

2^{ème} Forum TRANS EUROPE EXPERTS (TEE) **« Les enjeux juridiques européens » 1^{er} avril 2011**

LE RAPPORT CIOLOS

Communication de la Commission européenne rendue publique le 18 novembre 2010 intitulée : « *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir* »¹.

Par Gabrielle ROCHDI

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

CONTEXTE : Pourquoi le rapport Ciolos ?

Arrivée à échéance des perspectives financière pluriannuelles 2007-2013.

Cette échéance vient mettre un terme à une situation politico-budgétaire qui avait été figée depuis octobre 2002 sur la base du célèbre compromis « Chirac-Schröder ». C'est désormais une plénitude de champ de discussion qui s'ouvre pour le cadre 2014-2020, à laquelle la PAC n'échappe plus (processus de normalisation agricole). L'occasion est offerte aux frustrations nationales les plus anciennes de ressurgir.

Les dispositions visant la PAC, à l'issue de la réforme de 2003, révisées en 2008 sur la base du Bilan de santé de la PAC sont donc prévues pour courir jusqu'à la fin de l'année 2013.

Sont appelés à être renégociés :

- Régime d'aides directes : système de paiement unique découplé
- Le système de soutien des marchés
- Le 2^{ème} pilier de la PAC consacré au développement rural

En outre, la réforme annoncée doit permettre à la PAC de répondre aux nouveaux défis qui se posent à elle par exemple le réchauffement climatique ou la volatilité des marchés, mais aussi pour répondre aux ambitions politiques que l'UE s'est donné à l'horizon 2020 dans sa Stratégie Europe-2020.

¹ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2010) 672 final, 18 novembre 2010.

SOURCES DE REFLEXION :

Consultation publique au printemps 2010 :

Au printemps de l'année 2010, une réflexion publique est lancée par le Commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural sous la forme d'une consultation internet = thinks-thanks (avril-juin 2010).

Ce sont plus de 5 000 contributions qui ont été répertoriées en provenance d'horizons divers, non seulement issus du secteur agricole lui-même, mais aussi de la société civile, citoyens ou encore organisations citoyennes et écologiques.

Cette réflexion s'est clôturée en juillet par une conférence destinée à faire état des conclusions.

Celles-ci ont notamment fait ressortir l'attachement des européens pour la PAC, en particulier la nécessité de conserver des outils de gestion de marchés (contexte de crise laitière).

Rapport au Parlement européen :

Dans le même temps, le Parlement européen (décidé à s'emparer du pouvoir de décision que le traité de Lisbonne lui reconnaît en matière agricole), a remis un rapport sur l'avenir de la PAC après 2013 (rapporteur : G. Lyon, 1^{er} mars 2010, adopté en résolution le 8 juillet 2010).

→ PE se dit favorable à la régulation publique du secteur

Avis d'initiative du Comité économique et social :

Avis d'initiative rendu le 18 mars 2010 : « La réforme de la PAC en 2013 ».

Rapporteur : Lutz Ribbe :

Avis d'initiative du Comité des régions :

Avis d'initiative rendu le 9 juin 2010 : « Le futur de la PAC après 2013 »

Rapporteur : René Souchon

Position franco-allemande :

En raison du changement de contexte des marchés agricoles en 2009, la France a pu se lier à l'Allemagne par une déclaration commune prônant « *une politique agricole commune forte au-delà de 2013* » (Position franco-allemande pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013 : « *De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement* »).

Quelques jours plus tard, c'était au tour de l'Italie de manifester son soutien à la France et de rejoindre l'axe franco-allemand², suivie par la suite de la Hongrie³. (Présidence du Conseil des ministres au premier semestre de l'année 2011), et au début 2011 par la Roumanie et le Portugal.

² Communiqué du ministère de l'agriculture français en faveur d' « *une PAC forte* » rédigé en commun par le ministre français et le ministre italien de l'agriculture à l'occasion de la visite de Bruno Le Maire à Rome, 15 octobre 2010.

³ Rencontre des Ministres français et Hongrois de l'agriculture à Paris le 25 novembre 2010 au cours de laquelle le ministre hongrois aurait déclaré que la Hongrie considère avec satisfaction la position des gouvernements français et allemand pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013.

Contenu du rapport

GRANDES LIGNES :

- 1- Le rapport s'attache tout d'abord à présenter les objectifs de la nouvelle PAC,
- 2- Puis il présente l'architecture de la nouvelle PAC, laquelle reprend la structure en 2 piliers en la reformulant, et vient réformer 3 instruments principaux : les soutiens directs, les mesures de marchés et le mesures de développement rural.
- 3- Enfin, le rapport énonce 3 options de réformes qui varient en fonction du degré d'intégration de la dimension environnementale.

1. L'agriculture est présentée comme un secteur stratégique.

Pour démontrer le caractère stratégique de l'agriculture, la Commission met l'accent sur 3 missions essentielles qu'elle doit assurer :

- Garantir la sécurité alimentaire ;
- Favoriser la gestion durable des ressources naturelles ;
- Assurer le développement équitable des territoires.

2- Les axes de réforme proposés par la Commission (éléments sur lesquels porte la réforme) :

- Le maintien du cadre global actuel en 2 piliers :
- Les instruments proposés à la réforme :
 - i. Le soutien des revenus
 - ii. Les mesures d'intervention sur les marchés
 - iii. Le développement rural

3- Les 3 options de réforme proposée par la Commission :

- i. Option 1 : statut quo renforcé
- ii. Option 2 : soutien plus équilibré et plus durable
- iii. Option 3 : radicale : soutien centré sur les objectifs environnementaux

ANALYSE :

Mots clés :

Biens publics - équité - verdissement - rééquilibrage des 2 piliers – soutien ciblé- soutien équilibré – soutien durable - simplification

Finalité du rapport :

La communication est présentée comme un rapport de travail ayant pour but d'ouvrir les débats sur la PAC post 2013. C'est l'une des raisons pour laquelle elle ne comporte pas de données chiffrées.

Cette communication doit alimenter les débats au sein de l'UE pour décider de (force de réflexion prospective en phase avec le programme Lascaux) :

- La place à réserver à l'agriculture parmi les priorités de l'UE (Europe 2020)
- Du modèle d'agriculture à retenir pour pouvoir affronter les multiples défis internes et externes qui se présentent à l'Union

Bienfondé de la réforme :

La Commission justifie sa démarche :

- au regard du contexte global de l'agriculture européenne
- Et de l'ambition politique que l'UE s'est donnée pour 2010-2020

Selon la Commission, le renouvellement des objectifs de la PAC doit permettre de relever **les défis de l'agriculture européenne :**

- Sécurité alimentaire
- Gestion durable des ressources (eau, air, sols et biodiversité)
- Changement climatique
- Économie mondialisée (volatilité des prix)
- Diversité des structures et des systèmes de production
- Cohésion territoriale et sociale des zones rurales dans l'UE
- Équité des soutiens (entre les Etats et les exploitants)
- Simplification de la PAC

La nouvelle PAC doit aussi relever des défis qui lui sont propres (en tant que politique de l'UE) :

- Justifier le maintien de dépenses agricoles (apporter la preuve de la valeur ajoutée par le secteur agricole... développement de la théorie des biens publics = aménités ou externalités positives de l'agriculture
- Ne pas handicaper le développement d'exploitations compétitives, capable de surmonter la concurrence extérieure

- Répartir les soutiens agricoles de façon équitable (sans trop « déshabiller » les AEM pour « habiller » les NEM)
- Tirer parti de la diversité de l'agriculture européenne dans l'UE élargie. L'exercice est rendu difficile en raison d'une inconnue de taille : quel financement pour la PAC

Selon la Commission, l'ensemble des pistes proposées devrait permettre à la PAC de **contribuer à la Stratégie Europe 2020** (adoptée en Conseil le 17 juin 2010 pour faire suite à la Stratégie de Lisbonne – définit la stratégie de croissance pour l'UE pour les 10 ans à venir) pour une « *croissance écologique du secteur agricole et de l'économie rurale* » :

- Pour une croissance intelligente (innovation, qualité, formation, communication, valorisation de la recherche)
- Pour une croissance durable : gestion durable des terres, des intrants, fourniture de biens publics environnementaux, SER...
- Pour une croissance inclusive : miser sur le potentiel économique des zones rurales.

Partant de ces défis, la Commission s'attache à présenter le secteur agricole comme un secteur stratégique :

- L'agriculture est présentée comme un secteur stratégique.

Sur ce plan, la communication rassure au regard du discours libéral tenu par la Commission depuis les années 90 (changement de style du Commissaire Ciolos par rapport à Mme Fisher-Boel).

Reste à savoir si l'ensemble de la Commission adhère à ce revirement idéologique.....

Ce changement peut en partie s'expliquer par la montée des revendications professionnelles et politiques pour le maintien d'une régulation publique, au niveau européen de l'agriculture.

Le contexte socio-économique de crise n'est également pas étranger à ce nouveau positionnement : chute des revenus agricoles en 2009, flambée des cours mondiaux en 2007 et 2011, augmentation de la demande mondiale, inquiétudes sur les stocks, urgence climatique....

Pour démontrer le caractère stratégique de l'agriculture européenne, la Commission met l'accent sur les 3 missions essentielles que la PAC devrait désormais assurer (ces 3 missions vont justifier le renouvellement des soutiens à l'agriculture européenne) :

- Garantir la sécurité alimentaire ;
- Favoriser la gestion durable des ressources naturelles ;
- Assurer le développement des territoires.

... actualisation des objectifs de la PAC ?

La définition de 3 objectifs opérationnels pour la PAC

- Objectif n° 1 : « une production alimentaire viable » : Garantir la sécurité alimentaire

L'objectif visé est d'assurer « une production alimentaire viable ».

Il s'agit :

- De répondre à la demande de denrées alimentaire sur le continent européen
- Et contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux (augmentation de la demande alimentaire mondiale de 70 % d'ici à 2050 selon la FAO).
-

A cet effet, la Commission préconise :

- De continuer à soutenir le revenu agricole et de limiter leur variabilité (maintien des aides directes sur des bases renouvelées)
- Et de réaménager les mesures de régulation des marchés.

- Objectif n° 2 « une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat » : Favoriser la gestion durable des ressources naturelles

« Garantir la production durable et sécuriser la provision de biens publics environnementaux »

→ dimension écologique renforcée

L'agriculture est investie d'une mission d'intérêt général en matière d'environnement (au sens large) pour laquelle elle doit être rémunérée.

Des « biens publics environnementaux » doivent être identifiés :

- Préservation du milieu naturel : eau, sols, biodiversité
- Lutte contre le changement climatique
- Production de SER

L'innovation doit être développée sur ces questions.

- Objectif n° 3 : « un développement territorial équilibré » : Assurer le développement équitable des territoires

L'agriculture est présentée comme un élément de l'économie rurale, en particulier sous l'angle de l'emploi, de la diversification des activités (production, transformation, vente, tourisme, énergies...), des nouveaux débouchés, de la valorisation des ressources locales.

• Les grands axes de réforme proposés par la Commission

- Le maintien du cadre global actuel en 2 piliers avec rééquilibrage de chacun d'eux

La distinction actuelle sur le fond des soutiens entre les 2 piliers serait moins tranchée (risque de confusion = à terme va poser la question du bienfondé de la distinction).

La distinction reposerait à l'avenir davantage sur les modalités de gestion des soutiens.

1^{er} pilier : serait réservé au **soutien de l'ensemble des agriculteurs** sur une **base annuelle**. Permettre de faire face aux défis agricoles communs à l'ensemble des producteurs de l'UE. Ce pilier devrait constituer un instrument de gestion à court terme (caractère de prévisibilité). Toujours financé à 100 % sur le budget de l'UE.

2^{ème} pilier : correspondrait à des soutiens accordés sur une **base pluriannuelle** selon des critères définis au niveau européen avec une subsidiarité des Etats membres quant à la mise en œuvre (flexibilité).

Le second pilier devrait en effet prévoir des mesures plus flexibles, **adaptées aux réalités locales** de chaque Etat pour soutenir la compétitivité, l'innovation, la lutte contre le réchauffement climatique et la durabilité de l'agriculture. Reste en cofinancement.

⇒ Il en ressort une complémentarité des 2 piliers, avec **l'introduction d'une dimension écologique, économique et territoriale pour chacun d'eux** : verdissement du premier pilier et plus d'économie dans le 2^{ème} pilier (qui devra lui aussi contribuer à la fonction productive) = vision plus cohérente de la PAC, chacun des piliers devant participer à ses fonctions.

- Les instruments de la réforme

La Commission ne propose pas d'instruments nouveaux (logique consensuelle : réformer dans la continuité).

Elle reprend les instruments existants en les réaménageant.

- ✓ Les paiements directs du premier pilier

70% des dépenses de la PAC aujourd'hui.

La Commission préconise le maintien d'un système d'aides directes découplées soumises à la conditionnalité, mais suivant de nouvelles bases :

- Suppression du système de références historiques
- Des aides accordées sur la base de critères objectifs, plus équitables (fin de la PAC à 2 vitesses), et plus transparentes → des aides qui reposeront sur des critères aussi bien économiques qu'environnementaux

Il en ressort :

- 1^{er} niveau : une aide de base
 - Une aide qui sera uniforme par pays ou région (suivant les surfaces, l'emploi et les conditions de production)
 - Une aide plafonnée en fonction du critère de l'emploi (nombre de salariés sur l'exploitation)
 - Une aide qui sera ciblée sur « les agriculteurs actifs » (fin des chasseurs de DPU : perçoivent les DPU sans exploiter Ce qui remet en cause la définition de l'agriculteur telle qu'elle avait été rédigée en 2003)
 - Une aide prévoyant un niveau minimum de soutien pour les petites exploitations
- 2^{ème} niveau : une aide complémentaire écologique = verdissement du premier pilier
 - Rendue obligatoire

- Versée annuellement
 - Fondée sur les mesures environnementales (rotations des cultures, prairies et jachères écologiques, maintien d'un couvert hivernal...)
 - Généralisées, indépendantes d'engagements contractuels
 - Simple et allant au-delà de la conditionnalité (rémunération des surcoûts).
- 3^{ème} niveau : une aide additionnelle optionnelle pour tenir compte des contraintes naturelles spécifiques, zonée (nouveau pour le 1^{er} pilier) = indemnité compensatoire de handicap naturel.
 - 4^{ème} niveau : des aides couplées pour soutenir certains types d'agriculture dans certaines zones, pour des raisons économiques et sociales

La perception des aides du premier pilier doit restée soumise à la conditionnalité, qui doit être simplifiée.

⇒ Orientation vers des aides du premier pilier plus vertes reposant sur des objectifs plus compréhensibles pour les citoyens et sur une plus grande équité, à l'échelle des Etats et des exploitations de l'UE.

✓ Les mesures d'intervention sur les marchés

La Commission envisage de « *rationaliser et simplifier* » les mesures de marché.

Elle propose :

- Maintien des outils actuels : achats publics, stockage, vente
- Procéder à des adaptations : extension de la période d'intervention, utilisation de clauses d'urgence, extension des outils de stockage privé à d'autres produits.

MAIS : ces outils (en particulier l'intervention) ne devraient être mobilisés qu'en cas de crise (chute des cours et perturbation du marché) = intervention à titre de filet de sécurité.

→ la référence au « filet de sécurité » vient donner des garanties, alors que jusqu'à présent les réformes avaient conduit à démanteler les outils de régulation.

- Accompagner la fin des quotas : lait (2015) et à prévoir pour le sucre
- Amélioration de la répartition de la valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire : contractualisation, restructuration du secteur, transparence du fonctionnement des marchés (LMA du 27 juillet 2010 en avance sur ce point).

→ C'est ici que Communication de la Commission apporte des éléments de nouveauté... pallier le désengagement public en matière de gestion des marchés

par une meilleure organisation du secteur agro-alimentaire (ce qui suppose une adaptation du droit européen de la concurrence).

✓ Le développement rural

Ne serait plus nécessairement réservé au deuxième pilier (écologisation et territorialisation du premier pilier).

Objectifs :

Selon la Commission, le développement rural (dans le 1^{er} comme dans le 2^{ème} pilier) devrait **se recentrer sur 3 objectifs :**

- Compétitivité de l'agriculture européenne,
- Gestion durable des ressources,
- Développement territorial.

Il devrait reposer sur une **palette d'outils** élargie (certains préexistent, d'autres apparaissent) :

- Investissements - installation,
- ICHN,
- Mesures environnementales,
- Développement des zones rurales,
- Gouvernance locale,
- Vente directe et marchés locaux = développement des circuits courts (nouveau),
- Lutte contre le changement climatique (déjà dans le BSP)
- Innovation et transfert de connaissances
- Boîte à outil « gestion des risques » (nouveau) : mise en place d'outils de stabilisation des revenus, soutien renforcé pour l'assurance et les fonds de mutualisation → devra être cohérent avec les outils de marché.

• Les 3 options de réforme

La Commission propose 3 options (logique consensuelle), qui varient en fonction du point d'équilibre entre les soutiens économiques et les soutiens écologiques :

- Soit des soutiens pour produire, pour favoriser la compétitivité, et le développement de l'appareil de production (approche classique de la PAC)
- Soit des soutiens environnementaux pour rémunérer la production de biens publics environnementaux.

C'est le dosage des mesures environnementales qui vient distinguer chacune des options.

- Option 1 : statut quo renforcé

Cette option consisterait à reprendre le dispositif actuel de la PAC et d'y apporter quelques améliorations :

- Limite les changements au 2^{ème} pilier qui se trouve recentré aux questions liées au changement climatique, eau, biodiversité, SER, innovations...

- Pour le 1^{er} pilier, se limite de prévoir une distribution plus équitable des paiements directs entre Etats membres

Cette option conjugue les soutiens économiques actuels et les soutiens écologiques.

- **Option 2 : soutien plus équilibré et plus durable**

C'est l'option qui semble avoir la préférence de la Commission. Elle reprend l'essentiel des développements de la communication (« éco-PAC » : économie + écologie).

Selon D. Ciolos : « *l'agriculture européenne doit être compétitive du point de vue tant économique qu'environnemental* ».

Cette option vise à renforcer les soutiens de nature écologiquesécologisation de la PAC, verdissement = Rendre la PAC plus légitime aux yeux des citoyens européens.

Prévoit :

- Soutien sous la forme d'un paiement direct découplé uniforme soumis à la conditionnalité
- Plafonnement des soutiens suivant un critère d'emploi
- Introduction d'un composant vert pour les soutiens du 1^{er} pilier
- Aide supplémentaire pour les zones moins favorisées
- Possibilité de couplage dans certaines régions spécifiques ou pour certaines exploitations défavorisées
- Simplification de la conditionnalité

- **Option 3 : radicale : soutien centré sur les objectifs environnementaux**

- Abolition des soutiens dans leur forme actuelle, c'est-à-dire sous la forme d'aides directes découplées, fondées sur un résultat historique de production.
- Abolition des soutiens de marché

En contrepartie, mise en place d'un soutien fort au revenu fondé sur des objectifs environnementaux.

→ Rupture entre les dimensions économiques et écologiques de la PAC

On s'acheminerait suivant ce scénario vers une PAC totalement nouvelle.

La France se montre opposée à cette option qui selon elle risque de compromettre la viabilité et la compétitivité de l'agriculture européenne.

CALENDRIER DE LA REFORME :

→ **Longueur du calendrier**, mais c'est le prix du compromis démocratique.

Cette longueur entraîne un manque de visibilité pour les producteurs européens. Elle est grève aussi la compétitivité de l'agriculture européenne vis-à-vis de la concurrence extérieure.

- **Fin 2010- 1^{er} semestre 2011** : discussions sur la communication de la Commission :

- **Au sein du Parlement européen (la PAC relève de la codécision) :**

– 15 février 2011 : projet de rapport Dess (propose une application différenciée suivant les EM... projet très contesté par le PE lui-même). Ce rapport doit être voté en juin.

→ accueille favorablement la communication de la Commission

Mais, contient des éléments très controversés.

Après amendement, doit faire l'objet d'un débat en séance plénière en juin 2011 pour donner lieu à résolution du PE.

- **Au sein du Conseil :**

Tenue d'une réunion informelle du Conseil agriculture dès le 21 sept 2010

Trois réunions seront ensuite consacrées aux échanges de vues : le 29 novembre, le 24 janvier 2011 et le 21 février 2011.

Discussion également lors du Conseil Environnement le 14 mars 2011.

17 mars 2011 : adoption de conclusions à la majorité qualifiée.

Des conclusions consolidées doivent être remises en mai 2011.

- **Au sein des comités consultatifs (CR et CES)**

→ **Adoption d'une position commune AN-Sénat/ Bundestag** le 3 février 2011

- **Juin 2011** : La Commission présentera ses propositions concernant le prochain cadre financier pluriannuel (unanimité des EM et approbation du PE) Un débat qui s'annonce difficile.
- **Septembre 2011** : La Commission prévoit de remettre ses propositions législatives sur la réforme de la PAC.
- **Mi 2012** : le compromis politique sur la réforme de la PAC devra être arrêté entre les Etats membres sans doute à l'occasion du Conseil européen de juin 2012.
- **Fin 2012** : adoption des textes législatifs suivant la procédure ordinaire (codécision du PE)
- **1^{er} semestre 2013** : lancements des débats nationaux sur les modalités de mise en œuvre dans chaque Etat de la réforme
- **Mi- 2013** : notification par les Etats des modalités nationales de mise en œuvre de la réforme
- **1^{er} janvier 2014** : entrée en vigueur de la PAC réformée

LES REACTIONS IMMEDIATES

Très nombreuses sont les réactions, plutôt satisfaites.

Gouvernement français : « *Beaucoup d'éléments reflètent la **position commune** des gouvernements français et allemand* », note de son côté le ministre de l'Agriculture, **Bruno Le Maire**. "*L'enjeu, est de **préserver le modèle européen d'agriculture**, tout en apportant une réponse aux défis de la sécurité alimentaire, de la volatilité des prix et des revenus, de la compétitivité des exploitations agricoles, de la préservation de l'environnement, du changement climatique et de l'équilibre des territoires*".

Allemagne. Sceptique. La ministre de l'Agriculture **Ilse Aigner** a estimé que les propositions de réforme contenaient « *pour le moment plus de points d'interrogations que de réponses convaincantes* ». Le **plafonnement** des subventions perçues par les grosses exploitations suscite aussi la perplexité de la ministre. L'Est de l'Allemagne abrite beaucoup de grosses exploitations, héritage des coopératives de la RDA. L'Allemagne se montre sceptique quant à l'efficacité d'un système d'aides plus vertes, comportant par ailleurs le risque d'entraîner davantage de bureaucratie.

Parlement européen : texte plutôt bien accueilli, toutes tendances confondues

Les eurodéputés français du PPE. "*Avec ces propositions, les agriculteurs européens peuvent **garder espoir*** », ont estimé pour leur part **Michel Dantin et Christophe Béchu**.

Le groupe socialiste au Parlement européen. Par la voie de son vice-président, **Stéphane Le Foll** estime que « *les propositions de la Commission demeurent **très insuffisantes en matière de régulation des marchés agricoles*** ». Il reconnaît toutefois que le projet contient « des avancées » pour plus de durabilité et d'équité.

Les Verts européens. **José Bové**, estime que le projet « *ouvre de nouvelles perspectives avec la **coexistence de deux modèles** celui des grosses exploitations à côté des petites fermes* ».

Le principal syndicat agricole européen. La Copa-Cogeca, a exprimé de son côté "*sa crainte concernant le coût et l'impact néfaste, des **critères « verts »** sur la viabilité économique du secteur*".

FNSEA. Les propositions de la Commission européenne pour la réforme de la politique agricole commune (PAC) « **vont dans le bon sens** », a déclaré jeudi **Jean-Michel Lemétayer**, président de la FNSEA, premier syndicat agricole en France, elle-même le plus gros bénéficiaire de l'aide européenne.

La Confédération Paysanne. « *Cette communication marque **une nette rupture** entre la vision qu'avait Marian FISCHER BOEL, ancienne commissaire européenne à l'agriculture et celle de son successeur Dacian CIOLOS. S'entrouvre ainsi une porte sur la **réflexion vers un changement des systèmes de production agricole**. Le **rééquilibrage des aides** entre Etats membres et entre producteurs, le développement de l'emploi, le soutien aux petites fermes et le plafonnement des aides qu'il appelle de ses vœux seraient des orientations importantes* ».

APCA (Chambres d'Agriculture). « *L'essai reste à transformer au niveau législatif et budgétaire* », estime de son côté, le président des chambres d'agriculture en France (APCA), **Guy Vasseur**. « *C'est bien une PAC forte, conjuguant agriculture, alimentation et territoires, qui a été annoncée* », poursuit-il.

Coordination Rurale. « *Alors que la France vient de parvenir à inscrire à l'ordre du jour des discussions du G20 l'impérative résolution du **problème de la volatilité** des prix des matières premières agricoles, la Commission ne propose que des abandons supplémentaires de moyens de régulation de ces prix* », indique de son côté le syndicat agricole minoritaire.

SAF. Les agriculteurs de France approuvent les orientations de la PAC. "*Elles s'inscrivent dans le prolongement de notre proposition d'un Nouveau Pacte pour l'Europe, issu d'un important travail d'expertise et*

présenté en juin dernier. La **clarification** de l'utilisation des **fonds publics** s'inscrit dans le droit fil du Contrat Agricole Européen proposé par la SAF".

ORAMA. "La communication diffusée aujourd'hui par la Commission ne constitue qu'un **point de départ**. Avec ses partenaires syndicaux français et européens, ORAMA agira pour que la future PAC soit propice à une expansion de l'agriculture européenne".

ARF. L'Association des régions de France partage la volonté nouvelle d'établir une PAC plus juste et plus équitable en mettant une **fin définitive au système des références historiques**, en prenant en compte l'emploi dans l'attribution des aides, en instaurant le principe d'un plafonnement par exploitation et en rééquilibrant les aides entre les filières de production.

JA : « La Commission européenne propose une vision de la PAC qui remet l'Homme au centre en affirmant la priorité à l'installation des jeunes, en reconnaissant le rôle des agriculteurs actifs au sein de leurs territoires. Une future PAC qui veut également capitaliser sur la diversité des agricultures.» commente Jean-Michel Schaeffer, président de Jeunes Agriculteurs.

⇒ **Certaines organisations syndicales sont restées prudentes dans leurs critiques considérant que le fait de s'opposer publiquement peut conduire à compromettre les efforts du commissaire pour défendre le budget de la PAC.**

COLLUSION AVEC D'AUTRES DISCUSSIONS EN COURS

Nombreux dossiers en cours qui doivent être traités en même temps que la réforme de la PAC et qui supposent d'être cohérents avec elle.

- **Discussions budgétaires en cours** pour établir le prochain budget pluriannuel : Cadre financier pluriannuel (communication de la Commission du 10 oct 2010).

Quelle ambition budgétaire pour la PAC ?

La PAC est en concurrence avec d'autres priorités politiques (politique de cohésion économique et sociale et territoriale).

Le budget alloué à la PAC sera aussi fonction du niveau des ressources propres (situation de crise budgétaire dans les EM peu propice à l'augmentation des ressources des l'UE : RU/FR/ALL se positionnent pour un gel des ressources propres).

Le financement de la PAC repose sur une négociation politique serrée entre les Etats en fonction de leurs retours budgétaires.

Calendrier des discussions budgétaires : la Commission prévoit de remettre ses propositions législatives en juin 2011 (DG Budget).

Position de la Commission : La Commission propose de poursuivre la tendance amorcée depuis le début de la réforme de la PAC consistant à réduire le coût de cette politique, ce que le commissaire à l'agriculture ne soutient pas (réunion de la commission sur les défis politiques au PE le 13 janvier 2011 en présence de D. Ciolos).

La Commission préconise notamment de mettre fin au dispositif économique visant l'activité agricole (soutien des revenus et intervention sur les marchés).

En contrepartie, la PAC pourrait s'orienter vers des fonctions écolo-spatiales

Position des Etats : opposition AEM/NEM qui coïncide avec le clivage PAC/Cohésion

- **Discussions sur l'avenir de la politique de cohésion** : DG Regio
- **Des discussions menées en interne au sein de la Commission** sur de nombreux dossiers :
 - Discussions menées par la DG agri de la Commission
 - Réforme de la politique de qualité des produits (Publication par la Commission du Paquet qualité le 10 déc 2010)
 - Propositions législatives sur la politique laitière
 - Discussions menées par la DG Sanco
 - Santé animale et végétale
 - Discussions menées par la DG Envi
 - Biodiversité, climats, sols
 - Discussions menées par la DG ECFIN
 - Chaîne alimentaire

QUELLE APPRECIATION PORTER AUX PISTES OUVERTES PAR LA COMMISSION ?

Un texte avant tout **consensuel, pragmatique, ouvert** (qui en dit long sur l'autonomie d'initiative dont dispose l'actuelle Commission).

Volonté de ne pas heurter de front les **sensibilités nationales**.

Tenir compte de la **diversité des situations** agricoles dans l'UE élargie.

Respecte finalement sa vocation d'ouverture.... Invite les Etats à débattre sur les pistes proposées.

La Commission se fonde d'ailleurs en partie sur les résultats de la consultation publique qu'elle a menée au printemps 2010.

Elle ne peut se montrer plus précise en l'absence de données budgétaires (ce qui n'était pas le cas lors de la réforme de 2003 pour laquelle les dépenses agricoles avaient été préalablement été arrêtées par l'accord Chirac/Schröder d'octobre 2002).

MAIS :

On déplore le **manque d'ambition agricole** pour l'UE = ajustements à la marge

La Commission parle d' « *évolution* » de la PAC et non de « *révolution* ».

La Commission ne définit pas un modèle clair d'agriculture. Elle semble faire la synthèse des positions :

- Libérales : demandent de favoriser la compétitivité des exploitations par une orientation vers le marché
- Conservatrices : demandent le maintien d'une régulation publique et un soutien renforcé de l'agriculture. Milite pour une reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

La Commission **laisse finalement le champ libre à la discussion budgétaire** (ce sont donc les des considérations d'argent et non de préoccupations agricoles et rurales qui vont trancher !).

Concrètement, la communication déçoit :

- Ne propose pas de nouveauté, procède à la simple adaptation des instruments existants (le verdissement s'inscrit dans le prolongement de la conditionnalité...donne le champ libre à la loi du marché)
- Faiblesse des instruments de marchés (alors que les crises laitières et des filières d'élevage requièrent une régulation publique forte). Quels produits couverts par les instruments proposés ? Notion de crise susceptible de déclencher l'intervention ? Sur quelle échelle intervenir (tous l'UE, certaines régions ?). L'intervention sera-t-elle préventive ou réactive à une crise ?
- Dilution de la vocation économique première de la PAC (démantèlement du 1^{er} pilier)
- On s'interroge sur la légalité internationale (confusion des 1^{er} et 2^{ème} piliers)
- Des éléments imprécis : notion de « grande exploitation », « équité » « biens publics environnementaux », « risque »... Le maintien des OCM n'est pas précisé (rouage essentiel de la gestion des marchés).
- Faiblesse des propositions en matière de gestion des marchés (alors que la volatilité des prix impose que des mesures soient proposées : transparence des stocks, spéculation financière...La Commission propose d'agir en accordant des soutiens (système de compensation des baisses de revenu) plutôt que de combattre directement l'instabilité des marchés. Elle se replie derrière la diplomatie internationale du G20.
- Lacunes : Absence de propositions concernant la contractualisation, l'organisation des filières, le droit de la concurrence, la préférence qui marque l'attention de divers EM (France, Pologne, Rep. Tchèque), la spéculation sur les marchés internationaux.

→ On pourrait parler de « **frilosité** », « **immobilisme** »

Le texte ne va pas dans le détail pour ne pas heurter les sensibilités nationales = démarche peu volontariste = peu favorable à l'intégration européenne. La Commission se replie derrière les Etats = peu favorable à l'ambition européenne.

En fin de compte, il n'est pas sûr que la feuille de route proposée par la Commission serve de trame aux discussions. **Les questions budgétaires risquent très vite d'accaparer les débats** (il faudra « suivre la route de l'argent »).

Le budget agricole pour 2014-2020 est un budget entre convoitises et contestations au gré de tractations politiques circonstancielles.

Alors que les précédents débats (2005 : conflit ouvert entre J. Chirac et T. Blair) laissaient présager une vindicte britannique contre le maintien de la PAC au-delà de 2013, on est surpris de faire état du **Pacte engageant le RU, la France et l'Allemagne arrêté lors du Conseil européen du 17 décembre 2010.**

Ces 3 Etats se sont entendus pour un **statut quo sur le financement de la PAC en contrepartie du maintien du chèque britannique** (qui ne se justifierait plus).

Cette mobilisation nouvelle en faveur de la PAC est liée au fait qu'en l'état, les NEM restent les bénéficiaires prioritaires de la politique de cohésion.

Les NEM disposent en effet d'arguments solides pour s'opposer au maintien de la PAC : une politique ayant servi les intérêts des européens de l'ouest, dont ils ne peuvent attendre de contrepartie budgétaire, ce qui n'est pas le cas de la politique de cohésion économique et sociale pour laquelle ils pourraient même être tentés de demander la sanctuarisation.

Au vu des pistes proposées par la Commission, ces Etats auraient intérêt à demander la réduction des financements agricoles pour obtenir un relèvement des crédits de cohésion (dont ils seraient les bénéficiaires prioritaires).

La PAC pourrait donc ouvrir une ligne de front entre les anciens Etats membres (AEM) et les nouveaux Etats membres (NEM).

Ce n'est qu'en cas victoire de l'ouest que la PAC pourrait échapper aux mesures d'austérité.

POSITION DE LA FRANCE

La France fait son possible pour porter sa vision d'avenir de la PAC et rallier un maximum d'Etats européens autour de l'accord franco-allemand de septembre 2010 (fait preuve d'initiative).

Alors qu'elle assurait la présidence de l'Union européenne, la France avait souhaité dès 2008 poser les premières bases de cette future PAC. Lors du Conseil informel qui s'était tenu à Annecy, elle avait alors cherché à emporter l'adhésion de ces partenaires sur sa conception de l'agriculture européenne, mais en vain.

La France espère rallier à la cause du maintien d'une régulation agricole un maximum de partenaires. La régulation des matières premières constitue d'ailleurs l'une des priorités recherchées par la France durant sa présidence du G 20 en 2011.

Pour l'heure, elle s'est liée avec l'Allemagne (déclaration du 14 septembre 2010), l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, le Portugal.

Contre toute attente, elle s'est liée au RU lors du Conseil européen du 17 décembre 2010 pour un gel du budget de l'UE jusqu'en 2020 et surtout pour le maintien de la PAC (en contrepartie du maintien du chèque britannique = contre quoi s'opposent le Danemark et la Commission).

Bruno Lemaire, multiplie par ailleurs les rencontres avec ses homologues : Pologne, Hongrie, Italie, Allemagne, Finlande, Roumanie, Portugal....

Le pays le plus difficile à convaincre (ressentiment très fort contre le *Phasing out* arrêté en 2002 : la Pologne, un Etat qui sera pourtant incontournable dans le calendrier politique ... doit présider l'UE au second semestre 2011.

Pour le reste, la mobilisation française reste une mobilisation de principe sur le maintien de la PAC ; ce qu'une majorité d'Etats semblent souhaiter. Le plus difficile sera de faire converger les positions nationales sur les modalités même de la réforme.

Position française sur le financement de la future PAC

La France n'hésite pas à prendre position pour le maintien du budget agricole, quitte à réduire les fonds de la cohésion.

Conseil des ministres du 16 février 2011 :

« *La France entend défendre une politique agricole ambitieuse, y compris en ce qui concerne son budget, plus juste et équitable, et fondée sur une préférence renouvelée* »

A l'inverse, dans le Cinquième rapport sur la cohésion, les autorités françaises ont fait de la baisse de la part du budget européen consacré à la politique de cohésion un « objectif prioritaire » des négociations pour le budget européen 2014-2020.

Pour autant, il semblerait que les échéances présidentielles en France ne soient pas propices à engager les discussions sur le financement de la PAC.

Poids de la France dans les négociations

A compter de 2012 (arrivée à échéance du *Phasing out* des PECO), la France est appelée à compter parmi les contributeurs nets de la PAC, c'est-à-dire qu'elle versera plus de fonds au budget agricole de l'Union qu'elle n'en recevra.

A ce titre, un rapprochement avec les thèses allemandes est rendu possible :

- Comme l'Allemagne, la France compte dors et déjà parmi les contributeurs nets de l'Union, toutes politiques confondues.
- Une telle position lui confère, comme l'Allemagne, une respectabilité politique incontestable vis-à-vis de ses partenaires, qu'il lui sera permis de négocier à l'occasion de débats aussi tendus que ceux qui visent le financement de l'agriculture européenne.

Le tandem franco-allemand (auquel se joint le RU depuis la fin 2010) risque de peser lourdement dans les débats.

CARACTERE PARTICULIER DE CETTE REFORME

Sur le fond :

La nouveauté du débat actuel est d'engager la PAC dans un processus de réflexion prospective et non plus simplement réformatrice afin de corriger les instruments du passé.

Il s'agit de **mener un projet de construction ambitieux**, le regard tourné vers l'avenir suivant de nouveaux enjeux en matière économique, démographique, écologique ou encore sociale.

La PAC ne sera plus définie à partir d'un volume de dotations européennes qui lui serait spécialement réservé, mais sur la base d'une programmation politique. A ce titre, le 2^{ème} pilier a pu faire figure de précurseur puisque ce dernier repose depuis 1999 sur un ensemble d'objectifs politiques définis au niveau de l'Union en tant qu'*Orientations stratégiques communautaires*. Au contraire, le premier pilier a perpétré une tradition ancrée qui reposait sur une logique de moyens.

La PAC n'est plus une priorité politique

La communication de la Commission sur la Stratégie économique de l'Union pour 2020 de mars 2010 ne vise pas la PAC.

Pour sa part, le Conseil européen, lors de sa réunion des 25 et 26 mars 2010 a pris l'initiative d'intégrer la PAC dans la stratégie Europe 2020, reconnaissant qu' « *un secteur agricole viable, productif et compétitif apportera une contribution importante à la nouvelle stratégie, compte tenu du potentiel de croissance et d'emploi que possèdent les zones rurales, tout en assurant des conditions de concurrence loyales* ».

A son tour, la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2010 sur la PAC à l'horizon 2020 est venue poser les hypothèses de contribution de la PAC à la stratégie Europe 2020.

Même si l'on peut admettre que la situation se prête à un jeu maladroit de communication politique, l'éviction de la PAC des ambitions que se donne l'Union pour la décennie à venir, constitue un signe comme un autre du déclassement de la PAC dans le champ des priorités européennes. Il s'agit là d'un élément supplémentaire pour relativiser la portée des débats actuels.

La PAC ne fait plus l'objet de pressions spécifiques

Comparé aux précédentes réformes,

- Elle ne présente plus d'urgence budgétaire. En 2010, la PAC représente 42 % (mais 32 % pour le 1^{er} pilier contre 34 % pour la cohésion) des dépenses de l'UE, juste un peu plus que la politique de cohésion.
Certes, elle subit la pression budgétaire comme toutes les autres politiques européennes en raison du contexte de crise qui pèse sur l'ensemble des finances européennes et nationales, mais sans constituer un pb budgétaire en tant que tel.
- Elle ne subit pas de pression en provenance exogènes : pas de difficultés liées à de futures adhésions (Croatie, Turquie, Islande). De même, le tarissement du cycle de Doha depuis 2008-2009 (opposition Inde/USA) vient libérer la PAC de la pression internationale.

La réforme s'impose du seul fait du calendrier européen qui prévoit la fixation d'un nouveau cadre financier pluriannuel et l'arrivée à échéance de la réforme de la 2003.

L'ouverture du champ de la discussion financière à l'agriculture

Le budget agricole ne sera plus arrêté par anticipation

Pour la première fois, le budget de la PAC va s'inscrire dans la négociation générale du « cadre financier pluriannuel » défini par le traité de Lisbonne.

S'agissant des perspectives financières pour 2007-2013, la méthode avait consisté, en vertu du compromis franco-allemand d'octobre 2002 à négocier le volume des fonds réservés au premier pilier de la PAC avant même de discuter des objectifs à imposer à cette politique, ce, de façon séparée par rapport à la discussion sur les autres postes budgétaires.

Cette méthode ne peut être reconduite pour 2014-2020 :

- D'une part parce que le compromis de 2002 n'est pas prévu pour s'appliquer au delà de 2013,
- D'autre part, parce que le ressentiment de 2002 pour un certain nombre d'Etats de l'Union donne vocation à la PAC à être traitée sur le plan budgétaire au même titre que les autres politiques de l'Union, ce qui devrait ouvrir l'Union à des priorités budgétaires autres que celles de l'agriculture
- Au pire, la PAC pourrait même souffrir de la position privilégiée qui lui a été réservée par le passé. Ses détracteurs n'hésitent pas à mettre en avant le fait que le budget agricole a été déjà largement servi dans les précédentes programmations. Une compression de la part du budget européen alloué à l'agriculture permettrait selon eux de dégager des marges de manœuvre pour d'autres priorités politiques.

Autre incertitude : le niveau des ressources propres dévolu à l'UE :

→ 1,045 % du PIB de l'UE pour 2007-2013. Certains EM demandaient à descendre ce chiffre à 1%.

- Dépend du contexte budgétaire (situation de crise : 20 EM au moins dépassent les critères de convergence)
- Perte de vitesse de la solidarité européenne : replis nationalistes sur la base des taux de retours

ETAT DES DISCUSSIONS dans le cadre du processus institutionnel européen

Au sein du Parlement européen (la PAC relève de la codécision)

15 février 2011 : projet de rapport Dess (propose une application différenciée suivant les EM... projet très contesté par le PE lui-même).

Ce rapport doit être voté en juin.

→ accueille favorablement la communication de la Commission
 → analyse dans le détail la communication
 → développe des éléments sujets à controverse, en particulier le transfert des mesures de verdissement proposées par la Commission dans le cadre du premier pilier au deuxième pilier, où elles seraient financées totalement sur le budget européen (dépouillerait l'enveloppe du 1^{er} pilier et supprimerait le cofinancement d'une partie du 2^{ème} pilier).

- 14 mars : Date limite de dépôt des amendements pour le rapport Dess
- 2 mai : Nouvel examen du rapport Dess en commission Agriculture (comagri)
- 22 Juin : le rapport Dess doit être voté en plénière

La DG agriculture est très préoccupée par les propositions d'Albert DESS au Parlement européen sur le verdissement. Celles-ci étant très éloignées de la proposition de Dacian Ciolos et même du rapport d'initiative précédent de Georges LYON, le risque serait que les discussions se durcissent, que les amendements soient très nombreux, et qu'au final le texte soit peu cohérent et la procédure hors délais.

→ Ce rapport est très controversé car il « creuse » les modalités même de la réforme (ce que le Conseil s'est refusé à faire dans les conclusions qu'il a adopté le 17 mars 2011).

Son caractère polémique comporte le risque de discréditer l'assemblée, remettant en cause le bienfondé de la codécision en matière agricole.... Cela pourrait alors laisser le champ libre aux clivages politico-budgétaires nationaux.

CONCLUSIONS du CONSEIL AGRICULTURE – 17 mars 2011

Aussitôt la publication de la communication de la Commission, les membres du Conseil agriculture ont confirmé « *l'intérêt d'une structure à 2 piliers et une flexibilité suffisante entre les 2 piliers* » (réunion informelle du 21 septembre 2010).

Les discussions se sont poursuivies lors de trois réunions du Conseil portant sur l'avenir de la PAC : le 29 novembre, le 24 janvier 2011 et le 21 février 2011.

C'est à l'occasion de la réunion du 17 mars 2011 que des conclusions, prenant pour base un projet de conclusions de la présidence hongroise a finalement été arrêté à la majorité qualifiée :

7 Etats contre, dont les 3 pays baltes + 1 abstention (Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont défendu ardemment "un marché ouvert", tandis que les Etats baltes ont aussi fait barrage, avec la Grèce et Malte)

→ les points de dissensions sont restés ponctuels (notamment celui de la répartition des aides ; pas d'opposition globale mettant en cause le principe même de la réforme).

Les points de consensus :

- Accord sur le principe même d'une réforme : Les Etats ont globalement fait connaître leur accord pour une réforme globale de la PAC (mettre fin à la complexité excessive des mécanismes de la PAC – rendre la PAC plus équitable).
- S'agissant des objectifs de la PAC : Les conclusions soulignent que la future PAC doit rester une politique communautaire forte et qu'elle devra être dotée de ressources financières proportionnelles à ses objectifs, sans préjuger des décisions sur les prochaines perspectives financières. Un élément n'a pas été pour plaire à aux Etats les plus libéraux. Les ministres sont d'accord sur le fait que la réforme de la PAC devait s'inscrire dans les orientations politiques générales de la Stratégie Europe 2020 pour être à même de répondre aux défis nouveaux et à venir à savoir la production alimentaire durable, la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique et en faveur d'un développement territorial équilibré = validation des grands objectifs que la Commission souhaite reconnaître à la PAC.
- Le texte reconnaît la nécessité de rendre les aides au revenu plus justes à l'avenir, mais en tenant dûment compte des cadres budgétaires globaux et en évitant les perturbations que provoquent les rééquilibrages à grande échelle.

- Les ministres sont favorables au « verdissement » de la PAC. En janvier 2010, ils ont manifesté leur approbation pour une gestion durable des ressources naturelles et en faveur du climat. Les conclusions appuient sans réserve l'idée d'intégrer la PAC à la réponse de l'Europe au changement climatique et d'en faire un moyen d'encourager l'innovation.
- Les conclusions admettent la nécessité de mettre à la disposition des agriculteurs les instruments leur permettant de gérer les risques dus à la volatilité des prix et d'enrayer la baisse de la part des agriculteurs dans la chaîne de production alimentaire.
- L'accent a été mis particulièrement sur l'avenir du métier, qui peut être assuré en octroyant des moyens aux jeunes agriculteurs, en préservant une politique de développement rural à la fois solide et souple et en garantissant la variété des communautés rurales ainsi que leurs opportunités en termes économiques.

⇒ Accord sur les grandes orientations

Les divergences :

Dès lors que des questions précises sont évoquées (modalités de la réforme), des divergences apparaissent :

- *La question de la répartition des aides directes a fait l'objet d'âpres discussions :*
Certains Etats ont manifesté leur opposition au maintien d'aides directes : les pays les plus "libéraux", comme le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont défendu ardemment "un marché ouvert", tandis que les Etats baltes ont aussi fait barrage, avec la Grèce et Malte. La pierre d'achoppement résidait pour ce dernier groupe de pays surtout dans la question de la répartition des aides directes dont les NEM ont jusqu'ici peu bénéficié, au contraire de la Grèce par exemple.

Un compromis a été finalement trouvé visant à maintenir les aides directes, à condition de les rendre plus équitables. Les conclusions soulignent en fin de compte "la nécessité d'une répartition équilibrée" entre Etats membres qui va réduire progressivement le recours aux références historiques. Ce compromis qu'il a été dur d'arracher suppose à l'avenir de trouver un accord sur les modalités des aides directes.

- *La majorité des Etats a fait front contre l'idée de plafonner les aides directes aux grandes exploitations individuelles*

Les discussions ont achoppé sur la question d'un plafonnement des aides directes aux grandes exploitations. Cette proposition avancée par Dacian Ciolos dans un souci de répondre aux préoccupations des contribuables européens a en effet rencontré une vive opposition de la part de la majorité des Etats membres. Le texte des conclusions "prend note de l'opposition significative des Etats à l'introduction d'un plafond pour les paiements directs reçus par les grandes fermes individuelles".

Le commissaire à l'agriculture ne s'est pourtant pas laissé décourager et il a répondu à la presse à l'issue du Conseil qu'il n'entendait pas renoncer à cette idée. Il a donc l'intention de faire à l'automne une proposition qui permettra le maintien ou la hausse de la compétitivité de tous les types d'exploitation par l'intermédiaire d'instruments autres que les paiements directs.

A partir de ces conclusions, une position consolidée du Conseil devrait être présentée en mai 2011.

L'ensemble doit constituer la base à partir de laquelle la Commission doit élaborer ses propositions législatives.

Dacian Ciolos estime quant à lui que les conclusions du Conseil apportent une "valeur ajoutée" à la communication de septembre 2010, les ministres ayant sur certains points renforcé les propositions initialement faites par la Commission

⇒ Processus de discussions agricoles engagé sur des bases relativement consensuelles (ce à quoi la communication invitait) ... Une victoire pour la présidence hongroise, mais peu d'avancée car les conclusions du Conseil ne portent pas sur les points de détails et évacuent les points qui font dissensions. Les conclusions du Conseil font avant tout office de déclaration d'intention.

Les débats risquent de s'envenimer dès lors que les questions budgétaires seront abordées...