

Le bilan de santé de la PAC : fin ou renouveau de la PAC ?

Gabrielle Rochdi

▶ **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Le bilan de santé de la PAC : fin ou renouveau de la PAC ?. Revue de l'Union européenne, 2009, 533, pp.663. halshs-02202563

HAL Id: halshs-02202563
https://shs.hal.science/halshs-02202563

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.

Le Bilan de santé de la PAC : fin ou renouveau 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

Résumé :

Arrêté politiquement le 20 novembre 2008, le Bilan de santé de la PAC poursuit l'œuvre engagée depuis 1992 en vue d'une régulation de l'agriculture européenne par les marchés en remplacement de l'intervention publique. Cette nouvelle étape aménage les corrections nécessaires pour la période 2009-2013 dans le prolongement de la réforme de 2003.

Que ce soit en matière de gestion des marchés (régimes d'intervention sur les marchés et de régulation de la production) ou en matière de soutien des revenus (régimes d'aides désormais découplées), les outils traditionnels de la PAC se trouvent donc une nouvelle fois réajustés suivant les priorités que l'Union européenne se donne pour l'agriculture et le développement rural.

Pourtant, il ressort du paquet de mesures adopté formellement en janvier 2009, des éléments d'infléchissements révélant la conscience qu'ont les Etats du caractère spécifique du secteur agricole, ceux-ci exprimant finalement quelque hésitation à laisser la loi du marché intégralement régir ce secteur.

Simple compromis de circonstances ou tendance de fond, on peut dès lors légitimement s'interroger sur la suite qui sera donnée à cet accord…

A l'heure où les circonstances politiques de l'Union européenne se précisent et alors que le débat budgétaire sur l'après 2013 va s'engager, la question est posée de savoir comment apprécier l'accord sur le Bilan de santé de la PAC conclu politiquement à la fin de l'année 2008 qui s'est vu traduit juridiquement par une série de textes adoptés le 19 janvier 2009[1].

Faut-il voir dans cet accord un simple temps intermédiaire d'adaptation pour la PAC tel qu'il avait été annoncé en 2003, ou faut-il y percevoir les prémices d'une évolution nouvelle et plutôt optimiste pour l'avenir de cette politique ? La réponse n'est pas aussi tranchée qu'il y paraît… De prime abord, l'accord politique du 20 novembre 2008 et les règlements qui l'ont formalisé viennent en effet confirmer un mouvement d'ampleur qui s'inscrit dans le cadre d'une redéfinition des responsabilités de l'Union européenne élargie au rang desquelles l'agriculture ne doit plus figurer en première position.

Pourtant, à bien y regarder, le Bilan de santé anime des pistes jusque là inexplorées qui supposent de maintenir la PAC dans son intégrité, quitte à remodeler ses fondements. Outre les adaptations d'ordre technique, le Bilan de santé de la PAC aurait donc offert une excellente opportunité de promouvoir par anticipation, le débat sur les objectifs et les priorités qui doivent guider l'action communautaire sur le plan agricole à l'horizon 2013.

En ce sens, cette nouvelle étape confirme que plus que tout autre domaine de l'action communautaire, la PAC reste encore aujourd'hui, et malgré les atteintes qui ont pu lui être

[1] Règl. (CE), Cons., n° 73/2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007 et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 ; Règl. (CE) Cons. n° 74/2009, portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ; Déc. (CE) Cons., 19 janv. 2009 modifiant la décision n° 2006/144/CE relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) : JOUE n° L 30, 31-01-2009.

portées depuis une quinzaine d'années un sujet politique par excellence au sein de l'Union européenne, encore largement tributaire du compromis passé entre les Etats suivant l'intérêt qu'ils portent au secteur agricole.

Toute la difficulté réside dans l'issue à donner à ce compromis, car si eue égard aux caractéristiques et au contraintes qui pèsent sur le secteur, l'agriculture est encore reconnue comme un secteur d'exception, là où les opinions divergent au sein de l'Union européenne, c'est sur le traitement qu'il convient de lui réserver[2].

Traduction de ce dilemme, l'accord sur le Bilan de santé de la PAC se partage donc en deux grilles de lecture : d'une part, il répond au processus engagé depuis 1992 visant à normaliser la PAC ; d'autre part, à l'instar des positions défendues par la France, il envisage un remodelage de cette politique lui offrant ainsi la cohérence et la légitimité nécessaires pour répondre à l'horizon agricole d'après 2013.

I – Le Bilan de santé de la PAC, nouvelle étape dans le processus de normalisation du modèle européen d'agriculture

Suivant les propositions formulées par la Commission européenne, l'accord sur le bilan de santé de la PAC achève le lent travail de normalisation de cette politique qui s'est amorcé dans un contexte de crise agricole[3]. Loin des principes fondateurs de la régulation publique par les instances communautaires, l'Union européenne vient consacrer la libéralisation de ce secteur que les pays anglo-saxons appellent de leurs vœux.

En interne, cette dérégulation s'est amorcée en 1992 avec l'introduction d'une logique de soutien par des aides directes en remplacement du soutien de la production par les prix[4]. Progressivement réduites, ces aides ont finalement été découplées dans la réforme de 2003[5]. De même, les techniques d'intervention sur les marchés ont été peu à peu affectées. Pour l'ensemble des secteurs de production, la baisse des prix a rendu l'intervention superflue. Ainsi, pour le secteur de la viande bovine, la réforme de 1999 va inaugurer le système de l'intervention sur les marchés limitée au seul de filet de sécurité[6].

En contrepartie, le développement rural s'est imposé en 1999 comme le second pilier de la PAC[7]. Depuis lors, chaque épisode de réforme touchant les mécanismes de marché sera l'occasion de renforcer ce deuxième pilier ; la plus belle illustration de cette mécanique étant l'introduction de la modulation obligatoire en 2003[8].

En externe, les NCM ont à leur tour pesé sur les règles de base de l'agriculture européenne. Il en va de la tarification des prélèvements aux importations suite à la signature des accords de Marrakech[9]. En conséquence, depuis 1995, les produits agricoles en

[2] T. Garcia- Azcárate, La PAC après son « bilan de santé », Rev. MCUE, n° 528, mai 2009.
[3] H. Delorme, La Politique agricole commune : anatomie d'une transformation, Presses de sciences Po, 2004.
[4] Règlements du Conseil, 30 juin 1992, n° 1765/92 et s. et 2066/92 et s. : JOCE L 215, 30 juil. 1992.
[5] Règlements du Conseil, 29 sept. 2003, n° 1782/2003 et s., JOUE L 270, 21 oct. 2003.
[6] Règlement du Conseil, n° 1254/99, 17 mai 1999, JOCE L 160, 26 juin 1999 p. 21.
[7] Règlement du Conseil, n° 1257/99, 17 mai 1999, JOCE L 160, 26 juil. 1999 p. 80.
[8] Article 10 du règlement du Conseil, n° 1782/2003, 29 sept. 2003 : préc.
[9] Accords du 15 avril 1994, mis en œuvre dans l'Union européenne sur la base du règlement (CE), Cons., n° 3290/94, 22 déc. 1994 : JOCE, 31 déc. 1994).

provenance de pays tiers sont importés dans l'Union européenne sur la base de simples droits de douane.

Les restitutions aux exportations n'ont également pas résisté à la pression de la concurrence internationale. L'accord conclu en décembre 2005, lors de la Conférence interministérielle de Hong-Kong signe quant à lui le démantèlement de toute aide aux exportations dans le cadre de l'OMC à l'horizon 2013[10].

Le règlement du 19 janvier 2009 vient parachever ce processus de marginalisation de la PAC en introduisant des mesures de restriction qui frappent le premier pilier lesquelles ne sont que partiellement compensées au titre du deuxième pilier.

A- Les mesures visant le premier pilier

S'agissant des soutiens directs, aux termes du règlement (CE) n° 73/2009[11], le système du paiement unique découplé se généralise à tous les secteurs. Seules, la prime à la vache allaitante et les primes ovines et caprines pourront restées couplées à leur niveau actuel pour les Etats membres qui le souhaitent, ce pour répondre aux mêmes préoccupations d'ordre spatial que celles qui avaient été développées en 2003.

Hormis ces deux hypothèses, le découplage total est donc appelé à se généraliser de façon progressive d'ici 2012, d'abord pour les aides à la production et ensuite pour les aides à la transformation. Au 1er janvier 2010, il vise les grandes cultures, le blé dur, l'huile d'olive et le houblon. Au 1er janvier 2012, il doit concerner le secteur bovin (sauf les vaches allaitantes), le riz, les fruits à coques, les semences, les protéagineux et les pommes de terre féculières, au 1er avril 2012, les aides à transformation des fourrages séchés et enfin, à compter du 1er juillet 2012 les aides à la transformation des pommes de terre féculières, du chanvre et de lin. Ce sont donc bien tous les secteurs de production qui seront découplés à l'avenir.

De même, pour une meilleure lisibilité et une plus grande rationalisation, le règlement préconise d'uniformiser les soutiens quant à leur mode de calcul. Désormais, l'accent est mis sur la régionalisation du régime de paiement unique (article 47 du règlement). Le système des références historiques étant devenu dépassé au fil du temps, les Etats - dont notamment la France - ayant opté pour ce système auront la faculté dès 2010, de mettre en place une aide identique à l'hectare à l'échelle de tout un territoire, régional ou national.

On s'achemine donc vers une convergence des aides directes. Suivant la même logique, les DPU-jachère disparaissent dès 2009 et deviennent des DPU normaux sur la base d'une valeur inchangée.

Aux termes de ce processus, s'il faut admettre que la logique de solidarité envers le monde agricole est préservée dans son principe, cette dernière devient radicalement différente de ce qu'elle présentait dans sa version première. Le régime actuel est désormais celui du soutien forfaitaire qui n'a plus rien à voir avec le soutien inconditionnel des années passées qui tenait compte de la situation du marché pour un secteur donné. Au lieu d'une orientation sectorielle des soutiens qui se voulaient par ailleurs systématiques, on s'achemine vers un

[10] Sixième Conférence ministérielle de l'OMC, Hong-Kong, 13-18 déc. 2005. Voir, *Les négociations à l'OMC : un regard d'ensemble après la Conférence de Hong-Kong*, N. Lermant et C. Sarrazin, Notes du Barreau de Bruxelles n° 306, avr. 2006.

[11] Préc.

système d'aide subordonné à des arbitrages en fonction des zones de production et de la situation économique de l'exploitation visée dont la pérennité n'est par ailleurs pas garantie[12].

En ce qui concerne la gestion des marchés, l'accord sur le bilan de santé de la PAC procède là encore à d'ultimes adaptations qui préparent à leur tour l'échéance prochaine du fonctionnement originel de la PAC.

Conformément à la décision prise en 2003 de supprimer les quotas laitiers au 1er avril 2015, l'accord de 2008 aménage un « atterrissage en douceur » de ces quotas. Concrètement, il est prévu un relèvement de 1 % chaque année entre les campagnes 2009/2010 et 2013/2014. L'Italie quant à elle est autorisée à augmenter ses quotas de 5 % dès la campagne 2009/2010. Enfin, un prélèvement de 50 % supérieur à la pénalité normale de dépassement sera appliqué aux agriculteurs qui dépasseraient leurs quotas de plus de 6 %.

Afin de vérifier l'état du marché d'ici la fin de la période, deux rapports sur le secteur doivent être présentés, l'un, en 2010 et l'autre 2012. Ces rapports devront faire le bilan de la situation, éventuellement procéder à l'ajustement des quotas.
De même, il est encore prévu que des mesures relevant de l'article 68 du nouveau règlement horizontal soient mises en œuvre pour accompagner la sortie des quotas laitiers (aides spécifiques à la production laitière en zone de montagne).

En ce qui concerne les mesures d'intervention proprement dites sur les marchés, s'agissant toujours du secteur laitier des mesures d'intervention sont maintenues afin de prévenir d'éventuelles difficultés du secteur liées à l'ouverture progressive des quotas. Pour autant, dans ce secteur, comme dans ceux où elle subsiste, l'intervention est très rigoureusement simplifiée de façon à ne pas freiner la capacité des producteurs à réagir d'eux-mêmes.

L'intervention dans le secteur de la viande de porc est quant à elle supprimée.

L'œuvre qui consiste à rogner progressivement les mécanismes de soutien des marchés se poursuit donc au point de n'en garder pour une majorité de secteurs que la seule portion congrue que l'on dénomme « filet de sécurité ». On assiste donc au fil des réformes à l'uniformisation des régimes d'intervention sur les marchés où chaque production se trouve désormais logée à la même enseigne d'une intervention exceptionnelle. De ce point de vue, l'accord sur le bilan de santé de la PAC s'aligne sur le régime de l'OCM unique mis en place en 2007 sur la base du règlement (CE) n° 1234/2007[13].

Dans le même ordre d'idée, hormis les dispositions sectorielles visant la gestion des marchés, le règlement (CE) n° 73/2009 prévoit également la suppression de l'obligation de retrait des terres arables, l'objectif étant de favoriser le potentiel de production dans un contexte de tensions sur les marchés.

---

[12] « *Les bénéficiaires (des soutiens) ne peuvent donc pas compter sur l'immuabilité des conditions d'octroi des aides et devraient se préparer à une éventuelle modification des régimes, notamment en fonction de l'évolution économique ou de la situation budgétaire*. » Extrait du considérant n° 26 du règlement (CE) n° 73/2009.

[13] Règl (CE) Conseil nº 1234/2007, 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») : JO L 299 du 16.11.2007.

Cela étant, aussi bien pour le gel des terres que pour les quotas laitiers, on peut relever que ces deux instruments ne visaient pas des dispositions fondatrices de la PAC. Bien au contraire, il s'agissait là de mesures qui s'étaient imposés en leur temps sur la base de circonstances s'inscrivant à contrecourant des prescriptions premières de la PAC. On mesure d'ailleurs là toute la capacité d'appropriation de la PAC, laquelle invite à l'optimisme pour l'avenir.

Pour terminer enfin sur le registre des mesures qui affectent le premier pilier de la PAC à l'issue du Bilan de santé, on constate que l'aide spécifique aux cultures énergétiques qui avait été introduite par le règlement (CE) n° 1782/2003 se trouve elle aussi supprimée. Cette suppression est motivée par l'idée suivant laquelle le secteur des bioénergies serait devenu un secteur économiquement compétitif : forte demande sur les marchés mondiaux et fixation de normes minimales d'introduction d'ici 2020 dans le bouquet énergétique. A la lecture des considérants du règlement (CE) n° 73/2009[14], on comprend notamment que le marché serait désormais suffisamment rémunérateur à lui seul, sans nécessiter l'aide communautaire.

B- Les mesures visant le deuxième pilier

Confirmant la démarche qui s'est engagée depuis 1999, pour contrebalancer l'érosion dont fait l'objet le premier pilier, l'accord sur le bilan de santé de la PAC adopte un certain nombre de mesures en faveur du développement rural. La plus remarquée est bien évidemment le renforcement de la modulation des aides.

Le nouveau règlement horizontal prévoit ainsi de poursuivre la baisse des aides directes relevant du premier pilier pour alimenter le développement rural. Suivant les dispositions arrêtées en 2003, les agriculteurs qui perçoivent un total d'aides directes d'un montant supérieur à 5 000 euros par an se voient déjà appliquer un taux de modulation obligatoire de 5 %. Ce taux est désormais porté à 10 % d'ici 2012. En outre, un élément de « progressivité » est introduit. Pour la tranche de paiements supérieurs à 300 000 euros par an, une réduction supplémentaire de 4 % sera appliquée dès 2009.

Il est prévu que les sommes ainsi prélevées pourront servir à financer 6 nouveaux défis identifiés dans le cadre du second pilier de la PAC : la lutte contre le changement climatique, les énergies renouvelables, la promotion des bioénergies, la gestion de l'eau, la préservation de la biodiversité et enfin, l'innovation dans les secteurs qui précèdent. Des mesures d'accompagnement du secteur laitier pourront également être financées à partir des fonds dégagés par l'augmentation de la modulation.

Afin d'encourager la prise en compte de ces « nouveaux défis » sans pour autant accroître la charge des budgets nationaux, le taux de cofinancement communautaire est porté à 75 %, et à 90 % dans les régions où le PIB est plus faible que dans le reste de l'UE (régions de convergence).

Toujours au titre du second pilier, on mentionnera encore que le plafond de l'aide à l'investissement pour les jeunes agriculteurs est relevé. De 55 000 euros actuellement, il sera porté à 70 000 euros.

[14] Considérant n° 42 du régl. (CE) n° 73/2009.

Aux termes du processus, les dispositions arrêtées au début de l'année 2009 suivent donc les grandes lignes de la réforme de la PAC entreprise depuis 1992. Mais si l'orientation vers le marché est confirmée, il n'en demeure pas moins que des éléments de résistance peuvent être décelés dans le Bilan de santé de la PAC. Ces éléments peuvent être tantôt considérés à titre transitoire comme le prix à payer d'un ultime compromis. Ils peuvent aussi être compris comme les nouveaux gardes fous jetant les bases d'une régulation rénovée pour l'agriculture de l'Union européenne du XXIème siècle.

II – Le Bilan de santé de la PAC, point d'ancrage pour une refondation de la PAC ?

Comparé aux autres temps de la réforme de la PAC, le Bilan de santé ne vise pas seulement à dépouiller la PAC de ses instruments traditionnels. Sous l'impulsion de la délégation française qui présidait les débats, cet accord entreprend une œuvre nouvelle de reconstruction du modèle agricole européen. Les résultats restent encore timides, mais ils n'en attestent pas moins d'une hésitation perceptible de la part des Etats européens à renoncer définitivement au système historique de régulation en commun de l'agriculture.

En l'occurrence, les circonstances des négociations de cet accord auront été favorables aux thèses de la présidence française qui n'a pas manqué de mettre en exergue les défis de l'agriculture du XXIème siècle : le défi alimentaire, le défi environnemental et le défi énergétique.

A – L'ambition affirmée d'un modèle agricole équilibré

Dans ses grandes lignes, le Bilan de santé de la PAC trace de nouvelles lignes de force pour l'agriculture européenne. A contrecourant des théories défendues par la Commission européenne qui préconise de réduire la PAC au seul pilier du développement rural[15], on s'oriente vers une configuration équilibrée dans laquelle le premier comme le second pilier l'un et l'autre redéfinis pour tenir compte des défis agricoles actuels, conserveraient leur légitimité.

1- Loin de répondre aux tentations libérales favorables à la suppression totale des régimes d'intervention sur les marchés, l'accord sur le Bilan de santé prévoit de maintenir ces derniers à un niveau *a minima*.

Même édulcorée, l'intervention dans le secteur laitier est ainsi maintenue.

Pour le beurre et le lait en poudre, les mécanismes d'intervention restent également en vigueur bien qu'ils soient plafonnés, respectivement à 30 000 tonnes et à 109 000 tonnes. Au-delà, c'est le régime de l'appel d'offre qui doit déterminer le prix d'intervention. Le stockage privé pour le beurre est maintenu mais il est supprimé pour les fromages sous dénomination d'origine protégée.

Pour les céréales, la France a obtenu le maintien du plafond de trois millions de tonnes d'achat public au prix garanti de 101,31 euros la tonne pour le blé tendre sur la période allant du 1er novembre au 31 mai. Au-delà de ce plafond, un système d'adjudication sera également mis en place.

[15] Assemblée nationale, Rapport d'information H. Gaymard n° 956, 11 juin 2008.

Pour le blé dur, le riz et le sorgho, l'intervention est maintenue, mais avec des seuils fixés à zéro (comme pour le maïs).

Ainsi, hormis le secteur de la viande de porc pour lequel l'intervention est supprimée, le Bilan de santé offre un dernier sursis aux instruments traditionnels de la PAC. Même s'ils subsistent à titre de filet de sécurité, ils fondent l'idée d'une présence légitime du premier pilier de cette politique.

2- Outre qu'il confirme la pertinence économique des instruments de gestion du marché, le règlement horizontal du 19 janvier 2009 vient également élargir le champ du premier pilier de la PAC à travers différents instruments, certains de création nouvelle, d'autres de création plus ancienne mais qui n'avaient guère connu de suite depuis 2003.

Il en va de la réorientation par les Etats membres des aides du premier pilier vers des secteurs, des zones ou des types de productions fragiles **:** les Etats pourront désormais les réorienter avec plus de latitude qu'auparavant[16].

Le système de l'enveloppe de flexibilité introduit en 2003, devient aussi plus souple à mettre en œuvre. Les fonds correspondants, à hauteur de 10 % de l'enveloppe nationale, ne doivent plus obligatoirement être utilisés dans les secteurs dont ils proviennent.

Suivant cette disposition, à partir de 2010, les Etats membres se voient reconnaître la faculté de mettre en place des aides ciblées sur des systèmes de production favorables à l'environnement ou participant à des démarches de qualité ou encore en faveur de productions particulières comme le lait, la viande bovine, le veau, la viande ovine et caprine ou encore le riz ou de territoires fragiles. Ces fonds pourront aussi servir à promouvoir des mesures de gestion des risques naturels, par le cofinancement de primes d'assurances climatiques ou par la mise en place de fonds de mutualisation pour faire face à d'éventuelles crises liées à des maladies animales ou végétales ou à des crises environnementales[17].

Les douze Etats ayant adhéré en 2004 et 2007 à l'Union européenne qui appliquent le RPUS (régime de paiement unique à la surface) sont également autorisés à disposer de cet instrument. Dans la mesure où ils ne bénéficient pas intégralement des paiements directs, ces Etats se voient allouer 90 millions d'euros pour qu'ils puissent appliquer l'article 68 dans des conditions d'équité vis-à-vis des agriculteurs des anciens Etats membres.

Par ces mécanismes, les gouvernements des Etats, au premier rang desquels, la France, ont donc obtenu la garantie du maintien d'un pilotage politique de l'agriculture européenne dans le cadre du premier pilier. Loin des préconisations de la Commission européenne, la PAC est donc promise pour ne pas se cantonner aux seules sphères du second pilier et aux incertitudes financières qui l'accompagnent.

Bien qu'elle s'appuie sur la configuration actuelle de la PAC, cette confirmation de chacun des deux piliers de la PAC dans leur mission, constitue l'annonce une situation inédite par rapport au passé où la politique des marchés a toujours primé sur la politique des structures agricoles. On garde à l'esprit que même à l'issue de la consécration du développement rural en tant que deuxième pilier de la PAC en 1999, le premier de la PAC était resté dominant dans le système, ce que les données budgétaires ont d'ailleurs largement étayé. Figure d'ultime concession aux revendications néolibérales pour certains, la stratégie arrêtée fin 2008 consiste donc à donner autant de portée à chacun des deux piliers de la PAC.

[16] Article 68 du règlement (CE) n° 73/2009.
[17] Article 70 et 71 du règlement (CE) n° 73/2009.

En ce sens, l'abandon programmé par l'exécutif communautaire du pilier consacré aux marchés agricoles ne serait donc toujours pas cautionné par les Etats.

Davantage encore, ce rééquilibrage de la PAC, que favorisent les mécanismes actuels de la modulation et de la conditionnalité vient donner une cohérence nouvelle à la PAC qui la place en mesure de répondre aux défis qui l'attendent.

B- Une ambition à confirmer

En dépit des ambitions qu'il recèle, un certains nombre d'incertitudes pèsent cependant sur l'accord du 20 novembre 2008. La question se pose en effet de savoir si la réflexion proposée par la France à vocation à se transformer ou si elle restera un simple épisode de simplification appelé à rester sans suite. C'est d'ailleurs ainsi que la Commission a envisagé l'exercice depuis son début, à savoir, une simple discussion pragmatique destinée à adapter le système sur le deuxième temps de la période 2007-2013.

Quelque part, on est amené à constater que la portée de l'accord sur le BSP n'est peut-être pas aussi forte que ce qu'il y paraît : seules des circonstances précises ont pu conduire à extrapoler le sens de cet accord.

Quant au contexte économique, la situation qui a présidé les négociations sur le Bilan de santé de la PAC a été celle de vives tensions sur les marchés agricoles ayant débouché à la fin de l'année 2007 et au début l'année 2008, sur des réductions drastiques de stocks, des situations de pénurie à l'échelle des marchés mondiaux et sur une extrême volatilité des prix[18]. Ironie de l'histoire, c'est donc au moment où le continent européen doit engager un débat de fond sur l'avenir de la PAC que les évènements la rappellent aux fondamentaux qui ont présidé à sa création : celle de l'autosuffisance et de la stabilité des marchés.

Quant au contexte politique, les débats sur le Bilan de santé de la PAC se sont déroulés en grande partie au second semestre de l'année 2008, alors que la France assurait la présidence de l'UE. Loin de présenter le Bilan de santé comme un simple accord technique défendu par l'exécutif bruxellois, la présidence française va s'exercer à pousser la discussion sur le sujet beaucoup plus sensible de l'avenir de la PAC. Or, le fait que la France, traditionnellement perçue comme un pays très attaché à la PAC prenne ainsi l'initiative de réfléchir à la reconstruction de cette politique, sans chercher à maintenir systématiquement les acquis, a pu être de nature à convaincre ses partenaires les plus réticents[19].

Hors du champ agricole, l'autre élément de nature à emporter l'adhésion d'une majorité d'Etats de l'Union européenne sera due au remarquable travail accompli au cours de son mandat à la présidence de l'Union européenne par la France sur bon nombre de dossiers sensibles (ratification du traité de Lisbonne, Paquet énergie-climat, politique européenne de défense, immigration)[20]. Perçues comme autant de victoires pour la construction communautaire plutôt frileuse ces dernières années, les débats agricoles sur la Bilan de santé de la PAC, présentés par ailleurs comme des débats techniques par la Commission européenne ne pouvaient venir ternir l'image de ces nombreuses avancées politiques.

[18] T. Garcia-Azcårate, La hausse des prix des céréales : quelle responsabilité pour la PAC ? Rev. MCUE, n° 520, juil.-août 2008 p ; 451.

[19] Lors de ses premiers contacts avec le monde agricole depuis sont élection à la Présidence de la République française, N. Sarkozy avait fait savoir qu'il envisageait de réformer la PAC. Discours prononcé à Rennes le 11 septembre 2007 au salon SPACE, Salon international de l'élevage.

[20] P. Boniface, Ph. Sueur (dir.,), Bilan de la présidence française de l'Union européenne, Les entretiens européens d'Enghien, fév. 2009.

S'ajoute à cela que les partenaires de la France, se voulaient à leur tour pleinement conscients que l'accord sur le Bilan de santé de la PAC devait peu les engager ; leur faculté d'agir sur chacune des dispositions que contient l'accord reste en effet préservée suivant la logique de subsidiarité désormais pleinement implantée dans le secteur agricole[21].

Par ailleurs, pour la majorité des Etats membres de l'Union européenne les vrais débats ont été programmés pour s'ouvrir plus tard, en l'occurrence, le débat budgétaire et le débat sur l'avenir des politiques communautaires dont précisément la PAC. Ces échéances cruciales qui appellent une signature politique sont appelées dans l'esprit de chacun à primer sur les discussions agricoles d'essence purement technique. Pour s'en convaincre, il suffit de mesurer l'incapacité de la présidence française à dégager un consensus final sur les conclusions du Conseil informel d'Annecy qui s'était tenu en marge des discussions sur le Bilan de santé de la PAC et qui avait été précisément consacré à l'avenir de la PAC. A l'issue de cette réunion, le Ministre français chargé de l'agriculture et de la pêche, en tant que président du Conseil, qui cherchait à faire consigner -par anticipation sur les discussions budgétaires-, les objectifs d'intérêts communs, auxquels la PAC devra répondre à l'avenir, tel que la sécurité alimentaire, les équilibres alimentaires mondiaux, les équilibres territoriaux ou encore la conciliation entre la performance économique et l'efficacité écologique ne parviendra pas à obtenir d'accord final, le Royaume-Uni, la Suède et la Lettonie ayant refusé de signer un texte commun.[22]

Dès lors si l'on prend acte de la portée relative de l'engagement donné par ses partenaires et du moindre intérêt pour la France quant au maintien de la PAC, puisqu'après 2013 les bénéfices qu'elle tire de cette politique devraient s'affaiblir, comment comprendre alors la stratégie suivie par la France à l'occasion des débats sur le Bilan de santé et quelle crédibilité faut-il accorder aux perspectives que ce dernier inspire ?

C'est sans nul doute sur le terrain politique qu'il faut apprécier le combat mené par la France en 2008. Le fait de poser quelques jalons dans un secteur aussi sensible que celui de l'agriculture européenne, pour lequel l'engagement français est reconnu, a pu constituer un véritable challenge pour l'administration française sur laquelle repose une forte pression dans le cadre des débats à venir en souvenir de la longueur et de la virulence des dernières négociations financières qui s'étaient révélées décevantes suite au « non » français et néerlandais à la ratification de la Constitution européenne.

Le défi est d'autant plus difficile à relever que sur le plan agricole, l'accord conclu en 2002 entre la France et l'Allemagne[23] qui sanctuarisait le budget agricole est venu par la même occasion freiner les débats qui auraient dû se tenir depuis cette date à propos de la PAC. Certains Etats de l'Union européenne attendent ainsi de faire valoir qu'après cette date les acquis de la PAC n'auront plus cours.

---

[21] Dans le traité de Lisbonne, l'application du principe de subsidiarité au secteur agricole se trouve pleinement consacré (article 4.2.d du nouveau traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : JOUE C 115).

[22] Réunion informelle des ministres de l'agriculture de l'Union européenne, Annecy, les 21, 22 et 23 septembre 2008 Les discussions ont été menées sur la base d'un document préparé par la présidence française intitulé « Comment préparer au mieux la PAC du futur ? ».

[23] Accord entre le Président de la République, M. Jacques Chirac, et le Chancelier allemand, M. Gerhardt Schröder, lesquels sont convenus, pour les perspectives financières 2007-2013, d'un plafonnement des dépenses agricoles à leur niveau de 2006, en contrepartie d'un engagement que la PAC demeurerait inchangée d'ici cette date. Entérinant ce compromis au Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002, les chefs d'Etat et de Gouvernement étaient parvenus à un accord sur le financement de l'élargissement.

Pour le moins, en freinant la poussée des thèses libérales, la France a aussi indéniablement cherché à gagner du temps, car en se mettant en retrait des dernières réformes, notamment quant à l'application du découplage sur son territoire, la France s'est placée en position de retard face à ses partenaires.

S'il est possible de déceler dans l'accord sur le Bilan de santé de la PAC, un nouvel ancrage pour l'agriculture européenne du XXIème siècle, il reste encore à confirmer très vite l'orientation prise. La Commission Barroso, qui devrait être reconduite[24] ne manquera pas quant à elle de retourner à la charge au moment où les échéances de l'Union européenne vont se préciser. Il appartiendra aux gouvernements des Etats de confirmer alors clairement leurs choix s'agissant du modèle d'agriculture qui doit s'imposer en Europe. Le cas échéant, le Bilan de santé de la PAC pourrait faire figure de simple pause et non d'infléchissement marquant dans le processus de démantèlement de la PAC.

Quelque soient les convictions de chacun à l'égard des orientations prises en 2008, au-delà des querelles partisanes intimement liées au jeu complexe des égoïsmes nationaux, décider du sort de la PAC se présente comme une responsabilité très lourde à porter pour les décideurs européens. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer le rôle historique joué par cette politique tout au long de la construction communautaire. Un mauvais coup porté à la PAC pourrait mettre en péril toute l'œuvre d'intégration européenne accomplie jusqu'alors.

A Poitiers, le 13 juillet 2009.

[24] Conseil européen, 18 et 19 juin 2009, Concl. de la présidence : « *Les chefs d'État ou de gouvernement se sont entendus à l'unanimité sur le nom de M. José Manuel DURÃO BARROSO, comme étant la personnalité qu'ils envisagent de de désigner en tant que président de la Commission européenne pour la période 2009-2014* ».