

L'ENTREE DES PAYS DE L'EST DANS L'UNION EUROPEENNE

DIFFICULTES A RESOUDRE DANS LE DOMAINE AGRICOLE

Solange Contour

Exposé présenté en mars 2003 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- le texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

L'ELARGISSEMENT

- Les élargissements préalables
- Les accords d'association
- Les programmes d'aide aux pays de l'Est
- Le dépôt des candidatures
- La procédure de pré-adhésion.
- Le traité de Nice
- La phase finale des négociations
- Calendrier à venir
- Le cadre financier
- Le big bang
- La grande diversité des pays candidats

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

- Différentes étapes de la PAC
- L'Agenda 2000
- L'examen à mi-parcours
- Y a-t-il nécessité d'une nouvelle réforme ?

LA POLITIQUE AGRICOLE APPLIQUEE AUX PECO

- Les différents pays considérés du point de vue agricole
- Les négociations

CONCLUSION

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

Elargissements préalables

L'élargissement qui va intervenir sera le cinquième. Au démarrage, il y avait Six pays (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). Sont venus s'y associer

- en 1973, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ;
- en 1981, la Grèce ;

- en 1986, l'Espagne et le Portugal ;
- en 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède.

De ce fait, l'Union Européenne actuelle comprend quinze pays.

Les accords d'association

L'élargissement qui va intervenir sera le plus important puisque ce sont 13 pays qui frappent à la porte de l'Europe. Cet élargissement risque en outre d'être plus difficile car une partie de ces pays ont été pendant de longues années sous domination soviétique, ce qui implique des méthodes de pensée et des méthodes de gestion très différentes de ce qu'elles sont en Europe de l'Ouest. Par ailleurs et surtout, leur niveau économique est en général inférieur à celui des autres pays d'Europe occidentale.

A noter que, dès la chute du mur de Berlin (novembre 1989), l'Union Européenne a jugé moralement souhaitable et stratégiquement indispensable de surmonter une division historique de l'Europe. Elle a, dès ce moment, soutenu les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale (on dit les PECO) en leur offrant une perspective d'adhésion.

Le Parlement européen a affirmé, à plusieurs reprises, que la mission historique de l'Union Européenne et de ses différentes politiques était l'unification de l'Europe dans un espace de paix, de sécurité, de prospérité et de stabilité.

C'est pourquoi, avant même qu'il soit question d'adhésion proprement dite, l'Union Européenne a passé avec différents pays des accords de coopération :

- 1963, signature d'un accord d'association avec la Turquie ;
- 1970, signature d'un accord d'association avec Malte ;
- 1972, signature d'un accord d'association avec Chypre ;
- 1990, signalons pour mémoire qu'il y a réunification de l'Allemagne ;
- 1991, des accord dit « européens » sont signés avec la Hongrie et la Pologne ; ils sont dotés de plusieurs volets : politique, commercial et économique.
- 1993, des accords du même type sont signés avec la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque
- 1995, des accords identiques sont passés avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ;
- 1996, accord avec la Slovaquie.

Ces accords d'association ont organisé l'ouverture progressive d'une sorte de zone de libre échange entre l'Union Européenne et les pays candidats. Il en est résulté une augmentation significative des échanges entre les pays de l'Est et l'Union Européenne. Cela a facilité la réorientation rapide de ces pays vers l'ouest (alors qu'ils étaient auparavant orientés économiquement vers l'URSS).

Les programmes d'aide aux pays de l'Est

En 1989, dès la chute du mur de Berlin, la CEE a lancé différents programmes d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale.

- Le programme PHARE, qui représente 1,5 milliards d'Euros par an. Il sert à financer des investissements pouvant favoriser l'insertion, la cohésion économique et sociale, et le renforcement des capacités institutionnelles ;

- Le programme ISPA, qui représente 1 milliard d'Euros par an (il sert à financer des actions en matière de transport et d'environnement) ;
- Le programme SAPARD, qui représente 0,5 milliards d'Euros par an (il sert à financer l'agriculture et le développement rural).

Le dépôt des candidatures

C'est le Conseil européen de Copenhague, en 1993, qui a consacré la vocation des pays de l'Europe de l'Est et autres de rejoindre l'Union Européenne. C'est de même à Copenhague que les négociations se sont terminées fin 2002.

Chaque pays a déposé individuellement sa candidature :

- Dès 1987, la Turquie demande son adhésion (il est curieux de noter que le premier pays à demander son adhésion sera sans doute le dernier à l'obtenir – s'il l'obtient).
- En 1990, Chypre et Malte
- En 1994, Hongrie, Pologne
- En 1995, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie
- En 1996, République tchèque, Slovénie

La procédure de pré-adhésion.

En décembre 1994, le Conseil Européen, qui se tient à Essen, adopte une stratégie globale préparatoire à l'adhésion, ceci pour rapprocher les pays associés d'Europe centrale et orientale ; on parle alors de procédure de pré-adhésion.

A noter que les négociations proprement dites prennent la forme d'une série de conférences bilatérales intergouvernementales entre, d'une part, les membres actuels de l'Union Européenne et, d'autre part, chaque pays candidat pris individuellement.

Il est entendu tout d'abord, selon les critères définis à Copenhague en 1993, que chaque pays candidat doit :

- disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- être une économie de marché viable, capable de résister à la concurrence du marché dans le cadre de l'Union ;
- avoir la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.
- avoir transposé dans son droit interne toutes les règles de l'Union – on parle « d'acquis communautaire » dans le jargon bruxellois. Le pays doit aussi disposer des structures administratives permettant d'appliquer cette nouvelle législation.

Concernant ce dernier point, chaque pays candidat doit reprendre l'ensemble du droit communautaire et l'intégrer à sa propre législation. Compte tenu de l'énorme quantité de textes élaborés par l'Union Européenne depuis ses origines (80.000 pages environ), il s'agit d'un travail de titan. Dans la mesure où l'Europe continue à mouliner un nombre impressionnant de directives, il est très difficile pour les pays candidats de se mettre à niveau.

Afin de les aider, la Commission de Bruxelles a mis au point une procédure à la fois claire et fort contraignante.

- Celle-ci est basée sur une méthode de négociation à trois (le pays candidat, la Commission et les pays déjà membres de l'Union)
- Il a été procédé à un découpage du droit communautaire par chapitres. Ces chapitres sont :
 - Libre circulation des marchandises
 - Libre circulation des personnes
 - Libre circulation des services
 - Libre circulation des capitaux
 - Droit des sociétés
 - Concurrence
 - Agriculture
 - Pêche
 - Transport
 - Fiscalité
 - Union économique et monétaire
 - Statistiques
 - Politique sociale
 - Energie
 - Politique industrielle
 - Petites et moyennes entreprises
 - Science et recherche
 - Education et formation
 - Télécommunications et technologie de l'information
 - Culture et politique audiovisuelle
 - Politique régionale
 - Environnement
 - Consommateur et protection de la santé
 - Justice et affaires intérieures
 - Union douanière
 - Relations extérieures
 - Politique étrangère et de sécurité commune
 - Contrôle financier
 - Budget
 - Institutions
 - Divers

En tout, 29 chapitres.

Pour chacun de ces chapitres, d'innombrables réunions se sont tenues afin de contrôler l'état d'avancement des travaux dans chaque pays. A ce propos, il a été mis au point une procédure de « clôture provisoire ». C'est-à-dire que l'on a établi de vastes tableaux, pays par pays, où sont indiqués l'état d'avancement de chaque rubrique. Je vais vous faire passer un tableau que j'ai trouvé sur Internet. Dans les différentes cases, on devrait trouver des x (correspondant à des chapitres provisoirement clôturés) et des o (pour des chapitres encore en cours de négociation). Malheureusement, ces x et ces o étaient en vert clair et en rose et ne sont pas sortis de mon imprimante.

Par ailleurs, dans l'Agenda 2000, la Commission avait indiqué quelle rendrait périodiquement compte au Conseil européen des progrès réalisés par chacun des pays candidats dans sa préparation à l'adhésion et qu'elle soumettrait son premier rapport fin 1998, rapports accompagnés de recommandations, lesquelles pouvaient être suivies ou non par le Conseil.

C'est ainsi que, de 1998 à 2002 et pour chaque pays, un rapport annuel a été établi. Il s'est donc produit un travail énorme dont le grand public n'a quasiment pas été informé. Pour vous donner une idée du travail accompli ainsi, dans la plus grande discrétion, disons par exemple que le rapport 2002 sur la Bulgarie comprend 163 pages et celui sur la Pologne 177 pages.

Le traité de Nice (signé en décembre 2000)

Le traité de Nice est entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Parmi les sujets traités lors de cette réunion, qui à l'époque a été considérée comme un peu décevante, des mesures importantes ont été prises, dans la perspective de l'entrée de nouveaux membres :

- Le nombre de députés au Parlement Européen est passé au total de 626 à 732 mais, pour faire place aux nouveaux pays adhérents, chacun des membres actuels a vu réduire son nombre de députés. C'est ainsi que, pour la France, ce nombre est tombé de 87 à 72 ;
- Les voix pondérées au Conseil des Ministres ont été revues et limitées à 321, la minorité de blocage étant fixée à 90 voix ;
- Le nombre de Commissaires européens a également été limité.

Phase finale des négociations

En vue du Conseil Européen, qui s'est tenu à Copenhague, 12-13 décembre derniers, la Commission a présenté, le 9 octobre 2002, les rapports annuel dont je vous ai parlé ci-dessus et indiqué que 10 pays étaient prêts à entrer dans l'Union.

Les 24 et 25 octobre 2002, le Conseil Européen a abordé la question du bouclage budgétaire.

Lors du Conseil de Copenhague (décembre 2002), on a vu la dimension politique prendre de l'importance par rapport à la dimension technique du processus.

C'est en effet un accord entre Chirac et l'allemand Schröder, à la veille de la réunion de Bruxelles (octobre 2002) qui a débloqué l'ensemble du dossier.

Il y a donc eu, avant Copenhague, des discussions de marchands de tapis dont on pensait que l'on ne pourrait pas sortir. Pour débloquer les choses, les Danois, qui présidaient à ce moment le conseil, ont du renoncer à négocier au nom des Quinze mais se transformer en honnêtes courtiers, coincés entre deux camps dont l'un voulait obtenir davantage d'argent et l'autre en dépenser moins. Tout s'est somme toute bien terminé, la position de la France ayant, en définitive, été entérinée dans beaucoup de domaines.

Les principaux obstacles étant évacués, le Conseil de Copenhague (12-13 décembre 2002) a pu présenter des propositions précises aux pays candidats. C'est dans la sérénité, qu'a pu être décidée l'entrée dans l'Union, dès 2004, de 10 pays candidats, 2 autres devant entrer en 2006 (Bulgarie et Roumanie) ; la date du début des négociations avec la Turquie doit être fixée en décembre 2004.

Ce sommet a par ailleurs confirmé un budget, pour l'élargissement à 25 membres, plafonné à 45 milliards d'Euros mais indexé à hauteur de 1 %, c'est-à-dire que, si l'inflation dépasse ce 1 %, il y aura en réalité une dégressivité en Euros constants.

Calendrier à venir

Il est prévu que, le 16 avril prochain, soit signé à Athènes le traité d'adhésion, comprenant des protocoles par pays. A noter qu'il s'agira d'adhésions théoriques qui n'entreront en vigueur que le 1^{er} mai 2004 et seulement si elles sont auparavant validées.

Il va y avoir en effet un processus de ratification, probablement par voie parlementaire dans les Etats membre et par référendum dans les pays candidats.

Ces référendums vont se dérouler au cours de l'année 2003 et les dates en sont déjà connues :

- 8 mars Malte (le vote a été positif à 53,7 %, ce qui est satisfaisant mais, en même temps, ne témoigne pas d'un grand élan d'enthousiasme) ;
- 23 mars Slovaquie
- 12 avril Hongrie
- 10-11 mai Lituanie
- 16-17 mai Slovaquie
- 8 juin Pologne
- 15-16 juin République tchèque
- 14 septembre Estonie
- 20 septembre Lettonie
- Pour Chypre, la date n'est pas encore fixée. Au demeurant, il n'est pas sûr que cette petite île puisse entrer dans l'Union, faute d'avoir réussi à réunir sous un même gouvernement sa partie grecque et sa partie turque. Il est probable que c'est seulement la partie grecque qui entrera dans l'Union.

Tout un chacun souhaite que les réponses à ces référendums soient positives. Mais cela n'est pas absolument assuré. En effet, l'élargissement a été lancé dans un grand mouvement d'enthousiasme mais, au fil des années, les citoyens des différents pays ont réalisé que leur entrée dans l'Europe nécessitait de leur part d'importants efforts d'adaptation dans tous les domaines ; par ailleurs, alors qu'ils espéraient des retombées financières conséquentes, ils constatent que l'Union Européenne a fixé des limites à sa contribution.

Par ailleurs, la participation financière demandée aux différents pays candidats peut leur paraître trop élevée. Par exemple, la Pologne se plaint de devoir apporter son écot à la réduction accordée au Royaume-Uni, suite aux crises de nerfs de Mme Thatcher.

A noter toutefois que, si l'un ou l'autre pays candidats dit « non » par le moyen du référendum, cela sera regrettable mais n'empêchera pas les autres pays d'entrer dans l'Union. Par contre, si un seul des pays actuellement membres de l'Union refuse d'approuver le traité d'adhésion, l'élargissement ne pourra pas entrer en vigueur. A ce niveau, une surprise n'est guère vraisemblable mais n'est pas exclue. En effet, l'enthousiasme est tiède dans plusieurs pays. C'est d'ailleurs pour cela que le référendum n'est pas envisagé.

Mais, si tout se passe bien, le 1^{er} mai 2004, 10 pays vont entrer dans l'Union (Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie). Il est prévu qu'en 2007, la Bulgarie et la Roumanie entrent à leur tour dans l'Union. Pour la Turquie, les choses sont beaucoup plus compliquées mais je n'insisterai pas là-dessus car ce serait sortir de mon sujet.

Enfin, en juin 2004, les dix pays admis dans la première vague participeront de plein droit à l'élection du Parlement européen. La période des élections se situe dans la fourchette 10-14 juin 2004, chaque pays choisissant la date qui lui convient.

A noter qu'il peut y avoir un grain de sable dans l'ensemble de la procédure d'adhésion et que le traité d'adhésion ne soit peut-être pas signé à la date prévue du 16 avril. En effet, le Parlement européen s'estime lésé dans ses droits et entend les faire respecter. La querelle ne porte pas sur le fond mais sur la procédure. Le Parlement est co-décideur, avec le Conseil européen, du budget européen ; or, jusqu'à présent, il n'a pas été consulté sur le volet financier du traité d'adhésion et n'a donc pas encore donné son « avis conforme ». Cette question doit venir à l'ordre du jour du Parlement le 9 avril (pour une signature à Athènes le 16 avril) mais le président du Parlement envisage de retarder la date d'inscription de cette question à l'ordre du jour. La signature risque donc d'être retardée jusqu'au règlement de la querelle.

Par ailleurs, il est question qu'à terme, les nouveaux pays adhérents entrent dans la zone Euro. Déjà, la Hongrie et la Pologne ont exprimé la volonté d'adopter l'Euro au plus vite en se fixant l'objectif de 2006. Il n'est pas sûr qu'ils y parviennent car il existe de nombreuses difficultés sur lesquelles je ne souhaite pas m'étendre car je n'ai pas les connaissances requises.

Quoiqu'il en soit, sur le papier, les modalités pour l'adoption de l'Euro sont claires :

- quand ils seront prêts, les candidats à la monnaie européenne devront adhérer, pendant une période transitoire de deux ans, au SMEbis, le système monétaire mis en place pour canaliser les variations de change entre l'Euro et les devises des Etats membres ayant conservé leur monnaie nationale ;
- passé ces deux années d'apprentissage de la stabilité, ils se devront de respecter les critères de Maastricht, les mêmes que ceux établis pour les membres fondateurs de l'Union monétaire : déficit public inférieur à 3 % du PIB, une inflation maîtrisée, un endettement public inférieur à 60 % du PIB, etc...
- A noter que, dans les pays de l'Est, l'Euro joue déjà le rôle de monnaie parallèle.

Cadre financier

Le cadre financier de l'élargissement a été fixé par le Conseil qui s'est tenu à Bruxelles en octobre 2002.

Le budget de l'Europe reste limité à 1,27 % du PNB communautaire. L'élargissement devrait coûter seulement 0,15 % du PNB des 15.

La Commission européenne a évalué le coût de l'élargissement à 60 milliards d'Euros (approximativement 400 milliards de francs) pour la période 2000-2006. Le coût pour l'année en cours et les deux années à venir, sera de 40 milliards d'Euros, dont il faut d'ailleurs déduire la contribution des nouveaux pays membres au budget européen, évaluée à environ 15 milliards d'Euros. L'effort de financement à consentir se répartira donc approximativement de la façon suivante : 2/3 pour l'Europe des Quinze et 1/3 pour les Dix pays candidats entrant dans l'Union en 2004. (je reviendrai plus en détail sur cette question en évoquant les problèmes agricoles)

On estime que l'élargissement coûtera entre vingt et trente Euros par an pour chaque citoyen européen.

Le big bang

La gestion de l'Union Européenne à 15 rencontrait déjà des difficultés car elle était basée sur des méthodes administratives mises au point alors que l'Europe ne comprenait que six membres. Avec le passage à 25, la structure craque de partout. C'est pourquoi on trouve, sous la plume de journalistes, de fonctionnaires ou de députés européens, la notion de big bang. En effet, plus rien ne sera comme avant.

C'est ce qui a conduit à établir le groupe de réflexion présidé par M. Giscard d'Estaing et que l'on connaît sous le nom de Convention. Il doit proposer un projet de constitution pour l'Europe dans le courant de l'été 2003. Je n'insisterai pas sur ce point car nous devons avoir prochainement un exposé sur ce sujet.

D'autres problèmes se posent dans pratiquement tous les domaines. Je citerai seulement celui-ci : l'Europe va désormais avoir des frontières communes avec ce qui reste de l'ancien empire soviétique. Il n'est pas certain que les nouveaux adhérents aient d'ores et déjà les compétences nécessaires pour assurer une protection douanière extrêmement efficace. On risque ainsi de voir se développer toutes sortes de trafics ainsi qu'une immigration clandestine galopante.

Grande diversité des pays candidats

Il y a par ailleurs une très grande diversité entre les pays candidats, qu'il s'agisse de leur superficie, de leur développement économique, de leur niveau de vie ou de leurs organisation administrative.

Vous avez, attaché au plan que je vous ai distribué, un certain nombre de statistiques. Vous pouvez donc remarquer que les différents pays candidats ont des superficies, des populations et des niveaux de vie extrêmement différents les uns des autres.

L'entrée des 10 premiers pays augmentera la superficie de l'Union de 738.000 km², l'Union à 15 représentant une superficie de 3.181.000 km².

La seconde vague d'adhésion (Bulgarie, Roumanie) augmentera la superficie de l'Union de (111 + 238) 349.000 km².

Quant à la Turquie, elle représente à elle seule 775.000 km².

L'entrée des 10 nouveaux pays dans le cadre de l'Union Européenne augmenteront la population globale de 75 millions d'habitants, la Pologne à elle seule amenant 39 millions d'habitants. Actuellement, l'Europe des quinze compte 375 millions d'habitants ; après l'élargissement, elle en comptera 450 millions.

Les 10 nouveaux pays ne sont pas riches puisqu'ils n'augmenteront que de 4,6 % la richesse actuelle de l'Union Européenne, leur PIB par habitant se situant, pour la plupart, très en dessous de la moyenne de l'Europe à 15

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le chapitre agricole est l'un des plus importants du volet économique car la reprise de l'acquis comprend non seulement les aspects liés au marché intérieur (normes et contrôles) mais également un important volet sur la gestion de la Politique Agricole Commune (PAC). Il n'est donc pas possible de traiter des problèmes agricoles dans les pays de l'Europe de l'Est sans aborder la Politique Agricole Commune et les interrogations auxquelles elle donne lieu actuellement.

Différentes étapes de la PAC

L'agriculture est, sans conteste, le secteur où le processus d'intégration communautaire s'est opéré en profondeur. En 1962, les six Etats membres de la CEE ont mis en place la politique agricole commune (PAC) dont les objectifs figuraient déjà dans le traité de Rome.

Ces objectifs sont les suivants :

- accroître la productivité de l'agriculture (il ne faut pas oublier qu'à l'époque la CEE était déficitaire du point de vue agricole) ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (en fait, ceci a été obtenu non pas par une augmentation des prix mais par une diminution drastique de la population agricole) ;
- stabiliser les marchés tout en garantissant la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix convenables pour le consommateur.

Le succès qu'a rencontré jusqu'à présent cette politique tient à la mise en œuvre de certains principes :

- l'unicité du marché par la suppression des barrières douanières, par l'harmonisation des règles sanitaires et techniques ;
- l'unicité des prix par l'instauration de mécanismes régulateurs ;
- la préférence communautaire (l'achat de produits d'origine communautaire est encouragé)
- la solidarité financière (ressources affectées à des dépenses communes et non en fonction de la contribution de chaque Etat membre).

La mécanique mise en œuvre pour réaliser cette politique comprend deux volets :

- des Organisations Communes de marché (OCM) selon lesquelles chaque produit ou groupe de produits fait l'objet d'un règlement de marché destiné à orienter les productions ;
- Un financement du soutien aux produits agricoles qui est assuré par un Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Les ressources de ce fonds sont constituées de prélèvements obligatoires, de droits de douane perçus aux frontières de l'Union ; depuis 1971 s'ajoute une fraction de la TVA de chaque pays et, depuis 1994, une ressource complémentaire fondée sur le P.N.B. des différents pays.

La CEE, à l'origine déficitaire, est parvenue à assurer entièrement son approvisionnement pour presque tous les produits agricoles et même à devenir excédentaire. Compte tenu de la difficulté à vendre ces excédents sur les marchés mondiaux et des coûts de stockage induits, la Politique Agricole Commune a fait l'objet d'un certain nombre de réformes successives :

- 1972, effort en faveur de l'amélioration des structures (équipement des exploitations, formation des hommes et encouragement à la cessation d'activité pour les agriculteurs âgés ou pour ceux disposant de trop petites surfaces) ;
- 1984, effort de résorption des excédents par instauration d'un contrôle quantitatif des productions excédentaires : instauration des quotas laitiers, c'est-à-dire de la quantité que chaque agriculteur a le droit de produire, sans autorisation de dépassement ; instauration également de quantités maximales garanties (le dépassement des quotas pour les céréales est autorisé mais taxé).
- 1992, les aides agricoles sont réorientées en ce sens que la politique de soutien des prix est remplacée par une politique de soutien au revenu agricole.

L'agenda 2000

Une nouvelle réforme de la PAC a été adoptée en mars 1999 et a été intégrée au document que l'on appelle l'Agenda 2000. Les conséquences principales sont que :

- les Organisations Communes de Marché sont simplifiées ;
- le développement rural est encouragé ;
- un cadre financier est fixé pour six ans et prend en compte l'élargissement aux différents pays candidats ;
- il est prévu un remplacement progressif des aides directes, celles-ci ne devant plus être que de 20 % pour la viande bovine et de 15 % pour les céréales et les produits laitiers.
- une réserve de 14 milliards d'euros est en outre consacrée au financement du développement rural et à la mise en place de mesures vétérinaires et phytosanitaires nécessaires à la lutte contre des maladies telles que celle de la vache folle ;
- enfin, une somme de 250 millions d'Euros a été affectée au fonctionnement de l'Instrument structurel de pré-adhésion.

L'examen à mi-parcours

Il a été prévu un examen à mi-parcours (c'est-à-dire en 2003) de la Politique Agricole Commune telle qu'elle a résulté de l'Agenda 2000, celui-ci couvrant la période 2000-2006.

Dès juillet 2002, la Commission a commencé à étudier cette question. Il est alors apparu qu'il y avait complète divergence sur l'interprétation de ce que devait être cet examen :

- pour la France, en particulier, il devait s'agir d'un simple contrôle des résultats de la politique ainsi engagée ;
- pour le Commissaire à l'Agriculture, l'autrichien Franz Fischler, il s'agissait au contraire de réaliser une nouvelle réforme de la politique agricole, dans le sens d'une nouvelle diminution des aides aux produits en faveur de l'augmentation des aides à l'exploitation. Il a donc présenté un plan de réforme dans ce sens, lequel a été refusé. Il en a présenté un second, lui aussi refusé. Il en est à la préparation du troisième qu'il ne désespère pas de faire accepter un jour.

Il faut dire qu'il trouve, chez certains pays européens, des oreilles complaisantes, tous les pays d'Europe, en particulier le Royaume-Uni ou l'Allemagne, n'étant pas aussi concernés que la France par la sauvegarde de l'agriculture et trouvant que la politique agricole coûte trop cher.

Ce que Fischler a proposé, c'est de supprimer totalement les aides directes aux produits agricoles et de les remplacer par des aides à l'exploitation, ceci avec un plafonnement pour les sommes allouées aux grandes exploitations. Voici le détail des propositions Fischler présentées – et refusées – lors du Conseil du 27 janvier :

- Découplage des aides : la plupart des aides seraient remplacées par une aide unique à l'exploitation, basée sur la période 2000-2002, avec possibilité de transfert des droits, avec ou sans terre, entre agriculteurs d'un même pays ;
- Dégressivité des aides jusqu'à 2012, ces aides étant réduites à ce moment là de 19 % ;
- Conditionnalité des aides, un système de sanctions étant pour le non respect de normes environnementales, de sécurité alimentaire, de bien-être des animaux, de sécurité de l'emploi ;
- Obligation de faire appel à des conseillers agricoles, pour les agriculteurs percevant plus de 15.000 Euros d'aides par an ou dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100.000 Euros ;
- Pour les céréales, baisse de 5 % du prix d'intervention à partir de 2004-2005, l'aide directe passant de 66 Euros à 63 Euros par tonne ; cette baisse serait assortie d'une obligation de mettre 10 % des surfaces en jachère, jachère non rotative obligatoire sur 10 ans ;
- Pour le lait, maintien des quotas jusqu'en 2014-2015, avec, en 2004-2006, à la fois baisse anticipée des prix d'intervention et hausse quantitative du quota en 2004-2006 ;
- Pour les cultures énergétiques, aide de 45 Euros par/ha, dans la limite d'une surface minimum garanti de 1,5 millions d'hectares et seulement pour les surfaces faisant l'objet d'un contrat entre agriculteur et industriel.

Jusqu'à présent, il n'a pas obtenu satisfaction mais il peut ultérieurement être conforté dans sa position par les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. Le plafonnement des aides agricoles sur la période 2006-2013, en effet, serait insuffisant face aux engagements pris à Doha, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, par tous les pays, de baisser les subventions agricoles.

Y a-t-il nécessité d'une nouvelle réforme ?

Certains pensent que le modèle de l'Europe verte a vécu et que la réforme est inévitable car le poids budgétaire de la PAC est devenu insupportable ; elle représente en effet 47 % du budget européen en 2002, soit 40 milliards d'Euros. Cette opinion doit être nuancée car le poids de l'agriculture a représenté jusqu'à 80 % du budget européen.

Les adversaires de la PAC estiment, par ailleurs, que le poids du secteur agricole dans l'économie globale de l'Union Européenne a beaucoup diminué : 22 % de la population active de l'Europe des Six dans l'immédiat après-guerre ; 5,1 % de la population active dans l'actuelle Europe des quinze. D'un autre côté, la part de l'agriculture, qui était de 10 % dans le PIB de l'Europe des Six, n'est plus que de 1,7 % dans le PIB de l'Europe des quinze. Il s'agit là d'une constatation globale mais la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre ; la France, par exemple, reste encore un grand pays agricole.

Mais il faut aussi relativiser le coût de la PAC :

- Si la PAC était renationalisée, les dépenses agricoles seraient à la charge des budgets nationaux, ce qui ne changerait rien pour le contribuable, sauf à sacrifier l'agriculture européenne sur l'autel du libéralisme.
- Le budget communautaire représente environ 1,2 % de la richesse (PNB européen) alors que le budget français mobilise 18 % de la richesse nationale. Le soutien à l'agriculture coûte à l'Europe moins d'un demi point du PNB. En réalité, l'Europe ne consacre que 3% de ses ressources budgétaires à ses agriculteurs (cumul du budget agricole de l'Europe et des budgets agricoles nationaux) ;

- Une autre façon de présenter la question est la suivante : le soutien à l'agriculture coûte 30 centimes d'Euro, par jour et par européen. Cela correspond à la valeur de deux cigarettes. On peut considérer que c'est un bon investissement pour éviter la désertification des campagnes, pour avoir une alimentation de qualité, diversifiée et sécurisée, ainsi que pour jouir de paysages agréables.

Les adversaires de la PAC, notamment au niveau de l'Organisation Mondiale du Commerce, mettent aussi souvent en avant le fait que le montant global des aides européennes et américaines, aux productions agricoles, est supérieure aux aides accordées aux pays en voie de développement. Or l'augmentation des productions agricoles locales est un facteur de développement plus efficace et plus durable que des transferts financiers publics bilatéraux ou multilatéraux.

En réalité, l'Europe est le principal importateur mondial de denrées agricoles en provenance des pays en développement. En particulier, elle a accordé un régime préférentiel aux 77 Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre des accords de Lomé. Par ailleurs, le marché européen est ouvert sans restriction aux pays les moins avancés, à la suite d'un accord qui remonte à 2001.

D'autre part, l'Europe soutient activement les pays en développement en leur octroyant une aide annuelle de 26 milliards d'Euros (chiffre 2001), contre seulement 10 milliards d'Euros de la part des USA.

Dans la réalité des faits, si l'Europe renonçait à exporter ses produits agricoles, il n'est pas du tout évident que cela profiterait aux pays du tiers monde ; en fait, on peut prévoir que ce sont les Etats-Unis qui s'empareraient des marchés agricoles mondiaux ainsi libérés, sans bénéfice pour les pays en développement. Il faut savoir, en effet, que ce pays, partisan en théorie d'un libéralisme pur et dur, protège ses agriculteurs au-delà de ce que fait l'Union Européenne.

Un récent article du Point signale que le gouvernement américain vient d'augmenter de 80 % ses subventions à l'agriculture. Avant même cela, les subventions américaines étaient globalement de 25 % supérieures à celles de l'Europe. Un tiers des 2 millions d'agriculteurs américains vivait ainsi aux crochets de l'Etat. La majorité des aides profite aux exploitants de grandes cultures – blé, coton, riz, soja – qui tirent plus de 50 % de leurs revenus de la manne publique. Pour le lait et le sucre, c'est le consommateur qui paie. Seuls en fait les producteurs de fruits et légumes et les éleveurs se débrouillent quasiment sans aide.

Ce tableau pourrait paraître idyllique et pourtant les agriculteurs américains se plaignent énormément. Ils apprécient très peu de vivre de subventions et non pas de la vente de leurs produits ; par ailleurs, certains d'entre eux font malgré tout faillite et leurs terres viennent agrandir des exploitations déjà très grandes, ce qui entraîne une désertification des campagnes. Seuls tirent leur épingle du jeu les fermiers qui exercent une autre profession et qui s'adonnent à l'agriculture un peu comme à un loisir.

Un autre groupe de pays demande à corps et à cri l'ouverture des frontières de l'Union Européenne en ce qui concerne les produits agricoles. Ce sont les pays dits du groupe de Cairn, comprenant notamment l'Australie, l'Afrique du sud, le Brésil et la Nouvelle-Zélande. Peut-on considérer ces pays comme des pays en développement ayant besoin d'être aidés ?

Enfin, certains veulent ouvrir les marchés européens aux pays qui produisent moins cher et selon des critères de qualité reconnus, tels les pays d'Amérique latine. Ceci devrait se faire

dans le cadre des négociations de l'O.M.C. Là aussi, je dis « attention ! » : faut-il sacrifier nos agriculteurs au profit de pays où les paysans reçoivent des salaires de misère, sont rendus malades par des pesticides interdits chez nous et qui sont en fait dans la main de sociétés à capitaux nord-américains (c'est le cas de la banane dans les pays d'Amérique centrale).

Vous avez compris, je pense, que je suis résolument contre ces diverses théories mais elles ont des partisans en Europe et je me devais donc de vous les présenter.

Pour conforter ce que je vous dis, je vous indique que le Ministre de l'Agriculture, M. Gaymard, a déclaré fin février « Voilà 40 ans qu'à travers la CIA et son lobby d'intelligence économique, les Etats-Unis cherchent à dézinguer la Politique Agricole Commune. Et quinze ans qu'ils brandissent l'argument de l'appauvrissement du tiers monde. Bravo pour le boulot de pro !

LA POLITIQUE AGRICOLE APPLIQUEE AUX PECO

Les différents pays considérés du point de vue agricole

En matière d'agriculture, ces pays ont accumulé 50 ans de retard sous le glacis soviétique et ont conservé une agriculture archaïque ainsi que des paysans nombreux qui représentent encore une part immense de la population totale. L'Union va donc accroître ses surfaces agricoles de 38 % et le nombre d'exploitations de 75 %.

Les dix pays qui vont entrer demain dans l'Union représenteront 5% du PIB de l'Europe à 25, 30 % de sa surface agricole utile et 50 % de ses emplois agricoles.

Alors que des pays comme l'Estonie représentent un poids agricole très relatif, la Pologne, qui entrera en 2004, et la Roumanie, qui entrera en 2007, représentent quelque 55 % de la surface agricole des PECO, 60 % de leur production agricole et près de 60 % de leur population agricole.

Bien que les pays candidats aient réalisé des progrès satisfaisants depuis le début des négociations d'adhésion, la modernisation de leurs secteurs agricoles respectifs et leur intégration dans la Politique Agricole Commune demeureront un défi majeur dans les années à venir.

A noter, en outre, que tous les pays de l'Est, à la suite de la chute du mur de Berlin et de leur nouveau tropisme vers l'économie occidentale, ont subi une période de récession dont, en matière agricole, ils ne sont pas encore tout à fait remis. En matière d'élevage, en particulier, ils produisaient de jeunes taurillons qui étaient appréciés par les consommateurs soviétiques, peu regardants sur la qualité ; ces jeunes bovins ont du être bradés à des prix très bas sur le marché européen. Parallèlement, les agriculteurs européens ont beaucoup souffert de cette concurrence inattendue qui a entraîné une chute importante des cours de la viande.

Ici, je ne vous parlerai que des pays qui ont une importance du point de vue agricole.

La Hongrie

En 2000, l'agriculture hongroise représentait 4,3 % du PIB et employait 6,5 % de la population active. La balance commerciale avec l'Union Européenne, concernant les produits agricoles, est positive en faveur de la Hongrie. C'est ainsi qu'en 2001, celle-ci s'élève à 618 millions d'Euros, soit une augmentation de 17 % par rapport à l'année 2000. Il faut savoir que la Hongrie bénéficie de conditions naturelles très favorables à l'agriculture et est traditionnellement un exportateur net. Mais le niveau actuel de la production agricoles n'a pas encore rattrapé ce qu'il était avant la période de transition, en particulier au niveau de l'élevage.

La privatisation et la restructuration n'ont pas abouti à l'éclatement des structures des exploitations. La privatisation des 1200 exploitations collectives est presque achevée mais pas leur restructuration. Une structure duale est encore apparente : d'une part, 1,2 millions d'exploitations individuelles assurent plus de 60 % de la production (à noter que 5 % seulement de ces exploitations fonctionnent à plein temps) ; d'autre part, les 40 % restant sont le fait de sociétés et de coopératives « réformées ».

La Pologne

L'agriculture joue encore un rôle important dans l'économie polonaise bien que la contribution de l'agriculture au PIB total, qui était de 12,9 % en 1989, soit tombée à environ 3,4 % en 2001. Par contre, la main d'œuvre agricole représentait encore, en 2001, 19 % de l'emploi total. On constate ainsi un décalage important entre la contribution de l'agriculture au PIB et le nombre de personnes employées ; cela révèle un très faible productivité, même si l'on tient compte du fait que beaucoup de personnes pratiquent l'agriculture à temps partiel.

La taille des exploitations est réduite et leurs structures évoluent lentement. La taille moyenne est passée de 7 ha en 1988 à seulement 7,9 ha en 1996 ; on estime que, en 2005, les exploitations de 15 ha ne représenteront pas plus de 40 % des terres agricoles. En 1996, le nombre de vaches laitières par exploitation était de 2,6 et celui des porcs de 16. Il faut ajouter que la plupart des terres arables sont sablonneuses et par conséquent peu fertiles.

On peut donc mesurer l'angoisse des paysans polonais qui savent que, pour permettre à leur agriculture de survivre, il va falloir diminuer de façon drastique le nombre d'agriculteurs. Ils sont au début d'une révolution que la France a subi : le nombre d'agriculteurs français était de quelque 5 millions au sortir de la dernière guerre ; ils ne sont plus aujourd'hui qu'environ 600.000 et le phénomène continue puisque l'on estime qu'à l'heure actuelle, quand deux exploitants s'en vont, un seul s'installe.

La République tchèque

La récession, dans l'agriculture tchèque, a été longue et profonde tandis que la reprise a été quasi inexistante, si on la compare à l'économie en général. La part de l'agriculture dans le PIB a chuté pour s'établir à environ 3 % tandis que l'emploi agricole représente 4 % de l'emploi total.

Avant la chute du mur de Berlin, l'agriculture était dominée par les exploitations collectives de très grandes dimensions (les anciennes coopératives et les fermes d'Etat). On a vu apparaître, depuis, trois nouvelles formes d'agriculture : les coopératives transformées dont la taille moyenne est passée de 2.500 ha à 1.450 ha ; des sociétés (par actions ou à responsabilité limitée) et des exploitations individuelles, souvent de très petites parcelles (de l'ordre de 3 ha)

produisant pour la consommation propre et pour les marchés locaux. Parmi les exploitations individuelles, figurent cependant de grandes exploitations de plus de 100 ha utilisant des terres louées et de la main d'œuvre salariée.

Les négociations

De la part des pays candidats à l'entrée dans l'Union Européenne, diverses demandes ont été formulées (dont certaines très fantaisistes telles le droit de chasser le lynx ou la protection du vin polonais). Parmi les propositions sérieuses, citons :

- Ils ont souhaité pouvoir, dès leur entrée, bénéficier des aides directes accordées aux différents produits agricoles faisant l'objet d'une organisation commune de marché ; ils ont fait valoir que, dans l'Union, il ne devait pas y avoir de citoyens de seconde zone.
- Ils ont souhaité qu'une organisation commune de marché nouvelle soit créée pour le secteur des pommes de terre ;
- Pour les produits qui font l'objet de quotas, tels le lait et le sucre, ils ont contesté les périodes de référence retenues (moyenne des dernières années), expliquant que leur production a temporairement baissé après 1989 et que leurs rendements potentiels sont en réalité semblables à ceux de l'Union Européenne ;
- Ils ont également demandé des dérogations provisoires dans certains domaines tels les questions vétérinaires.

Il me semble qu'aucune de leurs demandes n'a été acceptée, d'où la rancœur de certains.

En vous parlant tout à l'heure des négociations préalables au sommet de Copenhague, je vous ai indiqué que le volet agricole était le sujet le plus conflictuel et qu'il a donné lieu, dans un premier temps, à des querelles homériques puis, comme d'habitude, à des compromis. Les blocages principaux se trouvaient au niveau de Chirac, soucieux de protéger les agriculteurs français et Schröder, désireux de diminuer sa contribution financière (soutenu en cela par de nombreux pays). Heureusement, à cette occasion, le tandem franco-allemand s'est reconstitué et les deux chefs d'Etat sont tombés d'accord sur les mesures suivantes :

- la Politique Agricole Commune ne sera pas remise en cause avant 2006 alors qu'un certain nombre de pays adhérents ainsi que la Commission Européenne souhaitaient entreprendre sa réforme dès 2003 (j'ai déjà évoqué cette question) ;
- en matière de financement, rien ne sera changé à ce qui a été décidé à Berlin en 1999 et qui concerne la période 2000-2006 ;
- à partir de 2007, il y aura plafonnement ou stabilisation des dépenses agricoles, celles-ci n'augmentant qu'en fonction de l'inflation et ceci jusqu'en 2013. Il y a eu une querelle à ce sujet, certains comprenant que le budget serait bloqué au niveau des dépenses réelles de 2006 tandis que d'autres parlaient des dépenses théoriques prévues pour 2006. C'est cette dernière hypothèse qui a été retenue, après un cafouillage entre Chirac et Schröder.
- en ce qui concerne l'inflation, les néerlandais ont obtenu que le taux retenu annuellement ne dépasse pas les 1%, ce qui est bien peu compte tenu de l'inflation aujourd'hui constatée.

Lorsque Tony Blair a découvert cet accord passé entre les Allemands et les Français, il a poussé une grosse colère. Chirac a calmé ses ardeurs en proposant que l'on supprime le chèque que, depuis 1984, on adresse chaque année au Royaume-Uni à la suite des interventions de Mme Thatcher qui voulait « qu'on lui rende son argent ». *I want my money back!* Il a par ailleurs proposé que l'on réduise le budget accordé à la Politique Régionale. Au cours des négociations, afin de faire un geste, ces deux propositions ont été retirées mais

elles viendront de nouveau sur la table des négociations en 2006. Ce sera d'autant judicieux que les experts de la Communauté ont calculé que, proportionnellement, la ristourne britannique allait encore augmenter grâce à l'élargissement.

En fait, il est apparu que, pour l'agriculture, des périodes transitoires seraient nécessaires afin de ne pas fragiliser les PECO en déstabilisant leurs équilibres socio-économiques et par là même ceux des pays actuellement membres de l'Union. On sait les difficultés qu'a connu l'Allemagne de l'Ouest quand elle a absorbé l'Allemagne de l'Est, difficultés dont certaines sont encore d'actualité.

Je vous demande de bien vouloir vous reporter au tableau qui figure au dos de l'annexe statistique.

L'aide apportée aux nouveaux adhérents, en matière agricole, va se diviser en trois parties :

- une aide structurelle ;
- une aide apportée à l'exploitation ;
- une participation progressive des nouveaux pays adhérents aux aides directes prévues, produit par produit, dans les diverses organisations communes de marché. On partira de 25 % en 2004 pour arriver à 100 % en 2013. A noter qu'au finish, les Polonais ont obtenu de pouvoir compléter les aides directes allouées par l'Europe par des aides nationales et ceci dans la limite de 40 %.

Sur la période 2004 à 2006, ces aides agricoles aux nouveaux arrivants s'inscrivent dans un budget global, consacré à l'élargissement, de 40 milliards d'Euros, budget dont il faut retirer la contribution nette des nouveaux arrivants qui s'élève globalement à 15 milliards d'Euros. Le solde net pour l'Union Européenne sera donc de 24,5 milliards d'Euros, sur la période 2004-2006.

Par ailleurs, pour tous les produits agricoles soumis à des quotas de production (exemple : le lait, le sucre), les nouveaux adhérents ont eux aussi bénéficié de quotas, calculés sur leurs références de production les plus récentes. Ceci les a un peu déçus car ils ont connu une période de récession après leur sortie du COMECOM et en particulier une importante réduction de la production agricole.

On peut comprendre leur déception car l'Europe s'était montrée beaucoup plus généreuse lors des précédentes adhésions. Si je prends un domaine que je connais bien, lors de son entrée, le Portugal a reçu un contingent de 50.000 tonnes de sucre alors qu'il ne cultivait pas un seul ha de betteraves ; ce pays continue d'en bénéficier même si les betteraves en question sont en fait cultivées en Espagne. De même, lorsque l'Allemagne de l'Est a été absorbée par l'Allemagne de l'Ouest, les quotas ont été accordés non pas en fonction des références de production mais en fonction du potentiel de production de l'Allemagne de l'Est.

CONCLUSION

Il est bien difficile de conclure concernant un dossier aussi complexe. On peut imaginer toutes sortes d'accidents de parcours, surtout en période de récession économique. On peut parler de saut dans le vide.

Même si tout se passe bien, les pays candidats auront un long chemin à parcourir pour atteindre le niveau des pays de l'Ouest. Ils vont devoir faire en 10 ans les progrès que nous avons mis 50 ans à accomplir.

L'intégration est un problème de longue haleine dont nous ne verrons peut-être pas le dénouement de notre vivant. Je voudrais cependant terminer sur une note optimiste en citant cette parole de Jacques Santer en 1996 : « Si les pères du traité de Rome s'étaient interrogés sur le coût de la Politique Agricole Commune, il n'y aurait jamais eu d'Union Européenne ».

Les partisans de l'élargissement font d'ailleurs valoir que tous les précédents élargissements se sont terminés par un progrès pour l'ensemble des pays européens et que l'on ne voit pas pourquoi il en serait autrement cette fois-ci. Certes, l'histoire ne se répète jamais mais on a souvent constaté l'intérêt « d'une destruction créatrice ». Ceci à condition que le passage se fasse de façon progressive et ne se transforme pas en un brusque déferlement.

En tout état de cause, l'élargissement doit contribuer à la pacification tranquille du continent. Compte tenu des guerres fratricides que nous avons connues, c'est un avantage inestimable.