectare est inférieur à 70 % de la moyenne de l'Union voient leur écart par rapport à cette moyenne baisser de 30 %, pour les États membres dont le niveau des paiements directs se situe entre 70 % et 80 % de la moyenne, l'écart devrait baisser de 25 %, pour les États membres dont le niveau est supérieur à 80% de la moyenne, il devrait être réduit de 10%	Tous les États membres dont le niveau des paiements directs par hectare est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE comblent un tiers de l'écart entre leur niveau des paiements directs et 90 % de la moyenne de l'UE, tandis que tous les États membres atteignent au moins le niveau de 196 EUR/hectare à prix courants d'ici 2020. Tous les États membre dont le niveau des paiements directs par hectare est supérieur à la moyenne de l'UE financent la redistribution proportionnellement à leur écartement de la moyenne de l'UE, avec un processus de convergence échelonné sur 6 ans jusqu'à l'exercice 2020.	Le Parlement européen est prêt à accepter la position du Conseil en échange d'une plus grande flexibilité sur les autres questions prioritaires pour le Parlement européen.	Position du Conseil adoptée.
* Réduction progressive et plafonnement des paiements directs en faveur des agriculteurs (article 11 PD);	souscrit à la proposition COM (quatre tranches obligatoires: 20 % entre 150 000 et 200 000 EUR, 40 % entre 200 000 et 250 000 EUR, 70 % entre 250 000 et 300 000 EUR et plafond absolu à plus de 300 000 EUR, avec	Selon le mandat initial du Conseil européen, le plafonnement des paiements directs pour les grands bénéficiaires sera introduit par l'État membre sur une base volontaire.  (Basé sur le mandat du 25 juin 2013) Réduction obligatoire de la dégressivité de 5 % pour les montants de plus de	Réduction obligatoire de la dégressivité d'au moins 15 % pour les montants de plus de 150 000 EUR et réduction d'au moins 25 % pour ceux de plus de 300 000 EUR, avec possibilité de dérogation pour ceux consacrant plus de 15 % du plafond national aux	Paiements directs réduits d'au moins 5 % pour la partie du montant excédant 150 000 EUR, après soustraction des salaires, si l'État membre le souhaite. Lorsqu'un État membre consacre plus de 5 % de son plafond national aux

<sup>67</sup> De Matthews (2014).

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
	exemption pour les coopératives et déduction pour les charges des contractants	150 000 EUR, avec possibilité de dérogation pour ceux consacrant plus de 5 % du plafond national aux paiements de redistribution.	paiements de redistribution.  Reconnaissance explicite souhaitée dans le texte final que ces pourcentages sont des minima, avec possibilité, sur une base volontaire, d'appliquer des réductions plus importantes ou des tranches supplémentaires jusqu'à 100 %.	paiements de redistribution, il peut décider de ne pas appliquer cette réduction.
Flexibilité entre piliers (article 14, paragraphe 2, PD)  * Transfert du 2 <sup>e</sup> pilier au 1 <sup>er</sup> pilier  Transfert du 1 <sup>er</sup> pilier au 2 <sup>e</sup> pilier	Souscrit à la proposition de la Commission de  Propose jusqu'à 15 % de transfert possible des plafonds des paiements directs pour le développement rural	15 % de transfert possible pour les États membres enregistrant un niveau inférieur à la moyenne des paiements directs par hectare et 15 % pour ceux enregistrant un niveau supérieur à la moyenne des paiements	15 % de transfert possible pour les États membres enregistrant un niveau inférieur à la moyenne des paiements directs par hectare (avec une dispense spéciale permettant de dépasser cette limite dans certains cas dûment justifiés) et 10 % pour ceux enregistrant un niveau supérieur à la moyenne des paiements.	Les États membres peuvent transférer jusqu'à 15 % du plafond de leurs paiements directs au développement rural. Les États membres peuvent transférer jusqu'à 15 %, ou dans le cas des États membres cités enregistrant un niveau inférieur à la moyenne des paiements directs par hectare, jusqu'à 25 % de leur financement du développement rural vers des paiements directs.
* Taux de cofinancement [article 65. (COM), article 59 (final) PD]	85 % dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée	75% dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée	85 % dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée	85 % dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée
		75 % pour toutes les régions dont le PIB par habitant pour la période 2007-2013 était inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE-25, mais dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % du PIB moyen de l'UE-27;	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 75 %)	75 % pour toutes les régions dont le PIB par habitant pour la période 2007-2013 était inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE-25, mais dont le PIB par habitant est supérieur à

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
				75 % du PIB moyen de l'UE-27;
		63 % pour les autres régions de transition	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 63 %)	63 % pour les autres régions de transition
	50 % pour les autres régions (comme dans la proposition COM)	53 % dans les autres régions.	50 % dans les autres régions.	53 % dans les autres régions.
	80 % pour les articles 15, 28, 36 et l'article 20, paragraphe 1, point i)	80 % pour les articles 15, 28, 36 et l'article 20, paragraphe 1, point i)	Accord conjoint sur 80 %	80 % pour les articles 14, 27, 35, et l'article 19 point a), i). Peut être porté à un maximum de 90 % pour les programmes des régions les moins développées, les régions ultrapériphériques, les îles mineures de la mer Égée et les régions de transition
	55 % pour les mesures agroenvironnementales et climatiques, en vertu de l'article 29	75 % pour les actions agroenvironnementales et climatiques en vertu des articles 18, 23, 24, 29, 30, de l'article 31, paragraphes 3, et 4 des articles 32 et 35	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 75 %)	75 % pour les actions agroenvironnementales et climatiques en vertu de l'article 17, de l'article 21, paragraphe 1, points a) et b), des articles 28, 29, 30, 31 et 34
	50 % (c'est-à-dire taux standard) pour tous les fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier, à l'exception de la disposition particulière de 95 % pour les États membres sous aide financière pour les transferts effectués en vertu de l'article 14, paragraphe 1, PD.	100 % pour tous les fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier (avec d'autres dispenses aux exigences nationales de cofinancement associées aux allocations budgétaires particulières pour les États membres sous aide financière)	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 100%)	100 % pour tous les fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier (avec d'autres dispenses aux exigences nationales de cofinancement associées aux allocations budgétaires particulières pour les États membres sous aide financière)
		Une hausse du taux de cofinancement (de 10 %) peut être appliquée lorsque l'État membre bénéficie d'une aide financière, sous réserve d'un réexamen	Acceptation de la position du Conseil (c'est-à-dire taux de cofinancement plus élevé pour les États membres	Une hausse du taux de cofinancement (de 10 %) peut être appliquée lorsque l'État membre bénéficie

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
		en 2016	bénéficiant d'une aide financière)	d'une aide financière, sous réserve d'un réexamen en 2016
* Ventilation annuelle du budget du Feader par État membre (article 64 COM DR) (article 58 final DR)	80 % pour les articles 15,28,36,20, paragraphe 1, point i) allocations budgétaires 2013 utilisées comme paramètre de base pour étayer la volonté de disposer de ventilations dans une annexe à l'acte de base (au lieu d'un acte d'exécution)	Accord conjoint sur 80 %. Série d'allocations budgétaires particulières versées à 16 États membres différents, sur la base du fait qu'ils "connaissent des problèmes structurels particuliers dans le secteur agricole" ou qu'ils ont "investi massivement dans un cadre efficace pour l'exécution des dépenses au titre du pilier II"	80 % pour les articles 14, 27, 35 et l'article 19, point a), i). Peut être porté à un maximum de 90 % pour les programmes des régions les moins développées, les régions ultrapériphériques, les îles mineures de la mer Égée et les régions en transition. Le Parlement européen propose d'accepter les allocations budgétaires du Conseil, pourvu que les ventilations soient contenues dans un acte délégué plutôt que dans un acte d'exécution et sous réserve d'un engagement plus prononcé en faveur de plus de flexibilité pour les autres points prioritaires pour le Parlement.	Les ressources et leur répartition incluses à l'annexe 1 du règlement de base.
	75 % pour les actions agroenvironnementales et climatiques en vertu des articles 18, 23, 24, 29 30, de l'article 31, paragraphes 3 et 4, des articles 32 et 35 80 % de la moyenne. À réduire de 10 %. Le niveau du paiement par hectare perçu dans tout État membre ne doit pas être inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE en 2019. Durée de convergence de	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 75 %)	75 % pour les actions agroenvironnementales et climatiques en vertu de l'article 17, de l'article 21, paragraphe 1, points a) et b), des articles 28, 29, 30, 31 et 34	

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
Réserve de crise et discipline financière (articles 25 et 26 du règlement (UE) n° 1306/2013)	4 ans (comme proposé par COM) avec une réduction linéaire utilisée pour financer la redistribution 100 % pour tous les fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier (avec d'autres dispenses aux exigences nationales de cofinancement associées aux allocations budgétaires particulières pour les États membres sous aide financière) Acceptation de la proposition COM initiale sur la réserve de crise financée en dehors du CFP	Acceptation de la position du Conseil (c.-à-d. 100 %). Inscrire la réserve de crise dans le budget pour les paiements directs avec un mécanisme de discipline financière (tranches annuelles égales de 400 millions d'EUR (prix 2011) pour arriver à un potentiel de 2,8 milliards d'EUR pour la période 2014-2020 au titre de la rubrique 2 du CFP)	100 % pour tous les fonds transférés du 1 <sup>er</sup> pilier (avec d'autres dispenses aux exigences nationales de cofinancement associées aux allocations budgétaires particulières pour les États membres sous aide financière) Le Parlement européen est prêt à accepter la position du Conseil en échange d'une plus grande flexibilité sur les autres questions prioritaires pour le Parlement européen.	Position du Conseil adoptée.
Accords de préfinancement [article 34 COM du règlement (UE) n° 1306/2013), article 35 final du règlement (UE) n° 1306/2013 ]	Une hausse des taux de cofinancement (de 10 %) peut s'appliquer lorsque l'État membre reçoit une aide financière, sous réserve d'un réexamen en 2016. Augmentation du montant initial de préfinancement, qui passe de 4 % dans la proposition COM initiale à 7 % de la contribution du Feader au programme concerné.	Acceptation de la position du Conseil (c'est-à-dire un taux de cofinancement plus élevé pour les États membres bénéficiant d'une aide financière). Réduction du taux de préfinancement (1 % du montant du soutien du Feader au programme pour l'ensemble de la période de programmation) versé par tranches pour les années 2014, 2015 et 2016, sauf si un État membre reçoit une aide financière depuis 2010, lorsque le taux de préfinancement est augmenté de 1,5 % pour les deux premières années.	Une hausse du taux de cofinancement (de 10 %) peut être appliquée lorsque l'État membre bénéficie d'une aide financière, sous réserve d'un réexamen en 2016 Le Parlement européen est prêt à accepter la position du Conseil en échange d'une plus grande flexibilité sur les autres questions prioritaires pour le Parlement européen.	Position du Conseil adoptée.
	Série d'allocations budgétaires particulières versées à 16 États membres différents, sur la base du fait qu'ils "connaissent des problèmes structurels	Le Parlement européen propose d'accepter les allocations du Conseil, pour autant que les ventilations soient contenues dans un acte délégué plutôt que dans un acte d'exécution, et sous réserve d'un engagement plus prononcé	Les ressources et leur répartition incluses à l'annexe 1 du règlement de base.	

Point	Mandat du PE	Mandat du Conseil	Solution proposée par le PE	Résultats
	particuliers dans le secteur agricole" ou qu'ils ont "investi massivement dans un cadre efficace pour l'exécution des dépenses au titre du pilier II"	en faveur de plus de flexibilité pour les autres points prioritaires pour le Parlement.		

## **ANNEXE V: EXPERTISE ET RESSOURCES FOURNIES PAR LE DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B LORS DE RÉFORME DE LA PAC**

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B – Agriculture et développement rural  
Expertise externe et interne sur la réforme de la PAC

### **1) Phase législative préparatoire\_(2010 à octobre 2011)**

#### **Ateliers**

- Atelier du 2.6.2010: *Volatilité des prix et systèmes de gestion du risque: mise en place d'un nouveau cadre pour les marchés mondialisés.*
- Atelier du 11.10.2010: *L'incidence du déficit en protéines en Europe: quelles mesures pour garantir l'approvisionnement d'aliments dans l'Union européenne?*
- Atelier du 30.11.2010: *Situation des jeunes agriculteurs dans l'Union européenne.*
- Atelier du 2.7.2011 sur la Communication de la CE de novembre 2010: *La PAC à l'horizon 2020.*
- Atelier du 15.3.2011 sur le paquet qualité de décembre 2010, complétant la réforme de la PAC: *L'avenir de la politique de qualité à la lumière de la PAC après 2013.*

#### **Études externes**

- INEA: *The EU fruit and vegetables sector: overview and post-2013 CAP perspective*, PE 460.043, avril 2011 (en anglais).
- CEIGRAM-UPM: *Quelles mesures de marché dans la PAC après 2013?*, PE 460.044, avril 2011 [en anglais (original), allemand, français et polonais].
- IEEP et al.: *Quels outils pour la politique agricole commune afin de favoriser la fourniture de biens publics?*, PE 460.053, mai 2011 [en anglais (original), allemand, français et polonais].
- INEA: *"The CAP in the EU budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013"*, PE 460.054, mai 2011 (en anglais).

#### **Études internes de l'office des paiements directs**

##### **- Publié**

- Département thématique B: *The CAP towards 2020: working paper on the EC communication of 18 November 2010*, PE 438.618, novembre 2010 (en anglais) .
- Département thématique B: *The CAP towards 2020: possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*, PE 460.032, mars 2011 (en anglais).
- Département thématique B: *La PAC dans le cadre financier pluriannuel 2014/2020*, PE 460.067, octobre 2011 [en anglais (original), allemand, français, espagnol, italien, polonais et portugais].

##### **- Non publié**

- Note d'information pour le président de COMAGRI: *Commentaires sur les exceptions législatives en faveur du Conseil proposées par la Commission dans le*

*cadre du processus d'alignement des actes agricoles de base au traité de Lisbonne, avril 2011 (en français) (25 pages).*

- Note d'information pour le président de COMAGRI: *Towards a budgetary reserve for severe agricultural crises*, avril 2011 (en anglais) (9 pages).

## **2) Phase de négociation\_ (de la publication des propositions législatives - octobre 2011 - à la publication du texte juridique - JO décembre 2013)**

### **Ateliers**

- Cinq ateliers sur les propositions législatives: *New direct payments scheme: targeting and redistribution in the future CAP* (6.2.2012); *Environmental public goods in the new CAP - Impact of greening proposals and possible alternatives* (28.2.2012); *Addressing market volatility: CMO mechanisms and risk management tools in the new CAP* (29.2.2012); *EU competition framework: specific rules for the food chain in the new CAP* (19.3.2012); *Rural development and territorial cohesion in the new CAP* (27.3.2012). Publication de différents documents.
- Atelier du 17.9.2012: *Future policy options for the EU sugar regime*.

### **Études externes et notes d'information**

- Guillem Carrau, J.: *EU competition framework policy and agricultural agreements: collation and comparative analysis of significant decisions at national level*, PE 474.547, mai 2012 (en anglais).
- Butault, Bureau, Witzke and Heckelei: *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*, PE 474.544, mars 2012 (en anglais).
- INEA-INRA-CIRVE: *La libéralisation des droits de plantation dans le secteur viticole européen*, PE 474.535, avril 2012 [en anglais (original) et français].
- Regidor, J.G.: *EU measures to encourage and support new entrants*, PE 495.830, septembre 2012.
- LEI-Wageningen UR: *Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries*, PE 474.542, mai 2012 (en anglais).
- CCRI, PIEE et al.: *Comment améliorer la compétitivité durable et l'innovation du secteur agricole de l'UE*, PE 474.551, mai 2012 [en anglais (original) et français].
- Université du Kent, CCRI et al.: *Agriculture de semi subsistance - valeur et perspectives de développement*, PE 495.861, avril 2013 [en anglais (original), français et polonais].
- ZALF et al.: *Le rôle environnemental des protéagineux dans le cadre de la nouvelle Politique agricole commune*, PE 495.856, mai 2013 [en anglais (original) et français].
- Swinnen, J. et al.: *Effets potentiels sur les marchés fonciers de l'UE des nouveaux paiements directs dans le cadre de la PAC*, PE 495.866, juin 2013 [en anglais (original) et français].

### **Études internes de l'office des paiements directs**

#### **- Publié**

- Département thématique B: *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*, PE 495.846, juillet 2013 (en anglais).

**- Non publié**

- Présentation générale des propositions législatives aux députés membres de la COMAGRI (Strasbourg, 14.12.2011): *Legislative proposals for the CAP 2020 - Analysis of critical issues and possible options for revising the proposals* (63 diapositives) (en anglais).
- Quatre listes de modifications possibles sur: DPR, HZR, RDR et CMO. Présentées aux rapporteurs, rapporteurs fictifs et coordinateurs politiques à huis clos (Strasbourg, 14.03.2012 - 65 diapositives- et à Bruxelles, 29.03.2012 - 64 diapositives) (en anglais).

**3) Phase post-législative\_(de la publication de textes - JO 20.12.2013 - à 2015). Travaux publiés par l'office des paiements directs (documents externes et internes par ordre chronologique)**

- Bureau, J-C. and Witzke, H-P.: *Le régime de paiement unique après 2013: nouvelles approches - nouveaux objectifs*, PE 431.598, janvier 2010 (en anglais (original), allemand et français).
- Munier, B. (MOMAGRI): *Commodity price volatility: causes and impact on the EU agricultural markets*, PE 438.594, mai 2010 (en anglais).
- Capitano, F. (Université de Naples): *The increase in risk exposure for European farmers. A comparison between EU and Nord American tools looking at the CAP post 2013*, PE 438.594, mai 2010 (en anglais).
- Burgaz, F. (ENESA): *Régime d'assurance agricole espagnol: expériences nationales et recommandations (dans la perspective de la PAC de l'après 2013)*, PE 438.593, mai 2010.
- Bock, B: *Personal and social development of women in rural areas of Europe*, PE 438.608, septembre 2010 (en anglais).
- Shortall, S: *Women working on the farm: how to promote their contribution to the development of agriculture and rural areas in Europe?*, PE 438.609, septembre 2010.
- Département thématique B: *The CAP towards 2020: working paper on the EC communication of 18 November 2010*, PE 438.618, novembre 2010 (en anglais).
- Shucksmith, M. (Université de Newcastle): *How to promote the role of youth in rural areas of Europe?*, PE 438.620, novembre 2010.
- Chatellier, V. (INRA): *Politique des marchés et instruments de gestion des risques et des crises dans la PAC de l'après 2013*, PE 438.627, janvier 2011 (en français (original) et anglais).
- Département thématique B: *The CAP towards 2020: possible scenarios for the reallocation of the budget for direct payments*, PE 460.032, mars 2011 (en anglais).
- INEA: *The EU fruit and vegetables sector: overview and post-2013 CAP perspective*, PE 460.043, avril 2011 (en anglais).
- CEIGRAM-UPM: *Quelles mesures de marché dans la PAC après 2013?*, PE 460.044, avril 2011 [en anglais (original), allemand, français et polonais].
- IEEP et al.: *Quels outils pour la politique agricole commune afin de favoriser la fourniture de biens publics?*, PE 460.053, mai 2011 [en anglais (original), allemand, français et polonais].
- INEA: *"The CAP in the EU budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013"*, PE 460.054, mai 2011 (en anglais).

- Département thématique B: *La PAC dans le cadre financier pluriannuel 2014/2020*, PE 460.067 , octobre 2011 [en anglais (original), allemand, français, espagnol, italien, polonais et portugais].
- Swinbank, A. (Université de Reading), *New direct payments scheme: targeting and redistribution in the future CAP*, PE 474.528, février 2012 (en anglais).
- Van Der Ploeg, J.D. (Université de Wageningen), *Rural development and territorial cohesion in the new CAP*, PE 474.529, février 2012 (en anglais).
- Matthews, A. (Collège Trinity), *Environmental public goods in the new CAP: impact of greening proposals and possible alternatives*, PE 474.534, mars 2012 (en anglais).
- Gohin, A. (INRA), *Les mécanismes de l'OCM unique et les instruments de gestion des risques dans la nouvelle PAC*, PE 474.539, mars 2012 [en français (original), anglais et allemand].
- Butault, Bureau, Witzke and Heckelei: *Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations*, PE 474.544, mars 2012 (en anglais).
- INEA-INRA-CIRVE: *La libéralisation des droits de plantation dans le secteur viticole européen*, PE 474.535, avril 2012 [en anglais (original) et français].
- Del Cont, C., Bodiguel, L. et Iannarelli, A.: *EU competition framework: specific rules for the food chain in the new CAP*, PE 474.541, mai 2012 (en anglais).
- Guillem Carrau, J.: *EU competition framework policy and agricultural agreements: collation and comparative analysis of significant decisions at national level*, PE 474.547, mai 2012 (en anglais).
- LEI-Wageningen UR: *Comparative analysis of EU standards in food safety, environment, animal welfare and other non-trade concerns with some selected countries*, PE 474.542, mai 2012 (en anglais).
- CCRI, PIEE et al.: *Comment améliorer la compétitivité durable et l'innovation du secteur agricole de l'UE*, PE 474.551, mai 2012 [en anglais (original) et français].
- Bureau, J.C.: *Dernières évolutions de la loi agricole américaine*, PE 495.828, août 2012 [en anglais (original) et français].
- Regidor, J.G.: *EU measures to encourage and support new entrants*, PE 495.830, septembre 2012.
- Noble, J.: *Policy scenarios for EU sugar market reform*, PE 495.823, septembre 2012.
- Smit / Helming: *Future policy options for EU beet production: quotas, yes or not?*, PE 495.824, septembre 2012.
- Département thématique B: *Research on: 'Biofuels'*, PE 495.839, janvier 2013 (en anglais).
- Université du Kent, CCRI et al.: *Agriculture de semi subsistance - valeur et perspectives de développement*, PE 495.861, avril 2013 [en anglais (original), français et polonais].
- ZALF et al.: *Le rôle environnemental des protéagineux dans le cadre de la nouvelle Politique agricole commune*, PE 495.856, mai 2013 [en anglais (original) et français].
- Swinnen, J. et al.: *Effets potentiels sur les marchés fonciers de l'UE des nouveaux paiements directs dans le cadre de la PAC*, PE 495.866, juin 2013 [en anglais (original) et français].

- Capitanio, F. (Université de Naples): *G20 talks: latest developments on food security*, PE 513.966, juillet 2013 (en anglais).
- Département thématique B: *European Council Conclusions on the Multiannual Financial Framework 2014/2020 and the CAP*, PE 495.846, juillet 2013 (en anglais).
- Département thématique B: *Research on: 'Biofuels'*, PE 495.862, juillet 2013 (en anglais).
- Département thématique B: Département thématique B: *The EU seed and plant reproductive material market in perspective: a focus on companies and market shares*, PE 513.994, novembre 2013 (en anglais).
- Département thématique B: *Research on: 'Regulating agricultural derivatives markets'*, PE 513.989, novembre 2013 (en anglais).
- Différents auteurs (atelier): *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, PE 513.997, février 2014 (en anglais).
- Davidova, S.: *Family farming in Europe: challenges and prospects*, PE 529.047, avril 2014 (en anglais).
- Hennessy, T. (TEAGASC): *CAP 2014-2020 tools to enhance family farming: opportunities and limits*, PE 529.051, avril 2014 (en anglais).
- UPV: *EU member states in agro food markets: current competitive position and perspectives*, PE 514.006, mai 2014 (en anglais).
- IFO et al.: *The market opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU - US trade agreement*, PE 514.007, mai 2014 (en anglais).
- SOMO: *Financial instruments and legal frameworks of derivatives markets in EU agriculture: current state of play and future perspectives*, PE 514.008, juin 2014 (en anglais).
- CEPS: *The first CAP reform under the ordinary legislative procedure: a political economy perspective*, PE 514.009, janvier 2015 (en anglais).
- Cordier, J. (INRA): *Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 US Farm Bill and the CAP 2014-2020*, PE 540.343, janvier 2015 (en anglais).

#### **À venir:**

- *Réforme des règles de l'UE concernant le secteur des fruits et légumes* (atelier), 22 janvier 2015.
- *Mise en œuvre du premier pilier de la PAC 2014-2020 dans les États membres de l'UE*, 2015.
- *Aperçu du secteur des intrants agricoles dans l'UE*, 2015.
- *Comparaison des revenus des agriculteurs dans les États membres de l'UE*, 2015.
- *Étendue de l'accaparement de terres agricoles dans l'UE*, 2015.
- Département thématique B: *Practical Guides to the CAP 2014-2020* (4 volumes), 2015 (en anglais).

Pour la **liste complète des études et des notes d'information** produites par département thématique B, veuillez consulter:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/documents.html?word=&documentType=STUDIES&id=&body=AGRI&dateStart=&dateEnd=&action=submit>

Pour accéder aux **fiches techniques préparées par le département thématique B sur la PCP** (5.2.1 à 5.2.11), veuillez consulter:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=theme5.html>



## ANNEXE VI: Article 43, paragraphe 3, du traité FUE- ÉVOLUTION DE LA PROPOSITION COM(2011)626 - OCM unique (RAPPORT DANTIN)

Question de l'OCM unique pour l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE	Proposition COM	Proposition de la présidence CY (14697/12) 12..122012	Mandat du PE	Compromis COM Proposition du 27 mai	Lignes rouges du PE pour le trilogue du Luxembourg des 24 et 25.6.2013	Solution proposée par la présidence IE 26.6.2013	Résultat du trilogue du 26.6.2013
<b>Propositions de la Commission pour l'article 43, paragraphe 3, du traité FUE</b>							
Aide pour la fourniture de lait dans les établissements scolaires - article 24, paragraphe 4	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3	Conserver l'article 43, paragraphe 3		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Fixation de la restitution à l'exportation - article 135, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3	Conserver l'article 43, paragraphe 3		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Restitution à la production dans le secteur du sucre	Article 43, paragraphe 3	Le Conseil met fin au pouvoir	Article 43, paragraphe 3	Conserver l'article 43, paragraphe 3		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
<b>Demandes supplémentaires du Conseil pour l'article 43, paragraphe 3.</b>							
Fixation des prix de référence - article 7	Article 43, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	L'article 43, paragraphe 2, utilise le terme de "seuil de référence"	L'article 43, paragraphe 2, utilise le terme de "seuil de référence"
Fixation du prix de	Article 43,	Article 43,	Article 43,	L'article 43,		Article 43,	Article 43,

l'intervention publique - article 14	paragraphe 2	paragraphe 3	paragraphe 2	paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable		paragraphe 3	paragraphe 3
Interventions à prix fixe - Article 13	Article 43, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	Article 13, paragraphe 1: L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable L' articles 13, paragraphe 2, et l'article 43, paragraphe 3, pourraient être acceptés	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Aide optionnelle au stockage privé - Article 17, paragraphe 3.	Aide directe/aide indirecte	Article 43, paragraphe 3	Aide directe/aide indirecte	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	Article 14, paragraphe 1, point a): L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable L'article 14, paragraphe 1, point b) et l'article 43, paragraphe 3, pourraient être acceptés pour les prix fixés dans le cadre d'une adjudication	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Augmentations/réductions du prix de l'intervention - Article 14	Aide directe	Article 43, paragraphe 3	Aide directe	L'article 43, paragraphe 3, est acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Limite quantitative sur l'aide de l'UE pour la fourniture de lait dans les	Article 43, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, est acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3

établissements scolaires							
Limitation de l'aide pour le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école et allocation minimale par État membre Article 21, paragraphe 4 = budget du programme	Article 43, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3 n'est <b>pas</b> acceptable pour le budget total de l'UE, ni en vertu règles sur les coûts d'approvisionnement;	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
<b>Sucre (jusqu'à la fin des quotas)</b>							
Prix minimal pour la betterave sucrière	[Ne fait pas partie de la proposition COM.]	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, est acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Augmentations/diminations du prix de la betterave pour la qualité.	[Ne fait pas partie de la proposition COM.]	Article 43, paragraphe 3	Aide directe	L'article 43, paragraphe 3, est acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Taxes à la production du sucre	[Ne fait pas partie de la proposition COM.]	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, est acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3
Fixation des quotas de sucre (Nouvelle annexe IIIb)	[Ne fait pas partie de la proposition COM.]	Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 2	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable	Article 43, paragraphe 2	Article 43, paragraphe 2
Fixation du prélèvement sur les excédents de sucre	[Ne fait pas partie de la proposition COM.]	Article 43, paragraphe 3	Le Parlement européen propose des actes d'exécution pour fixer le montant du	L'article 43, paragraphe 3, n'est <b>pas</b> acceptable		Article 43, paragraphe 3	Article 43, paragraphe 3

			prélèvement sur les excédents.				
--	--	--	--------------------------------	--	--	--	--

**Source:** Services du Parlement européen.







DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

### Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

### Domaines

-  Agriculture et développement rural
-  Culture et éducation
-  Pêche
-  Développement régional
-  Transport et tourisme

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO:  
iStock International Inc., Image Source, Photodisk, Phovoir, Shutterstock



ISBN  
doi: