



Students Scientific Conference

Les types et les perspectives des politiques économiques communes en Europe

Solène Bouba-Olga

Supervisor: Marian Suplata

Banská Bystrica
2011/2012

Sommaire

Introduction

I. Définitions et chiffres

1. Politique commune
2. Politiques Agricole Commune
3. Politique régionale et de la cohésion
4. Politique de la recherche et du développement technologique

II. La remise en cause des politiques actuelles

1. La Stratégie de Lisbonne
2. Les critiques
 - a. Les réformes
 - b. Le rapport Sapir
3. Quel est l'avenir des politiques communes ?

Conclusion

Bibliographie

Introduction

Du fait de la montée grandissante de la mondialisation, l'Union Européenne, pour faire face à ce « nouveau monde », s'est dotée de plusieurs instruments dont un en particulier : les politiques communes. Il en est, en effet, très souvent question. Mais sait-on quelles sont-elles réellement, leurs objectifs, leurs réformes, les débats qu'elles peuvent engendrer et leurs perspectives pour l'avenir ?

Les politiques économiques communes sont nombreuses au sein de l'Union Européenne, certaines étant plus importantes que d'autres car bénéficiant d'un budget plus important. En effet la politique agricole commune (PAC), bien connue de tous, et la politique régionale et de la cohésion représentent à elles deux près des $\frac{3}{4}$ du budget européen total. Il est alors intéressant de s'attarder sur ces deux politiques et de connaître les raisons de leur mise en place, leurs objectifs et leurs résultats. Puis en poussant l'analyse un peu plus loin il est important de comprendre le motif de leurs réformes et les débats qu'elles peuvent engendrer notamment dans le cas de la politique agricole commune. En effet, l'un des débats principaux est de savoir s'il faut continuer à lui accorder une place aussi importante. Le rapport Sapir et la Stratégie de Lisbonne sont deux points importants, ébauche de réponses à cette question. En effet la mise en place de la Stratégie de Lisbonne en 2000 a pour objectif de faire de l'Union Européenne « l'économie de la connaissance » et souhaite donc privilégier les politiques communes sur la recherche et le développement. L'ambition du groupe de travail de Monsieur André Sapir était lui de faire retrouver à l'Europe sa croissance perdue, en poursuivant les objectifs que se sont fixés les Etats en 2000 à Lisbonne, être compétitive, notamment dans les activités « de connaissance » tout en augmentant rapidement le niveau de vie des nouveaux Etats membres. Deux mêmes objectifs.

Malgré l'accueil mitigé qu'à reçu, à sa sortie, le rapport Sapir et malgré le mauvais fonctionnement de la Stratégie de Lisbonne à ses débuts, il est essentiel de se pencher sur ce débat et de savoir quelles places devraient aujourd'hui occuper la politique agricole commune et la politique régionale et de la cohésion. Faut-il continuer à leur accorder autant d'importance (notamment à la PAC) ou ne faudrait-il pas, au contraire et au vu de tous les débats engendrés, aller de l'avant, atteindre les objectifs de Lisbonne (maintenant ceux de la stratégie Europe 2020) et donc accorder plus d'importance à d'autre politique commune telle

que celle de la recherche et du développement technologique ? Une politique qui serait gage d'innovation, de recherche, d'emploi et de croissance, plusieurs objectifs importants pour faire de l'Union Européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde tel que le souhaitaient les stratégies de l'UE.

Dans un premier temps nous allons poser un certain nombre de définitions et énumérer les différents types de politiques communes qui existent en Europe en nous attardant sur trois d'entre elles qui au vu de l'actualité et des débats engendrés paraissent être les plus intéressantes à traiter : la politique agricole commune, la politique commune régionale et de la cohésion et la politique commune de la recherche et du développement technologique.

Ensuite, dans une deuxième partie, nous analyserons les perspectives de ces politiques communes. Nous nous appuierons dans un premier temps sur l'étude de la Stratégie de Lisbonne puis sur les critiques adressées aux politiques communes étudiées avec leurs réformes et le rapport Sapir et enfin nous essaierons de savoir quel pourra être l'avenir de ces politiques.

I. Définitions et chiffres

Dans cette première partie nous allons tenter de définir au mieux ce qu'est une politique commune puis plus particulièrement la politique agricole commune, la politique régionale et de la cohésion et enfin la politique commune de la recherche et du développement technologique en étant le plus clair possible et en illustrant notre réflexion de quelques chiffres importants.

1. Politique commune

Une question essentielle avant de débiter notre analyse serait de savoir exactement ce qu'est une politique commune et pourquoi la mettre en place.

Les politiques communes sont un ensemble de règles, de décisions, de mesures et de lignes d'actions que la Communauté décide de suivre dans certains domaines pour arriver aux objectifs généraux qu'elle s'est fixée. Ces politiques sont appelées « communes » car elles concernent tous les Etats membres de l'Union. Elles doivent donc être appliquées par tous les participants et, par conséquent, doivent être contrôlées par des autorités exécutives et judiciaires indépendantes. En adoptant, donc, une politique commune, les Etats consentent à transférer certains pouvoirs souverains à des institutions supranationales communes. En effet Les politiques communes se matérialisent, quand, là et dans la mesure où, les gouvernements croient que les intérêts particuliers de leurs États sont mieux servis par elles que par des politiques nationales. La formulation d'une politique commune par les institutions communes doit clairement indiquer le besoin commun qu'elle affronte, l'objectif commun qu'elle poursuit et l'intérêt commun qu'elle sert.

Cette définition montre le besoin d'unicité des membres de l'Union Européenne pour pouvoir élaborer et mettre en place ces politiques tout en sachant que l'Union Européenne, par l'intermédiaire de ses institutions, produit des règlements et des directives, qui s'appliquent dans les pays membres ; les règlements étant directement applicables, sans modification, dans chaque État membre, tandis que les directives sont transposées dans une loi nationale et peuvent être adaptées au contexte local.

Il existe un grand nombre de politiques communes : la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la politique forestière, la politique régionale, la politique des transports, les réseaux transeuropéens, la politique industrielle, la politique sociale et de l'emploi, celle de l'environnement, la protection des consommateurs et santé publique, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, la politique énergétique, la politique de la recherche et du développement technologique, les petites et moyennes entreprises, le tourisme, la politique de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse et enfin la politique culturelle.

La politique agricole commune et la politique régionale et de la cohésion sont les deux plus importantes politiques économiques communes en Europe. Elles représentent à elles deux les $\frac{3}{4}$ du budget européen total. Nous allons donc nous concentrer plus particulièrement sur ces deux politiques et dans un premier temps leur donner quelques éléments de définition. Nous étudierons également le cas de la politique commune de la recherche et du développement technologique qui monte en puissance ces dernières années du fait de la volonté de l'Union Européenne d'investir dans la recherche et le développement.

2. La Politique Agricole Commune (PAC)

La politique agricole commune (PAC) a été initialement conçue pour encourager l'essor de la production des principales denrées agricoles – céréales, lait et viande de bœuf, au départ – dans une Europe des Six (RFA, France, Belgique, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) très loin de l'autosuffisance alimentaire et ayant souffert de pénuries alimentaires pendant et juste après la seconde guerre mondiale. Créée en 1957 par le traité de Rome et mise en place à partir de 1962, elle est fondée principalement sur des mesures de contrôle des prix et de subventionnement, visant à moderniser et développer l'agriculture. La PAC repose sur deux piliers : d'une part, des prix de soutien relativement élevés, du moins par rapport au cours mondiaux, pour les principales productions ; d'autre part, un ensemble de politiques « structurelles » de modernisation des exploitations agricoles, destinées à accroître leur productivité tout en préservant le « modèle européen » d'exploitation familiale.

Ses principaux objectifs sont alors :

- D'accroître la productivité de l'agriculture.
- D'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.
- De stabiliser les marchés.
- De garantir la sécurité des approvisionnements.
- D'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Depuis s'y sont ajoutés les principes de respect de l'environnement et de développement durable.

Les agriculteurs eux bénéficient :

- D'aides indirectes, les « prix garantis », qui assurent leur prix minimum pour leurs productions.
- D'aides directes au revenu depuis la réforme de 1992 : en échange d'une baisse des prix garantis, l'Union Européenne verse des aides proportionnelles à la baisse de ces prix.

Cette politique commune, fondée sur le principe du marché unique et de solidarité financière, à permis à la fois : une expansion spectaculaire de la production, une restructuration importante du secteur agricole avec concentration des exploitations et une élévation sensible des revenus des agriculteurs.

Au niveau du budget la politique commune agricole compte pour environ 43% du budget total de l'Union Européenne. Ce budget est financé par le produit des droits de douanes à l'entrée, un prélèvement sur la TVA et une cotisation d'environ 0,73 % du Revenu National Brut - certains pays ayant obtenu un rabais sur cette cotisation, l'ensemble ne pouvant dépasser 1,045 % du PIB européen.

Après ce petit aperçu de ce qu'est la politique agricole commune, nous verrons, par la suite, les différentes réformes que celle-ci a subi et les débats qu'engendre le fait qu'elle bénéficie d'un budget aussi important.

Soutien à l'agriculture en 2001

	En millions de dollars	En % du PIB
Union Européenne	105 624	1,4
Etats-Unis	95 259	0,9
Japon	59 126	1,4
Mexique	7 892	1,3
Canada	5 154	0,7
Suisse	4 672	1,9
Norvège	2 385	1,4
Australie	1 177	0,3

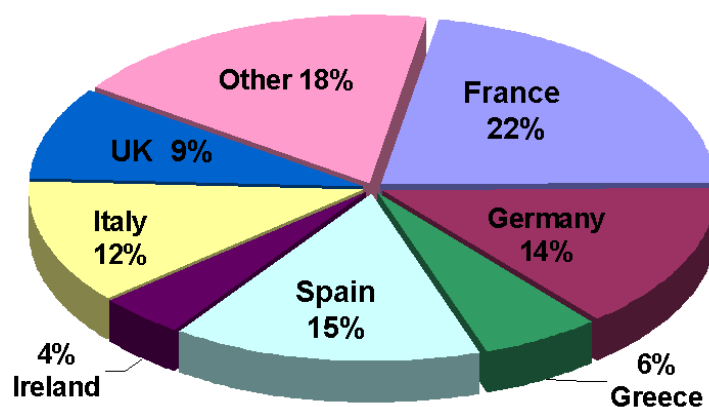
Ce tableau nous montre que l'Union Européenne accorde le montant le plus important pour le soutien à l'agriculture mais que d'autres pays tels que le Japon ou la Norvège accorde un % de PIB au soutien à l'agriculture égal à celui de l'UE. De même le soutien à l'agriculture en Suisse représente une plus grosse part de PIB que pour l'UE.

Différences France/Slovaquie au niveau du budget alloué à la PAC (en 2009)

Pays	Total	En % du budget
Slovaquie	488,49	0,86
France	9867,27	17,38

Ici, nous pouvons remarquer que la Slovaquie accorde un budget beaucoup moins important à l'agriculture que la France. Ceci peut notamment être expliqué par le fait que la France est un grand pays agricole, très attaché à la politique agricole commune depuis sa création.

Bénéficiaires de la PAC en 2004



3. La Politique Régionale et de la Cohésion

La cohésion économique et sociale est inscrite dans l'Acte Unique de 1986. L'Union Européenne, en 2008, comprend un nombre important de régions au développement inégal. La politique régionale vise alors à diminuer les disparités économiques et sociales entre ces régions, qui nuisent à l'émergence d'un ensemble cohérent et dynamique. Aujourd'hui la politique régionale vise à réduire les disparités en s'appuyant sur trois buts précis et communs à toutes les régions : le soutien à l'emploi, la promotion de l'égalité des chances et la protection de l'environnement.

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »

Robert Schuman, 9 Mai 1950

Sur le site du Parlement Européen nous pouvons lire exactement : « La politique régionale de l'Union européenne favorise la réduction des écarts structurels entre les régions de l'Union, le développement équilibré du territoire communautaire ainsi que la promotion d'une égalité des chances effective entre les personnes. Elle est fondée sur les concepts de solidarité et de cohésion économique et sociale, elle se concrétise au travers de diverses interventions financières, notamment celles des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. »

Entre 2000 et 2006 la politique régionale s'était fixée trois objectifs ainsi que quatre programmes d'initiative communautaire.

Les objectifs sont les suivants :

- L'objectif 1 (la convergence) : pour le rattrapage des régions en retard de développement, adressé aux régions les moins accessibles et ayant un très faible PIB par habitant. Il finance des infrastructures telles que les routes et les voies ferrées ainsi que les actions liées à l'éducation, à la formation, à la santé, au développement économique et à l'environnement.
- L'objectif 2 : pour le rattrapage des zones connaissant des difficultés structurelles, il peut alors être question de zones rurales ou de zones urbaines en désindustrialisation. Cet objectif accompagne le développement économique par l'aide aux entreprises, la promotion d'un environnement attractif, l'adaptation du capital humain, les technologies de l'information et de la communication et la requalification des espaces urbains.
- L'objectif 3 : pour l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Cet objectif vise l'insertion professionnelle, l'égalité des chances, la formation tout au long de la vie, l'adaptation des travailleurs et l'amélioration de l'accès des femmes au travail.

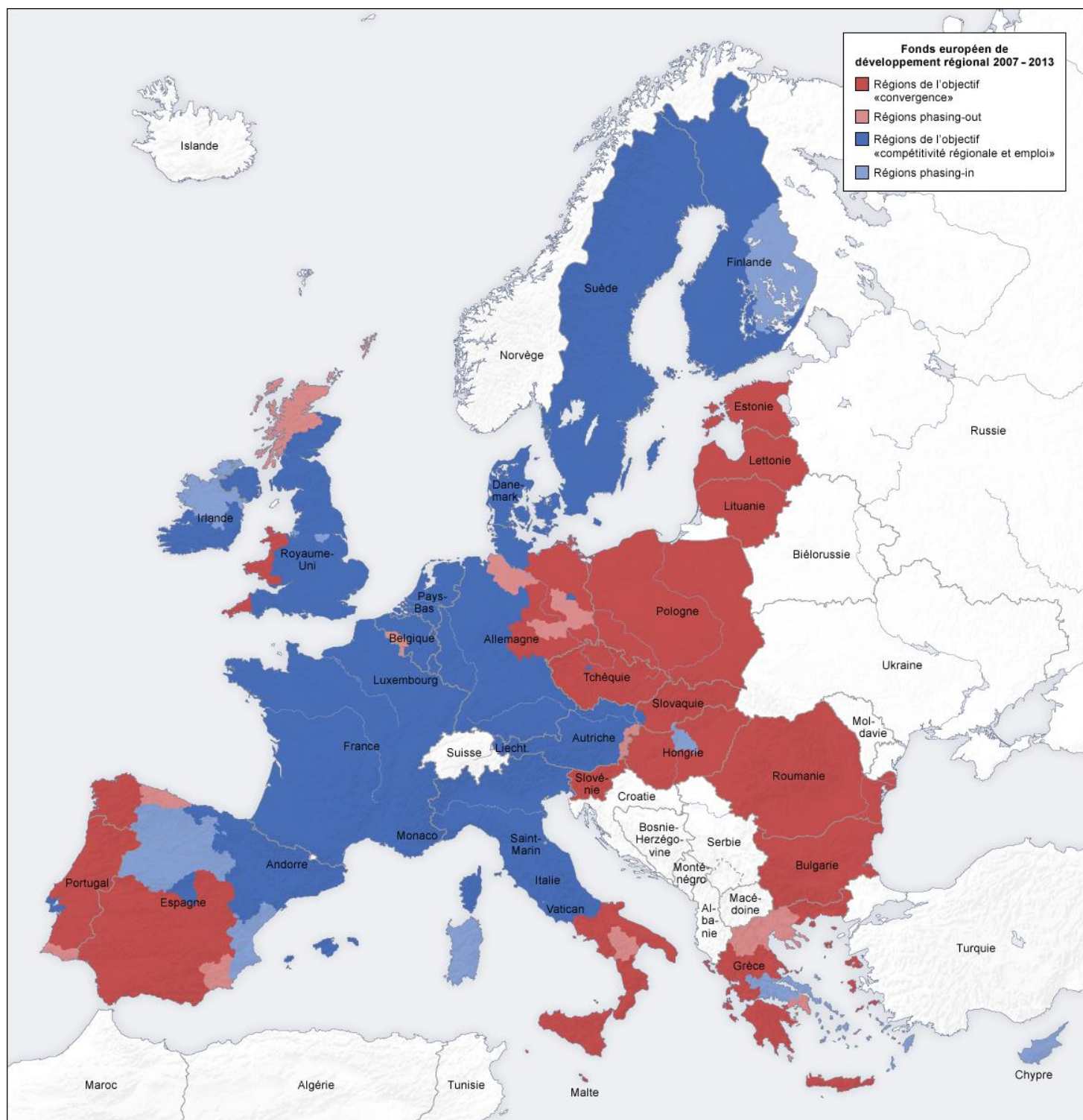
Les quatre programmes d'initiative communautaire sont eux :

- INTERREG IV pour développer des partenariats dépassant les frontières
- EQUAL pour lutter contre les inégalités et les discriminations sur le marché du travail
- LEADER pour lancer des stratégies innovantes de développement durable
- URBAN II pour réhabiliter les villes et les quartiers en crises

Nous verrons dans notre deuxième partie comment ces objectifs ont été modifié notamment suite à la mise en place de la Stratégie de Lisbonne et quels sont maintenant, pour la période 2007 à 2013 les nouveaux objectifs de cette politique.

La politique régionale et de la cohésion représente environ 37% du budget européen, il s'agit du deuxième poste de dépense du budget de l'Union après la politique agricole commune. Concrètement, cette aide est fournie par la Commission sous certaines conditions à une autorité de gestion désignée par chaque État-membre. Cette autorité soutien le développement de projets dans les régions de l'Union en les cofinçant. Les fonds structurels sont les instruments financiers de cette politique. Ils sont au nombre de deux :

Les principales régions d'intervention du Fonds européen de développement régional

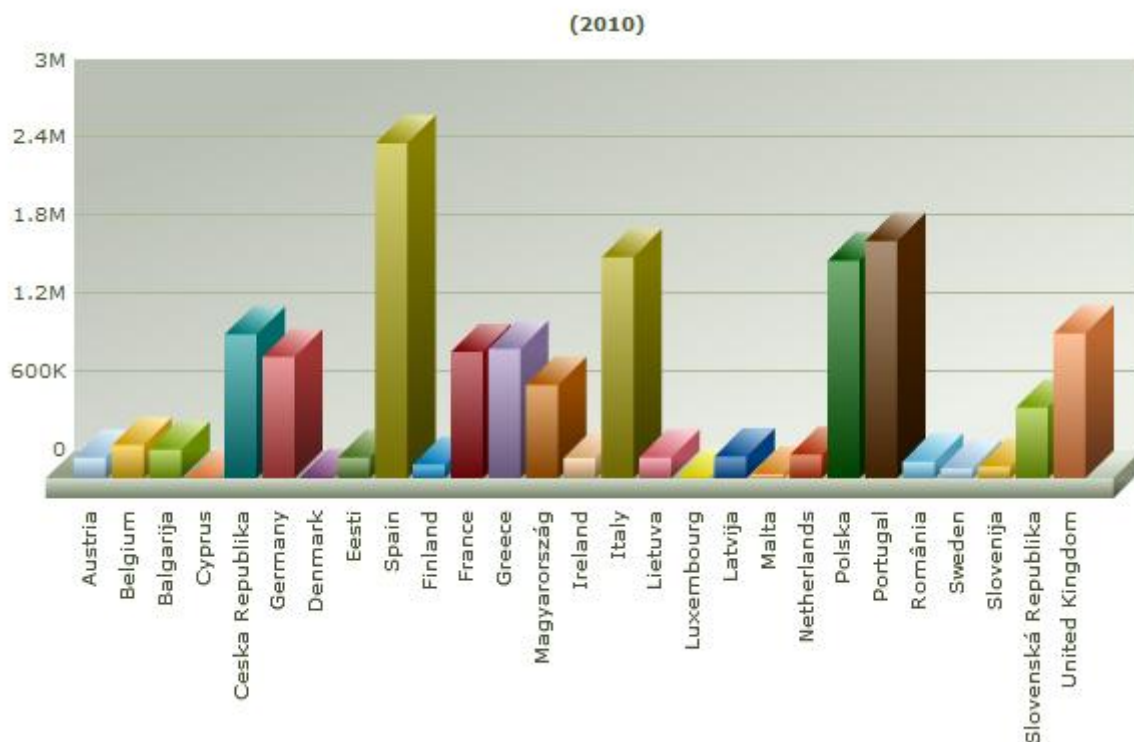


- Le Fond européen de développement régional (FEDER) : il vise à renforcer la cohésion économique et sociale en corrigeant les déséquilibres régionaux, il participe alors au financement des programmes de développement local présentés par les Etats membres à la Commission Européenne.

- Le Fond social européen (FSE) : son principal objectif est de soutenir l'emploi dans les Etats membres, il représente environ 10% du budget total de l'Union Européenne.

La participation des Etats membres au FSE

Source : Commission Européenne



La participation de chaque Etat membre est représentée sur ce graphique. On constate que les pays les plus développés participent le plus activement ce qui paraît logique dans la mesure où le FSE qui permet de soutenir l'emploi est plus souvent utilisé dans les pays moins développés.

Un troisième instrument important de la politique régionale et de la cohésion est le Fond de Cohésion. Ce fond est destiné aux Etats membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (c'est-à-dire : Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie). Il a alors pour but d'aider ces pays à réduire leur retard économique et social ainsi qu'à stabiliser leur économie.

Enfin le Fond de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) est utilisé comme aide financière de première urgence, en cas de catastrophe majeure, pour des actions comme l'hébergement temporaire ou la répartition provisoire des infrastructures.

Exemples d'applications

- Entre 1986 et 1996, le PIB par habitant des dix régions les moins favorisées de l'Union européenne est passé de 41 % de la moyenne de l'Union à 50 %
- Les fonds structurels ont également un rôle décisif en matière de cohésion sociale : entre 2000 et 2006, la politique régionale a permis de créer 1,4 millions de nouveaux emplois dans l'Union européenne
- Durant la même période, 23 millions de personnes ont été raccordé à un système de collecte ou de traitement des eaux usées
- Pour la période 2007-2013, la France consacre 4,3 milliards d'euros à la recherche et à l'innovation, 1,4 milliards d'euros pour la promotion de l'esprit d'entreprise et des PME et 1,1 milliards d'euros pour le transport

4. La politique de la recherche et du développement technologique

Le progrès économique et social ainsi que la compétitivité des Etats de l'Union Européenne au niveau mondial passent par une recherche scientifique et un développement technologique efficaces. Pourtant cette politique est handicapée face à des politiques communes telle que la politique agricole commune qui est ancrée dans le budget européen et dans les esprits des gouvernements depuis de nombreuses années. La politique de la recherche et du développement technologique est cependant fondamentale pour la construction européenne. Cette politique a pour but de coordonner les politiques nationales de recherche ainsi que de définir et de réaliser des programmes de recherche d'intérêt européen nécessitant des moyens financiers, techniques et humains que les Etats membres ne peuvent réunir individuellement.

L'objectif principal de cette politique commune est de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale.

Le financement de la politique européenne de la recherche est structuré en Programmes cadres de la recherche et du développement technologique (PCRDT). Ces programmes et leur budget sont gérés par la Commission Européenne qui met en place les phases de sélection des propositions et l'évaluation des projets. Ces programmes cadres sont mis en place pour une période pluriannuelle, généralement de 5 ans. Ils ont comme principal objectif de promouvoir

la compétitivité des entreprises ainsi que les actions de recherche. Les projets financés par la Commission impliquent en général la participation d'université, de centre de recherche, d'entreprises...

Investissement en Recherche et Développement en % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (27 countries)	1,86	1,87	1,88	1,87	1,83	1,83
France	2,15	2,2	2,24	2,18	2,16	2,11
Slovakia	0,65	0,63	0,57	0,57	0,51	0,51
	2006	2007	2008	2009	2010	TARGET
EU (27 countries)	1,85	1,85	1,92	2,01	2	3
France	2,11	2,08	2,12	2,26	2,26	3
Slovakia	0,49	0,46	0,47	0,48	0,63	1

Source : Eurostat

Nous voyons dans ce tableau l'investissement en R&D de la France et de la Slovaquie ainsi que de l'Union Européenne à 27. Nous voyons que la France investit significativement plus que la Slovaquie ce qui peut en partie s'expliquer par la différence de développement de ces deux pays et également du fait de l'arrivée de la Slovaquie dans l'Union Européenne en 2004 alors que la France est l'un des pays fondateurs de l'UE.

Un élément important à relever est le fait qu'entre 2000 et 2010, les dépenses de R&D que se soit en France ou en Slovaquie ou en général dans l'UE n'ont que très légèrement augmenté (elles ont même diminué en Slovaquie). Ceci va alors poser problème dans le cadre des stratégies mises en place par l'Union Européenne dont un de leurs objectifs est d'augmenter les dépenses en R&D à 3% du PIB. Nous verrons ceci dans notre 2^{ème} partie d'analyse.

Maintenant que les points principaux de notre analyse sont définis, nous pouvons réfléchir à une question importante : quel est l'avenir des politiques communes et surtout quelles remises en cause ont-elles subi ?

II. La remise en cause des politiques actuelles

Dans la deuxième partie de notre analyse nous allons donc essayer de comprendre les débats engendrés par ces politiques et notamment par la politique agricole commune. Nous verrons les réformes qu'elles ont subi et leurs conséquences. Nous nous attarderons sur la mise en place de la stratégie de Lisbonne et sur le rapport Sapir qui me paraissent être des points importants d'analyse et nous essaierons de comprendre la montée en puissance de la politique commune de la recherche et du développement technologique au détriment des politiques évoquées dans notre première partie.

1. La Stratégie de Lisbonne

La Stratégie de Lisbonne est l'axe majeur de politique économique et de développement de l'Union Européenne entre 2000 et 2010, décidé au Conseil Européen de Lisbonne de mars 2000 par les quinze Etats membre de l'Union à ce moment là.

L'objectif de cette Stratégie fixé par le Conseil Européen de Lisbonne est de faire de l'Union Européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Les moyens mis en place sont la réalisation d'une série de réformes. Les champs de ces réformes étant l'innovation comme moteur du changement, l'économie de la connaissance et le renouveau social et environnemental.

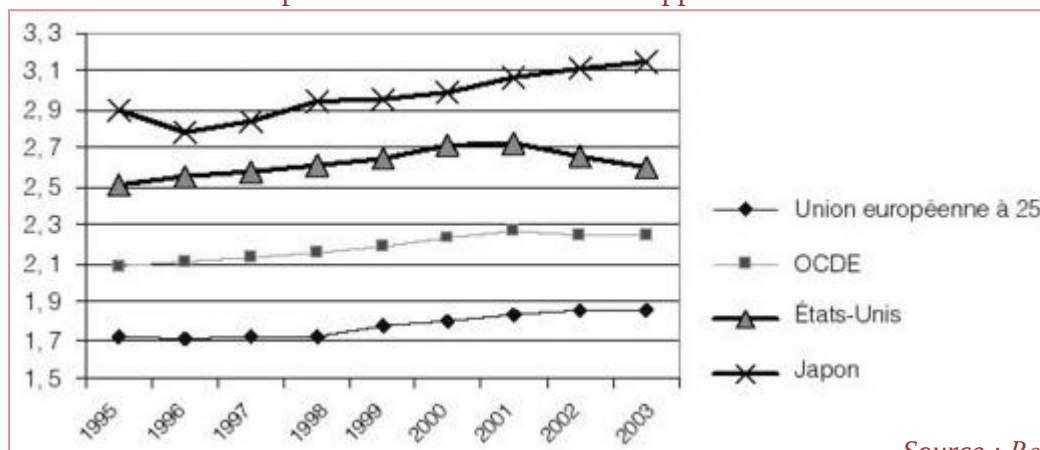
Lors du Conseil européen de Lisbonne, les chefs d'Etats et de gouvernement de l'Union Européenne ont décidé de mettre en place ce projet pour répondre aux évolutions liées à la mondialisation. Ils se sont fixés pour 2010 un certain nombre d'objectifs chiffrés, comme atteindre les 70 % de taux d'emploi ou consacrer 3 % du PIB de l'UE aux dépenses de recherche et développement. Leurs autres priorités étant le renforcement de l'éducation et de la formation, la promotion des technologies et de la communication et la modernisation des modèles sociaux.

En 2001, lors du Conseil européen de Göteborg, les Etats membres ont ajouté une autre dimension à la Stratégie de Lisbonne : la dimension environnementale, marquant la volonté de l'Europe de promouvoir la croissance économique et la cohésion sociale tout en restaurant, préservant et gérant l'environnement.

Cependant, à mi-parcours, en 2004-2005, l'analyse de la Stratégie de Lisbonne montre que celle-ci est un échec, les Etats membres n'ayant pas tenu leurs engagements notamment par manque de coordination et d'implication. La Stratégie est alors recentrée sur la croissance économique et l'augmentation de l'emploi.

En 2010 une nouvelle évaluation de cette Stratégie a montré que celle-ci a eu des effets positifs sur l'Union même si les objectifs essentiels n'ont pas été atteints. Le taux d'emploi de l'Union Européenne s'élevait à 66% en 2008 (contre 62% en 2000) avant de reculer de nouveau en raison de la crise. De plus les dépenses totales en R&D de l'Union Européenne n'ont progressé que très légèrement (1,82% du PIB en 2000 à 1,9% du PIB en 2008).

Evolution des dépenses de recherche et développement en % du PIB en 1995 et 2003



Source : Revue de l'OFCE

Le retard européen se confirme si l'on regarde des indicateurs particuliers relatifs à « l'économie de la connaissance », ici les dépenses de recherche et développement en pourcentage du PIB. Un des objectifs de la Stratégie de Lisbonne était notamment de porter la part relative des dépenses de R&D par rapport au PIB à 3% avant 2010. Nous voyons ici que l'Europe à 25 est très loin de cet objectif.

Une nouvelle stratégie a alors été mise en place en 2010, Europe 2020. Europe 2020 est une stratégie que l'Union Européenne a adoptée pour les dix ans à venir. Cette stratégie se base cette fois sur des objectifs plus modestes et plus réalistes que ceux de la Stratégie de Lisbonne en 2000. Dans le contexte actuel de sortie de crise et de réduction des déficits publics, la stratégie vise à maintenir les investissements dans la recherche, l'innovation et la formation tout en prônant des réformes structurelles. Europe 2020 veut développer une économie « intelligente, durable et inclusive » s'appuyant sur une plus grande coordination entre les politiques nationales et européennes. Cette nouvelle stratégie est centrée sur trois grands axes :

- l'importance de l'innovation avec des politiques encourageant la recherche et les projets communs
- l'augmentation du taux d'emploi
- une croissance plus verte

Les décideurs politiques espèrent atteindre un taux d'emploi d'au moins 75% sachant qu'aujourd'hui seulement 69% de la population en âge de travailler occupe un emploi et veulent affecter 3% du produit intérieur brut à la recherche et au développement au lieu des 2% actuel.

Taux d'emploi total en % de la population en âge de travailler

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (27 countries)	66,6	66,9	66,7	67	67,4	68
France	67,8	68,5	68,7	69,7	69,5	69,4
Slovakia	63,5	63,5	63,6	64,8	63,7	64,5
	2006	2007	2008	2009	2010	TARGET
EU (27 countries)	69	69,9	70,3	69	68,6	75
France	69,3	69,8	70,4	69,4	69,1	75
Slovakia	66	67,2	68,8	66,4	64,6	72

Source : Eurostat

Ce tableau nous présente le taux d'emploi total en % en Union Européenne, en France et en Slovaquie.

Le taux d'emploi de la France est sensiblement le même que celui de l'Europe à 27, autour de 69% en 2010, il a donc connu une augmentation d'environ 3 à 4 points de pourcentage mais, d'ici à 2020, à pour but d'atteindre 75%.

La Slovaquie a, elle, un taux d'emploi légèrement plus faible, avoisinant les 64%. Il a connu une montée très importante entre 2005 et 2008 pour ensuite retomber, la crise économique pouvant être une des principales explications à cela. La Slovaquie a pour but pour 2020 d'atteindre 72% de taux d'emploi.

La stratégie permet la mise en œuvre d'initiatives phares pour stimuler la croissance et l'emploi. Il s'agit notamment de programmes visant à améliorer les politiques de recherche et développement et à faciliter le financement de la R&D.

Nous voyons alors que, pour ces deux stratégies, l'investissement en recherche et développement est un point essentiel pour faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Cependant, à l'heure actuelle, la politique commune de la recherche et du développement technologique ne représente qu'un poids infime dans le budget de l'Union Européenne. Ceci pose problème pour pouvoir augmenter les dépenses en R&D, une question se pose alors, les politiques agricole et régionale ne pèsent-elles pas un poids trop important dans le budget européen ? Nous allons maintenant voir les réformes de la politique agricole commune et celle de la politique régionale et de la cohésion en montrant notamment dans le cas de la PAC que l'une des motivations de ses réformes était effectivement de diminuer son budget. Nous verrons aussi les critiques que ces politiques ont subi notamment dans le cadre du rapport Sapir qui dénonce lui aussi le trop gros poids budgétaire des deux politiques.

2. Les critiques

Les politiques communes évoquées dans notre première partie ont toutes les deux été confronté à des critiques qui ont amené à les réformer. De plus le rapport Sapir est un autre point de critique de ces politiques. Nous allons donc maintenant étudier ces deux points.

a) Les réformes

La politique agricole commune a été, dans les années 1980, victime de son succès. En effet, elle a entraîné des dépenses budgétaires représentant la quasi-totalité du budget communautaire limitant alors le développement d'autres politiques communes. De plus les instances communautaires n'ont souvent pas su ajuster à temps les prix d'intervention permettant d'éviter les excédents de produits agricoles. Les stocks européens ont alors atteint des niveaux record au début des années 90. Une première réforme, en 1992, va entraîner un important changement dans le système de soutien à l'agriculture. La réforme va avoir pour

objectif de réaxer la PAC sur le marché en essayant de diminuer son poids budgétaire via la baisse des prix garantis et des aides indirectes assurant un prix minimum aux agriculteurs pour leur production. Tout ceci étant compensé par des paiements directs aux producteurs en fonction de la taille de leurs exploitations. Ces mesures ne sont cependant que temporairement acceptées. De plus l'élargissement de l'Union Européenne fait craindre un retour des excédents et une nouvelle explosion du budget.

Une nouvelle réforme a eu lieu en 1999 dans le cadre de l'Agenda de 2000. Cette réforme comprend plusieurs points :

- Une baisse des prix garantis pour les rapprocher des cours mondiaux et diminuer ainsi le montant des restitutions aux exportations
- Une compensation partielle par les aides directes
- Un meilleur respect de l'environnement et de la sécurité alimentaire
- L'incitation à la pluriactivité des agriculteurs

« Agenda 2000: Pour une Union plus forte et plus large" a pour objectif principal de préparer l'Union à de plus grands défis: le renforcement des politiques et l'adhésion de nouveaux États, dans un cadre financier rigoureux. »

Grâce à ces deux réformes majeures le poids budgétaire de la politique agricole commune a très largement diminué, passant de près de 90% du budget total dans les années 1980 à un peu moins de 50% depuis 2000. Cependant la PAC a continué de subir de nombreuses critiques. Les partenaires commerciaux de l'Union Européenne estiment que cette politique est trop largement fondée sur des prix élevés. Les pays en voie de développement, eux, considèrent que la PAC nuit à leurs exportations. De plus le volume de la production a continué d'augmenter. Les écologistes lui reprochaient de ne pas avoir réellement rompu avec la logique productiviste nuisible à l'environnement et à la sécurité alimentaire. De même il devenait difficile de justifier auprès des consommateurs que de telles sommes soient dépensées au niveau européen pour une si petite partie de la population active, alors même que les produits offerts pouvaient mettre en danger leur santé. Enfin, l'élargissement à des

pays encore très agricoles risquait de faire croître le budget de la PAC si celle-ci restait inchangée. D'où la nécessité d'une nouvelle réforme beaucoup plus radicale.

"Il n'y a pas de raison de financer éternellement l'agriculture européenne. Les Européens doivent apprendre à acheter leur vin en Australie ou en Californie, leur viande en Argentine ou au Mexique, leur blé en Ukraine ou aux Etats-Unis"

*Pascal LAMY, Commissaire européen (1999-2004),
directeur général de l'OMC depuis 2005*

La réforme de 2003 a alors été mise en place. Cette réforme consacre l'évolution de la politique vers une agriculture durable. Elle est axée autour de six points :

- le découplage entre production et aides grâce au remplacement de la plupart des aides directes perçues par les agriculteurs par un paiement unique par exploitation indépendant de la production
- la distribution des aides à la condition du respect de 18 normes relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire et au bien-être des animaux
- une politique de développement rural accrue avec des moyens financiers renforcés obtenus par la réduction des aides de 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% de 2007 à 2012
- la diminution des paiements directs aux grandes exploitations pour remédier aux critiques selon lesquelles la PAC profite essentiellement aux gros exploitants
- la baisse des prix garantis pour certains produits, comme le lait, le beurre ou le riz
- une discipline budgétaire assurée jusqu'en 2013 : le gel des dépenses de la PAC au niveau de 2006

Publié en novembre 2007 par la Commission Européenne un bilan de santé de la PAC va permettre aux Etats membres de prendre les mesures les plus justes pour cette politique commune pour l'après 2013 (le budget actuel de l'Union ayant été conclu pour la période 2007-2013).

En novembre 2008 les ministres de l'agriculture s'accordent sur les objectifs suivant :

- la suppression des jachères obligatoires d'ici à 2013
- l'augmentation progressive des quotas laitiers (1% chaque année) avant leur disparition totale en 2015
- le "découplage" des aides pour tous les Etats membres
- le renforcement de l'aide aux secteurs rencontrant des problèmes spécifiques (régions ou secteurs économiquement défavorisés, zones présentant des risques de catastrophes naturelles ou maladies animales)
- un financement supplémentaire pour les agriculteurs des 12 nouveaux États membres de l'UE
- une répartition du budget plus favorable au développement rural
- une simplification du principe de "conditionnalité"

Cependant la politique agricole commune est toujours sujette à de vives négociations, une « nouvelle » PAC doit être définie pour l'après 2013.

Le concept d'intégration de l'Union Européenne ne peut être considéré comme crédible qu'à condition de maintenir entre les Etats une cohésion économique et sociale suffisante. La politique régionale et de la cohésion va alors, elle aussi, subir des modifications suite à l'Agenda de 2000. Deux modifications sont essentielles :

- améliorer l'efficacité des instruments de la politique structurelle en vue de réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale
- assurer la pérennité de la politique structurelle dans le cadre des futurs élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale

Trois nouveaux objectifs sont alors définis remplaçant ceux de la période précédente :

- Convergence : vise à accélérer le rattrapage économique des pays et des régions les moins développés de l'Union Européenne. Cet objectif est financé par le FEDER, le FSE et le fond de cohésion qui concernent les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire et les Etats dont le revenu national brut est inférieur à 90% de la moyenne communautaire
- Compétitivité régionale et emploi : a pour but la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi. Cet objectif s'adresse à toutes les régions du territoire de l'Union, hors celles couvertes par l'objectif « Convergence ». Il vise à renforcer la

compétitivité, l'emploi et l'attractivité de ces régions. L'innovation, la promotion de l'esprit d'entreprise et la protection de l'environnement sont des thèmes clés de cet objectif. Les financements proviennent du FEDER et du FSE

- Coopération territoriale européenne : il vise à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement. Cet objectif est divisé en trois composantes : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et la coopération interrégionale

Ces différentes réformes montrent que les politiques communes ne sont pas forcément idéales, qu'elles peuvent avoir besoin de modifications pour que l'Union Européenne puisse fonctionner de manière optimale. Le rapport Sapir va constituer un point important de critique de ces politiques et pose la question de leur avenir au sein de l'Union Européenne.

b) Le rapport Sapir

Le rapport Sapir, publié en juillet 2003, a été demandé par Monsieur Romano Prodi, président à l'époque de la Commission Européenne, à un groupe d'économiste dirigé par Monsieur André Sapir. Ce rapport devait faire le bilan de la stratégie économique de l'Union Européenne, stratégie qui comporte à la fois le marché unique, la monnaie unique, le Pacte de stabilité et la coordination des politique économiques, le budget européen, et enfin la Stratégie de Lisbonne, dont l'ambition était de faire de l'Europe une économie « basée sur la connaissance, la plus compétitive et la plus dynamique, connaissant une croissance économique soutenable et la plus grande cohésion sociale ».

Pour être à la hauteur de leur objectif, les auteurs du rapport font des propositions sur tout le système de l'UE mais nous nous intéresseront seulement à leur proposition de réorientation du budget. En effet les auteurs du rapport considèrent que le seul moyen de faire de l'Europe une économie compétitive est d'investir en grande partie dans la recherche car c'est un domaine qui se développerait plus au niveau européen que national. Pour pouvoir bénéficier du budget nécessaire le rapport propose de réduire les dépenses des deux politiques budgétaires qui occupent à elles deux les $\frac{3}{4}$ du budget européen : la politique agricole commune et la politique régionale.

Il est vrai que la situation a évolué, les objectifs de la politique agricole ne sont plus les mêmes que ceux de l'après-guerre qui était marquée par l'insuffisance de l'offre de produits alimentaire, et la volonté politique d'assurer la sécurité des approvisionnements et la progression des revenus agricoles grâce au soutien des prix à la production. Cependant doit-on réellement renoncer la politique agricole commune ?

Au niveau de la politique régionale, les auteurs du rapport semblent lui reprocher une trop grande efficacité qui nuirait à la croissance économique de l'Union justifiant alors le besoin de n'en conserver qu'une faible part. En effet, plutôt que d'abandonner les fonds structurels en Europe, les auteurs recommandent de n'en garder qu'une petite partie, concentrée sur les reconversions et le financement de l'éducation et de la recherche et développement, et octroyée, non pas aux régions les plus pauvres mais aux Etats en retard de développement.

Les auteurs du rapport proposent alors une réorientation complète du budget européen :

- Faire passer les subventions agricoles de 45% à 15% du budget, ces 15% étant destinés à faciliter la reconversion des agriculteurs. Les Etats-membres garderaient s'ils le souhaitent le droit de subventionner leurs agriculteurs. De cette manière, les pays désirant investir beaucoup d'argent dans l'agriculture pourront continuer à le faire sans obliger les autres à en faire autant
- Réduire de 35% à 15% du budget les fonds structurels consacrés aux anciens membres de l'Union, et consacrer 20% du budget aux nouveaux membres, en laissant ceux-ci libres de leur affectation
- Faire passer de 5% à 32,5% du budget les sommes consacrées à la recherche, à l'enseignement et à la formation

Ce rapport a été très controversé lors de sa publication notamment du fait que certains pays tel que la France ne voulait en aucun cas réduire le budget allouer à la PAC alors que d'autres comme la Grande-Bretagne estimait que réduire le budget de cette politique était indispensable car ils estimaient celle-ci très couteuse et sans bénéfice.

Malgré cette controverse le rapport de Monsieur André Sapir soulève beaucoup de question quand à l'avenir de ces politiques communes. Un nouveau budget doit être mis en place pour la période 2013-2020. Que va-t-il advenir de la politique agricole commune et de la politique régionale et de la cohésion ? Leur budget va-t-il être diminué ? La politique de la recherche et

du développement va-t-elle se voir attribuer un budget plus important pour pouvoir satisfaire les objectifs de la Stratégie Europe 2020 ?

3. Quel est l'avenir des politiques communes ?

Un certain nombre de perspectives se dessinent pour la période 2013-2020 pour le budget de l'Union Européenne.

Dans un premier temps la politique agricole commune. Un grand nombre d'Etats veulent voir le budget de cette politique diminuer. Sans envisager sa disparition totale, dans quelle mesure son budget peut-il être diminué ? Du fait du consensus formé sur la réduction des dépenses il est très probable que le montant du budget soit abaissé pour la période à venir. Cependant, cette réduction ne sera pas drastique. La PAC occupe toujours une place prépondérante pour certains pays qui ne veulent absolument pas réduire son budget. Une réévaluation de la répartition des fonds au sein de la politique risque de s'effectuer pour favoriser le développement rural (tourisme, infrastructure, diversification des activités...) et la protection de l'environnement. La réduction du budget de la PAC n'est donc pas d'actualité, une réorientation de ses objectifs premiers et un nombre importants d'ajustements eux, vont l'être. L'avenir de la politique agricole commune semble serein, elle ne verra pas de diminution importante de son budget mais seulement une réorientation de ses objectifs vers une agriculture plus durable, équilibrée, ciblée, simple, efficace et responsable.

La politique régionale et de la cohésion est également un enjeu important de la réforme du budget européen. Le principal objectif de l'Europe est de répondre aux besoins des nouveaux membres tout en continuant à aider les Etats déjà membres et les régions les plus défavorisées. L'investissement dans la compétitivité pour faire face à la crise économique et financière actuelle est également nécessaire. Cependant un certain nombre d'Etats veulent, de même que pour la politique agricole commune, voir le budget de cette politique commune diminuer estimant que le chiffre de 37% du budget actuel est trop important. Malgré cette volonté, le 5^{ème} rapport de la Commission Européenne sur la politique régionale et de la cohésion laisse penser que la programmation pour la période à venir s'inscrira dans la continuité de la précédente. La politique régionale et de la cohésion bénéficiera donc d'un

budget à peu de chose près égal à celui de la période 2007-2013. L'avenir de cette politique est donc le même que celui de la politique agricole commune, sans grand changement notamment au niveau du budget pour la période à venir.

La politique de la recherche et du développement technologique fait partie des postes de dépenses qui devraient être augmentés lors de la révision du budget. En effet cette politique constitue un investissement à forte valeur ajoutée, impliquant croissance et compétitivité et élément essentiel pour atteindre les objectifs de la nouvelle stratégie européenne Europe 2020. Cependant, comment le budget de cette politique pourrait être augmenté sachant que les budgets des politiques agricole et régionale commune ne vont pas être significativement modifiés ?

Conclusion

Au vu de tous les éléments étudiés dans ce dossier sur les types et les perspectives des politiques économiques communes en Europe nous pouvons en tirer plusieurs conclusions. Les politiques communes ne semblent pas devoir connaître, dans l'avenir, de changement majeur. La politique agricole commune et la politique régionale et de la cohésion seront reconduites avec, à peu de choses près, le même budget pour la période 2013-2020. Le budget de la politique commune de la recherche et du développement technologique devrait être augmenté. Cependant comment cela peu-il être possible sachant que les politiques qui représentent presque les $\frac{3}{4}$ du budget total européen ne verront pas leurs allocations budgétaires modifiées ? Du fait de cette non-modification, il est alors très peu probable que les objectifs de la stratégie Europe 2020 soient atteints de même que ne l'ont pas été ceux de la Stratégie de Lisbonne.

Un problème plus profond se pose alors, celui de la volonté des dirigeants politiques à voir l'Europe changer, à faire de celle-ci l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. A l'heure actuelle un grand nombre d'Etats ne sont toujours pas prêts à diminuer les dépenses allouées notamment à la politique agricole commune. Il y a alors une différence entre la volonté qu'ils ont de faire changer l'Europe et ce qu'ils font réellement : s'accrocher à une politique agricole commune qui n'est plus aussi importante qu'à ces débuts et qui mériterait un budget extrêmement en dessous de son budget actuel. Une autre question peut être posée : les moyens mis en place sont-ils suffisants ? Le fait que plusieurs Etats s'opposent à une modification en profondeur des principales politiques communes constitue un réel problème, un barrage qui ne permet pas aux moyens élaborés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 d'être suffisamment efficaces pour provoquer un changement majeur au sein de l'Union Européenne.

La volonté de changement est-elle plus forte que celle de s'accrocher au passé par peur de l'avenir ? C'est aux décideurs politiques de faire leurs choix, et de mettre tous les éléments de leur côté pour arriver aux objectifs qu'ils se sont fixés.

Bibliographie

CLERGERIE, Jean-Louis, Politiques communes de l'Union Européenne, Paris, Ellipses, 2006, 173 p.

LEFEBVRE, Maxime, *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*, Paris, La documentation française, 2004, 203 p.

LE CACHEUX, Jacques, *Chercher, repérer, avancer*, « Analyses critiques de rapports », Disponible : <http://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2003-4-page-227.htm>

Sites Internet:

- Commission Européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm
- Parlement Européen : http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_fr.htm
- Europedia : <http://www.europedia.moussis.eu/discus/>
- Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Toute l'Europe : <http://www.touteleurope.eu/>
- Vie publique : <http://www.vie-publique.fr/>
- Wikipédia