ANNEXE TECHNIQUE

Réforme de la Politique agricole commune : qui décide et comment ?

par
DANIEL GUEGUEN
directeur général

et
FÉLIX LUTZ
consultant

CLAN PUBLIC AFFAIRS
www.clan-public-affairs.be

Sommaire

1. La Politique agricole commune : une exception réglementaire et un processus de réforme permanent 231

1.1. Une exception réglementaire 231

1.1.1. La procédure de co-décision 231

1.1.2. La procédure de consultation 232

1.1.3. Un anachronisme : la PAC relève de la procédure de consultation 232

1.2. Un processus de réforme permanent 234

2. La Commission européenne, maîtresse de la proposition 235

2.1. D'où viennent les premières orientations? 235

2.2. Les contributions externes aux travaux préparatoires 235

2.2.1. Dès 1997, le Groupe Buckwell imagine la réforme de 2003 236

2.2.2. Le Club de Bruges : un vrai levier d'influence 237

2.2.3. Le Comité consultatif de la PAC 237

2.3. L'élaboration des propositions législatives au sein de la Commission . 238

2.3.1. Le processus interne à la Commission 238

2.3.2. Adoption officielle de la proposition par le Collège des Commissaires 240

2.3.3. Les justifications a posteriori 240

3. La phase consultative inter-institutionnelle : parlement européen, comité des régions et comité économique et social ... 241

3.1. Le Comité economique et social 241

3.2. Le Comité des régions 242

3.3. Le Parlement européen 243

4. Adoption formelle de la réforme par le conseil des ministres 245

4.1. Les groupes de travail du Conseil Agriculture 245

4.2. Le Comité des Représentants Permanents et le Comité spécial agricole 246

4.3. Le Conseil des ministres de l'Agriculture 248

5. Et les lobbies dans tout ça ? 248

1. Politique agricole commune : une exception réglementaire et un processus de réforme permanent

Utilisant plus de 40 % du budget communautaire, l'agriculture demeure la seule politique intégrée de l'Union européenne. La Politique agricole commune (PAC) est quasi exclusivement financée par le budget communautaire[1]. Elle réserve au Parlement européen un rôle marginal et relève largement des États-membres. La Commission tient également une place importante dans l'élaboration des propositions, les négociations avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la gestion des marchés agricoles.

Dans ce cadre, comment s'élabore la révision de la PAC? D'où viennent les premières orientations? Quels rôles jouent la Commission et les États-membres qui se réunissent en Conseil des ministres? Comment se forme l'opinion au sein de la Commission? Comment les positions des États-membres s'expriment-elles au Conseil des ministres? Quel est le rôle des lobbies agricoles? Le but de cet article est d'expliquer les différentes étapes de la procédure.

1.1. Une exception réglementaire

Le processus de décision communautaire apparaît souvent comme un summum de complexité. Ce n'est pas exact, mais il est vrai que les institutions européennes sont particulièrement mal connues. En raccourci, il existe deux grandes procédures législatives communautaires :

- La procédure de co-décision qui confère au Parlement européen un rôle de co-législateur en tandem avec le Conseil des ministres,
- La procédure de consultation qui réserve le pouvoir législatif au seul Conseil des ministres : c'est-à-dire aux États-membres.

De manière générale, ces deux voies reflètent la sensibilité d'un dossier pour les États-membres : plus une politique européenne est ancienne et intégrée, plus le processus décisionnel est communautarisé.

1.1.1. La procédure de co-décision

Les traités de Maastricht en 1992, d'Amsterdam en 1997 et de Nice en 2000 ont conféré à la co-décision le statut de procédure de « droit commun » pour la réalisation du Marché commun intérieur : c'est-à-dire pour tous les domaines ayant trait à l'environnement, aux transports, à la santé publique, à la protection des consommateurs, etc.

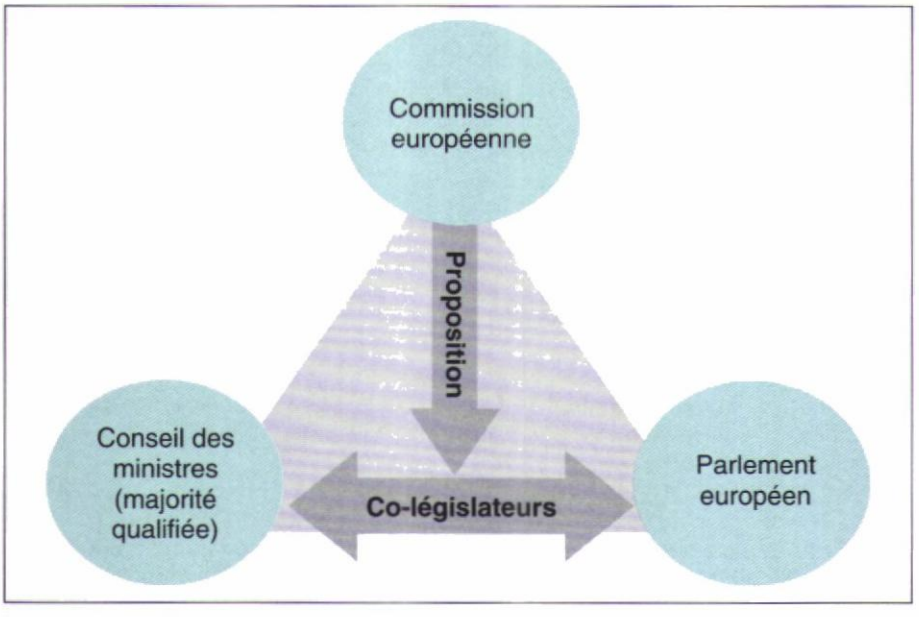
La procédure de co-décision correspond au fonctionnement « parfait » du triangle institutionnel Commission-Conseil-Parlement. La Commission européenne propose, puis le Parlement et le Conseil décident conjointement, via un système de double lecture assez comparable aux navettes françaises entre l'Assemblée nationale et le Sénat. De même qu'à Paris, l'Assemblée nationale l'emporte sur le Sénat, à Bruxelles aucune proposition législative en co-décision ne peut être adoptée sans l'approbation du Parlement européen votant à la majorité absolue de ses membres.

1. La politique régionale constitue la seconde ligne budgétaire de l'Union européenne, mais elle est co-financée par la Communauté et les États-membres.

La procédure de co-décision correspond à l'esprit de la construction européenne :

- Elle évite les blocages en obligeant les États-membres à se mettre d'accord à la majorité qualifiée. Cela signifie que les voix des États sont pondérées selon leur importance politico-économique. Cette pondération vise à réconcilier deux principes divergents : le respect de la souveraineté et de l'égalité des États dans le droit international, ainsi que la prise en compte du poids démographique. Elle vise donc à assurer l'équilibre entre les petits et les grands États-membres : il est exclu que les grands pays puissent imposer leur volonté aux petits et que les petits puissent bloquer la volonté des États représentant une large majorité de la population de l'Union européenne. Actuellement, dans l'Union européenne à quinze membres, une délibération doit recueillir 62 voix sur un total de 87 (soit 71 % des votes) pour disposer de la majorité qualifiée et donc être adoptée. Ce ratio va évoluer à partir du 1er janvier 2005 avec l'élargissement de la Communauté aux pays d'Europe centrale et orientale *(voir tableau 1)*
- Elle associe étroitement à la décision le Parlement européen dont la légitimité démocratique est incontestable.

Schéma 1. **La co-décision : le triangle institutionnel**



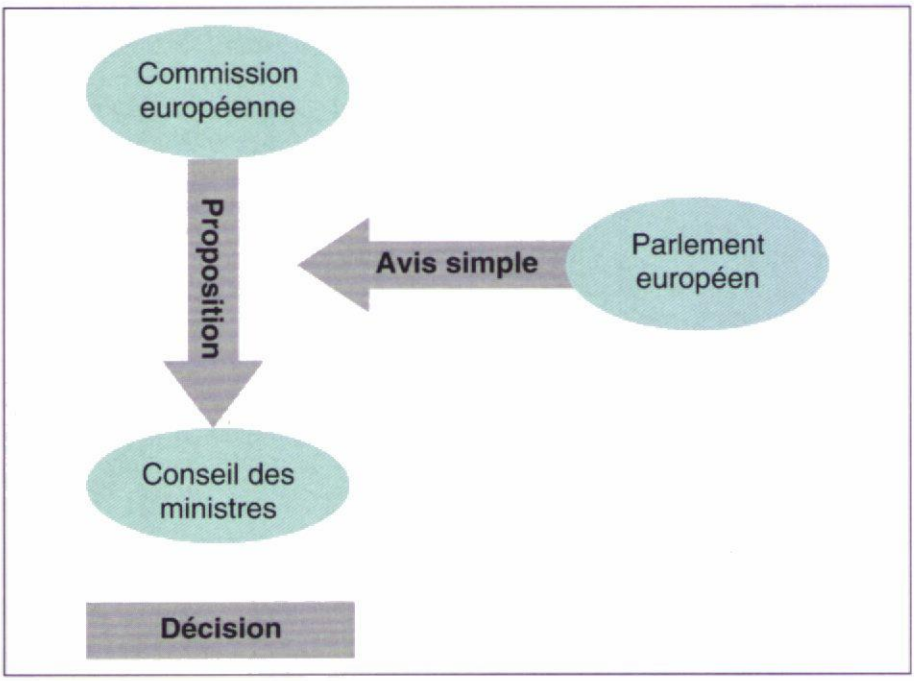
1.1.2. La procédure de consultation

La procédure de consultation relègue le Parlement européen à un rôle accessoire, voire marginal puisque l'adoption de la proposition de la Commission relève exclusivement des États-membres, le Parlement ne jouant qu'un rôle consultatif.

1.1.3. Un anachronisme : la PAC relève de la procédure de consultation

Concernant la PAC, le vote à la majorité qualifiée s'applique depuis le début de l'intégration européenne. Pourtant, la procédure de co-décision qui tend à se généraliser et va aujourd'hui de pair avec ce type de vote ne la concerne pas. Elle

Schéma 2. **La consultation : prédominance des États-membres**



reste soumise à la procédure de consultation : c'est-à-dire qu'elle dépend exclusivement des décisions des États-membres arrêtées lors des réunions du Conseil des ministres de l'Agriculture.

La France est responsable de cet anachronisme : elle a opposé son veto à toute extension de la co-décision à l'agriculture lors des négociations sur les modifications des traités européens, alors que celles-ci devaient être adoptées à l'unanimité des États-membres. Et cette stratégie a été appliquée lors des trois conférences inter-gouvernementales ayant conduit aux traités de Maastricht, Amsterdam et Nice.

Schéma 3

1.2. Un processus de réforme permanent

Lancée en 1962, la Politique agricole commune a rempli la plupart des objectifs initiaux qui lui avaient été assignés par l'article 39 du traité de Rome, devenu aujourd'hui l'article 33 du traité CE :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique,
- assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole,
- stabiliser les marchés,
- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Mais, au fil des années, notamment soixante-dix et quatre-vingts, le coût budgétaire de la PAC n'a cessé d'augmenterr et les excédents de s'accumuler. Entre élargissements successifs, contraintes financières et pressions internationales au GATT, puis à l'OMC, la PAC a été confrontée à un processus de réforme quasi permanent :

- La première tentative de réforme est intervenue en 1972 avec le Mémorandum connu sous le nom de Plan Mansholt, du nom du commissaire alors en charge de l'agriculture. Visant à réduire drastiquement le nombre d'exploitations et à renforcer leur efficacité économique, ce plan a été refusé par la France et l'Allemagne.
- En 1984, sont mis en place les quotas laitiers afin de plafonner la production laitière pour lutter contre les « lacs de lait » et « les montagnes de beurre ».
- En 1985, la Commission européenne publie un Livre vert sur les « Perspectives de la Politique agricole commune » qui se concrétise en 1988 par l'encadrement budgétaire plus strict de la PAC.
- En 1988, les États-membres instaurent des quantités maximales garanties restreignant la quantité de produits agricoles subventionnés.
- En 1991, la Commission adopte deux communications sur le développement et l'avenir de la PAC. Elles préludent à la réforme fondamentale de 1992 qui remet en cause le soutien par les prix et les restitutions massives à l'exportation au profit d'un système d'aides directes à la production et d'une diminution substantielle des prix garantis. Cette « nouvelle PAC » répond clairement aux exigences du GATT comme le confirment les négociations de l'Uruguay Round conclues à Marrakech en avril 1994.

En 1999, les Accords de Berlin sont mis en place pour la période 2000-2006 et résultent directement de la signature de l'accord de Marrakech puisqu'ils rapprochent les prix communautaires des prix mondiaux afin de permettre à l'Union européenne de respecter ses engagements vis-à-vis de l'OMC en termes de soutien interne et de restitutions à l'exportation. Ils prévoient également la révision de la PAC à mi-parcours, c'est-à-dire en 2003, et assignent un triple objectif à cette *mid-term review* : respecter les plafonds budgétaires prévus pour 2000-2006, dégager de nouvelles économies et promouvoir une agriculture multifonctionnelle associant production, environnement et aménagement de l'espace rural.

Le Commissaire européen à l'Agriculture, l'autrichien Franz Fischler, a présenté un premier projet de *mid-term review* le 10 juillet 2002, puis des propositions législatives le 22 janvier 2003[2]. Celles-ci ont suscité une levée de boucliers,

2. Ces propositions ont abouti à la réforme de la PAC adoptée par le Conseil des ministres de l'Agriculture le 26 juin 2003.

notamment en France où de nombreux observateurs ont estimé que la Commission outrepassait son mandat. Pourtant, la Direction générale de l'Agriculture (DG Agri), le Commissaire Fischler et le Collège des Commissaires ont scrupuleusement respecté le mandat politique que leur avaient fixé les Accords de Berlin.

2. La Commission européenne, maîtresse de la proposition

Le droit exclusif de proposition confié à la Commission européenne constitue un principe fondamental du droit communautaire. Le Conseil des ministres et le Parlement européen peuvent « stimuler » le pouvoir d'initiative de celle-ci, en la priant de leur soumettre toute proposition appropriée. Mais selon l'article 211 du Traité CE, les actes du Conseil (règlements, directives et décisions) sont adoptés sur proposition de la Commission. De plus, la Commission est maîtresse du porte-plume : c'est elle qui rédige les projets de législation. Sa force de proposition est donc totale et son pouvoir considérable sur l'ensemble de la procédure.

2.1. D'où viennent les premières orientations?

Les premières orientations constituent-elles une forme de synthèse des souhaits des États-membres? Proviennent-elles des réflexions du commissaire Fischler avec les proches collaborateurs de son cabinet? Viennent-elles (et si oui dans quelle mesure?) des réflexions des services de la DG AGRI et notamment de la Direction des études? Ou bien trouvent-elles leur origine dans les réflexions de groupes semi-officiels d'experts, chargés de lancer officieusement les orientations secrètement souhaitées par la Commission?

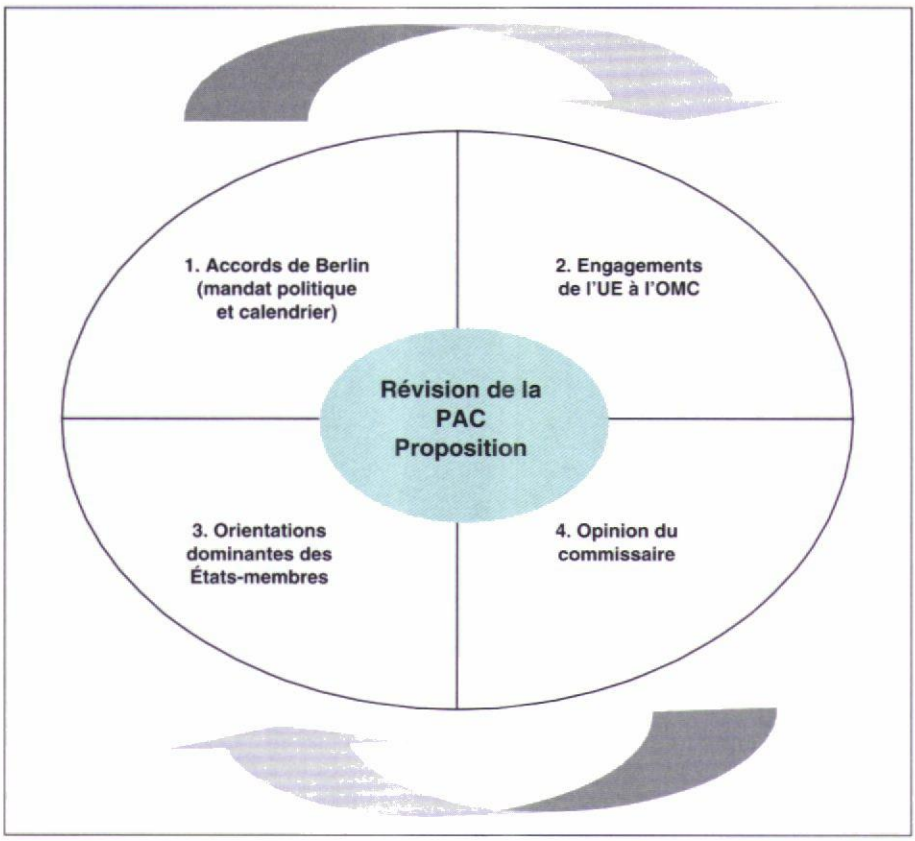
Dans les faits, aucune réforme significative de la PAC n'a d'origine unique. La complexité accrue des dossiers, la multiplicité des interlocuteurs et les engagements internationaux de l'Union européenne conduisent plusieurs acteurs à se pencher sur la réforme. Ainsi, les propositions de la Commission pour la révision à mi-parcours de la PAC résultent-elles d'abord d'un quadruple réseau d'influences préalables :

- Le premier niveau est celui du calendrier puisque depuis 1992, chaque réforme de la PAC est programmée dans le temps. Ainsi, les Accords de Berlin prévoient-ils la révision à mi-parcours de 2003 et ses grandes orientations : ce qui réduit d'autant la marge de manœuvre de la Commission.
- Le second niveau est celui des engagements de l'Union européenne à l'OMC auxquels, depuis 1992, est conditionnée chaque réforme de la PAC.
- Le troisième niveau résulte de l'influence des États-membres : même si la Commission choisit librement ses propositions, le commissaire à l'Agriculture ne proposera jamais une réforme qu'il saurait vouée à l'échec.
- Le quatrième niveau dépend de l'influence du commissaire lui-même : ainsi, la réforme de 1992 tenait beaucoup à la personnalité de Ray MacSharry, tout comme la *mid-term review* à celle de Franz Fischler.

2.2. Les contributions externes aux travaux préparatoires

Bien avant que la proposition de réforme ne prenne forme, la Commission s'appuie sur des expertises et des études pour orienter son travail. Les *think tanks*, c'est-à-dire des organismes de réflexion ou des groupes d'experts semi-officiels, jouent un rôle essentiel sur ces premières orientations. La Commission fait

Schéma 4. **Le carrefour des influences**



fréquemment appel à des experts externes à la compétence reconnue afin de l'assister ou de la conforter dans ses travaux.

2.2.1. Dès 1997, le Groupe Buckwell imagine la réforme de 2003

En 1997, la Direction générale Affaires économiques et financières (et non la Direction générale Agriculture) de la Commission a créé un groupe d'experts agricoles afin de réfléchir à l'évolution de la PAC. Celui-ci est présidé par Alan Buckwell, professeur d'économie agricole au Wye College de l'université de Londres. Il se compose de neuf membres, venant de neuf pays européens dont le français Bertrand Hervieu, président depuis 1999 de l'Institut national de la recherche agronomique et ancien conseiller au cabinet de Jean Glavany lorsque celui-ci était ministre de l'Agriculture[3].

3. À ce titre, M. Hervieu est considéré comme le père spirituel des Contrats territoriaux d'exploitation français (CTE). Il a également été conseiller technique pour les questions rurales aux cabinets de deux ministres de l'Agriculture : Edith Cresson et Louis Le Pensec.

La Commission européenne a publié les travaux du groupe en 1998 et ils préfigurent bien la réforme de 1999, ainsi que les propositions présentées en 2003 :

- le titre du rapport est explicite puisqu'il propose de transformer la CAP (Common Agricultural Policy en anglais ou PAC en français) en CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe)
- le chapitre VI expose de manière détaillée le concept développé par le commissaire Fischler dans la *mid-term review* de 2003, notamment le transfert des aides du premier vers le deuxième pilier et la généralisation de l'éco-conditionnalité.

2.2.2. Le Club de Bruges : un vrai levier d'influence

Crée en 1995, le Club de Bruges est composé d'universitaires, de chercheurs, de formateurs, d'écologistes et de responsables agricoles des Quinze comme des pays candidats. Il est indépendant de toute organisation syndicale ou politique. Il compte seulement une grosse trentaine de membres, triés sur le volet et choisis par cooptation. La notoriété de ceux-ci permet une large diffusion des idées du Club, au travers de publications communes ou d'articles écrits par l'un ou l'autre des membres.

Plusieurs membres du Groupe Buckwell font partie du Club, notamment le français Bertrand Hervieu ou l'italien Franco Sotte, professeur d'économie à l'université d'Ancona. Il n'est donc pas étonnant de retrouver la même vision de l'agriculture et des futures réformes de la PAC dans les travaux du rapport Buckwell commandé par la Commission et dans les publications du Club de Bruges.

2.2.3. Le Comité consultatif de la PAC

Les Comités consultatifs agricoles font partie des innombrables comités (plus de 2 000 au total) qui assistent la Commission dans son double rôle de proposition et d'exécution. Il ne faut pas les confondre avec les Comités de gestion ou les Comités de réglementation encadrant la Commission pour la gestion des marchés ou l'application des règlements agricoles.

Les Comités socio-professionnels sont consultés par la Commission sur les révisions successives de la PAC. Ils rassemblent des représentants des milieux socio-professionnels de la chaîne alimentaire au sens large : syndicats, coopératives, industries agro-alimentaires, grande distribution et commerce, représentants des travailleurs, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement. Les membres sont nommés par la Commission sur proposition des principaux groupes d'intérêts à dimension communautaire.

En 1998, la Commission européenne a réformé les Comités consultatifs agricoles. La nouvelle répartition des sièges tient marginalement compte de l'apparition de nouvelles associations européennes, notamment de la Coordination paysanne européenne (CPE).

Enfin, il faut noter qu'outre le Comité consultatif PAC à vocation générale, existent neuf Comités consultatifs spécialisés : grandes cultures arables, cultures non-alimentaires et fibres, productions animales, fruits légumes et fleurs, productions spécialisées, forêts, qualité de la production agricole et santé, développement rural et agriculture et environnement. Ces comités sont assistés par des groupes permanents spécialisés.

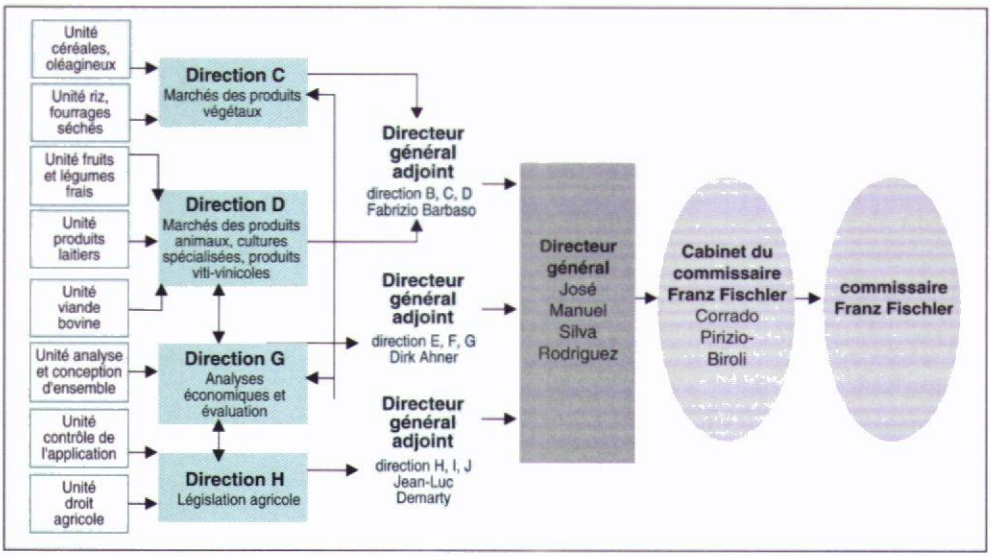
De manière générale, les Comités consultatifs agricoles ont très peu d'influence car la diversité des intérêts qu'ils représentent leur ôte de la crédibilité. La consultation de ces Comités est purement formelle, la Commission demeurant totalement libre de ses options et de ses propositions.

2.3. L'élaboration des propositions législatives au sein de la Commission

2.3.1. Le processus interne à la Commission

Avant de présenter ses propositions législatives, la Commission élabore une communication publiée au Journal officiel des Communautés européennes et donnant les orientations générales de la nouvelle politique agricole. Concernant la *mid-term review*, celle-ci s'intitule « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : la révision à mi-parcours de la Politique agricole commune » et elle date du 10 juillet 2002 (COM (2002) 394).

Schéma 5. **Processus d'élaboration des propositions législatives au sein de la DG AGRI**



À ce stade, la Direction G de la Direction générale de l'Agriculture[4] joue un rôle central puisqu'elle effectue un double travail de coordination et de soutien technique aux grandes orientations. En collaboration avec l'Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, elle élabore des prévisions sur le développement des marchés agricoles et analyse la situation économique des exploitations.

Une fois ces grandes orientations dégagées, la Commission prépare ses propositions législatives concrètes.

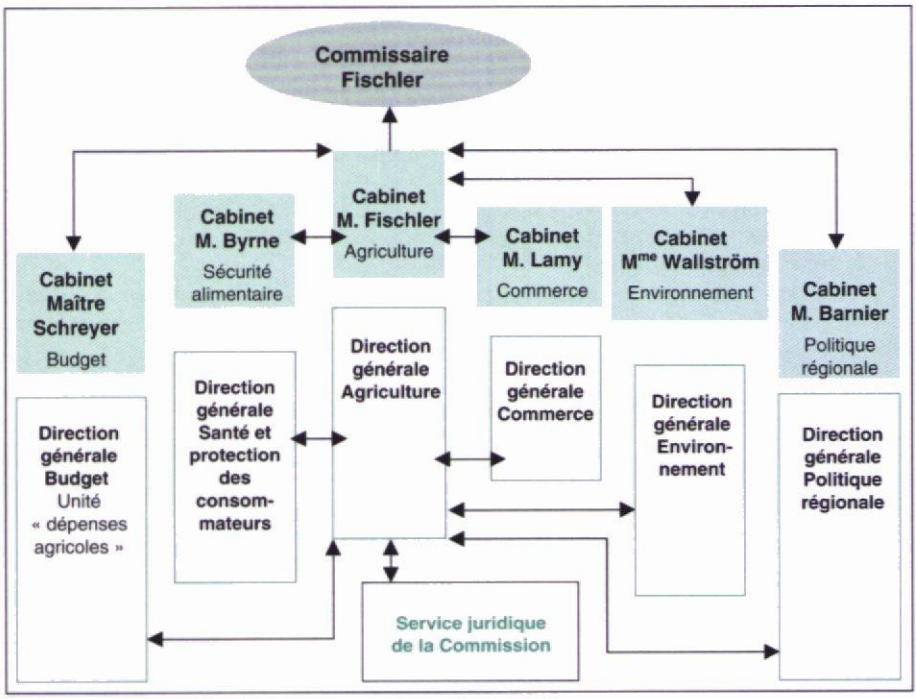
La préparation des propositions législatives suit un parcours classique :

- Dans un premier temps, les Unités spécialisées dans les Organisations communes de marché (lait, céréales, viande bovine, etc.) de la Direction générale Agriculture sont mises à contribution. Leurs contributions techniques sont centralisées et coordonnées à l'échelon des Directions : Direction des produits végétaux, des produits animaux, du développement rural, etc.

4. Il s'agit de l'ancienne Direction générale A chargée de « L'analyse économique, de la prospective et de l'évaluation ». Lors des dernières restructurations de la Direction générale Agriculture, elle a changé de place et de nom dans l'organigramme de la DG AGRI.

- Puis, ces éléments techniques en place, la rédaction s'effectue au niveau du Directeur général et de ses adjoints directs, en liaison permanente avec le cabinet du Commissaire, le directeur du FEOGA pour les questions budgétaires et le service juridique de la Commission.

Schéma 6. **Le processus interne de l'élaboration des propositions législatives**



Sur un dossier aussi important que la réforme de la PAC, la Direction générale de l'Agriculture est le chef de file. Mais au moins cinq autres Directions générales de la Commission interviennent également dans le processus d'élaboration des propositions législatives :

- La Direction générale Budget car les dépenses agricoles représentent 50 % du budget communautaire.
- La Direction générale Sécurité alimentaire et protection des consommateurs qui intervient sur la question fondamentale des législations alimentaires (tracabilité, sécurité alimentaire, etc.) et sur les avis scientifiques requis.
- La Direction générale Environnement pour toutes les questions liées à l'éco-conditionnalité.
- La Direction générale Commerce qui négocie pour l'Union européenne le volet agricole à l'OMC.
- La Direction générale Politique régionale qui joue un rôle majeur dans l'attribution des importantes aides structurelles liées à la PAC.

Une fois rédigé, le projet de proposition législative part en « consultations inter-services ». Il s'agit d'un processus formel où les autres Directions générales

de la Commission concernées (Budget, Commerce, Environnement, Santé et Protection des Consommateurs), ainsi que le Service juridique doivent s'exprimer sur la proposition de directive ou de règlement. En cas d'avis divergents, le dossier est réexaminé avec l'aide des cabinets des Commissaires concernés et l'assistance, si nécessaire, du Chef de cabinet du Président de la Commission.

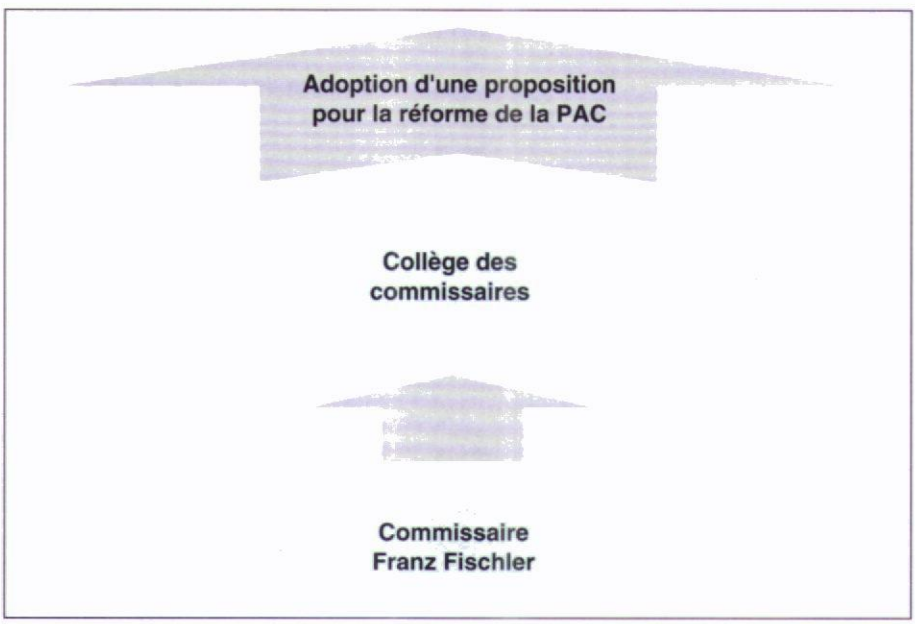
2.3.2. Adoption officielle de la proposition par le Collège des commissaires

Les consultations inter-services terminées, les propositions législatives sont soumises au Collège des commissaires pour adoption finale. Chaque mercredi, celui-ci se réunit entre autres pour adopter officiellement les propositions législatives et des divergences surviennent parfois entre commissaires s'exprimant librement entre eux. Le texte peut donc être amendé avant d'être voté à la majorité simple.

Enfin, les propositions sont transmises au Parlement européen, au Conseil des ministres, ainsi qu'aux deux organes consultatifs : le Comité économique et social et le Comité des régions.

Concernant le projet en cours de réforme de la PAC, la Commission a adopté sept propositions de règlements le 21 janvier 2003, puis, le lendemain, le commissaire Fischler les a présentées à la Commission agricole du Parlement européen.

Schéma 7. **Adoption des propositions législatives au sein de la Commission**



2.3.3. Les justifications a posteriori

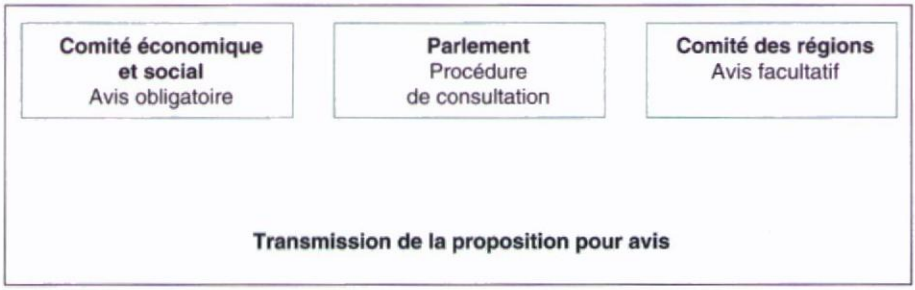
La Commission a régulièrement recours à la méthode des études pour justifier *a posteriori* ses propositions de réformes. Il s'agit d'études internes (réalisées par des analystes de la Commission) ou externes (confiées à des centres de recherches ou à des experts) qui dressent en général un tableau très positif de la réforme proposée.

Concernant la révision à mi-parcours de la PAC, cinq études ont ainsi été publiées début 2003 par la Commission sur les conséquences prévisibles de sa proposition de juillet 2002. Il s'agit de deux études internes[5] et de trois études externes[6] disponibles sur le site de la Commission.

3. La phase consultative inter-institutionnelle : Parlement européen, Comité des régions et Comité économique et social

Le Conseil des ministres détient le pouvoir législatif exclusif en matière agricole, mais il doit obligatoirement consulter le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions.

Schéma 8.



3.1. Le Comité économique et social

Le Comité économique et social (CES) représente les milieux socio-professionnels de l'Union européenne. Il participe au processus décisionnel en tant qu'organe consultatif et il est obligatoirement consulté sur les sujets de Politique agricole commune. Au total, le CES compte 222 membres nommés par le Conseil sur proposition de chaque État-membre[7]. Après l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), le nombre de sièges sera porté à 350. Mais la répartition des membres entre nouveaux et anciens États-membres n'est pas encore connue.

Il se compose de trois groupes (groupe 1 : 74 sièges pour les employeurs, groupe 2 : 74 sièges pour les travailleurs et groupe 3 : 74 sièges pour les activités diverses). Il compte six sections spécialisées dont une pour l'agriculture et il est dirigé par un Bureau de 24 membres dont le président est Roger Briesch. Il est

5. DG AGRI : *Évaluation de l'impact des propositions de révision à mi-parcours sur les marchés et revenus agricoles dans l'UE-15.* Et DG AGRI : *Évaluation de l'impact des propositions de révision à mi-parcours sur les marchés et revenus agricoles dans l'UE-15 et l'UE-25.*

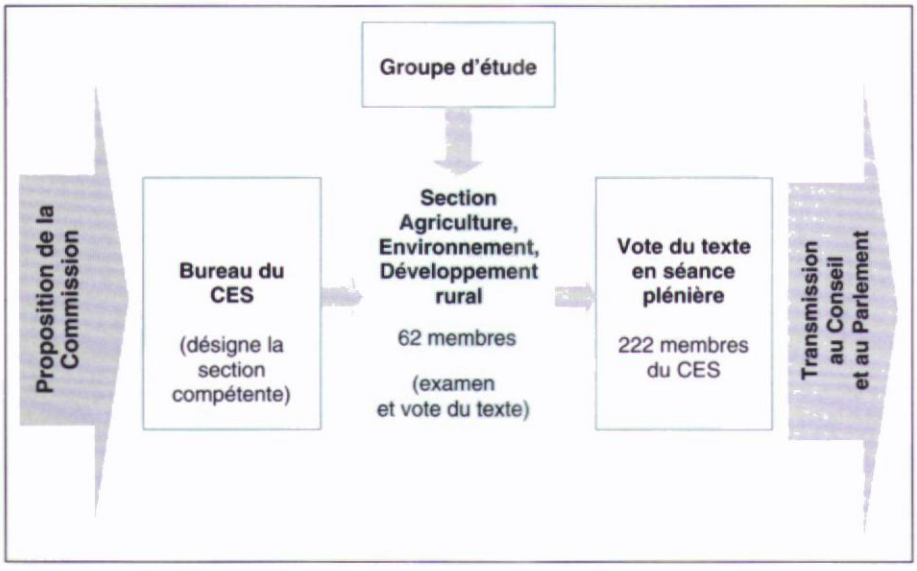
6. FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), Université du Missouri : *Analyse des propositions de révision à mi-parcours de la Commission.* EuroCARE, Université de Bonn : *Analyse d'impact des propositions de révision à mi-parcours.* Center for World Food Studies, Amsterdam and the Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye : *La proposition de révision à mi-parcours de la PAC.*

7. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent chacun de 24 membres, l'Espagne de 21, les Pays Bas, la Belgique, la Grèce, le Portugal et la Suède de chacun 12, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et l'Irlande de chacun 9 et le Luxembourg de 6.

animé par un Secrétariat général comptant environ 500 fonctionnaires dont la Direction A chargée de l'agriculture.

Recevant la proposition législative de la Commission du 10 juillet 2002 sur la réforme de la PAC, le Bureau du CES a désigné la section responsable de l'avis : en l'occurrence, la section 1 « Agriculture, développement rural et environnement ». Pour élaborer son texte, celle-ci a organisé plusieurs réunions sous la houlette d'un rapporteur spécialement désigné : M. Kienle, membre du groupe des employeurs au titre de l'association allemande des agriculteurs (Deutscher Bauernverband). Adopté le 14 novembre 2002 par la section, le texte[8] a été soumis au CES siégeant en session plénière en décembre 2002 et celui-ci l'a adopté avec 82 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions. Mais le faible taux de participation (43 %) est révélateur de l'importance mineure que les membres du CES attribuent aujourd'hui à l'agriculture.

Schéma 9. **Processus d'élaboration d'un avis au sein du Comité économique et social**



3.2. Le Comité des régions

Créé en 1994, le Comité des régions (CDR) vise à intégrer dans le processus décisionnel les autorités locales et régionales des États-Membres. Les négociateurs du traité d'Amsterdam souhaitaient lui confier d'importantes responsabilités dans le cadre de la « subsidiarité » : c'est-à-dire la délégation aux régions de davantage de compétences. Mais celle-ci est restée lettre morte. De ce fait, le Comité des régions est réduit à une quasi-somnolence institutionnelle. Cependant,

8. La section « Agriculture, développement rural et environnement » conteste davantage le principe d'une réforme de fond à mi-parcours que les modalités pratiques de cette réforme. Elle considère les dispositions de l'accord de Berlin applicables jusqu'à la fin 2006 est estime qu'il n'y a donc pas de raison de procéder à une réforme de fond (« révision ne signifie pas réforme »). Néanmoins, la section soutient certaines grandes orientations de la proposition de la Commission, en particulier la multifonctionnalité agricole. En revanche, elle reste sceptique sur les méthodes de découplage et de modulation des aides.

ses membres, qui occupent généralement des postes régionaux ou locaux importants, ont souvent plus d'influence et de pouvoir personnel que les membres du CES.

Le Comité des régions compte 222 membres nommés par le Conseil sur proposition de chaque État-membre[9]. Après l'élargissement de l'UE aux PECO, le nombre de sièges sera porté à 350, mais la répartition entre nouveaux et anciens pays n'est pas encore connue. Il travaille en sept commissions spécialisées et un Bureau de quarante membres, organise les travaux sous la présidence d'Albert Bore, maire de Birmingham élu en février 2002.

Le Comité des régions fonctionne selon le même schéma que le Comité économique et social : son Bureau désigne une commission compétente, puis celle-ci nomme un rapporteur, discute le projet, l'adopte et le soumet pour adoption en séance plénière.

La consultation du Comité des régions est facultative sur les questions agricoles, mais obligatoire sur les questions environnementales. Recevant la proposition législative de la Commission du 10 juillet 2002 pour la réforme de la PAC, la Commission « développement durable », responsable des dossiers agricoles a donc émis un avis facultatif en novembre 2002, sous l'égide du rapporteur français M. Robert Savy, conseiller régional du Limousin. Celui-ci est beaucoup plus favorable à la proposition de la Commission que l'avis du Comité économique et social.

3.3. Le Parlement européen

Selon l'article 37 du traité CE, le Parlement européen doit être consulté sur la Politique agricole commune. Le défaut de consultation constitue même une violation des formes substantielles et peut conduire à l'annulation de l'acte. Par contre, l'avis du Parlement n'engage pas le Conseil des ministres qui détient seul le pouvoir législatif concernant la PAC.

L'absence de pouvoir du Parlement pour les sujets agricoles est tout à fait anachronique. En effet, celui-ci joue un rôle important dans le dispositif institutionnel européen :

- Il est co-législateur avec le Conseil des ministres pour toutes les questions relatives au Marché intérieur de l'Union, et notamment pour l'environnement et la politique des consommateurs.
- Il a le pouvoir de censurer la Commission européenne et il n'est pas douteux que la Commission présidée par Jacques Santer ait démissionné collectivement en 1999 pour éviter le vote par le Parlement d'une motion de censure très humiliante.
- Il a le droit de s'opposer à tout nouvel élargissement de l'Union et à tout accord commercial international négocié par la Commission à l'OMC.
- Il dispose du pouvoir budgétaire sauf (là encore) pour le budget agricole pour lequel le Conseil des ministres a le dernier mot.

Depuis 1979, les députés sont élus au suffrage universel direct. Les prochaines élections auront lieu en juin 2004. Actuellement, le Parlement compte 626 députés. Exceptés 27 non-inscrits, ceux-ci se répartissent en sept groupes politiques dont les présidents se retrouvent dans la Conférence des Présidents des

9. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent chacun de 24 membres, l'Espagne de 21, les Pays Bas, la Belgique, la Grèce, le Portugal et la Suède de chacun 12, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et l'Irlande de chacun 9 et le Luxembourg de 6.

groupes politiques. Les deux groupes les plus importants sont le Parti populaire européen (233 membres) majoritaire et le Parti socialiste européen (180 membres).

Y fonctionnent dix-sept Commissions parlementaires permanentes et six Commissions temporaires dont les présidents se retrouvent dans la Conférence des présidents des Commissions parlementaires. Le Bureau est composé d'un président et de quatorze vice-présidents. Enfin, le Secrétariat général rassemble 600 fonctionnaires dont la DG II en charge de l'organisation des travaux des Commissions.

Tableau 1. Le Parlement européen

UE à quinze			Les nouveaux membres	
Pays	**Nombre de sièges actuels**	**Nombre de sièges à partir de 2005**	**Pays**	**Nombre de sièges à partir de 2005**
Allemagne	99	99	Pologne	50
France	87	72	Roumanie (2007)	33 (2)
Italie	87	72	Hongrie	20 (1)
Royaume-Uni	87	72	Rép. Tchèque	20 (1)
Espagne	64	50	Bulgarie (2007)	17 (2)
Pays-Bas	31	25	Slovaquie	13
Belgique	25	22	Lituanie	12
Grèce	25	22	Lettonie	8
Portugal	25	20	Slovénie	7
Suède	22	18	Chypre	6
Autriche	21	17	Estonie	6
Danemark	16	13	Malte	5 (1)
Finlande	16	13		
Irlande	15	12		
Luxembourg	6	6		
Total UE à 15	626	533	Total nouveaux membres	197
		Total UE à 27	732	

1. Le nombre de sièges n'est pas encore définitif
2. Le Conseil européen de Copenhague a décidé de distribuer entre les autres États et ce jusqu'en 2007 les sièges accordés à la Roumanie et à la Bulgarie

Comme toutes les propositions législatives de la Commission, celle du 10 juillet 2002 concernant la réforme de la PAC a été soumise au président du Parlement qui, après accord de son Bureau, l'a transmise parallèlement à

- La Commission parlementaire compétente : c'est-à-dire celle de l'agriculture et du développement rural, présidée par le député français Joseph Daul et comptant 39 membres titulaires et 37 suppléants. Cette Commission a

désigné un rapporteur et procédé à l'examen de la proposition. Tout membre peut déposer des amendements, ceux-ci devant être adoptés à la majorité simple pour être inclus dans le texte définitif.

- Des Commissions associées au dossier et consultées à titre accessoire sur l'orientation générale de la PAC : celles de l'Environnement et de la Politique régionale, du Transport et du Tourisme.

Le rapport adopté par la Commission Agriculture a été soumis à la séance plénière du Parlement et les députés ont pu proposer de nouveaux amendements au vote. La résolution définitive a été adoptée le 7 novembre 2002 en session plénière à Strasbourg[10]. En matière agricole, le Parlement européen est écartelé entre une réelle volonté de changement et une politique de clocher liée à son électorat. Il n'est pas douteux que si la réforme de la PAC était adoptée selon la procédure de co-décision, le Parlement européen pencherait pour une politique agricole proche de la vision du Commissaire Fischler.

4. Adoption formelle de la réforme par le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres fonctionne comme une machine pyramidale à produire des consensus. Les fondations de la pyramide sont constituées de groupes de travail spécialisés rassemblant les fonctionnaires des ministères nationaux. Au centre de l'édifice, se situent le Comité spécial agricole (CSA) et le COREPER, composés des représentants permanents des États-membres à Bruxelles. Au sommet siège le Conseil des ministres de l'Agriculture qui tranche les questions les plus politiques et les plus sensibles.

4.1. Les groupes de travail du Conseil Agriculture

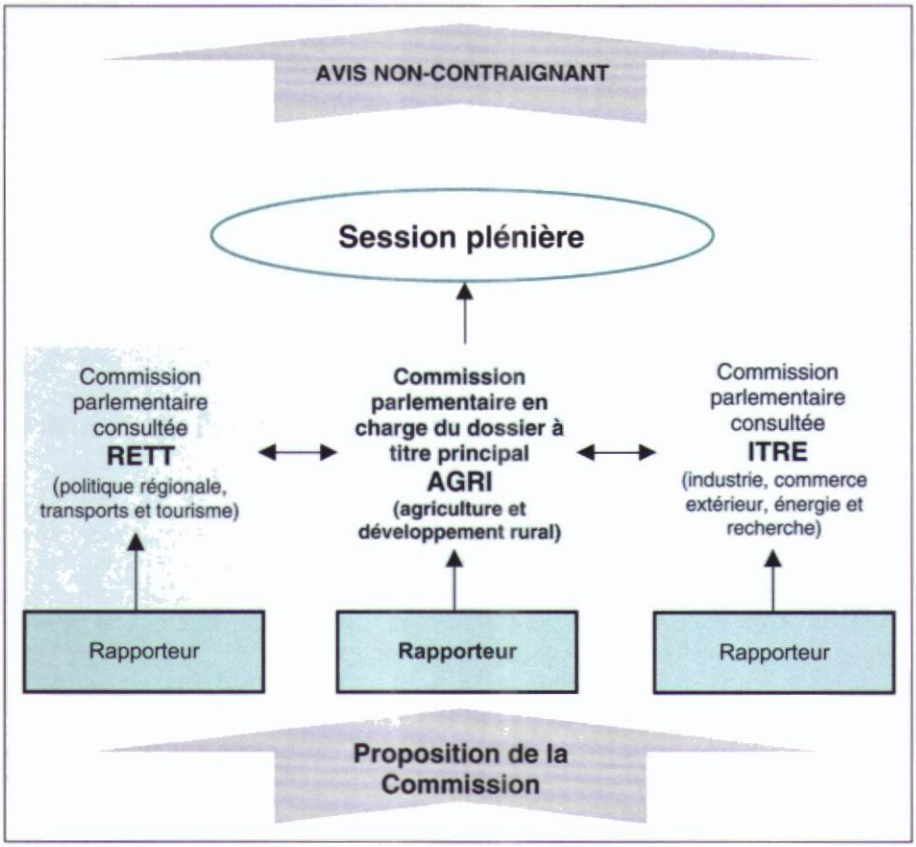
Dès leur transmission au Conseil, les propositions législatives de la Commission sont soumises à des groupes de travail spécialisés. Il existe trente-sept groupes de travail agricoles, certains divisés en sous-groupes thématiques. Ainsi, le groupe « Qualité des aliments » est-il sous-divisé en « agriculture biologique », « indications géographiques et appellation d'origine » et « attestations et spécificités ».

Ces groupes sont composés de fonctionnaires nationaux venant directement des ministères des États-membres ou désignés par la Représentation permanente du pays à Bruxelles. Chaque groupe est présidé par un représentant de l'État-membre exerçant la présidence semestrielle de l'UE, assisté d'un représentant du Secrétariat général du Conseil.

Le fonctionnaire de la Commission responsable du dossier présente la proposition législative au groupe de travail compétent et répond aux questions des

10. Le Parlement européen demande de clarifier les objectifs de la PAC pour assurer un juste revenu aux agriculteurs, maintenir l'emploi dans le milieu rural, protéger les consommateurs et promouvoir la santé, le bien-être des animaux et la protection de l'environnement. Il approuve les principes de découplage des aides agricoles directes de la production, de conditionnalité, ainsi que de modulation obligatoire, appliquée de façon souple et souligne l'importance de maintenir les prix d'intervention. Il accueille favorablement la promotion du développement rural et insiste sur la prise en compte des particularités régionales, ainsi que des petites exploitations traditionnelles. Enfin, il estime nécessaire de réviser les perspectives financières et de redéfinir le mandat de négociations de la Commission dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce pour mettre davantage l'accent sur l'environnement et la qualité alimentaire.

Schéma 10. **Processus d'élaboration d'un avis du Parlement européen**



participants. Ce premier tour d'horizon permet de détecter immédiatement les oppositions nationales.

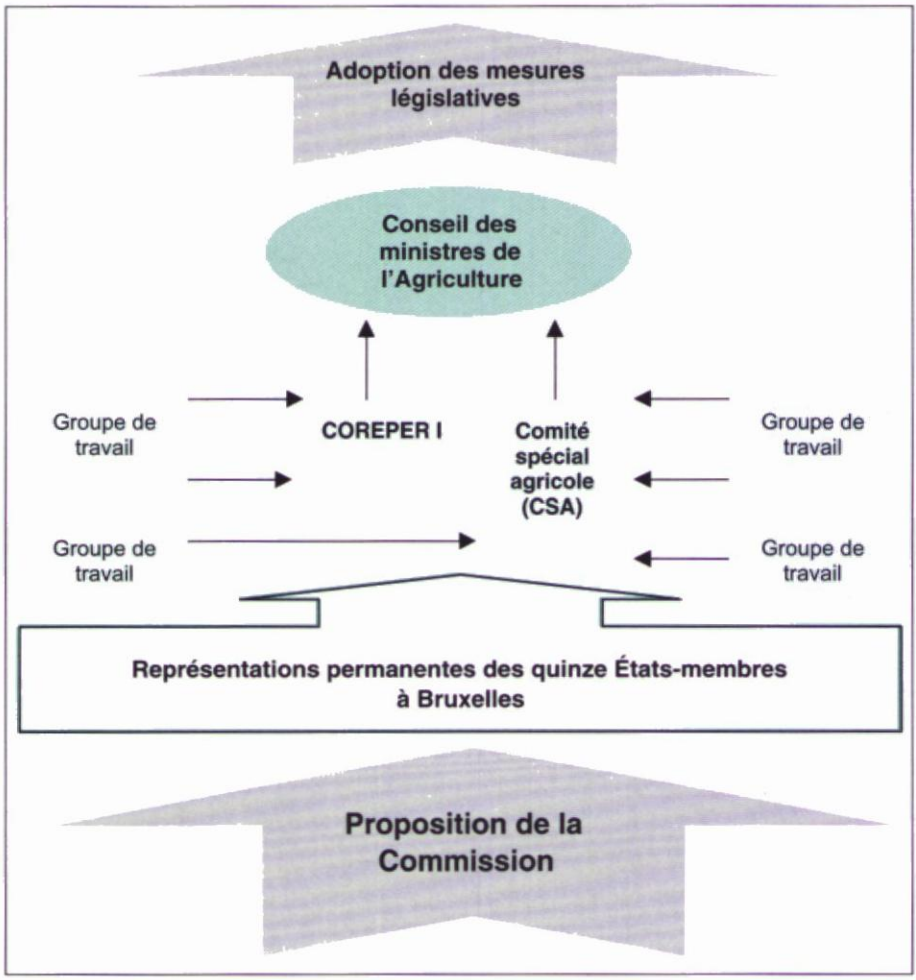
4.2. Le Comité des représentants permanents et le Comité spécial agricole

Généralement, le COREPER supervise les travaux des groupes de travail et prépare les réunions du Conseil des ministres. Il existe deux formations du COREPER :

- le COREPER I, composé des représentants permanents adjoints de chaque État-membre auprès de l'UE, couvre les dossiers à caractère technique,
- le COREPER II, composé des représentants permanents, traite des sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel.

Cependant, l'agriculture constituant un domaine hautement technique, les États-membres ont créé dès 1960 un Comité spécifique chargé de préparer le travail du Conseil des ministres dans le domaine de la PAC : il s'agit du Comité spécial agricole (CSA) constitué de hauts fonctionnaires nationaux, attachés aux Représentations permanentes des Quinze à Bruxelles. Dans la pratique, l'essentiel

Schéma 11. **Adoption par le Conseil des ministres**



des négociations agricoles est préparé par ce Comité. Seuls les dossiers vétérinaires et phyto-sanitaires échappent au CSA et relèvent de la compétence exclusive du COREPER I.

Le CSA prépare l'essentiel des discussions sur les dossiers. Il se réunit un ou deux jours par semaine afin d'analyser le travail des groupes de travail agricoles et faciliter les négociations des ministres de l'Agriculture.

Les représentants du CSA et du COREPER, techniquement très pointus et se connaissant bien, constituent une pièce essentielle des négociations. Ils sont souvent beaucoup plus conscients de l'intérêt communautaire que leurs administrations nationales. De plus, ils partagent la volonté de parvenir à une solution commune. La défense des positions nationales ne constitue que la moitié de leur métier, l'autre consistant à expliquer à leurs administrations le point de vue communautaire : ce qui n'est pas toujours une tâche aisée...

4.3. Le Conseil des ministres de l'Agriculture

Il existe plusieurs Conseils spécialisés des ministres. Mais concernant la PAC (et la pêche), le Conseil agricole composé des ministres de l'Agriculture (remplacés éventuellement par leurs secrétaires d'État) constitue l'organe de décision unique[11]. C'est le forum où les États-membres défendent leurs intérêts agricoles nationaux avec obligation d'aboutir à un consensus.

La règle de la majorité qualifiée s'applique pour le vote : c'est-à-dire que les voix des États sont pondérées selon leur importance politico-économique (*voir tableau 2*). Malgré cela, un pays peut être obligé d'accepter une décision contre son gré si une majorité vote en faveur de la proposition. Cependant, pour faciliter l'obtention d'un accord, les ministres pratiquent fréquemment le donnant-donnant et, au fil des ans, les pays ont soudé entre eux une communauté de destin.

Le Conseil des ministres de l'Agriculture (ou Conseil agricole) a pour fonction de finaliser les orientations générales des dossiers et de trancher les derniers éléments conflictuels en suspens. Le ministre de l'Agriculture du pays assurant la présidence semestrielle de l'Union préside les réunions. Lors de la présentation d'une législation d'importance majeure comme la révision à mi-parcours de la PAC, le Commissaire en charge de l'Agriculture assiste aux réunions.

Le Conseil commence par approuver sans discussion les questions ayant fait l'objet d'un pré-accord au sein des groupes de travail, du CSA et du COREPER : c'est le point A de l'ordre du jour. Les sujets restés en suspens sont inscrits en point B et font l'objet d'un vote. Le Conseil des ministres de l'agriculture s'est réuni douze fois en 2002 et il compte parmi les Conseils se réunissant le plus souvent. Lors des réunions du 15 juillet, du 23/24 septembre, du 14/15 octobre, du 28 novembre et du 16 au 20 décembre 2002, les ministres ont échangé leurs opinions sur la *mid-term review*. Durant le premier semestre 2003, ils ont procédé à plusieurs débats sur les propositions législatives de la Commission. Ils sont parvenus à un accord sous présidence grecque le 26 juin 2003.

5. Et les lobbies dans tout ça ?

Bruxelles constitue la capitale du lobbying et le paradis des lobbystes. Les structures de « représentation d'intérêts » y sont légions : les grandes entreprises, les syndicats ouvriers, les employeurs, les associations professionnelles et les organisations non-gouvernementales y sont massivement représentés. À l'échelon agricole, le COPA-COGECA constitue une citadelle incontournable.

Pourtant, une relative discrétion de lobbies habituellement très actifs se fait jour en observant les jeux d'influence dans le cadre de l'élaboration des projets de réforme du Commissaire Fischler :

- Le COPA-COGECA est handicapé : divisé, il peine à élaborer des contre-propositions et ne se sent jamais plus à l'aise que dans l'opposition,
- La Coordination Paysanne Européenne souffre d'un autre handicap : ses propositions de retour à la préférence communautaire et au soutien par les prix sont tellement opposées aux orientations de la Commission que son pouvoir d'influence en est annihilé,

11. Le Conseil (ou Sommet) européen qui réunit chaque trimestre les chefs d'État ou de gouvernement des États-membres élabore de simples conclusions qui doivent être formellement transposées en actes réglementaires par le Conseil des ministres.

Tableau 2. **Le vote au Conseil des ministres : majorité qualifiée, pondération des voix et impact de l'élargissement**

	Nombre de votes actuels	Nombre de votes entre 1/5/2004 et 1/1/2005	Nombre de votes à partir de 2005
Allemagne	10	10	29
France	10	10	29
Italie	10	10	29
Royaume-Uni	10	10	29
Espagne	8	8	27
Pays-Bas	5	5	13
Belgique	5	5	12
Grèce	5	5	12
Portugal	5	5	12
Suède	4	4	10
Autriche	4	4	10
Danemark	3	3	7
Finlande	3	3	7
Irlande	3	3	7
Luxembourg	2	2	4
UE à Quinze	**87**	**87 sur 124**	**237 sur 345**
Pologne	-	8	27
Roumanie (2007)	-	-	14
Hongrie	-	5	12
Rép. Tchèque	-	5	12
Bulgarie (2007)	-	-	10
Slovaquie	-	3	7
Lituanie	-	3	7
Lettonie	-	3	4
Slovénie	-	3	4
Chypre	-	2	4
Estonie	-	3	4
Malte	-	2	3
Pays candidats		**37 sur 124**	**108 sur 345**
TOTAL/MAJORITÉ QUALIFIÉE	**62 sur 87 (1)**	**89 sur 124 (1)**	**228 sur 321 (2) puis 258 sur 345 à partir de 2007 (3)**

1. Jusqu'au 1er janvier 2005, la majorité qualifiée est à 71 % de votes.
2. À partir du 1er janvier 2005, la majorité qualifiée reste à 71 % de votes, sachant que celle-ci doit aussi correspondre à la majorité simple des États-membres et au « filet démographique » : c'est-à-dire que tout État-membre peut demander que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union européenne.
3. En 2007, une fois la Roumanie et la Bulgarie intégrées, la majorité qualifiée sera à 75 % de votes.

- Les lobbies agro-alimentaires (CIAA, CEFS, CAOBISCO, etc.) concentrent leurs interventions sur leurs intérêts sectoriels : ils sont très peu présents dans les débats de fond sur la réforme de la PAC en tant qu'instrument global,
- Les organisations non-gouvernementales (WWF, Oxfam, Greenpeace, Unions de consommateurs, etc.) ne sont pas inactives, mais leurs connaissances techniques souvent insuffisantes leur ôtent beaucoup de crédibilité dans un débat aussi complexe.

En réalité, les lobbies sont peu actifs dans la phase d'élaboration des projets de réforme de la PAC. Ils cèdent le pas aux groupes d'experts et autres *think tanks* proches de la DG AGRI et du Commissaire à l'agriculture. Les lobbies institutionnels de type COPA-COGECA sont généralement moins efficaces dans la phase de proposition que dans celle d'adoption, relevant du Conseil des ministres. En pratique, le COPA-COGECA va concentrer son attention sur les relations avec le CSA, le COREPER et le Conseil lui-même, tout en étant massivement relayé (y compris grâce à des manifestations) au niveau des autorités politiques nationales par ses organisations membres, FNSEA et autres. COPA-COGECA, CPE, ONG et autres sont certainement actifs dans les couloirs du Parlement européen, du Comité économique et social ou du Comité des régions, mais sans illusion car ils savent que le pouvoir de décision est ailleurs.