

## Réhabiliter le modèle agricole et rural européen. D'une PAC à une autre

Version préliminaire – mai 2007

### Pierre Boulanger

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris  
Chercheur au Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po (GEM)

### Mots clés

Politique agricole commune, développement rural, élargissement, budget européen

### Résumé

Le modèle agricole européen suit, depuis le Traité de Rome, un processus intégratif et évolutif qui est toutefois, à mainte reprise, allé à l'encontre des objectifs communautaires déclarés et des attentes du producteur/citoyen/consommateur/contribuable européen. La dernière réforme en date de la politique agricole commune (PAC) est en train d'être mise en place alors même que les évolutions du milieu rural européen comme des grandes données mondiales sont porteuses de changements structurels considérables. Malgré ses nombreux ajustements, la PAC est devenue un mécanisme distributif de plus en plus complexe et de moins en moins légitime, critiqué sur le plan économique, social, environnemental et territorial. L'Agenda 2000 a entrepris l'intégration des politiques agricole et rurale et entériné l'irréversibilité du découplage des aides agricoles, sous-tendant une volonté réelle de privilégier les lois du marché en soutenant les exploitants agricoles et la fourniture de biens publics et non plus les productions ou les prix. Ainsi, le budget européen, caractérisé par une inertie anachronique reflétant les considérations économiques, sociales et politiques passées, doit accompagner cette dynamique ambitieuse et reconsidérer ses priorités, notamment au regard de la Stratégie de Lisbonne. Pour ce faire, il convient de procéder à un renforcement quantitatif et qualitatif des mesures structurelles de développement rural, nécessitant une orientation plus marquée des fonds du 1<sup>er</sup> (mesures de marché et paiements directs) vers le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (mesures de développement rural). De même, l'Union européenne doit s'engager à mettre en place des instruments pertinents de régulation des marchés agricoles issus d'une articulation équilibrée entre espaces aussi bien privé et public que national/régional et communautaire. Le réexamen exhaustif des ressources et dépenses du budget européen prévu pour la période 2008-2009 associé à un diagnostic transparent de la PAC issu du « bilan de santé » de 2008 doivent permettre d'édifier la politique agricole et rurale commune de demain.

### Contacts

pierre.boulanger@sciences-po.org  
<http://gem.sciences-po.fr>

L'auteur a bénéficié d'une bourse de recherche Robert Schuman durant l'année universitaire 2005-2006

*Policy Paper* publié en juin 2007  
**Questions d'Europe n° 63**

**FONDATION ROBERT SCHUMAN**

29, bd Raspail - F-75007 Paris – Tél. : +33. (0)1.53.63.83.00 - Fax : +33. (0)1.53.63.83.01  
Rond-Point Schuman 6 - B-1040 Bruxelles – Tél. : +32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

## Réhabiliter le modèle agricole et rural européen. *D'une PAC à une autre*<sup>1</sup>

Le secteur agricole possède des fonctions marchandes et non-marchandes dont les spécificités tendent à légitimer une intervention publique appropriée. En effet, les effets croisés des défaillances de marchés (aussi bien du côté de l'offre que de la demande), l'existence d'externalités (aussi bien positives telles la santé ou l'aménagement du territoire que négatives au travers des pollutions ou de l'épuisement de certaines ressources naturelles) et la récurrence de crises sectorielles conduisent à un besoin de régulation des marchés agricoles. Historiquement, s'est développée l'idée d'organisation des marchés par des politiques agricoles nationales et communautaire<sup>2</sup> : politiques dont les implications systémiques induisent un arbitrage *coûts-bénéfices* délicat et un besoin intrinsèque d'évaluation rigoureuse de l'action publique (Boulanger, 2005a).

Dans une optique internationaliste, toutes les politiques agricoles doivent aujourd'hui repenser tant leurs objectifs que leurs instruments. Réhabiliter l'interventionnisme agricole est un défi majeur auquel l'Union européenne (UE) doit faire face. En effet, si la Politique agricole commune (PAC) est une composante fondamentale de l'intégration européenne, comment l'adapter aux réalités économiques, sociales, territoriales et environnementales qui caractérisent l'Europe et le monde d'aujourd'hui ?

Cet article s'intéressera, dans un premier temps, aux évolutions des mécanismes de la PAC depuis son instauration. Ce processus dynamique a conduit, sous la pression de contraintes externes et internes, à l'adoption de l'Agenda 2000. Après avoir décrit ses principes fondamentaux ainsi que ceux de la réforme de 2003, l'hétérogénéité du tissu agricole et rural européen au regard des deux derniers élargissements sera brièvement abordé. Il en découlera l'importance des mesures de développement rural et l'utilité que revêt le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. Toutefois, l'inertie du budget européen générée par le poids des dépenses de marché et des paiements directs (1<sup>er</sup> pilier) et des intérêts divergents intra-communautaires et inter-institutionnels nous poussera à détailler les tensions budgétaires ceignant la PAC. Enfin, il convient d'offrir des éléments de réflexion d'un modèle agricole et rural européen résolument moderne et solidaire, plus efficient et équitable que celui prévalant actuellement.

### **1. D'une culture du productivisme à celle de l'individu et des territoires**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, des faiblesses et disparités accablantes caractérisent les structures et processus de production d'une Europe ravagée. Malgré une population active et une surface agricoles élevées, l'agriculture européenne est loin de couvrir les besoins de la collectivité. Après l'acier et le charbon, la réalisation d'un marché commun agricole apparaît alors comme l'étape primordiale d'un projet ambitieux d'intégration européenne. Sans définir les mécanismes et instruments de la PAC, si ce n'est une organisation commune de marchés et des dispositions financières, le Traité de Rome énonce les objectifs qu'une telle politique se fixe : accroissement de la productivité de l'agriculture, assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole, stabilisation des marchés, sécurité des approvisionnements, assurance de prix raisonnables aux consommateurs. Ces objectifs de politiques nationales s'inscrivent désormais dans un cadre communautaire offrant à la PAC un soutien fort de la part de l'opinion publique. Cette dernière ayant connu peu de temps auparavant les tickets de rationnement alimentaire approuve cette perspective : un modèle européen basé sur une agriculture de type familial protégée de la concurrence mondiale. Ce soutien est d'autant plus marqué que dans une Europe caractérisée par une ruralité prégnante, les

---

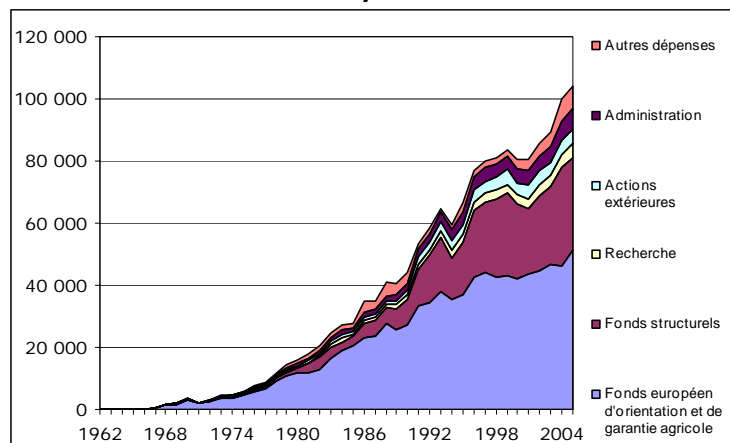
<sup>1</sup> L'auteur souhaite remercier Messieurs Alain Lancelot, Patrick Messerlin et Thierry Chopin pour leurs relectures bienveillantes.

<sup>2</sup> Pour une analyse théorique et historique des raisons et modalités d'intervention des pouvoirs publics dans le secteur agricole, cf. Butault (2003).

agriculteurs représentant un cinquième de la population active (taux comparable à celui de certains nouveaux Etats membres (NEM) européens).

Depuis l'adoption de ses principes généraux à la Conférence de Stresa (1958) et sa mise en place effective (1962), la PAC a connu deux décennies de succès accompagnées néanmoins d'ajustements des mécanismes européens et nationaux. Il est communément admis que la PAC constitue dans un premier temps un système efficace de gestion et prévention des crises permettant une spectaculaire modernisation des exploitations agricoles. Mais la décennie 80 met en lumière des problèmes structurels que la PAC n'a pu résorber : le rattrapage des revenus agricoles par rapport à ceux des autres secteurs reste en deçà des attentes et de fortes disparités territoriales et macroéconomiques persistent. Si l'objectif d'autosuffisance alimentaire a été rapidement atteint, l'Europe passe d'une situation déficitaire à une situation excédentaire induisant des stocks devant être détruits ou exportés au moyen de subventions<sup>3</sup>. Des mesures sont mises en place ou renforcées afin de limiter la production (quotas, taxes de co-responsabilité, incitation au gel des terres, etc.). Les dépenses de la PAC vont alors connaître une forte croissance absorbant plus des deux tiers du budget européen sur cette période (voir figure 1). Des prix garantis trop élevés tandis que l'agriculture européenne devient intensive n'incitent pas les exploitants agricoles à réduire leurs productions ni à considérer des critères environnementaux ou qualitatifs dans leurs processus de production. Durant cette période s'amorce une dégradation continue de l'image de la PAC auprès de l'opinion publique (Rencki, 2005) tandis qu'une transformation majeure devient inéluctable.

**Figure 1.**  
**Evolution des dépenses inscrites au budget européen**  
*millions d'euros, période 1962-2005*



Source : Commission européenne, 2006a ; arrangements de l'auteur.

La logique actuelle de la PAC repose sur la réforme de 1992, dite réforme *Mc Sharry* du nom du Commissaire européen de l'époque en charge de l'agriculture. Son principe est élémentaire : accompagner la baisse des prix garantis par la mise en place d'un système de paiements directs compensatoires permettant d'assurer une stabilité du revenu agricole. L'objectif est d'accroître la compétitivité de l'agriculture européenne tout en

<sup>3</sup> Des subventions à l'exportation permettent d'exporter les surplus communautaires et rendre les produits européens plus compétitifs sur des marchés tiers, en payant aux producteurs la différence entre un prix européen artificiellement élevé et un prix mondial plus faible. Aujourd'hui, l'UE est le plus gros payeur de ces subventions agricoles à l'exportation avec près de 90% du total notifié à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), loin devant la Suisse (4,3%), la Norvège ou les Etats-Unis (1,5%). En août 2004, les pays membres de l'OMC se sont engagés à éliminer ces subventions, ainsi que les mesures pouvant avoir un effet similaire (privilégiées par les partenaires commerciaux européens), comme les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire ou les entreprises commerciales d'Etat. La Ministérielle de l'OMC à Hong Kong a confirmé ces engagements, et a retenu 2013 comme date finale de mise en oeuvre. Cependant, ces dispositions, pour être appliquées, exigent un accord sur tous les autres sujets (agriculture, industrie et services) en cours de négociation à l'OMC. Elles sont donc conditionnées au succès du Cycle de Doha (Boulanger, 2005b).

permettant un rapprochement des prix européens et mondiaux. La réforme a pour fin ultime la compatibilité du système de soutien agricole européen avec la conclusion des négociations commerciales multilatérales engagées en 1986. En témoignent les Accords de Blair House entre l'UE et les Etats-Unis quelques mois après la réforme (novembre 1992 et décembre 1993) débloquent les négociations internationales sur l'agriculture et préfigurant les termes finals de l'Accord agricole du Cycle d'Uruguay, premier consensus multilatéral régulant le commerce international des produits agricoles et, de fait, la définition des politiques agricoles. De plus, une clause de paix courant jusqu'en 2003 exclut toute remise en cause des subventions compensatoires (et permanentes) européennes. En mars 1999, la réforme adoptée au Sommet de Berlin confirme le tournant amorcé en 1992, l'intégrant dans un cadre d'action réglementaire cohérent avec un élargissement de l'UE.

## 2. Les nécessaires Agenda 2000 et réforme de 2003

L'Agenda 2000 se révèle nécessaire, bien que non suffisant, pour concilier les politiques européennes aux perspectives d'élargissement européen et d'un nouveau Cycle de libéralisation internationale à l'OMC<sup>4</sup>, ainsi que pour réconcilier le modèle agricole européen aux attentes du producteur/citoyen/consommateur/contribuable. Dans le but d'améliorer la compétitivité-prix réelle des produits agricoles européens, l'Agenda continue la politique de diminution progressive des prix garantis moyennant un accroissement des paiements directs, renforçant de la sorte l'orientation de l'agriculture vers le marché. Il introduit en outre une dichotomie des subventions agricoles en favorisant, parallèlement aux aides directes et de soutien des marchés (1<sup>er</sup> pilier), des objectifs de développement rural (2<sup>ème</sup> pilier) consacrant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. En effet, l'agriculture ne remplit pas seulement une fonction de fourniture de biens alimentaires. Elle accomplit aussi, dans une approche normative, des fonctions liées à l'environnement et aux ressources naturelles, au développement rural et à l'aménagement territorial, ainsi qu'à la sécurité alimentaire nationale des ménages et des produits. Ces fonctions, pour lesquelles des défaillances de marché existent, tendent à légitimer une intervention publique accompagnant la libéralisation des marchés et les ajustements structurels qui en résultent.

Faisant suite au réexamen à mi-parcours de l'accord de Berlin, une nouvelle réforme de la PAC est adoptée en juin 2003<sup>5</sup>. Lorsque le soutien n'est plus lié au type et au volume de production, les choix de production sont orientés vers le marché à travers des considérations économiques et agronomiques. Ainsi, cette réforme instaure un découplage des aides à la production au travers des droits à paiement unique (DPU). Ils attribuent à leurs détenteurs une rétribution annuelle quelle que soit la production effective, basée sur les paiements directs versés durant la période 2000-2002 (période historique arrêtée). Les EM peuvent, dans une certaine limite, maintenir une partie des paiements sous forme couplée ainsi que décider l'année d'entrée en vigueur (au plus tard en 2007) ou l'évolution dans le temps et l'espace de la valeur unitaire des DPU. Ces derniers peuvent demeurer historiques (figeant ainsi la distribution passée des paiements directs objets du découplage ; système adopté par la France, l'Espagne ou l'Italie) ou prendre une forme régionale dans laquelle la valeur unitaire des DPU est identique pour l'ensemble des détenteurs de terres admissibles au sein d'une région (permettant une redistribution intra-régionale des paiements directs pour les pays de l'exUE-15 et système obligatoire pour les NEM). Des systèmes hybrides se sont développés dans lesquels la valeur unitaire des DPU est le résultat d'une composante historique et d'une composante régionale. Ces systèmes peuvent être statiques (la valeur unitaire des DPU n'évolue pas dans le temps ; système adopté par la Suède, le Danemark ou l'Irlande du Nord en tant qu'entité régionale) ou dynamiques (la valeur unitaire des DPU converge vers un montant identique au terme d'une période de transition, système adopté par

<sup>4</sup> Afin de situer les enjeux de la libéralisation des marchés agricoles dans le Cycle de Doha, cf. Messerlin (2005).

<sup>5</sup> Pour une analyse approfondie du contenu et des effets escomptés de la Réforme de 2003, cf. Commission européenne (2003, 2005) et OCDE (2004).

l'Allemagne, l'Angleterre en tant qu'entité régionale ou la Finlande). Au delà d'une franchise de 5000 euros par exploitation, une réduction linéaire et obligatoire des paiements directs doit permettre de transférer des fonds du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. Le pourcentage d'aides réorientées ou modulées, est fixé à 3% en 2005, 4% en 2006 puis 5% de 2007 à 2013, dégageant alors annuellement 1,2 milliard d'euros pour financer les mesures de développement rural, dont 270 millions d'euros en France (Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2003). Le versement des aides directes (sous forme découplées ou non) devient progressivement mais obligatoirement conditionné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale. Les bénéficiaires d'aides agricoles s'engagent également au respect de « bonnes pratiques agricoles » à savoir le maintien des terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes.

### 3. Les corollaires structurels de l'élargissement

L'adhésion de 10 NEM en 2004, de la Bulgarie et la Roumanie en 2007 a marqué un tournant dans la construction européenne, particulièrement du point de vue de la définition des politiques communes, et en premier lieu de la politique agricole. Comme annoncé préalablement, l'Agenda 2000 s'inscrit dans la perspective d'une UE élargie à 25 puis à 27 membres. En 2004 et 2007, 7,4 millions d'emplois dans le secteur « agriculture, sylviculture, chasse et pêche » se sont ajoutés aux 6,5 millions déjà présents. La surface agricole utilisée de l'UE s'est alors accrue de plus de 40%, mais l'accroissement de la valeur ajoutée du secteur agricole européen a été inférieur à 11%. Ces indicateurs soulignent à la fois le fort potentiel productif des NEM et leur retard de développement dans un marché commun regroupant près d'un demi milliard de consommateurs. Les productivités du travail et de la terre des NEM sont nettement inférieures à celles de l'ex-UE15. Bien que chaque NEM possède ses spécificités, leurs exploitations agricoles sont essentiellement familiales (à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie). Leurs secteurs agricoles sont caractérisés par un dualisme structurel, à savoir la coexistence de nombreuses micro-exploitations de semi-subsistance et de grandes exploitations individuelles à productions extensives. Le développement d'une catégorie d'exploitations professionnelles intermédiaires constitue un véritable enjeu de développement agricole pour ces pays. La réduction du chômage agricole déguisé, accompagnée d'un exode rural maîtrisé, constitue également un défi majeur. Ainsi, les mesures de développement rural associées aux actions structurelles (enseignement, formation professionnelle, politiques intégrées de développement économique, d'infrastructures, de sécurité sociale, de logements, etc.) sont d'importance capitale pour les NEM dont les besoins ruraux tant économiques que sociaux sont d'ampleur et de nature différentes de ceux de l'ex-UE15 (Pouliquen, 2001).

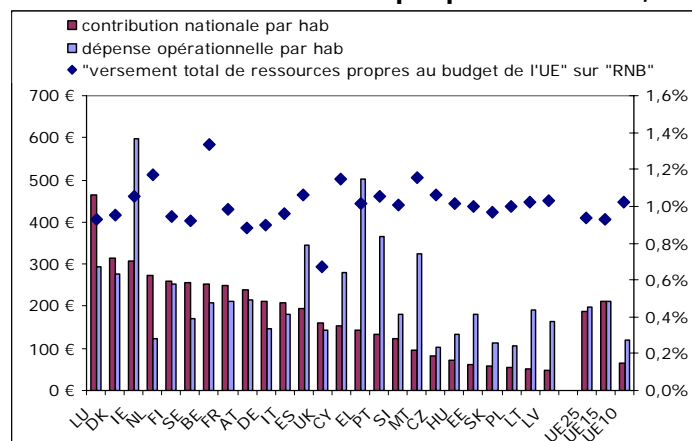
L'Agenda 2000 rompt avec la conception de solidarité immédiate qui avait prévalu lors des précédents élargissements et instaure une intégration progressive des NEM à la PAC. Compte tenu du plafonnement des aides directes agricoles décidé lors du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 (voir *infra*), un équilibre financier fragile a été trouvé permettant un accroissement progressif des paiements directs aux exploitants des NEM. Ce système de soutien direct risquent toutefois de contribuer à un certain immobilisme économique en augmentant artificiellement la rentabilité des petites exploitations agricoles. Le programme SAPARD, accompagnant l'intégration des NEM, leurs a permis de mettre en œuvre des mesures de développement rural, désormais relayé par le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. La complémentarité des mesures et crédits alloués à la politique agricole et à la politique régionale est essentielle pour les NEM. Des mesures structurelles financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont sensées accélérer le rattrapage économique et soutenir la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles tout en promouvant le concept de multifonctionnalité de l'agriculture. Il s'agit notamment d'accélérer les investissements créateurs d'emplois extra-agricoles dans les régions rurales permettant d'absorber la main d'œuvre agricole

excédentaire (Rencki, 2005). Si les mesures de soutien aux marchés s'appliquent dès l'adhésion, les taux permettant le calcul des paiements directs convergeront vers ceux de l'ex-UE15 au cours d'une phase de transition (*phasing-in period*)<sup>6</sup>. A l'exception de la Slovénie et de Malte qui appliquent depuis leur adhésion le système commun des DPU, il sera mis en oeuvre progressivement dans les NEM selon un régime simplifié de paiement unique à la surface (RPUS), basé sur un modèle régional (voir *supra*). La modulation et la discipline financière ne s'appliqueront pas aux NEM tant que les paiements directs n'auront pas atteint le niveau commun, à savoir en 2013 (en 2016 pour la Bulgarie et la Roumanie).

#### 4. Quel budget pour quelle Europe ?

L'adoption d'un cadre financier pour la période financière 2007-2013 a fait l'objet d'après négociations entre EM et également entre institutions européennes<sup>7</sup>. En effet, l'équité des contributions nationales et des dépenses communautaires entre EM ainsi que le volume total du budget et son utilisation ont été au cœur des négociations d'une UE élargie. De par son poids dans le budget européen (voir figure 1) et sa fonction intégrative, la définition de la PAC est fondamentale dans la construction d'un consensus budgétaire.

**Figure 2.**  
**Contributions nationales et dépenses opérationnelles par habitant, euros, 2005**  
**Versement total de ressources propres sur RNB, %, 2005**



Source : Eurostat, Commission européenne, 2006b ; calculs de l'auteur.

Les ressources propres de l'Union européenne sont distinguées selon deux critères. Les ressources dites traditionnelles (13,9% du total des ressources propres en 2005), correspondent à des recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires et reversées par les EM (prélèvements agricoles et tarif douanier extérieur commun). La majorité des ressources propres (86,1% en 2005), est perçue sous forme de contributions nationales fonction de la richesse du pays (prélèvement sur la TVA et sur le RNB). Le plafond des ressources propres correspond à 1,31% du RNB de l'UE pour les crédits d'engagement et à 1,24% du RNB de l'UE pour les crédits de paiement. Ces arrangements suivent l'objectif général d'équité du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) en vertu duquel aucun EM ne doit supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative. En 2005, le niveau effectif de versement des EM au budget européen (total des ressources propres) représente 0,93% du RNB européen (voir figure 2). Les rapports nationaux du versement total de ressources propres sur le

<sup>6</sup> Durant cette période, des paiements directs nationaux peuvent être mis en place afin de combler les différences de soutien prévalent entre les NEM et ceux de l'ex-UE15.

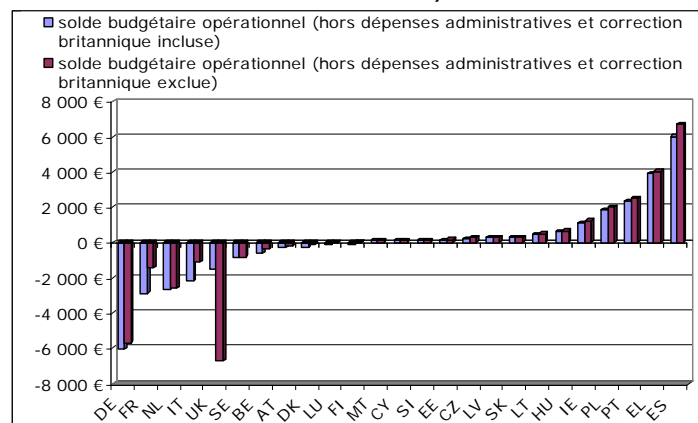
<sup>7</sup> Les perspectives financières pour 2007-2013 définissent des montants maximaux (plafonds) en crédit d'engagement par grandes catégories de dépenses (rubriques) pour la période concernée.



RNB oscillent entre 0,67% pour le Royaume-Uni et 1,34% pour la Belgique. Il est intéressant de souligner l'écart entre le rapport global des 10 NEM (1,02%) et celui des 15 EM pre-élargissement (légèrement inférieur à 0,93%). Le ratio entre dépense opérationnelle<sup>8</sup> et contribution nationale<sup>9</sup> par habitant est également très variable entre les 10 NEM (1,91) et ceux l'ex-UE15 (1,00), mais également au sein même de l'ex-UE15 de par les priorités structurelles régionales passés comme l'illustre l'écart existant entre le ratio d'une part des Pays-Bas (0,45) ou de l'Allemagne (0,70), d'autre part de la Grèce (3,48) ou du Portugal (2,72).

Lors de négociations budgétaires, les EM ont tendance à recourir à une approche biaisée *coûts-bénéfices* en termes de flux financiers. Toutefois cette démarche purement comptable, basée sur le calcul de soldes nets, ne considère pas les nombreux avantages autres que pécuniaires des politiques communes (marché intérieur, intégration économique et monétaire, composante politique et sécuritaire, etc.). Il existe différentes méthodes de calcul de ces soldes nets, celle retenue par la Commission mesure la différence entre les dépenses opérationnelles par EM et leurs contributions *ajustées* au budget européen<sup>10</sup>. Les pays de l'ex-UE15 sont contributeurs nets (l'Allemagne étant de loin le principal) à l'exception de l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, principaux bénéficiaires des fonds structurels régionaux. Ces quatre derniers pays verront dans les prochaines années leurs soldes budgétaires diminuer, de par une réorientation des fonds vers les NEM, tous bénéficiaires nets en 2005<sup>11</sup> (voir figure 3).

**Figure 3.**  
**Soldes budgétaires opérationnels, avec et sans correction britannique**  
*millions d'euros, 2005*



Source : Commission européenne, 2006b ; calculs de l'auteur.

Le principe de solidarité financière entre EM est une composante fondamentale du budget européen et donc du financement de la PAC (indépendamment des spécialisations

<sup>8</sup> Les dépenses opérationnelles excluent les dépenses administratives (rubrique 5) car ces dernières financent essentiellement le fonctionnement des institutions européennes et leur personnel : la Commission, le Parlement, le Conseil, la Cour de Justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions, la Médiateur et le Contrôleur européen de la protection des données. A ce titre, le premier pays bénéficiaire est bien évidemment la Belgique suivi dans une moindre mesure par le Luxembourg et la France.

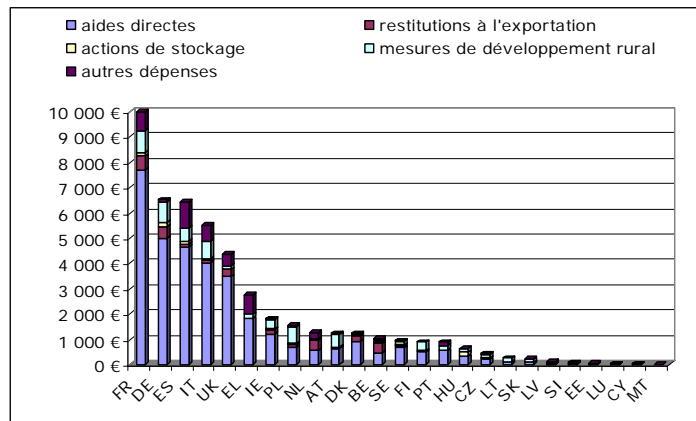
<sup>9</sup> Comme énoncé précédemment, les contributions nationales ne prennent pas en compte les ressources propres traditionnelles (droits de douane, droits agricoles et « cotisation sucre ») car elles sont issues de l'application de politiques communautaires (PAC et Union douanière) et ne sont pas, de ce fait, considérées comme des contributions nationales mais comme des recettes communautaires.

<sup>10</sup> Les contributions nationales *ajustées* (i.e. excluant les ressources propres traditionnelles) ne considèrent pas les contributions nationales effectives mais la part de chaque EM dans le total des contributions nationales. Le total des contributions nationales est ainsi ajusté afin que le solde net européen (différence entre somme des contributions nationales et somme des dépenses opérationnelles) soit nul.

<sup>11</sup> A noter qu'un mécanisme de compensation a dû être trouvé afin que quatre NEM (Chypre, Malte, République tchèque et Slovaquie) ne soient pas des contributeurs nets dès 2004 de par le décalage comptable entre le versement des contributions nationales et les dépenses communautaires, pour un montant total de près d'un milliard d'euro (Muller, 2005).

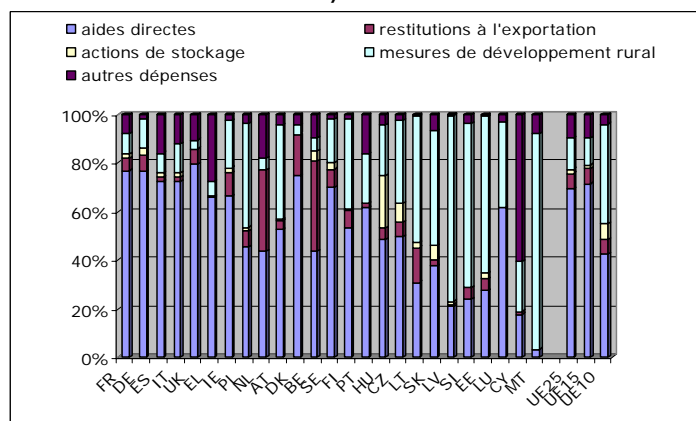
agricoles nationales). Or la décision de corriger l'écart entre la participation britannique au budget européen et le montant des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni, prise lors du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984), a compromis sa véracité. Sa justification structurelle de l'époque -les trois quarts du budget étaient alors consacrés à la PAC tandis que le Royaume Uni, dont la richesse relative était nettement inférieure à celle d'aujourd'hui, bénéficiait relativement peu de cette politique -est désormais vaine. Dès lors, l'Allemagne a obtenu un rabais sur le rabais, à savoir un abattement sur le financement du chèque britannique en 1984, approfondi en 1999 tout en étant également accordé aux Pays-Bas, à la Suède et l'Autriche. Ainsi, en 2005, la France et l'Italie ont financé près de la moitié de ce chèque, soit respectivement, 1,4 milliard d'euros (27,57% du rabais total) et 1,1 milliard d'euros (21,37% du rabais total)<sup>12</sup>. En s'intéressant aux dépenses de la PAC ventilées par pays, il s'avère que cinq d'entre eux (France, Allemagne, Espagne, Italie et Royaume Uni) captent plus des deux tiers du total tandis que la France seule en canalise 20,64% d'où son intérêt offensif au maintien de la distribution actuelle (voir figures 4).

**Figure 4a.**  
Dépenses de la PAC ventilées par pays et type d'aide  
millions d'euros, 2005



Source : Commission européenne, 2006b ; arrangements de l'auteur.

**Figure 4b.**  
Dépenses de la PAC ventilées par pays et type d'aide  
%, 2005



Source : Commission européenne, 2006b ; arrangements de l'auteur.

<sup>12</sup> Afin de mettre en perspective l'importance du chèque britannique, la figure 3 illustre les effets distributifs que ce dernier a sur les soldes budgétaires opérationnels. Cette simulation consiste à extraire des contributions nationales théoriques, utilisées dans le calcul des soldes budgétaires opérationnels, la correction britannique versée. Elle est, par conséquent, présentée à titre purement indicatif.



Lors du Conseil européen de Bruxelles (décembre 2005), un compromis minimaliste a été trouvé entre les chefs d'Etat et de gouvernement européens pour la période financière 2007-2013. Cet accord prévoit une réduction progressive du chèque britannique dans une limite de 10,5 milliards d'euros au cours de cette période (en 2005, le chèque britannique s'est élevé à 5,2 milliards d'euros)<sup>13</sup>. En contrepartie de cette concession, « *un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume Uni* » est prévu pour 2008-2009. Si les dépenses de la PAC sont gelées jusqu'en 2013, ce réexamen, non bloqué par les pays ayant un intérêt offensif au maintien des flux financiers de la PAC, France en tête, est une opportunité remarquable d'offrir une évaluation rigoureuse et transparente des politiques communautaires<sup>14</sup>.

**Tableau 1.**  
**Perspectives financières 2007-2013**  
**Conservation et gestion des ressources naturelles (Rubrique 2)**  
**crédits d'engagement, millions d'euros, prix de 2004**

Années	Dépenses de marché et paiements directs (millions d'euros)	Autres (dont mesures de développement rural) (millions d'euros)	Total Rubrique 2 (millions d'euros)	Part de la rubrique 2 sur le total des crédits d'engagement (%)
2007	43 120	11 865	54 985	45,55%
2008	42 697	11 625	54 322	44,72%
2009	42 279	11 387	53 666	43,79%
2010	41 864	11 171	53 035	43,13%
2011	41 453	10 947	52 400	42,26%
2012	41 047	10 728	51 775	41,25%
2013	40 645	10 516	51 161	40,26%
Total (2007-2013)	293 105	78 239	371 344	-

Source : JOCE 2006/C 139/01 ; arrangements de l'auteur.

Ces perspectives financières fondées sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, statuent sur des crédits d'engagement représentant 1,045% du RNB européen (la proposition de la présidence britannique statuait sur 1,03% tandis que la précédente présidence luxembourgeoise suggérait 1,06%). Les rubriques budgétaires sont modifiées, les crédits étant désormais subdivisés en 6 rubriques<sup>15</sup>. La rubrique 2 « *Conservation et gestion des ressources naturelles* » est destinée à couvrir les concours à l'agriculture, le développement rural, la pêche et la protection de l'environnement (voir tableau 1). Le Parlement européen joue un rôle déterminant dans l'élaboration des perspectives financières puisque il doit approuver l'accord obtenu entre les chefs d'Etat et de Gouvernement. En 1999, pour les perspectives budgétaires 2000-2006, le Parlement et le Conseil ont négocié durant trois mois avant que le Parlement n'obtienne une rallonge budgétaire de 2 milliards d'euros. Il a dans un premier temps rejeté les perspectives

<sup>13</sup> La compensation britannique est maintenue dans son intégralité pour toutes les dépenses sauf pour celles relatives aux NEM. Au plus tard en 2013, le Royaume-Uni participera au financement des coûts liés à l'élargissement sauf aux paiements directs et dépenses de la PAC liées aux marchés ainsi qu'aux dépenses de développement rural provenant de l'ex-FEOGA Garantie. Les compensations des NEM versées au Royaume-Uni au titre du chèque britannique ne seront donc pas amputées avant 2009, année où elles entameront une diminution progressive atteignant 100% en 2011.

<sup>14</sup> A noter que la France, par l'intermédiaire de son Ministre de l'agriculture et de la pêche, a présenté, lors du Conseil des ministres des 20 et 21 mars 2006, un mémorandum sur la mise en œuvre et l'avenir de la PAC réformée. Ce texte, co-signé par 12 EM (Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie) également approuvé par la Bulgarie et la Roumanie, a permis à la France de prendre la tête, en vue du réexamen de 2008-2009, d'une coalition défensive autour de la réforme de 2003 courant jusqu'en 2013. Aussi, le groupe non structuré de pays non signataires de ce mémorandum apparaît plus enclin à des ajustements de la PAC durant les perspectives financières actuelles (2007-2013).

<sup>15</sup> Le tableau 2 décline les nouvelles rubriques budgétaires.

financières 2007-2013, jugeant trop restrictif le volume budgétaire et sollicitant des mécanismes budgétaires plus flexibles, transparents et démocratiques<sup>16</sup>. Il est en effet délicat d'adopter un budget moderne lorsqu'une forte inertie demeure en faveur des paiements directs (découplés ou non) et des dépenses de soutien aux marchés. Le secteur agricole et agroalimentaire sont évidemment concernés par l'Agenda de Lisbonne mais des politiques communautaires autres qu'agricoles doivent être renforcées afin d'approcher ses ambitieux objectifs. Un accroissement du budget de 4 milliards d'euros pour la période 2007-2013, une plus grande flexibilité dans la réallocation des fonds inutilisés et une définition rigoureuse des compétences (dont une association du Parlement au réexamen budgétaire prévu en 2008-2009) a permis un Accord interinstitutionnel entre le Parlement, la présidence autrichienne du Conseil et la Commission le 4 avril 2006, officiellement signé par le trilogue le 17 mai 2006<sup>17</sup>. L'enveloppe supplémentaire permettra de financer une série de politiques communautaires à forte valeur ajoutée dont l'éducation, la recherche, les réseaux trans-européens et la coopération transfrontalière<sup>18</sup>. Les crédits d'engagement pour la période représentent 1,048% du RNB européen et les montants des dépenses de marchés et paiements directs respectent les plafonds approuvés en octobre 2002 (voir *infra*). Le Parlement européen a une position souvent antagonique vis-à-vis de la PAC, dont la dernière réforme n'a que partiellement levé les effets de distorsions sur les marchés, tout comme les inefficiences en termes de justice sociale et de cohésion territoriale. De plus, le manque de transparence quant aux bénéficiaires de cette politique et l'absorption d'une part trop importante du budget au détriment d'autres politiques ont poussé le Parlement à adopter en 2004 une résolution déclarant ne pas se sentir lié par l'accord sur le budget de la PAC du Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 (Muller, 2005).

En octobre 2002, suite à un compromis franco-allemand, les EM se sont accordés à plafonner les dépenses agricoles à leur niveau de 2006 pour la période financière 2007-2013 (avec une majoration des montants de 1% par an afin de prendre en compte l'inflation). Cette décision garantit une stricte discipline financière maîtrisant ainsi le volume des dépenses agricoles. Elle d'inscrit dans le prolongement de la « ligne directrice agricole » relative à la « discipline budgétaire » qui plafonne dès 1988<sup>19</sup> les dépenses du FEOGA Garantie. Les élargissements de 2004 et 2007 n'ont pas remis en cause le plafonnement des aides directes pour la période 2007-2013. Si bien qu'en cas de dépassement, un ajustement des paiements directs dans l'exUE-15 permettra de respecter cette disposition. Le budget adopté pour l'année 2007, premier du cadre financier 2007-2013 et d'une UE à 27 EM maintient les dépenses de la PAC au premier poste des crédits européens (voir tableau 2). Quant à l'avant-projet de budget pour l'année 2008, présenté début mai 2007 par la Commission, les dépenses de la rubrique 2 demeurent stables et cèdent leur première place à celles de la rubrique 1. Pour des crédits d'engagement en hausse de 2% par rapport à 2007, cette inversion symbolique relève toutefois plus de la conversion des rubriques budgétaires instaurée lors de

<sup>16</sup> Le Parlement européen a adopté une résolution le 18 janvier 2006 dans laquelle il « rejette les conclusions du Conseil européen dans leur forme actuelle étant donné que celles-ci ne garantissent pas un budget communautaire apte à renforcer la prospérité, la compétitivité, la solidarité, la cohésion et la sécurité à l'avenir, conformément aux politiques déjà arrêtées par le Conseil lui-même ». Dans un document de travail du 26 janvier 2006, il ajoute « Aux priorités politiques définies conjointement par les institutions pour la période couvrant le prochain cadre financier 2007-2013, doit correspondre un financement adéquat. Les politiques destinées à favoriser la croissance, l'emploi et la compétitivité (agenda de Lisbonne, recherche et développement, apprentissage tout au long de la vie), la sécurité intérieure et la citoyenneté, ainsi que les politiques permettant à l'UE de remplir son rôle international (Instrument d'aide de pré-adhésion, Instrument de partenariat et de voisinage européen et Instrument de coopération au développement et de coopération économique) sont aussi importantes que celles garantissant la cohésion et reflétant la solidarité entre les États membres. Ces politiques sont synonymes de prospérité, de solidarité et de sécurité, et reflètent la modernisation du budget communautaire ».

<sup>17</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JOCE 2006/C 139/01)

<sup>18</sup> Un crédit supplémentaire de 100 millions d'euros est affecté à la rubrique 2, au titre de réserves pour les actions à venir des programmes environnementaux Life+ et Natura 2000.

<sup>19</sup> décision 88/377 du Conseil du 24 juin 1988

l'adoption des perspectives financières 2007-2013 que d'une révolution financière. Elle est cependant révélatrice de la volonté européenne de privilégier les politiques accès sur le développement économique. D'ici à décembre 2007, cette proposition doit être adoptée par le Parlement et le Conseil tandis que le président de la Commission devrait également présenter un cahier des charges portant sur le réexamen budgétaire de 2008-2009.

**Tableau 2.**  
**Budget européen 2007**  
**crédits d'engagement, millions d'euros, prix courants**

Rubriques budgétaires	Crédits d'engagement (millions d'euros)	part du total (%)	part du total de R2 (%)	perspectives d'évolution 2007-2008 (%)
1. Croissance durable	54 854,3	43,3%		+4,2%
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	56 250,2	44,4%		0,0%
<i>dont</i>				
<i>Dépenses relatives au marché et paiements directs</i>	42 713,7	33,8%	75,9%	
<i>Développement rural</i>	12 371,4	9,8%	22,0%	
<i>Pêche</i>	887,6	0,7%	1,6%	
<i>Environnement</i>	240,6	0,2%	0,4%	
<i>Autres actions et programmes</i>	36,9	0,0%	0,1%	
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 247,1	1,0%		+11,1%
4. L'UE en tant que partenaire mondial	6 812,5	5,4%		+4,5%
5. Administration	6 942,4	5,5%		+5,7%
6. Compensations	444,7	0,4%		-53,5%
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>126 551,1</b>	<b>100,0%</b>		<b>+2,0%</b>

Source : Commission européenne, 2007a, 2007b ; arrangements de l'auteur.

## 5. Des pistes européennes pour légitimer une néopolitique agricole et rurale

Minimiser les effets de distorsion des marchés intra- et extra-communautaires doit figurer parmi les objectifs d'une PAC moderne et efficace. A ce titre le découplage des aides directes est un outil primordial, qui plus est compatible avec la gouvernance commerciale internationale. Toutefois, les DPU souffrent d'une carence de légitimité qu'il convient de résorber, à commencer par l'hétérogénéité de leur mise en œuvre et de leur gestion (découplage totale ou partiel –créant des distorsions de concurrence ; valeurs historiques ou régionales- permettant une redistribution des paiements directs ; encadrement réglementaire strict ou non de la transférabilité des DPU -tendant vers des qualités d'actifs financiers communs). De même, la conditionnalité environnementale ne semble pas être assez contraignante. Aux nouveaux instruments de la PAC, la primauté du découplage doit à l'avenir s'associer à celle du ciblage des aides. Ce dernier point est fondamental et devrait s'accompagner d'une nouvelle appréhension de la subsidiarité entre compétences communautaires et nationales/régionales. Un partenariat souple entre actions communautaires et nationales/régionales, respectant des règles de concurrence loyale, ne doit pas signifier une érosion des compétences européennes en matière de définition des politiques agricoles ni de solidarité entre les EM. En dépit de l'hétérogénéité du tissu socio-économique et des caractéristiques agro-environnementales des zones rurales européennes, la Commission et le Parlement devraient s'opposer aux tentatives de re-nationalisation de la PAC sans pour autant s'opposer au développement du cofinancement<sup>20</sup>. Un ciblage systématique est également à même de favoriser les effets

<sup>20</sup> Les mesures du 2<sup>ème</sup> pilier font aujourd'hui l'objet d'un cofinancement entre la Communauté et les EM. Dans l'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JOCE 2006/C 139/01), le Parlement européen estime « qu'il convient d'aborder la question du cofinancement de l'agriculture dans le cadre du réexamen de 2008-2009 ».

externes positifs de l'agriculture tout en taxant les effets négatifs au moyen de politiques contractuelles définies dans un cadre réglementaire communautaire. Les nouvelles normes devront légitimer l'octroi d'aides directes compensant les coûts induits par la réduction des externalités négatives ou l'accroissement des externalités positives. La tendance à la libéralisation des marchés ne devrait donc pas effriter la légitimité d'une intervention publique européenne moderne, indépendante de la production effective, rémunérant des biens publics environnementaux et territoriaux nécessitant toutefois une plus stricte définition européenne.

Le désarmement progressif des Organisations communes de marché (OCM) induit par les réformes successives de la PAC et les dynamiques de libéralisation multilatérale créent un besoin de nouveaux instruments de régulation des marchés agricoles établissant un juste équilibre entre responsabilités publique et interprofessionnelle, tenant compte des spécificités du secteur agricole (Boulanger, 2006). Les exploitations agricoles, intégrées à la filière agroalimentaire, doivent se doter d'organisations interprofessionnelles concertées. Un véritable choc culturel est donc nécessaire à travers le rapprochement du statut d'exploitations agricoles de celui d'entreprises commerciales<sup>21</sup>. En premier lieu, il convient de stabiliser au plus tôt la PAC de demain afin que les exploitants agricoles puissent être porteurs de projets à long terme qui ne soient pas constamment menacés par de nouvelles réformes. Au rôle de producteur doit s'associer celui de fournisseur, respectant un cahier des charges prédéfini, dans une relation contractualisée avec un client de la chaîne de distribution. En effet, sous l'hypothèse d'une économie de marché répondant aux lois de l'offre et de la demande, un exploitant agricole ne doit pas produire indépendamment des perspectives de débouchés. La PAC a contredit cette logique en privilégiant des choix de production conditionnés à des subventions publiques et une tendance forte persiste quant à l'exigence d'interventions des pouvoirs publics, avant même l'exploration des possibilités d'autorégulation par les professionnels. Mais la contractualisation sur les volumes va de pair avec un rôle plus structuré des interprofessions et doit permettre un meilleur équilibre entre les marges respectives des acteurs d'une filière de production. Si la gestion des risques systémiques est une problématique spécifique du secteur agricole, les instruments à utiliser ne sont pas nécessairement différents de ceux développés dans d'autres secteurs. Il convient notamment d'encourager les mécanismes assurantiels (contrats à terme, contrats d'assurance récoltes, contrats d'assurance revenus, etc.) afin d'offrir une couverture à la volatilité et au manque de prévisibilité des prix. En effet, un marché à terme permet aux exploitants agricoles de se protéger contre les fluctuations de prix et sécurise une part de leurs revenus. Un tel marché permet une optimisation des choix et processus de production tout en fixant les marges commerciales *ex ante*. Cette démarche entrepreneuriale permet la maîtrise d'une composante essentielle du revenu de l'exploitant, à savoir le prix de vente. Quant à la deuxième composante du revenu, le volume de production, les mises en marché contractuelles précitées sont à même de la prendre en compte. Ces outils de régulation vont de pair avec des élargissements présents et futurs réussis et l'orientation inévitable de l'agriculture européenne vers l'économie de marché internationalisée. La légitimité de l'intervention publique européenne réside ici dans le soutien à ce changement de mentalité entrepreneuriale, la mise en œuvre concertée d'instruments de gestion du risque et évidemment le maintien d'un filet de protection en dernier ressort (catastrophe sanitaire, climatique, etc.).

La séparation des secteurs primaire, secondaire et tertiaire est dénuée de rationalité économique de par les interactions entre agriculture, industrie et services. La régulation des marchés agricoles doit permettre d'intégrer les différentes étapes de la filière agroalimentaire et contribuer à la stratégie de Lisbonne. Le concours de la PAC à cette dernière a été défini par le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) et confirmé par celui de Thessalonique (juin 2003). Force est de constater que ce ne sont pas les

---

<sup>21</sup> Il est intéressant de faire référence aux nouveaux outils promouvant une démarche entrepreneuriale introduits par la loi française d'orientation agricole (LOA n°2006/11), adoptée par le Parlement français le 22 décembre 2005.

dépenses de marché et les rentes de situation anachroniques qui répondront aux besoins du milieu rural européen en matière de croissance économique, de création d'emplois et de compétitivité sur les marchés internationalisés mais plutôt les mesures de développement rural. Ces dernières permettront, dans une UE élargie, la restructuration du secteur agricole ainsi que la diversification, l'innovation et la préservation du milieu rural européen. Accroître durablement la valeur ajoutée issue du milieu rural est au cœur de l'esprit de la stratégie de Lisbonne en maintenant une grande variété des structures (cohabitation de grandes exploitations, aptes à investir à l'étranger notamment dans les zones de croissance, et de petites exploitations spécialisées et organisées) et des modes de production réglementés (aptés à utiliser les dernières découvertes génétiques comme les procédés traditionnels et biologiques). Cette stratégie privilégie l'amélioration de l'enseignement et de la formation, de la recherche et développement ainsi que la promotion de la démarche entrepreneuriale, de l'innovation (valorisation des produits agricoles et des débouchés non alimentaires) et du développement durable. Ainsi, un renforcement progressif de la complémentarité des mesures ayant trait à la politique de développement rural et de cohésion est-il nécessaire. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA<sup>22</sup>) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER<sup>23</sup>) financent les mesures relatives à la PAC. Se substituant au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ils financent respectivement le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> pilier. Cette évolution financière est révélatrice de la primauté du développement rural dans l'orientation de la PAC. Elle nécessite à présent une réorientation obligatoire plus marquée des fonds du 1<sup>er</sup> vers le 2<sup>ème</sup> pilier<sup>24</sup>. Le développement rural apparaît ainsi comme le pilier pérennisant la légitimité de l'intervention publique européenne.

### **Conclusion : préparer à présent l'après 2013...**

Le modèle agricole européen a amorcé une mutation profonde mais maintient des incohérences que le dynamisme civil et le volontarisme politique doivent être à même de résoudre. Le compromis sur le budget européen pour la période financière 2007-2013 a introduit une clause de révision globale permettant de réexaminer tous les aspects du budget à partir de 2008. Il est spécifiquement notifié que ce réexamen exhaustif vise en premier lieu les dépenses inhérentes à la PAC, dépenses fixées jusqu'en 2013. Le calendrier offre une fenêtre d'opportunités permettant d'atteindre un nouveau consensus européen en matière de modèle agricole et rural. En effet, l'UE27 devra considérer dans son évaluation les élargissements futurs, les partenariats économiques qu'elle développe ainsi que l'état des négociations multilatérales à l'OMC. L'année 2007 est, en France, une année électorale. Si l'élection présidentielle française fait toujours une part importante au monde rural, il est fort possible que le nouveau président de la République ne manifeste pas la même attitude de défense inconditionnelle de la PAC que les hommes politiques d'une génération antérieure. Toutefois, il est à présager une volonté forte de maintenir le flux financier versé à la France au titre de cette politique. Les négociations à l'OMC pourraient également déboucher sur une réforme profonde de la PAC<sup>25</sup>. Le précédent

---

<sup>22</sup> ex-FEOGA Garantie.

<sup>23</sup> ex-FEOGA Orientation et ex-FEOGA Garantie affecté aux mesures de développement rural

<sup>24</sup> Le Conseil européen de décembre 2005 a statué sur la possibilité d'une modulation volontaire des dépenses de paiement direct au profit de mesures de développement rural dans une proportion maximale de 20%. Certains EM ainsi que le Parlement européen sont contre une modulation facultative qui « *mettrait en danger la subsistance de nombreuses exploitations, aboutirait à des distorsions de concurrence et à une discrimination des agriculteurs* » (Point de la session des 12-15 février 2007). En mars 2007, le Parlement européen a usé de ses prérogatives budgétaires afin de limiter strictement la modulation volontaire des paiements directs agricoles au Royaume Uni et au Portugal. En dépit d'un rôle uniquement consultatif dans le domaine de la PAC, ce renversement d'une décision du Conseil européen devrait lui permettre de s'imposer comme un acteur privilégié du « bilan de santé » de 2008.

<sup>25</sup> Si ses dernières réformes ont théoriquement mis en conformité la PAC avec les exigences de libéralisation inhérentes au Cycle de Doha, ses mécanismes continuant à provoquer des distorsions sur les marchés mondiaux pourraient être remis en question pendant ou après ce Cycle du développement. Selon la théorie du commerce international, le protectionnisme agricole comporte une triple dimension : les soutiens internes et

Cycle a nécessité 8 ans de tractations multilatérales, il n'est donc pas à exclure que celui initié au Qatar en 2001 puisse se prolonger substantiellement. Atteindre un consensus à 150 membres hétérogènes, comme à 27, est toujours une entreprise ardue. L'évolution unilatérale ou concertée des politiques agricoles de partenaires commerciaux de l'UE est également propice à influencer les choix européens (principalement le nouveau *farm bill* américain prévu pour 2007). Enfin, on ne peut totalement bannir qu'une pandémie ou qu'un contexte politico-économique international singulier n'interfère dans les priorités politiques et budgétaires européennes. Aussi, le « bilan de santé » de la PAC prévu pour 2008 est fondamental et pourra conduire à des ajustements de court terme. A partir de ce dernier et parallèlement au réexamen du budget européen de 2008-2009, la définition d'instruments pertinents associés à des flux financiers cohérents doit ériger la PAC d'après 2013.

---

externes ainsi que les barrières aux frontières. Ces dernières, après l'accord prohibant les subventions à l'exportation, sont au cœur du blocage des négociations à l'OMC.



## **SIGLES**

DPU :	Droit à paiement unique
EM :	Etat membre
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER :	Fonds européen de développement régional
FEOGA :	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
NEM :	Nouveau Etat membre
OCM :	Organisation commune de marchés
OMC :	Organisation mondiale du commerce
PAC :	Politique agricole commune
RNB :	Revenu national brut
SAPARD :	Special accession programme for agriculture and rural development Programme spécial-adhésion pour l'agriculture et le développement rural
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UE25 :	Union européenne à 25 membres (1 <sup>er</sup> mai 2004 – 31 décembre 2006)
UE27 :	Union européenne au 1 <sup>er</sup> janvier 2007
UE15 :	Etats membres avant le 1 <sup>er</sup> mai 2004
UE10 :	Etats membres adhérant au 1 <sup>er</sup> mai 2004

BE : Belgique	CZ : République tchèque	DK : Danemark	DE : Allemagne
EE : Estonie	EL : Grèce	ES : Espagne	FR : France
IE : Irlande	IT : Italie	CY : Chypre	LV : Lettonie
LT : Lituanie	LU : Luxembourg	HU : Hongrie	MT : Malte
NL : Pays-Bas	AT : Autriche	PL : Pologne	PT : Portugal
SI : Slovénie	SK : Slovaquie	FI : Finlande	SE : Suède
UK : Royaume-Uni			

## **REFERENCES**

Baldwin R., 2005. *The Real Budget Battle*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève.

Boulanger P., 2005a. *Pour une évaluation des politiques publiques : le cas de la politique agricole commune*, Rue Saint-Guillaume n°14, Paris.

Boulanger P., 2005b. Les subventions à l'exportation : une espèce en voie de disparition. *Au-delà de la Ministérielle de l'OMC à Hong Kong, policy brief* du Groupe d'économie mondiale à Sciences Po (GEM), Paris.

Boulanger P. 2006. *Vers des instruments équilibrés régulant les marchés agricoles*, Revue Lamy de la concurrence, n°7, Paris.

Butault J.-P. ed, 2004. *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, Mieux Comprendre – Economie et société, Institut National de la Recherche Agronomique, Paris.

Commission européenne, 2003. *Reform of the common agricultural policy. A long-term perspective for sustainable agriculture. Impact analysis*, Direction générale de l'Agriculture, Bruxelles.

CE, 2005. *Prospects for agricultural markets and income 2005-2012*, Direction générale de l'Agriculture, Bruxelles.

CE, 2006a. *Rapport financier 2005*, Communautés européennes, Luxembourg.

CE, 2006b. *Répartition des dépenses de l'UE par Etat membre en 2005*, Direction générale du Budget, Bruxelles.

CE, 2007a. *Budget Général de l'Union européenne pour l'exercice 2007 – Synthèse chiffrée*, Direction générale du Budget, Bruxelles, Luxembourg.

CE, 2007b. *2008 Preliminary Draft Budget : Implementing key priorities, Responding to new challenges*, Présentation de Dalia Grybauskaitė, Commissaire en charge de la programmation financière et du budget, 2 mai 2007, Bruxelles.

Messerlin P., 2005. *Agricultural Liberalization in the Doha Round*, Global Economy Journal, vol. 5, n°4, art. 2, Athens, Ohio.

Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2003. *La nouvelle politique agricole commune – Accord de Luxembourg – 26 juin 2003*, encart spécial du Magazine de l'agriculture et de la pêche, BIMA n°1502, Paris.

Muller A., 2005. *Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne*, Notes de la Fondation Robert Schuman, n°28, Paris - Bruxelles.

Organisation de coopération et de développement économique, 2004. *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, Rapport OCDE, Paris.

Pouliquen A., 2001. *Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agroalimentaires des PECO. Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE*. Commission européenne, Direction générale de l'Agriculture, Bruxelles.

Rencki, 2005. *L'historique, les réformes et l'évolution de la PAC*, Présentation du 24 septembre 2004 retranscrite dans *Les enjeux de la Politique agricole commune après l'élargissement de 2004*, France-Pologne-Pour l'Europe, L'Harmattan, Paris.