

La relation ambiguë entre la politique de cohésion et la politique agricole commune de l'Union Européenne

I. Introduction

De nos jours l'Union Européenne doit faire face à de nombreux défis, comme le changement climatique, les problèmes démographiques, la question de l'alimentation de sa population, l'avenir du développement rural etc. Ces défis touchent non seulement la politique agricole commune, mais la politique de cohésion de l'Union Européenne également.

Bien que ces deux politiques communes possèdent des histoires différentes (la politique de cohésion est introduite en 1986 avec l'Acte Unique européen, et la politique agricole commune en 1957 avec le Traité de Rome), elles ont des points communs. Par exemple, elles sont les deux politiques les plus importantes de l'UE, elles sont des politiques communes à tous les États Membres, elles sont gérées et financées au niveau européen grâce aux ressources budgétaires de l'UE, et elles relèvent du domaine des compétences partagées entre l'UE et ses États membres.

En ce qui concerne le but de leurs fonctionnements, la politique de cohésion envisage d'assurer le rattrapage des disparités économiques, sociales et territoriales au sein de l'Union européenne, et la politique agricole commune a comme objectifs, -parmi d'autres- d'assurer un

niveau de vie équitable à la population agricole, et la protection des zones rurales, qui sont également les territoires les moins développés de l'UE. C'est un point commun important pour ces deux politiques, mais, comment peut-on comprendre la relation entre la politique de cohésion de l'Union Européenne et la politique agricole commune ?

Pour pouvoir y répondre il est important de voir les deux politiques communes comme des partenaires, qui coopèrent, et puis il est nécessaire de regarder pourquoi nous pouvons considérer la politique agricole comme une concurrente de la politique de cohésion.

II . La coopération de la politique de cohésion et la politique agricole commune

La politique de cohésion et la politique agricole commune fonctionnent différemment, mais nous devrions en mentionner les points communs, comme par exemple, les Traités de l'UE qui soulignent l'importance de des deux politiques ou la synergie du financement existant entre elles. De plus, la Stratégie Europe 2020, volet important de la politique de cohésion, peut avoir des éléments de solution pour les défis de l'agriculture européenne, mais la politique agricole peut également contribuer aux succès de la Stratégie.

II.1. Une relation basée sur les Traités de l'UE et sur la synergie du financement

Le Traité de Rome, en 1957, ne mentionne pas directement la politique régionale, mais les expressions, comme la cohésion économique et sociale et la solidarité y sont traitées, comme buts des États membres de la Communauté européenne. Le dernier traité de l'UE, celui de Lisbonne, qui est entré en vigueur en 2009, élabore les tâches et les domaines de la politique de cohésion et de la politique agricole commune également.

Par exemple l'article 2 du Traité de Lisbonne mentionne que l'UE promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. Puis l'article 174 du TFUE définit les régions concernées par la politique de cohésion, notamment les zones rurales, les zones où s'opère une transition industrielle et les régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.¹ Et, c'est l'article 39 du même Traité qui décrit les objectifs de la PAC, comme, par exemple, accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, et assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole.²

Donc, c'est surtout la question des zones rurales qui lie ces deux politiques communes, parce que comme partie intégrante de la PAC, la politique de développement rural a démontré son utilité en renforçant la durabilité du secteur agricole de l'UE et des zones rurales au point de vue économique, environnemental et social, ce qui est également l'un des buts de la politique de cohésion.

En ce qui concerne la question de financement, c'est le Traité de Rome qui a créé le premier fonds structurel, le Fonds social européen (FSE), pour améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et pour contribuer à l'augmentation de niveau de vie des citoyens européens (aujourd'hui art. 162 TFUE).

Pendant les décennies passées, un certain nombre des investissements structurants financés par la politique régionale sont devenus un socle important pour le développement des activités agricoles, en renforçant leur contribution à la réalisation des objectifs de l'Union européenne. C'est pour cela qu'on peut voir une synergie de financement entre le second pilier de la PAC (le développement rural), notamment entre le fonds qui lui est dédié (FEADER – Fonds européen agricole pour le développement rural) et entre les différents fonds de la politique de cohésion (le fonds de développement régional - FEDER, le fonds social européen – FSE).³

1 EUR-Lex, Traité de Lisbonne, en ligne <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

2 EUR-Lex, Traité de Lisbonne, en ligne <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

3 Cellule de Vieille et de Prospective sur la Politique Agricole Commune, « La Pac 2014-2020, L'essentiel de la Pac 2014-2020. », en ligne : <https://www.supagro.fr/capeye/reforme-de-la-pac/> date de téléchargement : le 1 novembre 2015.

II .2. La contribution de la PAC à la Stratégie Europe 2020

La Stratégie de Europe 2020, qui succède à la Stratégie de Lisbonne, a été adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010. C'est le nouveau fil conducteur des politiques de l'Union européenne, et elle ambitionne de garantir une croissance intelligente, durable et inclusive en fixant 5 objectifs (taux emploi, part du PIB consacrée à la recherche-développement, 20/20/20 climat-énergie, abandon scolaire, pauvreté).⁴

Pour le succès de cette nouvelle Stratégie, la dernière réforme de la politique agricole commune, datant de 2013, doit prendre en compte les objectifs de cette Stratégie. Ce qui est aussi important pour l'agriculture, parce que elle « n'est pas qu'une question de denrées alimentaires. Elle concerne également les communautés rurales et les personnes qui y vivent. Elle concerne notre espace naturel et ses précieuses ressources. Dans tous les pays de l'UE, les agriculteurs préservent la vie de l'espace naturel et perpétuent le mode de vie rural. »⁵

Autrement dit, les territoires ruraux de l'UE ont des besoins, comme « l'accès à certains biens et services qui nécessitent des interventions en matière d'aménagement et d'équipement de ces territoires. »⁶ Donc la Starégie Europe 2020 pourrait donner des solutions aux problèmes actuels de la PAC, en lui accordant des financements nécessaires pour la création de nouvelles technologies, pour faire face aux changements climatiques.

4 Europe Direct : « Contribution de la PAC à la stratégie Europe 2020. » en ligne : <http://www.europedirectplr.fr/dossier-thematique/contribution-de-la-pac-a-la-strategie-europe-2020> date de téléchargement: le 31 octobre 2015.

5 Commission Européenne : « Comprendre les politiques de l'Union Européenne : Agriculture », Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014en ligne : http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/agriculture_fr.pdf date de téléchargement: le 14 octobre 2015. p. 4.

6 Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) France, Avenir de la politique de cohésion Réponse à la consultation publique , janvier 2011. en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/representation_chambres_agriculture_francaises.pdf, date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

Mais ces territoires ruraux et l'activité agricole peuvent contribuer également à la réalisation de la stratégie Europe 2020. Par exemple sur les points suivants : la croissance intelligente - en améliorant l'efficacité des ressources et en renforçant la compétitivité par la connaissance et l'innovation technologiques ; la croissance durable - en préservant la base de production des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et de l'énergie renouvelable ; la croissance inclusive ; en libérant le potentiel économique des zones rurales - en développant les marchés et les emplois locaux.⁷

De plus, l'une des nouveautés de la programmation 2014-2020 est la mise en place d'une stratégie commune d'utilisation des fonds dans le but de renforcer la cohérence et l'efficacité de ces derniers pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

III. La politique agricole commune, concurrente de la politique de cohésion ?

De l'autre côté, il y a des faits qui peuvent nous laisser penser que la politique agricole commune est plutôt l'adversaire de la Politique de cohésion. Notamment, il y a les questions liées à la répartition du budget de l'Union Européenne.

L'autre point qui devient de plus en plus conflictuel est la question des défis environnementaux. Parce que le deuxième pilier de la PAC est consacré au développement rural, mais la politique de cohésion est aussi conçue pour atteindre ce but. Donc ici, une question de compétences se pose.

⁷ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et social européen et au Comité des Régions : la PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir, Bruxelles, le 18.11.2010 COM(2010) 672 final , en ligne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF>, date de téléchargement: le 29 septembre 2015.

III.1. Questions budgétaires et question de l'efficacité

Les questions liées au budget de l'Union Européennes sont devenues délicates après la crise de 2008. Ce budget a diminué et les politiques communes qui en bénéficient, comme la politique de cohésion ou la PAC, ont vu leurs ressources rognées.

Le budget de l'UE est important, parce qu'il finance des activités dans de nombreux domaines, comme, par exemple la protection de l'environnement, ou le développement rural. Le financement des politiques communes de l'UE est organisé dans les cadres financiers pluriannuels, et les questions de la taille et de la répartition de ce budget (décisions par la Commission, le Conseil et le Parlement) créent toujours un débat important autour des politiques communes.

En ce qui concerne la politique de cohésion et la politique agricole commune, ce débat est encore plus important, parce que depuis des années ce sont les deux politiques communes de l'UE qui se situent aux deux premières places dans le budget européen. Pour donner des chiffres exacts : entre 2007-2013, 347 milliards d'euros ont été accordés pour la politique de cohésion, et 421 milliards d'euros pour la PAC. Puis, entre 2014-2020, la politique de cohésion est restée la deuxième politique dans le budget de l'UE avec 34%, soit 325 milliards d'euros, et la PAC a gardé sa première place dans le budget, avec 39%, qui signifie 373 milliards d'euros.⁸⁾

En outre, depuis quelques années, la gestion et le contrôle financier de la politique de cohésion font de plus en plus souvent l'objet d'un grand nombre de critiques en raison de leur trop grande complexité et de leur nature bureaucratique. Pour trouver des solutions et pour pouvoir faire fonctionner cette politique convenablement, la Commission européenne suggère en substance de transférer le système de la

8 Toute l'Europe, Les politiques européennes, Agriculture, La PAC 2014 – 2020 en ligne: <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/agriculture/synthese/la-pac-2014-2020.html>, date de téléchargement : le 28 septembre 2015. Parlement Européen, Actualités, Infographie, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20131119IFG25709> date de téléchargement: le 28 novembre 2015.

politique agricole à la politique de cohésion : accréditation annuelle, apurement des comptes et reddition des comptes.⁹

Bien sûr, ce changement aurait un effet sur le fonctionnement de la politique de cohésion, et pourrait accroître des différences existantes entre ces deux politiques, sans mentionner l'opinion des États Membres et les régions qui ne sont pas forcément pour ce transfert.

III. 2. Les problèmes autour de la gestion des défis environnementaux

À côté des problèmes liés au budget et à l'efficacité, une autre source de conflit commence à devenir de plus en plus cruciale entre les deux politiques communes. Ce sont les défis environnementaux, qui touchent de plus en plus l'UE, et qui posent de plus en plus une question de compétences entre la politique agricole commune et celle de cohésion.

Pour commencer avec l'agriculture, la PAC a pour objectif – parmi d'autres – d'aider les agriculteurs à mener leurs activités en réduisant les émissions de gaz à effet de serre ; et à utiliser des techniques agricoles respectueuses de l'environnement. De plus « à la suite de la réforme de 2013, pour recevoir la totalité de leurs aides au revenu, les agriculteurs doivent adopter des pratiques agricoles écologiques et durables »

Mais si on regarde la politique de cohésion, nous pouvons voir qu'elle contribue également à la lutte contre les problèmes environnementaux. Notamment - pour donner des exemples, avec des programmes réalisés entre 2014 et 2020 pour l'environnement : en Hongrie un programme nommé *Environmental and Energy Efficiency OP* a été mis en place pour aider le pays à s'adapter aux effets du changement climatique et à utiliser des ressources renouvelables. Le programme opérationnel « Environnement » en Bulgarie a été créé pour la préservation et la protection

⁹ Direction Générale des politiques internes de l'Union, département Thématique B, politiques structurelles et de Cohésion, développement régional, L'avenir de la politique de cohésion après 2013. en ligne : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460063/IPOL-REGL_NT\(2011\)460063_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460063/IPOL-REGL_NT(2011)460063_FR.pdf) date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

de l'environnement et pour l'adaptation aux risques du changement climatique.

En Pologne le programme opérationnel de l'infrastructure et de l'environnement a comme objectifs de promouvoir l'efficacité énergétique et l'économie faible en carbone, en particulier dans les villes. Ses principaux bénéficiaires seront les organismes publics (y compris les autorités locales), mais aussi des entreprises privées

Finalement le programme FEDER-FSE de l'Aquitaine a pour but de renforcer l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie et des ressources, et de préserver la biodiversité.¹⁰

Bien sûr, la PAC et la politique de cohésion devraient travailler ensemble pour pouvoir faire face plus efficacement aux défis environnementaux, mais considérant les différences dans leurs fonctionnements, dans leurs gestions et dans leurs buts originels, nous pouvons voir que, même si dans l'avenir les deux politiques envisageraient une telle approche, cela ne serait pas une tâche facile.

IV. Conclusion

Après avoir examiné des points communs, nous pouvons affirmer que la relation existante entre la Politique de Cohésion et la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne est vraiment ambiguë. D'un côté, les fonctionnements de ces politiques se complètent parce qu'une politique commune aide l'autre, mais de l'autre côté les questions concernant le budget ou concernant la protection de l'environnement créent un véritable clivage entre elles.

Pour l'avenir de l'Union Européenne et de ces deux politiques communes, la complémentarité entre la politique de cohésion et la politique agricole commune sera cruciale pour pouvoir faire face à certains défis qui touchent l'UE. Donc cette complémentarité d'action entre ces deux politiques devrait être renforcée, avec l'harmonisation des règles de

10 Commission européenne, Politique Régionale, Programmes, en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=ALL®ionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=5 date de téléchargement: le 14 octobre 2015.

fonctionnement des différents fonds. « Il s'agit notamment de définir des règles communes sur les dépenses éligibles et les modalités de contrôle et de gestion. »¹¹

Évidemment, la création de cette complémentarité ne sera pas facile, à cause des natures des deux politiques, qui sont au fond tout à fait différentes, et à cause des éléments de conflits entre elles, comme celui lié au budget de l'UE, ou celui de la gestion des défis environnementaux. Mais trouver un compromis et créer une coopération plus forte entre la politique de cohésion et la politique agricole commune sera une question indispensable pour l'avenir des États Membres de l'Union Européenne et pour toute l'intégration européenne également.

Bibliographie

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) France, « *Avenir de la politique de cohésion Réponse à la consultation publique* », janvier 2011. en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/representation_chambres_agriculture_francaises.pdf, date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

Cellule de Vieille et de Prospective sur la Politique Agricole Commune, « *La Pac 2014-2020, L'essentiel de la Pac 2014-2020.* », en ligne : <https://www.supagro.fr/capeye/reforme-de-la-pac/> date de téléchargement : le 1 novembre 2015.

Commission Européenne : « *Comprendre les politiques de l'Union Européenne : Agriculture* », Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014 en ligne : http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/agriculture_fr.pdf date de téléchargement: le 14 octobre 2015.

11 Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) France, *Avenir de la politique de cohésion Réponse à la consultation publique*, janvier 2011. en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/representation_chambres_agriculture_francaises.pdf, date de téléchargement : le 28 septembre 2015.

- Commission Européenne : « *Comprendre les politiques de l'Union Européenne : Politique régionale* », Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014 en ligne : http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/regional_policy_fr.pdf date de téléchargement: le 14 octobre 2015.
- Commission européenne : « *Politique Régionale, Programmes* », en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=ALL®ionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=5 date de téléchargement: le 14 octobre 2015.
- Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et social européen et au Comité des Régions : « *la PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir* », Bruxelles, le 18.11.2010 COM(2010) 672 final , en ligne: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:fr:PDF>, date de téléchargement: le 29 septembre 2015.
- Direction Générale des politiques internes de l'Union, département Thématique B, « *Politiques structurelles et de Cohésion, développement régional, L'avenir de la politique de cohésion après 2013.* » en ligne : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460063/IPOL-REGI_NT\(2011\)460063_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460063/IPOL-REGI_NT(2011)460063_FR.pdf) date de téléchargement : le 28 septembre 2015.
- EUR-Lex : « *Dispositions générales FEDER - FSE - Fonds de cohésion (2007 - 2013)* », en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:g24231> date de téléchargement : le 29 septembre 2015.
- Europe Direct : « *Contribution de la PAC à la stratégie Europe 2020.* » en ligne : <http://www.europedirectplr.fr/dossier-thematique/contribution-de-la-pac-a-la-strategie-europe-2020> date de téléchargement: le 31 octobre 2015.
- EUR-Lex, « *Traité de Lisbonne* », en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT> et <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> date de téléchargement : le 28 septembre 2015.
- InsideEurope: <http://insideeurope.eu/node/444> date de téléchargement: le 28 novembre 2015.

- L'Europe en Midi-Pyrénées: <http://www.europe-en-midipyrenees.eu/pyrenees/#.VloS5dKrTMw> date de téléchargement: le 28 novembre 2015.
- L'Europe s'engage en France: <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Environnement-energie-climat-3-priorites-pour-l-Europe> date de téléchargement: le 28 novembre 2015.
- Parlement Européen, Actualités, Infographie, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/content/20131119IFG25709> date de téléchargement: le 28 novembre 2015.
- Site de ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt, FEADER : « *La politique de développement rural de l'Union européenne sur la programmation 2014 – 2020* », en ligne : <http://agriculture.gouv.fr/feader-la-politique-de-developpement-rural-de-l-union-europeenne-sur-la-programmation-2014-2020>, date de téléchargement : le 29 septembre 2015.
- Toute l'Europe, « *Les politiques européennes, Agriculture, La PAC 2014 – 2020.* » en ligne: <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/agriculture/synthese/la-pac-2014-2020.html>, date de téléchargement : le 28 septembre 2015.
- « *L'avenir de la politique de la cohésion* », en ligne : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article69>, date de téléchargement : le 28 septembre 2015.