



HAL
open science

Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013. Revue de l'Union européenne, 2011, 549, pp.361. halshs-02202597

HAL Id: halshs-02202597

<https://shs.hal.science/halshs-02202597>

Submitted on 26 Jan 2020

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

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

NOUVELLE DONNE POUR L'AGRICULTURE EUROPEENNE A L'HORIZON 2013

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.

Résumé

La Politique agricole commune évolue depuis 1992 au fil de réformes successives qui ont conduit peu à peu à transformer ses fondements historiques.

De politique spécifique, traditionnellement présentée comme un modèle d'intégration, la PAC a aujourd'hui vocation à se voir traitée de la même façon que toute autre compétence de l'Union européenne.

A cet égard, l'échéance de 2013 pourrait constituer un tournant dans l'histoire de la construction européenne. Les débats qui sont d'ores et déjà engagés au sein de l'Union européenne doivent en effet trancher la question décisive de l'avenir de cette politique.

Avant même de connaître l'issue de ces discussions, il convient d'en mesurer le cadre. Comparé au passé, les discussions en cours interpellent tout particulièrement par la nouveauté de leur contexte.

L'année 2011 s'annonce comme une année de débats institutionnels nourris sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) au-delà de 2013.

Ces débats prennent pour base une 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.

Ce texte consensuel s'inspire lui-même d'un ensemble de consultations publiques qui ont été menées par la Commission européenne entre le mois d'avril et le mois de juin 2010 concernant l'avenir de la PAC. Les 19 et 20 juillet de cette même année, un grand débat public a été organisé à Bruxelles par le Commissaire chargé de l'agriculture pour faire état des conclusions de ces

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

consultations. Celles-ci ont notamment fait ressortir l'attachement des européens pour cette politique².

Alors qu'elle assurait la présidence de l'Union européenne, la France avait quant à elle souhaité dès 2008 poser les premières bases de cette future PAC. Lors du Conseil informel qui s'était tenu à Annecy, elle avait cherché à emporter l'adhésion de ces partenaires, mais en vain³.

Le changement de contexte des marchés agricoles en 2009, lui a finalement permis de se lier depuis à l'Allemagne par une déclaration commune prônant « *une politique agricole commune forte au-delà de 2013* »⁴. Quelques jours plus tard, c'était au tour de l'Italie de manifester son soutien à la France et de rejoindre l'axe franco-allemand⁵, suivie par la suite de la Hongrie⁶. Cette dernière position est à relever car la Hongrie est chargée d'assurer la présidence du Conseil des ministres au premier semestre de l'année 2011, période durant laquelle la Commission prévoit d'instruire ses propositions législatives sur la future PAC.

La France espère ainsi 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, et sans pour autant qu'ils se positionnent formellement, il semble qu'une majorité Etats membres soit favorable à l'idée de conserver un régime d'intervention publique dans le secteur agricole. Reste à établir clairement à quel niveau placer cette régulation, quels objectifs lui reconnaître et surtout quels instruments techniques et financiers viendront l'étayer ? Ce sont là des questions difficiles qui devront faire consensus, sachant que la marge des débats se trouve strictement balisée au niveau de l'Union européenne tant du point de vue juridique que du point de vue politique et financier.

² 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.

³ Réunion informelle des ministres de l'agriculture du 21 au 23 septembre 2008 sous la présidence de Michel Barnier, en présence de la Commissaire européenne à l'agriculture et au développement rural et du Président de la commission agriculture du Parlement européen. L'objectif de ces échanges était, à l'occasion de la présidence française, de lancer le débat sur la future politique agricole commune d'après 2013.

⁴ 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* », Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 14 sept. 2010.

⁵ 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.

⁶ 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.

Il ressort en effet depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁷ une évolution du cadre institutionnel de la PAC, inscrivant désormais cette politique au rang des compétences que l'Union européenne partage avec les Etats membres (*article 4 a) du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne*). Au-delà, les décisions prises dans le cadre de la PAC supposent dorénavant l'intervention du Parlement européen en codécision (*article 43 – 2 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne*).

De même, l'arrivée à échéance de la période 2007-2013 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. L'occasion est offerte aux frustrations nationales les plus anciennes de ressurgir.

L'Union européenne s'engage ainsi dans un processus de normalisation agricole. La PAC serait désormais vouée à rentrer dans le rang des compétences de l'Union sans emporter de prise en considération particulière.

La tradition de traitement spécifique réservé à cette politique renvoie donc à une image du passé ayant permis pendant plus de quatre décennies d'illustrer l'excellence du processus d'intégration. Dès lors, s'il faut redouter la fin de l'exception agricole européenne pour la PAC elle-même, celle-ci interroge indubitablement sur la poursuite du processus de construction politique du continent européen.

Pour prendre toute la mesure du nouveau contexte de discussion qui s'ouvre pour l'agriculture européenne, il conviendra dans un premier temps de présenter la nouveauté du cadre juridique qui s'impose aujourd'hui à la PAC (I) avant d'évoquer dans un second temps ce qu'il en est de son cadre politique (II).

I – La nouvelle équation juridique et institutionnelle de la PAC

Lors de sa création, la PAC s'est illustrée par la spécificité de son régime juridique : soumission à des principes particuliers comme l'unité des prix et interprétation particulière des principes généraux du droit communautaire, par exemple la libre concurrence, ou encore soumission à un processus de décision qui lui était propre. Ainsi, la prise de décision agricole devait-elle donner le ton de l'intégration en imposant très tôt un vote à la majorité qualifiée au Conseil⁸.

⁷ Au 1^{er} décembre 2009.

⁸ Art. 43 du traité de Rome.

Ces éléments étaient censés justifier le statut de politique commune qui lui avait été conféré pour servir le vaste chantier de l'intégration communautaire.

Mais peu à peu, avec la reconfiguration de l'édifice européen -adhésion de nouveaux Etats, reconnaissance de nouvelles compétences communautaires dans l'Acte unique européen-, ce caractère particulier de la PAC est devenu critiquable. Cette politique est depuis regardée comme un modèle du passé peu en phase avec le présent, reléguant injustement au second rang des interventions communautaires naissantes, qui s'en trouveront de fait, juridiquement moins privilégiées (compétences dans le domaine de l'environnement, de la santé...). Cernée par l'évolution du système⁹, la PAC va alors devoir perdre le privilège de traitement dont elle a bénéficié lors des premières années de la construction communautaire. Le traité de Lisbonne constitue l'ultime aboutissement de ce processus de normalisation de la PAC. Il reconnaît notamment à cette politique le caractère de compétence partagée et favorise une plus grande participation du Parlement européen à la décision.

A- Le nouveau statut de « compétence partagée de l'Union » pour l'agriculture

En 1962, date de la mise en place de la PAC, le principe de subsidiarité n'était pas envisageable. Au contraire, la volonté des pères fondateurs était de mobiliser toute la puissance européenne pour favoriser l'autosuffisance alimentaire. Le deal politique sur la PAC constituait même l'antithèse de ce principe dont l'existence n'était alors pas soupçonnée. S'agissant de la gestion des marchés agricoles, le système des OCM se voulait reposer sur une gestion intégrée sous l'autorité exclusive des instances communautaires. Les Etats s'engageaient pour leur part à abandonner tout pouvoir de décision individuel, chose à laquelle le juge veillait alors jalousement¹⁰.

La mise en place d'une politique des structures en 1972 aurait pu constituer une première faille dans cette construction¹¹. Les Etats n'ayant pas montré de véritable empressement à consentir de nouvelles aliénations de compétence dans le secteur agricole en faveur des questions agro-structurelles, le compromis agro-structurel reposera en effet sur le cofinancement de ce volet de la PAC. Cet élément allait justifier l'immixtion des administrations nationales dans la prise de décision. Mais faut-il rappeler le caractère marginal de cette politique des structures (5 % des dotations du FEOGA), au point même qu'elle fût un temps rattaché à la politique de cohésion économique et sociale.

⁹ Daniele Bianchi, Une PAC « dénaturée », « délaissée », et « malmenée » ? *Plaidoyer en faveur d'une politique agricole moderne dans le projet de Constitution européenne*, RTD eur., janv-mars 2004, p. 71.

¹⁰ CJCE, 10 décembre 1974, Charmasson, aff. 48/74.

¹¹ Directives (CEE), Conseil, n° 72/159/CEE, n° 72/160/CEE et n° 72/161/CEE, 17 avril 1972 : JOCE n° L 96, 23. avr. 1972

Dès lors, au moment où le principe de subsidiarité est reconnu par le traité de Maastricht, vue de façon globale, en tant que politique commune, la PAC va incontestablement faire figure de « *compétence exclusive* », de nature à échapper à l'application de ce principe. C'est l'interprétation que la pratique politique et institutionnelle va alors retenir depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

Mais au fil des années, cette situation ne pouvait continuer à s'imposer. En premier lieu, il devenait difficile de justifier sur la base des seules considérations historiques, ce traitement particulier réservé à la PAC par rapport aux autres politiques et actions communautaires.

En second lieu, l'évolution de la PAC elle-même depuis 1992 devait conduire à remettre en cause l'interprétation qui prévalait jusqu'alors.

La consécration du développement rural en tant que second pilier en 1999 est venue en effet redéfinir la répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national. Surtout, les réformes de 1999 et 2003 dans le secteur des marchés agricoles feront de la gestion décentralisée une règle de base. Les Etats se sont par exemple vu accorder une grande marge de décision pour mettre en œuvre le dispositif de paiement unique découplé.

Cette nouvelle logique de responsabilisation des administrations nationales met à mal les fondements premiers de la PAC. Elle conditionne l'efficacité de la décision agricole, mais favorise aussi sa disparité. Dans tous les cas, elle devait constituer le prix du consensus dans un contexte d'Union élargie.

Tirant les conséquences de cette évolution, le traité de Lisbonne classe désormais l'agriculture dans les domaines de compétences partagées, c'est-à-dire que la compétence de l'Union entre en concurrence avec celle des Etats¹². En rupture totale avec le passé, les autorités européennes ne sont admises à agir que si leur intervention est justifiée au regard la subsidiarité, c'est-à-dire que celle-ci doit engendrer une plus value pour l'Union¹³.

Il en ressort que la PAC se trouve désormais placée dans une situation comparable à la grande majorité des domaines d'intervention de l'Union. C'est dans ce nouvel état d'esprit que devra être tranché l'actuel débat sur l'avenir de cette politique.

B- Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen

Outre qu'il soumet la PAC à l'application du principe de subsidiarité, le traité de Lisbonne contribue à démocratiser l'ensemble des procédures agricoles par un renforcement de la participation du Parlement européen.

¹² Article 4 du TFUE.

¹³ Article 5 TUE.

Considérée comme intégrationniste en raison du vote à la majorité qualifiée au Conseil qu'elle imposait dès ses débuts, la procédure agricole sera rattrapée dans cette avance par d'autres procédures de décision suite à l'adoption de l'Acte unique européen lequel va généraliser le vote à la majorité qualifiée.

A partir de cet instant, la procédure agricole sera placée sur un pied d'égalité avec les autres procédures pour ce qui concerne le système de vote au Conseil. En revanche elle accusera alors un véritable retard s'agissant de son caractère démocratique.

En effet, depuis le lancement du marché intérieur l'intervention du Parlement européen s'est trouvée renforcée, via la coopération à l'origine puis la codécision par la suite pour une grande majorité de domaines. En revanche, dans le secteur agricole, la simple consultation de l'assemblée a continué à s'imposer bien au-delà de 1992.

Cette exception agricole sera fortement mise en cause en 1996 à l'occasion du scandale de l'ESB. Pour autant, le traité d'Amsterdam va se contenter d'apporter une réponse très partielle à la question... Plutôt que d'introduire la codécision pour l'ensemble du secteur agricole, seules les questions vétérinaires, phytosanitaires, « *ayant pour objet de protéger la santé* » seront transférées à la procédure requise pour la protection de la santé, qui impliquait quant à elle déjà la codécision.

Reprenant les dispositions du traité portant Constitution européenne, le traité de Lisbonne engage une véritable avancée démocratique pour la procédure de décision agricole¹⁴. Il en ressort que les décisions visant l'OCM unique et celles qui visent à mettre en œuvre les objectifs de la PAC sont désormais prises en codécision, c'est-à-dire que le Parlement européen a vocation à se prononcer sur à égalité avec le Conseil des ministres de l'agriculture. L'Assemblée ne doit plus seulement donner son avis ; elle codécide.

Au demeurant, la portée de la codécision dans le secteur est lourdement atténuée par le fait que de plusieurs questions qui relèvent du premier pilier de la PAC demeurent toujours du ressort du seul Conseil. C'est le cas de la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives pour le secteur agricole. Si pour une majorité de ces questions la compétence européenne est moins essentielle qu'auparavant, s'agissant de l'attribution des aides directes, le Conseil conserve toujours, au moins jusqu'en 2013, un pré-carré que seules des considérations politico budgétaires peuvent expliquer.

Ainsi, et à défaut de pouvoir infléchir la décision sur ces questions qui relèvent aujourd'hui encore du premier pilier, c'est vraisemblablement sur le second pilier que le Parlement peut prétendre le mieux peser de tout son poids.

¹⁴ Article 43, §2 et §3 du TFUE.

Pour l'heure, quelque soit la subtilité du texte, l'assemblée européenne a clairement démontré son intention de s'emparer des nouveaux pouvoirs qui lui sont impartis en matière agricole ne serait-ce qu'en prenant part au débat sur l'avenir de la PAC dès le début de l'année 2010¹⁵.

Que ce soit au regard de la répartition de compétences entre l'Union et les Etats qui la composent ou au regard de la prise de décision, le renouvellement du paradigme agricole de l'Union européenne vient se greffer aujourd'hui sur de nouvelles emprises. C'est là un moment très fort dans l'histoire de la PAC qui vient bousculer l'immobilisme juridique qui a traditionnellement caractérisé cette politique. Reste à savoir comment sera portée au fond cette modernité.

A cet égard, les considérations politiques et budgétaires qui entourent les discussions actuelles sont moins spectaculaires car elles relèvent de circonstances. Pour autant elles méritent d'être énoncées car elles conditionnent elles aussi la définition d'une nouvelle PAC.

II-La nouvelle équation politico-budgétaire de la PAC

L'évolution du temps induit de nouvelles prises de position sur la PAC. Le contexte de discussion agricole pour 2014-2020 se révèle là aussi nouveau comparé à ce qu'il fut pour 2007-2013 que ce soit sous l'angle politique ou sous l'angle budgétaire.

A- La nouveauté du contexte politique

Nouveauté du cadre conceptuel de la réflexion politique

Sur le plan politique, 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.

Jusqu'à présent, à l'exception du second pilier, la PAC reposait au contraire sur des actions ponctuelles de réaction au marché. La redéfinition actuelle de la PAC donnera une lisibilité à plus long terme du projet d'agriculture européenne.

Suivant cette logique, 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

¹⁵ Parlement européen, Commission sur l'agriculture et le développement rural, L'avenir de la PAC après 2013, rapporteur : G. Lyon, 1^{er} mars 2010, A7 0204/2010, adopté en résolution le 8 juillet 2010.

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.

Le nouveau cadre 2014-2020 annonce vouloir rompre avec cette conception. A l'image de tous les champs d'intervention de l'Union européenne, pour chacun des deux piliers de la PAC, il revient en effet aujourd'hui aux 27 Etats d'établir les priorités que l'Union doit poursuivre.

Concernant la PAC en particulier, la chronologie des débats prévoit que les discussions vont porter d'abord sur des choix d'agriculture européenne suivant les orientations données par la Commission européenne, avant de déterminer les moyens qui doivent être réservés à ce secteur d'activité.

Mais, paradoxalement, tandis que la période s'annonce propice à une réflexion de fond, longuement attendue sur le thème de l'agriculture européenne, des inquiétudes se font jour sur la place réservée à la PAC dans le champ de priorités politiques de l'Union...

Nouveauté du traitement réservé à la PAC dans les priorités politiques de l'Union

Alors que l'agriculture européenne était traditionnellement présentée comme le support de l'intégration économique européenne, après plus d'un demi-siècle d'existence, la PAC est finalement absente des cinq grands objectifs définis par la Commission européenne dans la feuille de route de l'Union pour les années qui viennent. Il s'avère en effet que la communication de la Commission sur la Stratégie économique de l'Union pour 2020 ne vise pas la PAC, hormis le fait qu'ont été mentionnés, au même titre que les fonds structurels les fonds agricoles et de développement rural parmi les instruments financiers préconisés¹⁶.

Diverses politiques ou actions de l'Union ont pourtant été citées par le texte parmi les outils au service de la nouvelle stratégie : le marché intérieur, la politique budgétaire, le programme économique extérieur de l'Union ou encore la politique de cohésion économique et sociale.

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*

¹⁶ Communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010, COM(2010) 2020, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

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 2020¹⁷ est venue poser les hypothèses de contribution de la PAC à la stratégie Europe 2020. Elle distingue trois angles d'intervention : celui de la croissance intelligente par le développement de produits de qualité et à forte valeur ajoutée reposant sur des technologies écologiques et l'innovation sociale, celui de la croissance durable via la promotion des énergies renouvelables liées à la biomasse et enfin celui de la croissance inclusive par le développement des marchés et des emplois ruraux¹⁸.

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.

B- La nouveauté du contexte budgétaire de l'UE

Alors que les débats sur le contenu de la future politique agricole s'animent, un autre débat s'engage, celui d'un nouveau cadre financier pour 2014-2020 au cours duquel doit être arrêté le budget disponible pour financer cette politique. A cet égard, le contexte s'annonce également complètement différent de ce qu'il avait été par le passé.

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

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 Lisbonne¹⁹.

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

¹⁷ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2010) 672 final, 18 novembre 2010.

¹⁸ Selon les propos de Dacian Ciolos, Commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural, "La PAC va apporter son expérience à la construction européenne et à la stratégie Europe 2020", Conférence sur la PAC post 2013, 19/20 juillet 2010.

¹⁹ Article 312 TFUE.

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.

Dès lors que le budget agricole ne sera plus arrêté par anticipation, et que l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne seront appelés à se prononcer, il faut s'attendre à des discussions difficiles où chacun va chercher à peser sur tel ou tel choix de financement en fonction de ses intérêts nationaux.

On peut aussi s'interroger pour savoir comment la PAC, dont le poids politique se normalise pourrait encore prétendre faire l'objet d'un traitement financier privilégié. Au contraire, le moment semble venu de mettre fin à une situation d'intouchable que d'aucuns dénonçaient comme anachronique et injuste.

Dans sa communication sur le réexamen du budget de l'Union européenne, la Commission propose quant à elle de poursuivre la tendance amorcée depuis le début de la réforme de la PAC consistant à réduire le coût de cette politique. Elle préconise notamment de mettre fin au dispositif économique visant l'activité agricole (soutien des revenus et intervention sur les marchés). En contrepartie, la PAC se trouverait réduite à assurer de simples fonctions écolo-spatiales²⁰.

A cet égard, la Commission ne fait qu'entériner un état de fait qui s'était déjà manifesté lors de l'établissement des perspectives financières pour la période 2007-2013. A défaut de pouvoir agir au fond quant au montant des crédits agricoles en raison de l'accord Chirac/Schröder, la négociation avait alors seulement abouti à supprimer le terme même d'agriculture dans l'énoncé des rubriques faisant l'objet d'un financement sur le budget de l'Union européenne.

L'évolution des positions nationales sur le financement de l'agriculture européenne

S'agissant des positions des Etats membres, la nouveauté de la programmation 2014-2020 est aussi l'accession à taux plein des PECO au

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux sur le réexamen du budget de l'Union européenne, 19 oct. 2010- COM(2010) 700 final.

bénéfice des aides du premier pilier. Depuis leur adhésion de 2004 et 2007, suivant l'accord Chirac/Schröder de 2002, les nouveaux membres de l'Union s'étaient vus soumis au *Phasing out*, consistant à leur accorder partiellement et progressivement le bénéfice des aides au revenu. Cela répondait au souhait de l'Allemagne qui redoutait une envolée des dépenses agricoles. La France était quant à elle garante de la concurrence des PECO quant au bénéfice de la PAC. La Pologne n'avait pas manqué de dénoncer le caractère discriminatoire de ce mécanisme, mais elle avait alors été déboutée par les juges²¹.

Dans tous les cas, pour 2014-2020, le ressentiment des PECO pourrait s'avérer amer car selon chacun des scénarii proposés par la Commission européenne dans sa communication de novembre 2010, le maintien des aides du premier pilier dans leur forme actuelle semble compromis, tant pour des raisons d'ordre économique, que pour des raisons tirées des accords de l'OMC ou encore de l'impératif budgétaire. Cela reviendrait donc à imposer dans les faits la durabilité du *Phasing out* pour les PECO, lesquels avaient cru simplement devoir attendre 2013 pour prétendre à une égalité de traitement avec leurs partenaires de l'ouest quant au bénéfice des soutiens du premier pilier.

En conséquence, les Etats de l'est disposent 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 sanctuarisation²².

La vindicte polonaise pourrait quant à elle emporter une fronde orientale contre la PAC au second semestre 2011. Hasard du calendrier, la Pologne assurera alors la présidence du Conseil des ministres. C'est au même moment que les propositions législatives de la Commission devront être tranchées au Conseil.

S'agissant de la France, suivant les ambitions qu'elle affiche depuis 2008, cette dernière devrait continuer à peser dans les débats qui viennent, même si les circonstances la conduiront à peser différemment.

A compter de 2012, la France est en effet 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.

Pour autant, le scénario du pire, celui d'un alignement des positions françaises et britanniques ne semble guère plausible, la France ayant déjà manifesté très fortement son attachement à la PAC dans le cadre des perspectives 2013.

²¹ CJCE, 23 octobre 2007, République de Pologne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-273/04, Rec. p. I-8925.

²² N. J. Brehon, Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne, Fondation R. Schuman, Question d'Europe, n° 170, 171, 31 mai 2010.

En revanche, un rapprochement avec les thèses allemandes est rendu possible pour diverses raisons.

Hormis le fait qu'elle se prépare à devenir contributeur net agricole, la France compte d'ores et déjà parmi les contributeurs nets de l'Union, toutes politiques confondues. Une telle position lui confère, 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. A ce titre, l'Etat français viendra rejoindre la situation de son voisin d'outre Rhin.

Quant à l'Allemagne, sa réunification étant achevée, celle-ci n'hésite plus à se prononcer en faveur de l'agriculture car, elle sait ne plus pouvoir attendre de dotations en provenance de la politique de cohésion, une politique qui va continuer à servir les intérêts des pays d'Europe de l'est, qu'ils soient déjà membres ou membres à venir de l'Union.

C'est alors que le tandem franco-allemand risque une nouvelle fois de peser lourdement dans les débats européens, une hypothèse qu'accréditent les circonstances de crise des finances nationales de la fin de l'année 2010 au sein de la zone euro.

S'agissant de l'avenir de la PAC, la position franco-allemande du 14 septembre 2010 pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013 constitue un signal très fort²³.

Conclusion :

Hormis les rancœurs tirées du passé, la négociation agricole s'annonce tendue dans sa composante budgétaire compte tenu du contexte socio-économique actuel. Une grande majorité d'Etats considèrent en effet qu'à l'heure où les budgets nationaux sont revus à la baisse, il serait normal d'imposer le même sort au budget de l'Union européenne. C'est là un signe de défiance pour l'Union européenne quant à sa capacité de relance économique, alors même qu'elle se voit confier de nouvelles compétences par le traité de Lisbonne et qu'elle affiche des objectifs ambitieux à l'horizon 2020. Se pose aussi la question récurrente de l'indépendance financière de l'Union européenne par rapport aux Etats.

Le Parlement européen, à l'occasion de la procédure budgétaire pour 2011 a quant à lui également fait savoir qu'il entendait peser dans la négociation sur le cadre financier 2014-2020, s'engageant en faveur d'une hausse de l'enveloppe globale seulement si les ministres européens de l'Economie acceptaient de débattre de la mise en place de nouvelles ressources propres pour l'Union européenne. Autant de positionnements qui augurent mal la future négociation des perspectives financières et à travers, celle de la PAC 2013.

²³ 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* », Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 14 sept. 2010.

Dans tous les cas, suivant leur issue, les débats de l'année 2011 sur l'avenir de la PAC pourraient peser lourdement dans l'histoire de la construction européenne s'ils devaient conduire à venir clore un de ses chapitres majeurs.

Poitiers, le 11 janvier 2011