



HAL
open science

Manifestation d'intérêt au Parlement européen pour la réforme de la PAC

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Manifestation d'intérêt au Parlement européen pour la réforme de la PAC. Revue de l'Union Européenne, 2011, 553, pp.655. halshs-02202613

HAL Id: halshs-02202613

<https://shs.hal.science/halshs-02202613>

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.

MANIFESTATION D'INTERET AU PARLEMENT EUROPEEN POUR LA REFORME DE LA PAC

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

Ultime démonstration de la maturité politique de l'Union européenne, les contours de la future Politique agricole commune (PAC) passeront par le Parlement européen.

Ainsi, deux symboles forts de la construction communautaire sont pour la première fois confrontés. Le premier est l'incarnation de l'intégration institutionnelle, le second celui de l'intégration matérielle.

Fondé juridiquement sur les pouvoirs que le Traité de Lisbonne reconnaît à l'assemblée parlementaire en matière agricole, l'intérêt manifesté par les eurodéputés pour les questions agricoles constitue une nouveauté.

Il appartient au PE de démontrer sa capacité d'assumer pleinement les responsabilités qui lui sont confiées. Il en va de sa légitimité à s'affirmer dans le jeu institutionnel s'agissant d'une politique désormais parfaitement disposée à se prêter au jeu de la démocratie.

A l'approche de 2013, le Parlement européen consacre une attention toute particulière à l'agriculture européenne et à la réforme qui doit déboucher sur la définition d'une nouvelle PAC.

Depuis le début de l'année 2010, d'importants rapports parlementaires ont été remis sur le sujet.

Celui de l'eurodéputé Stéphane Le Foll consacré à l'agriculture et au changement climatique a marqué le début de la réflexion parlementaire. Il met en évidence la contribution des activités agricoles et forestières aux efforts d'atténuation du réchauffement climatique, suivant les objectifs que l'Union s'est donné¹.

Inspiré de la crise du secteur laitier, le rapport remis par José Bové plaide à son tour pour la question cruciale des revenus équitables et de l'approvisionnement alimentaire². L'eurodéputé écologiste propose que la future PAC intègre davantage les intérêts des producteurs et des consommateurs.

Enfin, et sans même avoir attendu le résultat des premières réflexions de la Commission européenne, George Lyon, eurodéputé écossais du groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, s'est quant à lui vu confier par la commission de l'agriculture et du développement rural le rapport sur « *L'avenir de la politique agricole commune après 2013* ».

¹ Rapport adopté en séance plénière le 5 mai 2010 et ayant fait l'objet d'une résolution du Parlement européen sur l'agriculture de l'UE et le changement climatique (2009/2157(INI)).

² Rapport adopté en séance plénière le 7 septembre 2010 et ayant fait l'objet d'une résolution du Parlement européen sur des revenus équitables pour les agriculteurs : une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe (2009/2237(INI)).

Adopté en séance plénière à l'été 2010, cette réflexion est venue ouvrir le débat sur la future PAC au Parlement, conduisant ce dernier à se montrer favorable à la régulation publique du secteur³.

Enfin, le 15 février 2011, un quatrième rapport non législatif signé au nom d'Albert Dess rapporteur de la même commission a également été communiqué. Ce document prend position sur la publication de la communication de la Commission européenne intitulée : « *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir* »⁴.

Très controversé à l'origine car il « creuse » par le menu les modalités même de la réforme, ce second rapport parlementaire a été voté en séance plénière le 23 juin 2011⁵. Les eurodéputés y expriment leur vision d'avenir de l'agriculture européenne, dans le but de répondre aux ambitions formulées dans la Stratégie Europe 2020, celle d'une PAC « plus verte » et « plus juste ».

Cette soudaine mobilisation agricole au sein de l'assemblée parlementaire se conçoit juridiquement par l'extension des pouvoirs parlementaires à laquelle le traité de Lisbonne a procédé. De façon générale, l'article 14 §1 du traité sur l'Union européenne établit aujourd'hui que le « *Le Parlement européen exerce conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce les fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission* ».

S'agissant de la PAC, l'évolution démocratique contribue à renforcer la légitimité de la principale des politiques sectorielles, laquelle est désormais appelée à répondre aux aspirations marquées des citoyens européens en faveur du secteur agricole. Lors du Think Thank organisé par le Commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural au printemps 2010, ces derniers avaient clairement fait ressortir leur attachement pour cette politique⁶.

En pure logique, il revient donc aux représentants des électeurs européens de relayer ces revendications, d'autant que se trouve désormais dotée, l'assemblée à laquelle ils appartiennent d'instruments juridiques opérationnels. La représentation démocratique apporte avant tout un support de confiance des citoyens européens dans leur agriculture.

Dès lors que la supranationalité européenne s'identifie au suffrage universel direct, cette avancée démocratique parachève l'image largement véhiculée de la PAC en tant que modèle d'intégration politique. De façon inversement proportionnelle, le renforcement du pouvoir parlementaire en matière agricole vient réduire le primat interétatique qui jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne caractérisait la PAC. Pour autant, et c'est là le verrou indispensable pour garantir les souverainetés nationales, cette politique, comme la grande majorité des champs d'action de l'Union, se trouve dorénavant classée dans le domaine des

³ Rapport adopté en résolution non législative INI/2009/2236 le 8 juillet 2010.

⁴ Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2010) 672 final, 18 novembre 2010.

⁵ Rapport sur la PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir par Albert Dess, Comagri, 31 mai 2011 : A7-0202 :2011.

⁶ 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.

« compétences partagées entre l'Union et les Etats membres » et donc soumise à l'application du principe de subsidiarité⁷.

Nonobstant ce point, la contrainte démocratique est salutaire pour l'Union élargie. Elle confère à la PAC une rationalité politique nouvelle qui fait cruellement défaut dans la négociation intergouvernementale pour laquelle l'intérêt du taux de retour prime de plus en plus sur l'ambition agricole collective.

Au-delà de la répartition des pouvoirs au sein des institutions européennes et de la logique démocratique qui s'impose à la décision agricole, la mobilisation de l'institution démocratique en faveur de l'agriculture européenne apporte surtout une pierre supplémentaire à l'œuvre en cours de normalisation de la PAC.

Traditionnellement présentée en tant que politique d'intégration communautaire, la PAC réalise ainsi à son tour sa propre intégration dans le système européen.

La conquête de la décision agricole au Parlement européen donne en effet l'occasion à cette politique de s'identifier pleinement au système de l'Union européenne et d'en finir avec son fonctionnement intergouvernemental qui l'a longtemps démarquée.

Dès lors, suivant l'évolution du droit, tant dans son système de décision que dans son traitement en tant que politique sectorielle de l'Union, la PAC a vocation à être traitée comme n'importe quelle autre politique de l'Union. C'est ainsi qu'il faut comprendre le fond des débats qui s'engagent sur la réforme de cette politique⁸. La réflexion en cours au Parlement européen s'inscrit quant à elle parfaitement dans cette logique globale de représentation de l'intérêt général européen à laquelle appartiennent désormais les questions agricoles⁹.

Toutefois, si la PAC constitue une priorité pour l'Union européenne, selon le Parlement européen, elle n'est pas pour autant présentée comme la priorité de l'Union.

A la différence du passé, pour 2014-2020, la PAC est donc appelée à faire l'objet des choix européens sans aucune considération particulière. Reste à souhaiter que ces choix se tourneront plus vers l'avenir que vers le passé...

L'intérêt manifesté par le Parlement européen pour la PAC à l'occasion des discussions sur la réforme de cette politique post 2013 revêt un double enjeu : un enjeu institutionnel (I) visant la place conférée au pouvoir parlementaire dans le « triangle » institutionnel et un enjeu matériel (II) lié au poids représenté aujourd'hui par la PAC elle-même et par l'ensemble du secteur primaire dans l'Union européenne.

I - L'enjeu institutionnel

L'engouement parlementaire est avant tout guidé par l'étendue des pouvoirs que les traités confèrent à l'assemblée dans tel ou tel domaine. Dès lors qu'il devient attributaire de nouvelles compétences, le Parlement de Strasbourg entend en effet systématiquement affirmer sa capacité d'action et ainsi peser pleinement dans le jeu des institutions européennes.

En matière agricole, ce dernier se montre d'autant plus décidé à s'emparer des nouveaux pouvoirs qui lui sont confiés, que le cheminement pour les acquérir fut long.

⁷ Art. 4 a) TFUE.

⁸ Du même auteur : « Nouvelle donne pour l'agriculture européenne à l'horizon 2013 », RMCUE, Juin 2011, n° 549.

⁹ Selon les termes de Paolo De Castro, président de la commission de l'agriculture du Parlement européen, « Le Parlement européen veut une PAC robuste, plus simple, plus verte, plus démocratique ».

En l'occurrence, l'activisme agricole de l'assemblée est censé justifier le renforcement récent de ses prérogatives par le traité de Lisbonne dans le domaine de la PAC ; d'une part, l'institution démocratique participe désormais à la décision agricole suivant les règles de « la procédure législative ordinaire »¹⁰ (A), d'autre part, la procédure budgétaire lui est plus favorable qu'auparavant s'agissant de prévoir les dépenses agricoles (B).

A- L'introduction de la codécision en matière agricole

L'introduction de la codécision en matière agricole bouleverse profondément le processus dédié à la décision dans ce domaine par le traité de Rome. Ce changement est d'autant plus symbolique qu'il coïncide dans sa mise en œuvre avec l'échéance de l'actuelle réforme de la PAC.

De façon générale, la procédure de codécision répond à une revendication constante du Parlement européen visant à disposer d'un pouvoir décisionnel à part entière. Il en ressort que les normes législatives émanant de l'Union européenne doivent être adoptées dans les mêmes termes par le Conseil et le Parlement. En cas de désaccord persistant, le Parlement peut rejeter le texte présenté¹¹.

Depuis 1992, cette procédure s'est progressivement imposée à la grande majorité des champs de compétences européennes, à l'exception du secteur agricole pour lequel l'émission d'un simple avis consultatif a continué d'être requise de l'assemblée jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Pour autant, en 1996 cette exception agricole a été fortement mise en cause à l'occasion du scandale de la vache folle. Plutôt que d'introduire la codécision pour l'ensemble du secteur agricole, le traité d'Amsterdam s'est pourtant limité à prévoir que 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.

Il fallut finalement attendre le projet de traité constitutionnel, confirmé sur ce point par le traité de Lisbonne pour voir définitivement la procédure de codécision, requalifiée en « *procédure législative ordinaire* » s'étendre au domaine de la PAC¹². Dès lors, hormis quelques cas particuliers,¹³ sont concernés par cette procédure, l'adoption de textes horizontaux dans le domaine de l'organisation commune de marché unique, dans celui des paiements directs, du développement rural ou encore celui du financement de la PAC. S'ajoute à ces quatre secteurs de base, la législation sur la qualité, l'agriculture biologique et la promotion des produits agricoles pour lesquels se conçoit aisément l'introduction du débat démocratique.

Combinée au pouvoir de surveillance de la Commission, cette avancée élargit substantiellement le champ de capacité législative du Parlement. Ce dernier est désormais en mesure d'imposer en amont de la décision elle-même, un consensus institutionnel fort. C'est ainsi qu'on peut comprendre la démarche actuelle qui consiste pour l'organe représentatif à prendre position avant même l'engagement du processus législatif sur la réforme de la PAC.

¹⁰ Article 289 §1.

¹¹ Art. 294 TFUE.

¹² Art 43 §2 TFUE.

¹³ Certains actes ciblés relevant de la gestion de la PAC sont prévus pour échapper à la codécision : fixation des prix, fixation des prélèvements, aides spécifiques » : art 42 § 2 et art. 43 §3.

B- Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen dans la négociation du financement agricole

Sous l'angle budgétaire et financier, le traité de Lisbonne opère un double changement également lourd de conséquences pour la PAC : le premier vise la procédure d'adoption du budget et le second les modalités de financement de cette politique dans le cadre de la programmation pluriannuelle.

Répondant à la logique démocratique de consentement à l'impôt, la progression du contrôle budgétaire dans ces domaines apporte une occasion supplémentaire pour le corps électif de peser réellement sur les orientations de la PAC.

Le traité de Lisbonne est tout d'abord venu mettre à terme à la distinction entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO) qui fut régulièrement une source de conflit entre les institutions européennes. Désormais, le Parlement européen dispose d'un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres, notamment pour l'adoption du budget annuel. Auparavant, le Conseil disposait du dernier mot sur les dépenses dites « obligatoires » lesquelles représentaient une large part du budget européen puisqu'elles incluaient notamment les dépenses agricoles.

Les deux branches de l'autorité budgétaire, Parlement européen et Conseil sont ainsi placées à égalité pour décider conjointement de l'ensemble des dépenses budgétaires¹⁴. Si le Conseil s'est vu remettre des pouvoirs de décision concernant les anciennes DNO, le Parlement les a quant à lui gagnés sur les DO et donc sur les dépenses du premier pilier, véritable chasse gardée du Conseil¹⁵.

Aux termes de ce qu'il convient de désigner comme « procédure budgétaire ordinaire », si un accord est intervenu au sein du comité de conciliation entre les représentants du Parlement et ceux du Conseil, et que celui-ci le rejette ensuite, le Parlement peut statuer définitivement¹⁶. Suivant ce scénario, le budget peut donc être arrêté selon les termes convenus par l'assemblée.

Outre la suppression des limites qui entouraient les pouvoirs budgétaires du Parlement, le traité de Lisbonne a par ailleurs consacré les perspectives financières pluriannuelles fixant des plafonds par grande catégorie de dépenses. En vertu de l'article 312 du TFUE, le « *cadre financier pluriannuel* » dans lequel s'inscrit la procédure budgétaire annuelle est soumis au vote au Conseil à l'unanimité après approbation du Parlement à la majorité des membres qui le composent.

Ainsi, le Parlement voit-il là aussi son rôle renforcé sur la PAC dès lors que l'on mesure l'ampleur de la part consacrée à cette politique pour la période actuelle. Celle-ci constitue encore de nos jours la deuxième dépense d'intervention de l'Union européenne¹⁷ après celle de la cohésion économique et sociale et territoriale, sachant que l'une et l'autre cumulées absorbent pour 2007-2013, 80 % des dépenses totales de l'UE¹⁸.

¹⁴ Art. 14 §1, al.1 TUE.

¹⁵ Pour l'année 2010, le premier pilier qui finance les soutiens directs du régime de paiement unique (39 milliards d'euros) et les mesures d'intervention sur les marchés (4 milliards), comptait 43 milliards d'euros, le second n'en représentait que 13 milliards.

¹⁶ Art. 314 TFUE.

¹⁷ En 2010, la PAC absorbait 41 % des ressources propres de l'Union européenne, soit un total de 56 milliards d'euros.

¹⁸ Dans le cadre des perspectives financières 2007/2013, le premier pilier de la PAC (politique des marchés et des aides) représente 33,8% des dotations et le deuxième pilier 8%. Les deux piliers correspondent en moyenne sur la période à 41,8 % des crédits.

Certes, le pouvoir d'approbation dont dispose le Parlement européen l'empêche de modifier le montant des grands postes de dépenses¹⁹. Mais en toute hypothèse, ce dernier se trouve aujourd'hui en position de contraindre toute velléité de gel de l'enveloppe consacrée à la PAC sur la base de considérations purement politiques en provenance des Etats les plus influents de l'Union comme ce fût le cas par le passé.

Transition :

Comme en toute discipline, l'introduction de nouvelles fonctions dans le secteur agricole suppose des apprentissages. Ceux-là sont d'autant plus difficiles que la faiblesse de son emprise sur la PAC a conduit le Parlement européen à se détourner pendant plusieurs décennies des thématiques agricoles au profit de politiques et actions internes croissantes pour lesquelles sa compétence législative et budgétaire était reconnue.

Ce fut le cas de la politique de cohésion économique et sociale, longtemps mise en concurrence avec la PAC sur les questions de développement des zones rurales avant que ne soit consacré le second pilier en 1999.

La mise à égalité de ces deux politiques sur le plan des procédures législatives et budgétaires, appelle aujourd'hui des arbitrages politiques délicats au sein même de l'hémicycle. L'enjeu est d'autant plus lourd qu'en termes de dépenses ces deux politiques représentent la majorité des opérations de l'Union.

La sensibilité politique du secteur à laquelle le Parlement ne peut désormais se dérober, ajoute encore à la tâche parlementaire d'apprivoisement de la PAC. C'est ainsi qu'il faudrait comprendre les nombreux débats qui ont suivi la présentation du rapport Dess. A sa publication, ce dernier avait suscité les plus vives contestations dans les rangs mêmes de la commission parlementaire chargée des questions agricoles et rurales.

Le constat de ces divisions internes pouvait jeter le discrédit sur l'assemblée quant au bienfondé de ses nouvelles fonctions en matière agricole, au risque de laisser le champ libre aux clivages politico-budgétaires nationaux bien rôdés.

Fort heureusement, à force de tractations²⁰, le consensus a finalement pu se dégager, débouchant sur le vote quasi unanime de ce rapport par l'assemblée plénière.

Outre qu'elle vient illustrer la faisabilité du compromis démocratique sur l'Europe verte, cette issue vaut position officielle du Parlement européen sur la réforme de la PAC.

Elle vient faire pression sur la Commission européenne, qui se prépare à remettre ses propositions législatives à l'automne. L'adoption du rapport Dess permet surtout au Parlement européen de s'aligner en front uni lors des négociations à venir avec les Etats.

Un tel épisode illustre toute la fragilité de l'assemblée dans l'accaparement de ses nouveaux pouvoirs. La maturité politique du Parlement en matière agricole sera d'autant plus difficile à acquérir que l'enjeu matériel visé par la réforme de la PAC constitue un enjeu majeur pour l'Union. De la réussite de sa réforme institutionnelle dépend en effet la réussite de la réforme de la cette politique au fond.

II- L'enjeu matériel

¹⁹ Anciennement dénommée procédure d'avis conforme, la procédure d'approbation exige de consulter obligatoirement le Parlement. Celui-ci est susceptible d'accepter ou de rejeter la proposition d'acte, mais ne peut pas l'amender. Le Parlement dispose d'un véritable droit de véto car son avis lie le Conseil.

²⁰ La version finale du rapport Dess lors de sa présentation en session plénière aura fait l'objet de 1267 amendements par rapport à la version présentée initiale présentée par son auteur le 15 février 2011.

La force démocratique de la PAC tient en premier lieu à la nature même de cette politique (A). Elle repose aussi sur des considérations conjoncturelles liées par exemple à la crise agricole actuelle (B).

Chacun de ces aspects justifie l'organisation du débat de fond par la représentation élue de l'UE.

A- La nature particulière de la PAC

Le poids intrinsèque de la PAC dans le système européen justifie l'intérêt que le PE lui porte aujourd'hui.

Au regard du projet européen, la PAC est traditionnellement présentée comme le symbole de l'intégration communautaire. Empruntée au passé, cette image demeure néanmoins indispensable aujourd'hui à la diffusion des valeurs de solidarité et de communauté à l'échelle de l'Union européenne élargie. Désormais pleinement détenteur du pouvoir de décision agricole, le Parlement européen trouve dans la PAC un puissant vecteur de promotion de ces principes de base de la construction européenne²¹.

Sur le plan de la proximité sociale, la PAC se prête aujourd'hui facilement au jeu de la représentation démocratique. Au fil des réformes, cette politique s'est en effet ouverte à un cadre de réflexion élargi dépassant les seuls intérêts corporatistes²².

Ainsi, elle draine désormais un ensemble de demandes exprimées par la société pour une alimentation suffisante, saine, de qualité et variée. Elle incarne l'une des préoccupations vitales pour le citoyen européen, celle de sa subsistance alimentaire. La pression sur les marchés agricoles et les épisodes de contamination alimentaire suffisent à rappeler aux institutions européennes à leurs responsabilités. Celle de l'instance électorale est aujourd'hui en première ligne, la PAC du XXI^{ème} siècle n'étant plus « l'affaire des Etats ».

Dans le prolongement de cette reconquête sociale des thématiques agricoles et rurales, les parlementaires ont aussi à répondre aux revendications liées à la protection de l'environnement et à l'aménagement des espaces ruraux, parmi lesquelles figurent la préservation de la biodiversité, l'utilisation durable des terres, l'entretien des paysages ou encore la lutte contre l'urbanisation.

L'intégration de ces valeurs a généré des attentes nouvelles reposant sur l'idée que l'agriculture européenne doit contribuer au bien commun. Il en ressort que la multifonctionnalité de la PAC qui a été reconnue lors de la Conférence de Cork²³ et pour partie développée dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC est promise à de nouvelles heures. Le Parlement européen en devient le dépositaire légitime.

Mais la fonction parlementaire ne peut se limiter à relayer les seules attentes sociétales. C'est là aussi l'un des paris de la démocratisation que de dégager un nouvel équilibre entre les multiples logiques de la PAC. Ainsi, le débat démocratique doit-il toujours contribuer à alimenter l'aspect traditionnel des décisions agricoles, celui qui tient à l'économie agricole européenne. C'est là un fait nouveau susceptible de contraindre l'autonomie de décision des Etats membres mais qui pour autant se conçoit, a fortiori dans le contexte actuel de crise du secteur agricole.

²¹ Stéphane Le Foll : Quel avenir pour le modèle agricole, alimentaire et territorial français ? Revue Politique et Parlementaire, n°1057, 4^{ème} trimestre 2010.

²² Claude Blumann, La PAC de 2013, in La PAC en mouvement, Evolution et perspectives de la Politique Agricole Commune, L'Harmattan, 2010.

²³ Conférence sur le développement rural, 7-9 novembre 1996.

Ainsi, la pression catégorielle pèse-t-elle aujourd'hui lourdement sur l'hémicycle strasbourgeois²⁴. Ce dernier se doit de défendre les intérêts d'une agriculture européenne qui se veut à la fois productive et compétitive pour affronter les nombreux défis à venir : celui de la sécurité de l'approvisionnement, du réchauffement climatique, de l'épuisement des ressources naturelles, ou encore celui de l'organisation des filières et de la juste rémunération de l'activité agricole. La PAC réformée doit aussi compter avec la diversité des modèles agricoles européens et garantir l'équité des soutiens. De façon générale, si la situation actuelle de tension sur les marchés agricoles rend légitimes les pouvoirs qui sont dévolus aux eurodéputés, elle en exacerbe le challenge démocratique.

B- Le poids des circonstances actuelles

Effet de circonstance, les projecteurs sont aujourd'hui braqués sur une économie agricole, qui alors que l'Union européenne doit décider de l'avenir de la PAC se trouve aux prises d'une grave crise.

Faisant suite à une longue période de stabilité, les prix agricoles subissent en effet depuis la fin 2007 de fortes turbulences. Après une envolée brutale sur les marchés internationaux, ces derniers se sont stabilisés en 2009 pour repartir à la hausse à la fin de l'année 2010 et au début de 2011. Sous le double effet du démantèlement des mécanismes de régulation des marchés et du découplage généralisé des aides décidé par le Bilan de santé de la PAC²⁵, cette instabilité est venue frapper de plein fouet l'agriculture européenne.

Ainsi, le renchérissement des cours en provenance de l'extérieur vient pénaliser la trésorerie des exploitations européennes, aggravant la fracture entre les productions animales et les productions végétales. S'ajoute encore que le secteur primaire dans son ensemble se trouve désormais soumis à l'augmentation des coûts de production liée à l'envolée du prix de l'énergie.

Se pose alors inévitablement, la question de la stabilisation du revenu agricole tel que le traité l'envisage toujours aujourd'hui²⁶. Cela interpelle inévitablement la représentation démocratique sur la définition d'un niveau équitable de rémunération s'accompagnant de formes renouvelées d'aides directes au revenu et d'instruments de gestion des marchés.

C'est dans ce sens que vont les réflexions du PE, toutes tendances confondues depuis le début de l'année 2010.

Outre le contexte économique particulier, l'entrée sur la scène agricole du Parlement européen s'inscrit aussi temporellement dans le calendrier de réforme de la PAC²⁷. En vertu de l'accord franco-allemand de 2002, l'instrument phare de la réforme de 2003, le découplage

²⁴ Cf la crise du vin rosé en Europe et les nombreuses pressions pesant sur le Parlement contre le projet de la Commission européenne qui visait à lever l'interdiction de coupage de vins blancs et de vins rouges sans AOP ou IGP pour produire du vin rosé, de même contre la suppression programmée des droits de plantation.

²⁵ Règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009, JOUE L 30, 31 janvier 2009.

²⁶ Au titre des objectifs impartis à la PAC, l'art. 39 TFUE, prévoit « *d'accroître la productivité de l'agriculture, assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables aux consommateurs* ». Notons que ces 5 objectifs demeurent dans leur formulation d'origine (traité de Rome).

²⁷ La Commission prévoit de dévoiler ses propositions législatives en octobre 2011, les négociations doivent s'achever en 2013, laissant aux Etats le temps d'arrêter leurs dispositifs nationaux. La réforme est prévue pour entrer en vigueur au 1er janvier 2014 au début du nouveau cadre financier 2014-2020.

des paiements directs a été programmé pour arriver à échéance à la fin de la période 2007-2013.

Davantage encore, l'élément particulier de cette réforme tient au fait qu'elle est censée définir un nouveau paradigme pour l'agriculture européenne, ce que les réformes de la fin du XXème siècle ne sont pas parvenues à établir.

C'est une véritable remise à plat des règles de base de la PAC qui s'annonce à laquelle l'organe élu entend apporter sa contribution et qui, précisément est rendue possible par l'implication reconnue de ce dernier en vertu du droit positif européen.

Sur le fond, l'agriculture européenne ne renvoie plus à l'image d'un secteur de l'économie en retard, reposant sur des exploitations familiales et ayant pour mission essentielle de couvrir les besoins alimentaires de la CEE. Après un demi-siècle, le secteur s'est profondément normalisé sur le plan de sa compétitivité et de son modèle de production²⁸. Pour autant, il comporte des particularités quant à son rapport au milieu, son exposition aux aléas naturels ou encore aux risques économiques qui justifient le maintien de politiques publiques. C'est là le cœur des débats en cours que de savoir à quel niveau et suivant quels instruments prévoir cette régulation.

Sur la forme, si l'on compare avec celui des réformes précédentes, le contexte actuel s'avère aussi favorable à cette remise en cause du schéma initial.

Sur le plan externe, c'est l'absence de pression extérieure depuis le blocage des négociations du cycle de Doha en juillet 2008 par la Chine et l'Inde sur la question du seuil de déclenchement des mécanismes de sauvegarde. Les dispositions agricoles naissantes du G20 qu'initie la présidence française restent quant à elles non contraignantes et risquent fort peu d'interférer avec la réforme de la PAC.

Au plan interne, c'est aussi l'absence de pression budgétaire spécifique au secteur agricole, si ce n'est la pression globale liée aux situations économiques et budgétaires nationales qui pourrait peser sur la fixation des ressources propres de l'Union européenne pour 2014-2020.

Devenue budgétairement raisonnable, la PAC est aujourd'hui loin de subir les foudres des plus gros contributeurs de l'UE comme ce fut le cas en 2005. On assiste même à des convergences de vues inédites entre la France, l'Allemagne et le Royaume uni²⁹. A cet égard, si l'attitude de la France consistant à rallier à la cause agricole un certain nombre d'Etats européens se conçoit fort bien par la stratégie du compromis interétatique, celle-ci peut aussi s'entendre institutionnellement comme le moyen pour les gouvernements des Etats d'affronter les positions du PE³⁰.

Ainsi, sur le plan spécifiquement agricole, la nouveauté du contexte de la présente réforme serait donc propice à la discussion constructive ce que vient désormais corroborer l'organisation du débat démocratique ; l'objectif ultime étant d'offrir à la PAC de nouvelles perspectives.

²⁸ Voir la double étude de NJ Brehon et D. Bianchi : « La PAC en quête de légitimité », Fondation Robert Shuman, Question d'Europe, n°209, 20 juin 2011.

²⁹ Lors du Conseil européen du 17 décembre 2010, engageant le RU, la France et l'Allemagne 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.

³⁰ Le gouvernement français s'est lié à l'Allemagne par une déclaration du 14 septembre 2010 à laquelle se sont joints par la suite, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, le Portugal.

Bruno Lemaire (ministre en charge de l'agriculture et de la cohésion au Conseil de l'UE), multiplie par ailleurs les rencontres avec ses homologues : Pologne, Hongrie, Italie, Allemagne, Finlande, Roumanie, Portugal.

Conclusion

A l'image des discussions du cycle de Doha, le domaine agricole reste l'un des domaines les plus sensibles de la négociation européenne. Dans le contexte actuel, il incombe désormais au Parlement européen une lourde responsabilité, celle de démontrer sa capacité d'expertise pour doter la PAC de la légitimité démocratique dont elle a besoin pour s'ancrer durablement dans l'avenir.

Poitiers, le 23 juin 2011