

## QUELLES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES ?

### LA PAC ET LE BUDGET EUROPEEN A L'HORIZON 2013

PAR

Claude BLUMANN\*

Les politiques communautaires, la Politique agricole commune (PAC) plus particulièrement et le budget européen sont des thèmes étroitement mêlés. Aujourd'hui en effet, le budget européen et, mieux encore, le cadre financier pluriannuel orientent les grands choix de l'Union pour une demi-douzaine d'années, notamment pour ce qui est des politiques communautaires, parmi lesquelles la PAC occupe une place centrale.

Les politiques communautaires se trouvent donc au centre de cette analyse. Elles se sont considérablement diversifiées avec le temps. Le tournant de leur évolution est lié au Traité de Maastricht, qui entend dépasser le lien congénital entre la construction européenne et les questions économiques. Déjà, l'Acte unique européen de 1986 avait mis en place une politique commune en matière de protection de l'environnement. Maastricht va plus loin en instaurant de nouvelles politiques en matière d'éducation, de culture ou de santé publique. En témoigne également l'abandon du terme « économique » dans la dénomination de la Communauté économique européenne (CEE), rebaptisée alors Communauté européenne (CE) tout court.

Cependant, notre objet étant de développer des thèmes économiques, il ne sera question ici que de politiques économiques ou à dominante économique, ce qui recouvre la politique économique et monétaire générale et les politiques dites sectorielles, deux catégories à la césure desquelles se trouve le budget européen. Pour finir, nous nous intéresserons à la PAC, en raison de sa qualité de première politique communautaire.

#### LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET MONETAIRE GENERALE

La politique économique et monétaire générale est présentée comme un tout dans les traités de base, alors que, en réalité, elle comporte deux volets très distincts et même dissemblables<sup>1</sup>.

Pour ce qui est de la politique économique *stricto sensu*, si elle réunit les vingt-sept Etats membres, elle est en réalité très peu intégrée, très peu communautarisée. L'Union se borne à poser de grandes orientations, à coordonner les politiques économiques nationales. A cet égard, les articles 98 et 99 ne trompent pas, puisqu'ils prévoient que « *les Etats membres conduisent leurs politiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté* » (article 98)

---

\* Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et titulaire de la Chaire Jean Monnet de Droit européen.

<sup>1</sup> C. BLUMANN / L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2007 (3<sup>e</sup> éd.), n° 29 et suiv.

et que « *les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun* ». L'article I-15 du Traité constitutionnel pas plus que l'article 5 nouveau du TFUE tel qu'issu du Traité de Lisbonne n'apportent d'élément significativement nouveau. Autrement dit, l'Union européenne (UE) se borne à coordonner des politiques qui restent nationales dans leur définition et, pour l'essentiel, dans leur mise en œuvre. Certes, l'Union peut adopter à échéance périodique de grandes orientations, des lignes directrices que, d'ailleurs, les conseils européens successifs déclinent régulièrement avec beaucoup de vénération. Toutefois, il suffit de se reporter à la fameuse Stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, mais qui semble pour beaucoup demeurer à l'état de catalogue de bonnes intentions, pour constater que les grands choix budgétaires, la fiscalité, la politique sociale, les prélèvements publics, tout cela reste pour l'essentiel déterminé au niveau national. Aussi ne faut-il pas s'étonner, dans l'actuelle crise économique que commence à traverser l'Union européenne, que le Royaume-Uni décide une politique de relance de la consommation *via* une baisse de la TVA, pour laquelle, on peut le rappeler, l'Union européenne se borne à fixer des fourchettes de taux, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux Etats membres<sup>2</sup>, alors que la France décide au contraire d'une politique de soutien aux investissements dans les grands secteurs industriels et commerciaux.

Pour ce qui est de la politique monétaire, c'est au contraire tout autre chose. L'euro, qui ne réunit que seize Etats membres, constitue un exemple de différenciation ou de coopérations renforcées. Malgré cela, il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union, bien que, en termes juridiques, il ne puisse y avoir de compétence exclusive dans les domaines de compétence exclusive de l'Union, un paradoxe qui s'explique par le fait que l'euro constitue un exemple de coopération renforcée instituée par le Traité et non pas fondée sur un acte de droit dérivé. Avec l'euro, on a parlé d'un système fédéral, ce qui va encore plus loin que la méthode supranationale : c'est la Banque centrale européenne (BCE) qui décide et les Etats membres n'ont pas vraiment leur mot à dire, ce qui s'explique, puisque c'est le modèle allemand d'une banque centrale complètement indépendante du pouvoir politique qui a été retenu par le Traité de Maastricht. Ce modèle fédéral s'accompagne d'engagements rigoureux des Etats membres, notamment celui de ne pas dépasser un déficit budgétaire représentant au maximum 3 % du Produit intérieur brut. A défaut, une procédure de contrôle des déficits excessifs est mise en place, cela pouvant aller jusqu'à l'imposition de lourdes sanctions économiques<sup>3</sup> par le Conseil.

En définitive, une grande partie des difficultés économiques du moment proviennent de cette dissociation entre le monétaire et l'économique, même si, durant la période récente, la Banque centrale européenne s'est montrée à la hauteur de ses responsabilités. D'où l'idée, souvent présentée par la France et à l'origine de laquelle on trouve justement Jacques Delors, de l'institution d'un gouvernement économique de l'Europe ou du moins de la zone euro, qui pourrait contrôler la BCE, éventuellement même lui donner des orientations, alors que celle-là, liée au demeurant par le Traité (article 105 CE), ne peut conduire qu'une politique rigoureuse principalement axée sur la lutte contre l'inflation.

---

<sup>2</sup> En revanche, s'agissant du taux réduit de 5 %, il ne bénéficie qu'à certains produits ou services et nécessite l'unanimité pour se voir étendu à d'autres.

<sup>3</sup> Dont la mise en œuvre paraît cependant assez difficile. La procédure ouverte contre la France en 2003-2004 n'a pas vraiment abouti et la Cour de justice a rendu une sorte de jugement de Salomon : CJCE, 13 juil. 2004, « Commission c. Conseil », aff. C-27/04 rec. I-6649.

Cela étant, en réalité, cet outil, ce gouvernement économique, existe déjà : il s'agit de l'Eurogroupe. Celui-là est constitué des ministres de l'Economie et/ou des Finances des Etats membres de l'Union. Cet Eurogroupe est apparu de manière informelle au lendemain de la mise en place de la monnaie unique (1998). Ses missions ont été posées en termes minimalistes pour ne pas heurter les Etats ne participant à l'euro, qui retrouvent leurs partenaires au sein du conseil dit « eco-fin » (Economie et Finances). Malgré tout, avec le temps, cet Eurogroupe est parvenu à acquérir une certaine autonomie. Il est même codifié en tant qu'entité par le Traité de Lisbonne, par le truchement d'un protocole additionnel n° 3, mis de surcroît en application par anticipation, alors même que le Service européen pour l'action extérieure (article 27§3 nouveau du TUE), auquel on promettait le même destin, n'a pas eu la même chance. Cet Eurogroupe dispose d'ailleurs de son propre président, une présidence durable élue par ses pairs pour une durée de deux ans et demi (en l'occurrence Jean-Claude Juncker).

Comment se fait-il dès lors que l'Eurogroupe ne joue pas le rôle qui pourrait, qui devrait même, être le sien, lors de crises internationales de l'importance de celles que l'Union traverse actuellement ? Certes, si l'on en croit le président Nicolas Sarkozy, il manque une instance réunie au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement – J.-C. Juncker n'exerce la fonction que comme ministre de l'Economie du Luxembourg. Toutefois, les vertus de la diplomatie au sommet suffiraient-elles pour combler le vide. Un vide dont les raisons sont ailleurs et tiennent à des causes plus profondes. D'abord, l'absence du Royaume-Uni, qui n'est pas membre de l'euro, mais pèse toujours d'un poids très lourd sur toute décision économique ou financière, et puis également les dissensions bien réelles entre la France et l'Allemagne, les deux leaders de l'Eurogroupe : en l'occurrence, il ne s'agit pas de ces humeurs passagères, mais de plus en plus fréquentes, qui secouent la vie du couple le plus célèbre d'Europe, mais bien d'une opposition profonde, apparue dès la création de l'euro – l'Allemagne a consenti à l'abandon du Deutschemark à la condition que l'indépendance de la Banque centrale européenne ne subisse aucune entrave, alors que la France plaidait déjà pour une surveillance politique et économique du pouvoir monétaire ; de plus, l'Allemagne soupçonne toujours la France de vouloir mener une politique laxiste en laissant filer les déficits, alors qu'elle-même accomplit de gros efforts pour retrouver et maintenir les équilibres budgétaires et économiques qui faisaient sa force et sa réputation avant l'euro.

## LES POLITIQUES SECTORIELLES

La politique économique et monétaire est décisive, mais elle ne coûte rien ou presque rien en termes financiers. Ce qui coûte au budget communautaire, ce sont les politiques dites sectorielles. Ici se pose la question de savoir de quelles politiques communautaires il retourne. Il y en a en effet des choix à faire, sachant que le budget communautaire n'est pas extensible à l'infini et qu'il ne représente qu'un tout petit peu plus de 1 % du PIB des Etats membres de l'Union. De surcroît, les choix sont guidés par un certain nombre de considérations.

### *Les critères de choix*

Les Etats membres eux-mêmes ont des priorités variables et pas forcément convergentes. Lorsque la Grande-Bretagne avait présidé le Conseil de l'UE, lors du second semestre 2005, elle avait clairement énoncé que les crédits actuellement affectés à la PAC, toujours trop dispendieuse à ses yeux, devraient fortement diminuer et venir pour partie

abonder une grande politique européenne de la recherche qu'elle appelait alors de ses vœux. Les nouveaux Etats membres, notamment les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), souhaitent pour leur part un renforcement des crédits de la cohésion économique et sociale, qui représente pour eux un véritable ballon d'oxygène. L'Allemagne est partagée entre sa volonté d'une Europe forte et dynamique, ce qui implique de soutenir les politiques communautaires, et sa crainte de devoir payer pour les autres, ce qui ressort de sa position de premier « contributeur net » au budget de l'Union. Sa position sur l'élargissement aux PECO témoigne à cet égard d'une certaine ambiguïté : favorable par principe, puisque nombre de ces Etats de la Mittel-Europa faisaient partie de sa sphère d'influence traditionnelle, mais hostile à un engagement trop important du budget de l'Union. Même schizophrénie sur la PAC : une solidarité traditionnellement affichée avec la France sur ce terrain, mais la proposition, lors de la présidence allemande de 1999, d'une certaine forme de renationalisation financière de la PAC a jeté une ombre durable sur les relations franco-allemandes.

Les priorités françaises pour la présidence 2008 ont été clairement exposées par le Secrétaire d'Etat aux affaires européennes<sup>4</sup>, Jean-Pierre Jouyet : outre la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et l'immigration, pour ce qui est des politiques communautaires « classiques », il s'agissait de l'environnement, de l'énergie et de la Politique agricole commune. Au demeurant, la France soutient de manière régulière l'idée de développement des politiques communautaires en général, ce qui souligne la vision volontariste de la France en Europe, qu'on ne veut pas voir se résumer à un simple marché libre. Des contradictions peuvent cependant apparaître lorsqu'on introduit la dimension financière. Ainsi, début 2005, alors que le Traité constitutionnel commençait à se heurter à des difficultés dans l'opinion publique, la France avait joint sa voix au concert des Etats dits « contributeurs nets », qui ne sont cependant pas nécessairement des eurosceptiques, pour réclamer un plafonnement du budget communautaire à 1 % du PIB de l'Union. Les priorités affichées pour 2008 correspondent au demeurant aux politiques que la France soutient toujours avec fermeté. Si la PAC, c'est évident, fait partie de celles-là, l'attitude française à son égard traduit néanmoins une évolution : la France, depuis plusieurs décennies, a adopté une position plutôt défensive, au mieux attentiste, donnant l'impression de s'arc-bouter sur des avantages acquis, ce qui alimente le thème d'une politique essentiellement vouée à assurer une rente de situation à un nombre toujours plus réduit de paysans français, prompts à toucher les dividendes de l'Europe tout en maniant un discours eurosceptique ; placer l'agriculture parmi les priorités, c'est faire preuve d'un certain courage, alors même qu'aucune réforme d'envergure n'est programmée avant 2013, et peut prélude d'une évolution de la position française (*cf. infra*). Quant à l'énergie, la France plaide dans le désert depuis la crise de l'énergie de 1973-1974 en faveur d'une politique commune de l'énergie que les textes actuels des traités ne permettent pas de réellement développer<sup>5</sup>, mais le Traité de Lisbonne vient pallier cette carence, que les tensions avec la Russie sur les livraisons de gaz et de pétrole ont mis cruellement en évidence.

Si les Etats membres ont leurs priorités, les institutions de l'Union ont également leur mot à dire. A cet égard, les trois institutions politiques sont rarement au diapason. La Commission, qui, là comme ailleurs, dispose de l'initiative, défend par principe le

<sup>4</sup> Cf. le site Internet de la présidence française du Conseil de l'Union et le site du ministère français des Affaires étrangères

<sup>5</sup> J. BOURRINET, « Quelle politique énergétique pour l'Union européenne », *RAE*, avr. 2006, pp. 723 et suiv. ; Y. PETIT, « A la recherche de la politique européenne de l'énergie », *RTDE*, avr. 2006, pp. 593 et suiv.

développement de politiques dans tous les domaines de compétences de l'Union. Toutefois, force est de reconnaître que le courant libéral qui prédomine en son sein la conduit parfois à une certaine passivité. Si la cohésion fait partie de ses priorités, puisqu'elle s'inscrit dans la stratégie d'élargissement qu'elle mène avec la plus grande opiniâtreté, la Commission plaide néanmoins régulièrement pour une réduction de la PAC, notamment de son premier pilier, jugé moins porteur, au profit du second, lequel, au contraire, s'apparente de beaucoup à la cohésion économique et sociale et donc participe de l'œuvre de solidarité au sein de l'Union. Sur l'énergie, la Commission a longtemps réduit ses vues à la réalisation du marché intérieur de l'énergie, une action de libéralisation et d'ouverture des marchés, de démantèlement aussi des « monopoles », mais qui ne prédispose guère à mener le combat sur le front des difficiles relations internationales en matière d'énergie.

Le Parlement européen possède ses propres priorités. Ce n'est pas lui faire injure que de constater que celles-là sont assez grandement guidées par l'étendue des pouvoirs qu'il possède en matière législative et, mieux, budgétaire. La codécision ne s'étendant pas encore à la PAC – ce qui changera avec le Traité de Lisbonne –, cette politique ne jouit pas pour lui de la même attention que la cohésion économique et sociale. La distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, qui commande l'étendue de ses pouvoirs d'amendement – ce qui devrait aussi disparaître avec le Traité de Lisbonne –, le conduit à la même inclination. La PAC rentre dans la première catégorie et la cohésion dans la seconde. Compte tenu de sa composition politique, une politique industrielle pourrait trouver grâce à ses yeux et l'environnement et la protection des consommateurs, là comme ailleurs, rallient tous les suffrages.

Quant au Conseil, son hétérogénéité ne permet guère de dégager des lignes de force nettes. Si on se cale sur le critère budgétaire, le Conseil se comporte plus comme un comptable qu'un ordonnateur. Dans le débat qui l'oppose toujours au Parlement sur ce terrain, il veille systématiquement à plafonner les dépenses communautaires, voire à les réduire. La PAC conserve de nombreux défenseurs en son sein. Et la France a encore suffisamment d'appuis, notamment des pays à forte agriculture, pour s'opposer à une orientation purement libérale. L'Allemagne reste assez proche de la France sur ce dossier.

En définitive, compte tenu de cette cacophonie générale, ce qui semble orienter les choix, à long terme, de l'Union, c'est l'historique, les acquis à gérer. Comme dans les budgets nationaux au demeurant, la part de véritable choix est réduite. Les colosses budgétaires traversent les époques et si l'Union n'a pas un gros souci à se faire du côté des dépenses de personnel, lesquelles ne représentent qu'environ 3 % du budget total, les grandes masses sont historiquement celles de la PAC et de la cohésion économique et sociale, qui couvrent à elles seules 80 % du budget.

### ***Budget et cadre financier***

Aujourd'hui, les grands choix budgétaires s'opèrent non plus dans le cadre du budget annuel mais dans celui des perspectives financières pluriannuelles (PFP)<sup>6</sup>. Les dernières en date, couvrant la période 2007-2013, ont été adoptées en mai 2006. Ces PFP sont devenues l'instrument le plus important de la vie de l'Union sur le plan financier bien sûr, mais également au-delà sur le plan économique et même politique. Elles permettent une programmation à long terme des politiques et des actions entreprises par l'Union. Cela ne

<sup>6</sup> C. BLUMANN, « Le Conseil en 2005 », *Annuaire de droit européen*, 2005, pp. 204 et suiv.

manque pas de surprendre lorsqu'on sait que ces perspectives sont complètement inconnues des traités constitutifs. Elles se sont substituées au budget annuel comme moment décisif. Autre élément intéressant, qui prouve au passage la grande adaptabilité des institutions de l'Union : ces PFP s'inscrivent dans des accords interinstitutionnels conclus par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, autre technique inconnue des traités originaires.

Ces accords interinstitutionnels en matière financière, qui remontent pour les premiers à 1988 et au lancement de la politique de cohésion, requièrent l'approbation de l'unanimité des Etats membres au sein du Conseil, ce qui rend leur adoption très délicate. Cette unanimité semble tenir au fait que les PFP comportent non seulement un volet dépenses, mais aussi ressources. Or, toute modification du système des ressources propres communautaires nécessite, selon l'article 269 CE, un accord unanime des Etats membres. Cela suppose donc de longues négociations entre les Etats membres dit contributeurs nets et ceux qui sont bénéficiaires nets. Négociations aussi entre les tenants de plus d'Europe et ceux qui se contentent volontiers d'une Europe minimale. La Commission a certes un pouvoir de proposition, mais, comme on se situe dans le domaine budgétaire et non législatif, son pouvoir de proposition est moins contraignant et elle ne peut peser de tout son poids comme dans d'autres secteurs de la vie de l'Union. Le Parlement européen doit lui aussi donner son accord. Or, il se trouve rarement en harmonie avec le Conseil sur les questions financières. Comme précédemment indiqué, il pousse systématiquement au renforcement des politiques communautaires, ce qui se traduit par des crédits en hausse. Ainsi s'explique que, à propos des dernières PFP, un accord politique se soit dégagé au sein du Conseil en décembre 2005, sous présidence britannique, mais que, à la suite d'un rejet du projet par le Parlement, il ait fallu attendre mai 2006 et la présidence autrichienne pour que l'accord définitif soit conclu. Au final, le document adopté se situe à mi-chemin du projet du Conseil et des exigences du Parlement européen.

Il reste que, malgré les difficultés politiques et procédurales, l'adoption de ces PFP s'opère moins difficilement que le budget annuel à l'époque « héroïque » de la guérilla budgétaire du début des années 1980 : soucieux de marquer son territoire et fort de sa récente élection au suffrage universel direct, le Parlement européen avait alors rejeté à plusieurs reprises les budgets présentés par le Conseil. Aujourd'hui, le vote annuel du budget se déroule sans incident majeur puisqu'il ne s'agit plus, le plus souvent, que de la traduction annuelle des PFP, elles-mêmes arrêtées pour cinq ou six ans.

Les traités constitutionnel et de Lisbonne consacrent et codifient cet instrument essentiel du financement de l'Union. Le projet issu de la Convention sur l'avenir de l'Union innovait considérablement puisque, soucieux de faciliter l'adoption de cet acte, il prévoyait que, dans l'avenir, ces PFP, rebaptisées au demeurant de manière plus phonétiquement agréable « cadre financier pluriannuel de l'Union », seraient adoptées à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Elles devaient au demeurant prendre la forme d'une loi européenne. Tout en conservant l'appellation de loi, la version finale de la Constitution revient au contraire au principe unanime. L'article 312 nouveau du TFUE issu du Traité de Lisbonne confirme la solution du Traité constitutionnel, tout en retenant la forme du règlement pour ce cadre financier. Néanmoins, est prévue une clause de passerelle qui permettrait de basculer dans le vote à la majorité qualifiée, si du moins le Conseil en décidait ainsi préalablement par un vote à l'unanimité...

Les dernières PFP, adoptées en mai 2006 concernant la période 2007-2013, représentent un volume financier d'environ 850 milliards d'euros, soit autour de 120 milliards d'euros par an en crédit de paiements. Cette somme correspond à environ un tiers du budget de l'État français. On est donc assez loin de l'idée de budget fédéral qu'évoque parfois avec regret ou envie un certain nombre d'observateurs. Sa capacité d'entraînement pour l'économie en général demeure donc limitée, encore plus si on rappelle que celui-là ne représente qu'un tout petit peu plus de 1 % du PIB de l'Union. Son impact réel est cependant supérieur à ce que laissent entendre ces chiffres bruts. En effet, la plupart des dépenses engagées sur la base de ce budget appartiennent à la catégorie des cofinancements, ce qui signifie que les Etats membres de leur côté contribuent aussi aux dépenses engagées. La masse financière totale d'une action est donc très supérieure aux seuls crédits émanant du budget communautaire et le plus apporté par l'Union peut donc, dans certains secteurs, se révéler décisif. Ainsi, chacun convient que les fonds de cohésion économique et sociale ont permis à un Etat comme l'Irlande de connaître une progression spectaculaire, lui donnant la possibilité d'atteindre des taux de croissance hors du commun et de se hisser jusqu'à la moyenne communautaire. Or, en chiffres bruts, ces crédits n'étaient pas énormes.

De plus, ce système de cofinancement, s'il s'applique pour la plupart des politiques communautaires, notamment pour la cohésion, ne joue pas pour toutes et notamment pas pour la PAC, du moins dans son premier pilier. Or, la PAC continue à représenter entre 40 et 45 % du budget communautaire total et également des PFP. La cohésion se situe autour de 35 %. Ces deux politiques représentent donc plus de 80 % des dépenses de l'Union. A côté de cela, les autres politiques paraissent moins bien dotées. La politique de coopération au développement ne reçoit ainsi que 5 % environ ; encore faut-il relever en l'espèce que, s'agissant du moins de la coopération dans le cadre des Conventions de Lomé-Cotonou, le financement provient du Fonds européen de développement (FED), lui-même alimenté par des contributions spécifiques des Etats membres. La recherche recueille pour sa part entre 3 et 4 %, les rémunérations des fonctionnaires environ 3-4 % et à peu près autant pour les réseaux transeuropéens.

La PAC et la cohésion constituent donc les deux majors en termes financiers. La PAC connaît en réalité une décrue lente mais régulière depuis le lancement de la cohésion en 1988. Elle atteignait alors plus de 65 % de ce budget. Depuis, le phénomène notable est la montée en puissance de la cohésion, qui devrait même dépasser la PAC avant la fin de la période 2007-2013. La cohésion jouit dans l'ensemble d'un *a priori* beaucoup plus favorable que la PAC. Ses crédits bénéficient aux régions défavorisées en général, notamment des nouveaux Etats membres. Il y a là le reflet d'une politique de solidarité et de redistribution difficilement contestable. Lorsque critique il y a, elle porte moins sur le principe de la cohésion que sur la répartition de l'effort entre les pays les plus riches ou sur une utilisation malhabile des crédits communautaires. La PAC en revanche se trouve toujours au centre de critiques « ontologiques ».

## LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

*Impact des réformes antérieures*

Si la PAC voit ses dotations diminuer, c'est en raison des profondes réformes qu'elle a subies<sup>7</sup>. La date charnière se situe en 1992, avec la réforme dite « Mac Sharry »<sup>8</sup> – du nom du Commissaire européen à l'agriculture de l'époque. A ce moment, il fut décidé que les prix des produits agricoles, jusque-là très élevés, seraient rapprochés de ceux pratiqués sur le marché mondial. Cette mesure eut comme principal effet de réduire tout à la fois le coût des mesures de soutien sur le plan interne et celui des restitutions (subventions) aux exportations. Automatiquement, le budget agricole s'en est trouvé allégé, mais moins qu'on aurait pu le penser puisque, pour éviter de trop graves pertes de revenus pour les agriculteurs, il fut décidé également de leur verser des aides dénommées paiement compensatoires ou diverses primes dans le secteur de l'élevage. Cet ensemble de mesures forma le premier pilier de la PAC et les actions relatives aux structures agricoles de même que le développement rural le second.

Les critiques à l'encontre de la PAC ne devaient pas pour autant cesser, car, malgré les bonnes intentions, les dépenses générées par les paiements compensatoires comme par les subventions aux exportations restaient importantes. De plus, survint la crise de la vache folle, qui devait jeter un opprobre général sur les mécanismes de la PAC : des mécanismes accusés de privilégier la production au détriment de toute autre considération et de sacrifier l'homme au profit du produit.

La réforme de 1999, encore appelée de l'agenda 2000<sup>9</sup>, commença à répondre à ces critiques, notamment en prévoyant une affectation plus importante de crédits au profit du développement rural, proche de la cohésion économique et sociale et dont, par conséquent, le bénéfice peut aller vers les régions ou les exploitations les moins aisées et non vers les plus riches, comme en est souvent accusé le premier pilier de la PAC.

Dans ce contexte, la grande réforme est bien celle de 2003, dite également réforme à mi-parcours<sup>10</sup>, parce que se situant à mi-chemin des PFP 2000-2006. Des mécanismes nouveaux et originaux sont alors mis en place<sup>11</sup>. En tout premier lieu, le régime dit du paiement unique découplé (RPU) : celui-là se substitue aux différents régimes d'aides directes mis en place dans les différents secteurs agricoles, notamment les paiements compensatoires dans le secteur des céréales et les primes dans celui de l'élevage. Il y a là l'ébauche d'une importante simplification, dans la mesure où ce régime a vocation à l'universalité. Provisoirement cependant et même pour des périodes relativement longues, les Etats membres peuvent maintenir le régime du couplage, en particulier en matière d'élevage bovin. Ce nouveau régime est dans une certaine mesure révolutionnaire, dans la mesure où les aides versées aux producteurs s'apparentent à un pur complément de revenu « découplé » de toute donnée relative à la production, aux surfaces cultivées ou à tout autre élément. Néanmoins et

<sup>7</sup> V. ADAM, *La Réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2001.

<sup>8</sup> C. BLUMANN, « La réforme de la PAC », *RTDE*, 1993, p. 247.

<sup>9</sup> COM (1997) 2000 final ; règlements du 17 mai 1999, *JOCE*, L 160, 26 juin 1999.

<sup>10</sup> V. ADAM, « Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique agricole commune », *RMCUE*, n° 475, fév. 2004, pp. 96 et suiv. ; D. BIANCHI, « La conditionnalité des paiements directs ou la responsabilité de l'agriculteur bénéficiaire de paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) », *RMCUE*, n° 475, fév. 2004, pp. 91 et suiv.

<sup>11</sup> Règlements du 29 sept. 2003, *JOUE*, L 170, 21 oct. 2003.



parce qu'il faut bien un certain nombre de données objectives pour lancer ce nouveau régime, le montant des aides sera calculé sur une moyenne des deux années ayant précédé la mise en place du nouveau régime.

Une autre importante innovation résultant de la réforme à mi-parcours consiste dans le mécanisme dit de la conditionnalité ou de l'éco-conditionnalité<sup>12</sup>. Déjà cette idée avait pointé en 1999, avec l'agenda 2000. L'idée qui l'inspire est de soumettre tous les versements effectués au profit des producteurs dans le cadre du premier pilier au respect de contraintes tenant à la protection de l'environnement. Cela permet à l'Union, sans dépenser un centime, d'amener les producteurs à des techniques ou pratiques culturales plus soucieuses de la protection de l'environnement ou des escapes naturels. Le non-respect de ces exigences peut conduire à une réduction substantielle des aides auxquelles ils peuvent prétendre au titre du premier pilier de la PAC. La réforme à mi-parcours étend ce dispositif à d'autres exigences que strictement environnementales, notamment la sécurité alimentaire ou le bien-être animal. De plus, est dressée de manière précise une liste des textes – règlements ou directives – dont le respect s'impose aux producteurs.

Le souci qualitatif, très présent dans la réforme à mi-parcours, explique une autre pièce importante du régime de 2003-2004 : la modulation. Une telle idée avait également vu le jour dans la réforme de l'agenda 2000, mais il s'agissait d'une modulation individuelle visant surtout à écrêter les financements reçus par les grosses exploitations et à faire varier le montant des aides en fonction d'un certain nombre de paramètres, tels la richesse de l'exploitation ou le nombre de travailleurs employés. Ce système avait d'ailleurs rencontré de grandes difficultés quant à sa mise en œuvre dans les Etats membres. La nouvelle modulation se veut d'une toute autre ampleur : elle consiste à ce que tous les paiements directs auxquels peut prétendre un producteur se voient réduits d'un certain pourcentage, de façon à financer, avec les crédits ainsi dégagés, des actions de nature structurelle. Ainsi devrait s'amorcer un processus de transfert des crédits liés aux OCM vers le développement rural, ce qui, à terme, devrait rendre la politique agricole plus présentable, notamment à l'égard de ses détracteurs, d'autant que ce transfert de fonds devrait représenter 5 % des crédits du premier pilier pour la période 2007-2012. D'ailleurs, en 2005, le second pilier de la PAC a connu une autonomisation croissante, avec la création du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER), qui se substitue au FEOGA section orientation.

### ***La PAC sous la présidence française***

Sept mois (20 novembre 2007) avant le début de la présidence française, la Commission avait adopté un important document de travail intitulé « Bilan de santé de la PAC »<sup>13</sup>. Il s'agissait d'ouvrir une discussion générale sur l'avenir de la PAC, compte tenu notamment des acquis de la réforme à mi-parcours et dans la perspective aussi de la grande réforme annoncée pour 2013. Ce document a suscité beaucoup de réflexions, notamment du Parlement européen qui, si le Traité de Lisbonne entre en vigueur, devrait voir ses pouvoirs en matière de PAC considérablement renforcés puisque s'y appliquera dans l'avenir la procédure de codécision. La Commission soulevait trois questions : l'extension du régime du paiement unique découplé (PRU), la révision de certains dispositifs de réduction de la production devenus en partie obsolètes du fait de la pénurie alimentaire mondiale et européenne s'étant dessinée dans le courant de 2007-2008 et, enfin, relever le défi du

<sup>12</sup> C. BLUMANN, « La réforme à mi-parcours de la PAC », *CDE*, mars-avr. 2004, pp. 297 et suiv.

<sup>13</sup> COM (2007) 722 final.

changement climatique, au travers de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des biocarburants.

La France a très tôt donné son aval à ces propositions, qui allaient assez grandement dans le sens des priorités de la présidence française. Les biocarburants, le changement climatique figuraient aussi dans les priorités concernant l'énergie et la protection de l'environnement. La France avait plaidé aussi dès le début de la crise alimentaire mondiale pour un desserrement des contraintes pesant sur les producteurs, de façon à pouvoir répondre à une demande accrue de produits agricoles tant à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur.

Après un an de réflexion, le Conseil « agricole » sous présidence française a entériné, le 20 novembre 2008, la plupart des conclusions et propositions du bilan de santé de la PAC<sup>14</sup>. Il devrait en résulter d'abord une généralisation progressive du régime du paiement unique découplé, avec une réduction des secteurs où ce régime ne s'applique pas encore. Pourront cependant rester couplés la prime à la vache allaitante versée dans le secteur de l'élevage bovin, ainsi que les primes aux ovins et aux caprins. La discussion a porté principalement sur l'extension de la modulation, soit le transfert des aides du premier pilier vers le second. La Commission, soutenue par les pays les plus libéraux (Royaume-Uni, Danemark), souhaitait porter ce transfert à 8 %. Le taux actuel de 5 % a été maintenu à la demande de la France, soutenue par l'Allemagne et l'Italie ; néanmoins, il devrait augmenter progressivement d'ici 2012 et les grandes exploitations qui reçoivent plus de 300 000 euros d'aides directes devront céder 4 % de plus pour des projets de développement rural.

Une autre grande évolution résulte de la suppression progressive du régime des quotas laitiers, qui devront avoir complètement disparu à l'horizon 2015. L'augmentation des quotas actuels devrait être d'environ 1 % par an. Néanmoins, le régime strict de pénalités pour dépassement du quota – le prélèvement supplémentaire de coresponsabilité – subsistera et sera même durci durant la période transitoire précédant la fin des quotas. Par ce biais, les producteurs seront incités à ne pas anticiper sur la réforme par une production exagérément importante. De même, le régime du gel des terres sera abrogé : il permettait, depuis la réforme de 1992, de réguler la production par rapport à l'estimation de la demande des consommateurs ; le taux annuel de jachère pouvait être modifié par le conseil sur proposition de la Commission – il était de 10 % avant la réforme annoncée.

Le régime de la conditionnalité est maintenu mais amélioré, en ce sens que certains textes dont le respect s'imposait aux producteurs mais qui paraissaient en partie dépassés ne figurent plus dans la liste des normes à respecter, mais inversement de nouvelles exigences – telle la gestion de l'eau – font leur apparition.

Apparaît aussi une nouvelle forme de modulation particulièrement prometteuse. Elle devrait permettre aux Etats membres, dans le cadre des enveloppes nationales de paiement unique découplés qu'ils reçoivent par secteur, avant de les distribuer aux producteurs et dans la limite de 10 % de ces enveloppes, d'affecter ces sommes à d'autres secteurs que ceux dont en principe elles relèvent. On peut ainsi envisager des transferts du secteur des céréales, qui est déjà largement bénéficiaire de la PAC et qui subit moins fortement les effets de la crise économique vers des secteurs plus défavorisés, notamment ceux de l'élevage, lesquels, au demeurant, sont plutôt concentrés dans des régions moins aisées ou moins développées. A

---

<sup>14</sup> Cf. le site Internet Europa Conseil, 19 nov. 2008.

une action de justice sociale s'ajouterait ainsi une action de nature territoriale allant une nouvelle fois dans le sens de la priorité grandissante accordée au deuxième pilier de la PAC. Les nouveaux Etats membres de l'Union – notamment les PECO – verront leur dotation globale augmenter dans le cadre du régime du paiement unique, de façon à donner son maximum d'effet à cette action de redéploiement des aides en faveur des secteurs agricoles moins favorisés.

Des mesures plus techniques devraient également être adoptées dans l'avenir comme celles prévoyant un soutien direct des Etats membres à des mesures d'assurance-récolte des producteurs contre des situations de crise ou le financement de fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales. Ces fonds de mutualisation devraient permettre aux agriculteurs affiliés de s'assurer contre les pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale et de percevoir, le cas échéant, des paiements compensatoires.

\* \*

\*

Il reste qu'il s'agit là d'un ensemble de mesures adoptées dans le prolongement de la réforme à mi-parcours de 2003. En revanche, la France ne semble pas être parvenue à convaincre ses partenaires de jeter les bases de la grande réforme à l'horizon 2013. En raison d'importantes divergences sur l'avenir de la PAC, la présidence française a échoué dans sa tentative de définir des bases consensuelles sur la future PAC de l'après-2013 et, du fait de l'opposition du Royaume-Uni, de la Suède et de la Lettonie, elle a dû se contenter, comme le veut la pratique, de simples Conclusions de la présidence et non de Conclusions du Conseil.

Lorsque l'échéance se présentera, il n'est pas certain que la PAC sorte sauve de l'épreuve. Compte tenu des nouveaux élargissements de l'Union à des Etats membres issus de l'ex-Yougoslavie ou à la Turquie, tous pays moins favorisés que la moyenne communautaire, l'effort de solidarité en leur faveur ira croissant et les crédits de la cohésion économique et sociale risquent de se voir sollicités beaucoup plus qu'aujourd'hui. Si on se souvient que l'accord sur les PFP 2007-2013 s'est avéré particulièrement difficile alors qu'il a été conclu dans une époque de relative prospérité économique, on peut craindre qu'il en aille tout autrement dans un contexte de crise. La PAC pourrait alors subir les conséquences de choix douloureux et pourrait devenir, selon les termes du ministre français de l'Agriculture, Michel Barnier, « *la variable d'ajustement du budget européen* ». La solution, imaginée par certains Etats membres en 1999, d'une renationalisation financière de la PAC – c'est-à-dire en réalité l'extension du régime du cofinancement au premier pilier – pourrait alors redevenir d'actualité.