

# Quelle réforme pour la Politique agricole commune et le budget européen ?

Par **Pierre H. Boulanger**

**Pierre H. Boulanger** est chercheur au Groupe d'économie mondiale (GEM) de Sciences Po et responsable du Master Affaires européennes de Sciences Po Paris.

Depuis les objectifs fixés par le traité de Rome à la Politique agricole commune (PAC), les dynamiques européennes et les évolutions de l'environnement international n'ont cessé de complexifier les problèmes. La PAC est sans doute arrivée à la fin d'un cycle fondé sur une politique de soutien aux prix de marché. Un nouveau paradigme doit rapidement émerger, pour être mis en œuvre à compter de 2014. Le résultat des négociations multilatérales pourrait accélérer une réforme ambitieuse de la PAC.

politique étrangère

En dépit de ses nombreux ajustements depuis le traité de Rome, la Politique agricole commune (PAC) semble être devenue un mécanisme distributif de plus en plus complexe, de moins en moins légitime, critiqué aux plans économique, social, environnemental et territorial. Les nombreux défis auxquels fait face le secteur agricole européen nécessitent le recours à une plus large palette de politiques que par le passé et une implication des secteurs public et privé. Le financement de la PAC est au centre d'intenses négociations sur le cadre financier 2014-2020.

## Vers un ciblage de l'interventionnisme agricole

Le traité de Rome de 1957 fixait cinq objectifs à la PAC : accroître la productivité, garantir un niveau de vie décent aux agriculteurs, stabiliser les marchés, garantir les approvisionnements et des prix raisonnables pour les consommateurs. Depuis, les questions relatives à la PAC n'ont cessé de se complexifier. Changement climatique, eau, énergie : autant de défis qui s'ajoutent à ceux des années 1990, comme la sécurité ou la qualité alimentaires. La PAC a ainsi connu des évolutions significatives depuis sa réforme de 1992. Elle est aujourd'hui arrivée à la fin d'un cycle fondé sur une politique de soutien aux prix de marché. Un nouveau paradigme doit émerger dès que possible pour être mis en œuvre à partir de 2014.

La logique actuelle de la PAC repose sur la réforme Mac Sharry de 1992, du nom du commissaire européen en charge de l'Agriculture de l'époque. Son principe : accompagner la baisse des prix garantis par la mise en place d'un système de paiements directs compensatoires assurant une stabilité du revenu agricole. L'objectif est d'accroître la compétitivité de l'agriculture européenne tout en permettant un rapprochement des prix européens et mondiaux. La réforme a pour fin la compatibilité du système de soutien européen avec les négociations commerciales multilatérales engagées en 1986. En témoignent les Accords de Blair House entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis, qui préfigurent l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, premier consensus multilatéral régulant le commerce international agricole et, donc, disciplinant les politiques agricoles. Une clause de paix courant jusqu'en 2003 exclut de plus toute remise en cause des subventions compensatoires européennes. En mars 1999, la réforme adoptée au sommet de Berlin confirme le tournant de 1992 en l'intégrant dans un cadre d'action réglementaire cohérent avec l'élargissement de l'UE.

L'Agenda 2000 adopté à l'aube du xx<sup>e</sup> siècle par la Commission européenne pour renforcer la croissance, la compétitivité et l'emploi se révèle nécessaire, bien que non suffisant, pour concilier les politiques européennes et les perspectives d'élargissement avec un nouveau cycle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il peine toutefois à réconcilier le modèle européen avec les attentes du producteur/citoyen/consommateur/contribuable. Afin d'améliorer la compétitivité des prix des produits européens, l'Agenda 2000 poursuit la politique de diminution progressive des prix garantis en contrepartie d'un accroissement des paiements directs, renforçant ainsi l'orientation de l'agriculture vers le marché. Il introduit en outre une dichotomie des subventions agricoles en favorisant, parallèlement aux aides directes et de soutien des marchés (premier pilier de la PAC), des objectifs de développement rural (deuxième pilier). Il consacre ainsi le caractère multifonctionnel de l'agriculture (qui fournit des biens alimentaires mais également des biens publics, liés à l'environnement, à la gestion des ressources naturelles, à l'aménagement territorial, etc.). Ces fonctions tendent à légitimer une intervention publique, accompagnant la libéralisation des marchés et les ajustements structurels qui en résultent.

### *Le découplage du soutien public : une étape clé*

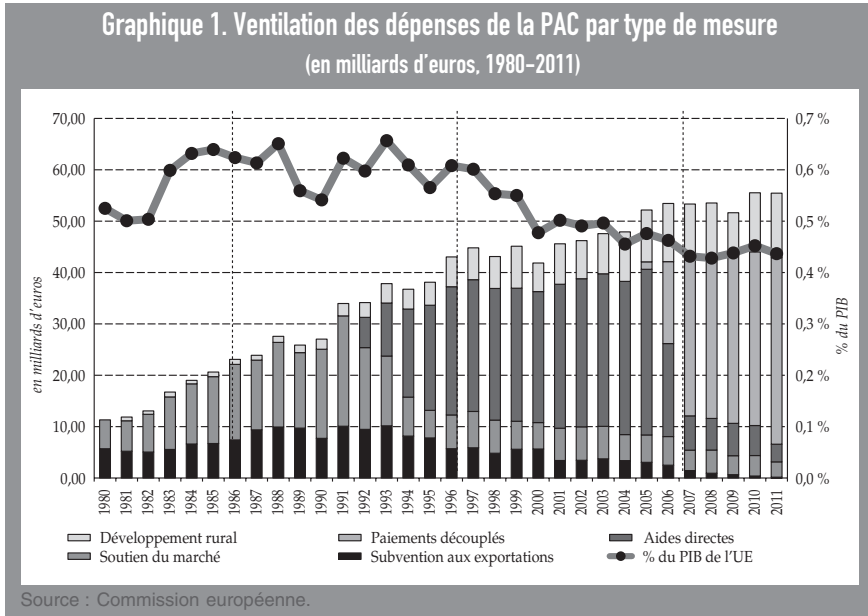
La dernière réforme importante de la PAC a été adoptée en juin 2003. Lorsque le soutien n'est plus lié au type et au volume de production, les choix de production s'orientent vers le marché en fonction de considé-

rations économiques et agronomiques. La réforme instaure un découplage des aides à la production<sup>1</sup> via des droits à paiement unique (DPU), rétribution annuelle indépendante de la production effective, fondée sur des critères de soutien historique. Les États peuvent, dans une certaine limite, maintenir une partie des paiements sous forme couplée et décider de l'entrée en vigueur (au plus tard en 2007) ou de l'évolution dans le temps et l'espace de la valeur unitaire des DPU. Ces derniers peuvent demeurer « historiques » (figeant la distribution passée des paiements directs, solution initialement adoptée en France, en Espagne ou en Italie) ou suivre une déclinaison régionale, la valeur unitaire des DPU étant identique pour l'ensemble des détenteurs de terres admissibles dans une région (ce qui permet une redistribution intrarégionale des paiements directs pour les pays de l'UE15 – système obligatoire pour les nouveaux États membres [NEM]). Des systèmes hybrides existent également, la valeur unitaire des DPU y résultant à la fois d'une logique historique et d'une logique régionale. Ces systèmes peuvent être statiques ou dynamiques (la valeur unitaire des DPU converge alors vers un montant identique au terme d'une période de transition, système adopté par l'Allemagne, l'Angleterre en tant que région ou la Finlande). Au-delà d'une franchise de 5 000 euros par exploitation, une réduction linéaire et obligatoire des paiements directs doit permettre de transférer des fonds du premier vers le deuxième pilier de la PAC. Le « bilan de santé » de 2008 a accru modestement ces taux (10 % en 2012) et introduit une réduction supplémentaire de 4 % pour les exploitations recevant annuellement plus de 300 000 euros. Le versement des aides directes (sous forme découplée ou non) est obligatoirement conditionné au respect de normes environnementales, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale. Les bénéficiaires d'aides s'engagent au respect de « bonnes pratiques agricoles », soit le maintien des terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes.

L'adhésion à l'Union de 10 États en 2004, puis de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, marque un tournant dans la définition des politiques communes, en premier lieu de la politique agricole. En 2004 et 2007, 7,4 millions d'emplois dans le secteur « agriculture, sylviculture, chasse et pêche » s'ajoutent aux 6,5 millions d'existants. La surface agricole utilisée de l'UE s'accroît de plus de 40 %, mais l'accroissement en valeur ajoutée est inférieur à 11 % : les productivités du travail et de la terre des NEM sont nettement inférieures à celles de l'UE15. Bien que chaque NEM possède ses spécificités, les exploitations y sont essentiellement familiales (hors République tchèque et Slovaquie). Les secteurs agricoles y sont caractérisés

---

1. On entend ici le découplage entre le montant des aides d'une part, le type de production, le volume produit et le prix de(s) marché(s) d'autre part.



par un dualisme structurel : la coexistence de micro-exploitations de semi-subsistance et de grandes exploitations individuelles à production extensive. Le développement d'exploitations intermédiaires constitue un véritable enjeu de développement agricole pour ces pays, tout comme une réduction du chômage agricole déguisé, accompagnée d'un exode rural maîtrisé. Les mesures de développement rural associées aux actions structurelles (enseignement, formation professionnelle, politiques intégrées de développement économique, d'infrastructures, de sécurité sociale, de logement, etc.) sont donc capitales pour les NEM.

L'Agenda 2000 rompt avec la conception de solidarité immédiate qui avait prévalu lors des précédents élargissements et instaure une intégration progressive des NEM à la PAC. Avec le plafonnement des aides directes décidé au Conseil européen d'octobre 2002, un équilibre financier fragile est trouvé qui permet un

### L'Agenda 2000 rompt avec la logique des précédents élargissements

accroissement progressif des paiements directs aux exploitants des NEM. Ce soutien direct risque toutefois de contribuer à l'immobilisme économique, augmentant artificiellement la rentabilité de certaines exploitations. Le Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD) qui accompagnait l'intégration des NEM leur a permis de mettre en œuvre des mesures de développement rural, désormais intégrées dans le

deuxième pilier de la PAC. La complémentarité entre mesures et crédits alloués à la politique agricole et à la politique régionale est essentielle pour les NEM. Des mesures structurelles accélèrent le rattrapage économique et soutiennent la restructuration et la modernisation des exploitations, tout en promouvant la multifonctionnalité de l'agriculture : il s'agit notamment d'accélérer les investissements créateurs d'emplois extra-agricoles dans les régions rurales, pour absorber la main-d'œuvre agricole excédentaire et contribuer à la diversification des revenus des ménages ruraux. Si le soutien aux marchés s'applique dès l'adhésion, les taux de calcul des paiements directs convergeront avec ceux de l'UE15 au terme d'une phase de transition (*phasing-in period*)<sup>2</sup>. À l'exception de la Slovénie et de Malte qui appliquent depuis l'adhésion le système commun des DPU, ce dernier est mis en œuvre progressivement dans les NEM selon un régime simplifié de paiement unique à la surface fondé sur un modèle régional. Modulation et discipline financière ne s'appliqueront pas aux NEM tant que les paiements directs n'auront pas atteint le niveau commun, donc en 2012 (2015 pour la Bulgarie et la Roumanie).

### Inerties budgétaires et égoïsmes nationaux

Les négociations sur le cadre financier 2014-2020 ne peuvent être isolées de celles de la PAC post-2013. Le cadre financier 2007-2013 avait fait l'objet d'après négociations entre États membres et aussi entre institutions européennes<sup>3</sup>. L'équité des contributions nationales et des dépenses communautaires ainsi que le volume total du budget et son utilisation sont au cœur des négociations. Et la PAC, par son poids financier et sa fonction intégrative, occupe une place centrale dans la construction d'un consensus budgétaire.

#### *Une solidarité financière en trompe-l'œil*

Les ressources propres de l'Union européenne sont de deux ordres. Les ressources dites traditionnelles (moins de 15 % du total des ressources propres en 2011) correspondent à des recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires et reversées par les États membres (prélèvements agricoles, tarif douanier extérieur commun). La majorité des ressources propres est perçue sous forme de contributions nationales, en fonction de la richesse du pays (prélèvement sur la taxe sur la valeur

2. Durant cette période, des paiements directs nationaux peuvent être mis en place afin de combler les différences de soutien prévalant entre les NEM et ceux de l'UE15.

3. Le cadre financier pluriannuel (1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) définit les montants maximaux (plafonds) en crédits d'engagement par grandes catégories de dépenses (rubriques), pour la période concernée.

ajoutée [TVA] et sur le revenu national brut [RNB]). Ces arrangements suivent l'objectif général d'équité du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) : aucun État membre ne doit supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative. En 2011, le niveau effectif de versement des États membres au budget européen représente 0,88 % du produit national brut (PNB) européen. Les contributions nationales par habitant oscillent entre 43 euros pour la Bulgarie ou 55 euros pour la Roumanie et 406 euros pour le Danemark ou 553 euros pour le Luxembourg. La France contribue à hauteur de 0,99 % de son PNB, soit 295 euros par habitant. L'Allemagne est le premier contributeur au budget européen, avec toutefois une contribution par habitant et en pourcentage de PNB inférieure à la contribution française.

Lors des négociations budgétaires, les États membres tendent à recourir à une approche biaisée *coûts-bénéfices* en termes financiers. Cette démarche purement comptable, fondée sur le calcul de soldes nets, ne considère pas les avantages autres que pécuniaires des politiques communes (marché intérieur, intégration économique et monétaire, sécurité commune, etc.).

Le principe de solidarité financière entre États membres est une composante fondamentale du budget européen et donc du financement de la PAC. Un principe compromis par la décision de corriger l'écart entre la participation britannique au budget européen et le montant des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni, prise lors du Conseil européen de Fontainebleau. Sa justification – les trois quarts du budget étaient consacrés à la PAC, alors que le Royaume-Uni, dont la richesse relative était nettement inférieure à celle d'aujourd'hui, bénéficiait assez peu de cette politique – est désormais vaine. L'Allemagne a donc obtenu un rabais sur le rabais, à savoir un abattement sur le financement du chèque britannique en 1984, approfondi en 1999, rabais également accordé aux Pays-Bas, à la Suède et à l'Autriche. Ainsi, en 2011, la France et l'Italie ont financé près de la moitié du chèque, soit respectivement 823,1 millions (26,7 % du rabais total) et 635,5 millions d'euros (20,6 % du rabais total). Ce mécanisme de correction a permis au Royaume-Uni de recouvrer plus de 3 milliards d'euros en 2011.

Cinq pays (France, Allemagne, Espagne, Italie et Royaume Uni) captent plus des deux tiers des dépenses de la PAC, la France seule en canalisant un quart, d'où son intérêt au maintien de la distribution actuelle – fondée sur des critères de production et de marché historiques. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)<sup>4</sup> et le

---

4. Ex-Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA)-Garantie.

**Tableau 1. Financement du budget européen et dépenses de la PAC par État membre, en millions d'euros, 2009 et 2011**

	Contributions au budget (2011)					Dépenses de la PAC (2009)		
	Total contributions nationales	dont ressource propre TVA	dont ressource propre RNB	Contribution par habitant (en euros)	Contribution en % du PNB	Total FEAGA	dont DPU	Total FEADER
Allemagne	21 189,9	1 617,9	19 221,1	259	0,85	6 375,8	5 393,0	930,2
Autriche	2 505,3	292,6	2 173,0	299	0,88	775,4	604,0	550,4
Belgique	3 342,9	447,1	2 726,5	308	0,95	895,6	467,6	57,9
Bulgarie	328,7	50,0	262,4	43	0,91	227,9	208,5	127,1
Chypre	165,3	26,1	131,1	206	0,95	38,8	24,6	16,2
Danemark	2 247,6	288,0	1 844,9	406	0,96	1 075,4	923,2	53,9
Espagne	9 625,7	1 194,1	7 938,4	209	0,91	6 216,1	3 387,2	618,6
Estonie	130,4	20,2	103,7	97	0,90	54,7	50,6	95,1
Finlande	1 707,2	241,2	1 380,2	319	0,95	612,4	490,8	191,1
France	19 075,6	2 687,3	15 429,7	295	0,99	9 495,4	5 746,8	779,8
Grèce	2 183,1	320,6	1 753,5	193	0,95	2 659,5	2 077,1	174,1
Hongrie	922,9	130,7	745,8	92	0,94	972,0	681,8	497,2
Irlande	1 264,0	199,4	1 002,3	283	0,82	1 336,9	1 252,8	329,2
Italie	14 517,6	1 865,2	11 912,3	241	0,94	5 156,0	3 396,9	356,7
Lettonie	157,2	20,3	129,0	70	0,87	110,3	75,6	104,5
Lituanie	259,0	40,9	205,4	78	0,94	234,8	192,9	247,5
Luxembourg	277,6	43,8	220,2	553	0,67	35,5	34,1	12,9
Malte	54,9	8,7	43,5	133	0,88	3,6	2,7	3,4
Pays-Bas	4 263,7	297,2	4 548,6	257	0,72	1 193,3	689,6	36,1
Pologne	3 501,5	552,5	2 776,5	92	0,99	2 037,2	1 553,1	1 043,8
Portugal	1 552,8	245,0	1 231,3	146	0,90	732,8	361,1	235,6
République tchèque	1 318,1	198,4	1 054,3	125	0,91	557,4	472,4	340,2
Roumanie	1 170,3	145,3	965,1	55	0,96	598,3	531,2	565,9
Royaume-Uni	12 918,3	2 567,4	13 313,3	208	0,76	3 475,6	3 256,1	346,3
Slovaquie	630,7	79,8	518,7	116	0,96	274,1	198,0	289,3
Slovénie	338,5	53,4	268,4	165	0,94	104,4	60,7	100,7
Suède	2 679,8	153,8	2 642,6	287	0,77	776,0	661,8	105,9
<b>UE 27</b>	<b>108 328,7</b>	<b>13 786,8</b>	<b>94 541,9</b>	<b>216</b>	<b>0,88</b>	<b>46 471,7</b>	<b>32 794,1</b>	<b>8 209,4</b>

Note : le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) financent les mesures de soutien au marché et les paiements directs pour le premier, les mesures de développement rural pour le second.

Source : Commission européenne.

Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>5</sup> financent les mesures de la PAC. Se substituant au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ils financent respectivement le premier et le deuxième pilier. Cette évolution financière est révélatrice de la primauté du développement rural dans l'orientation de la PAC. Relégitimer cette dernière est essentiel pour préserver les paiements directs. La France, quant à elle, développe un modèle historique hybride perpétuant la prédominance du premier pilier via un interventionnisme ciblé. Elle alloue au premier pilier des objectifs de *développement rural* – et magnifie les compétences nationales dans la définition et la mise en œuvre des mesures, sans pour autant supporter le principe du cofinancement. Or une différence fondamentale entre les dépenses du premier et du deuxième pilier est que le budget européen prend totalement en charge les mesures de marché et de paiements directs, et seulement partiellement les mesures de développement rural.

### *Une logique de soutien actualisée et un schéma financier figé*

Si les DPU ont un effet discutable sur la production et les échanges, certaines subventions du premier pilier, couplées à une production particulière, suivent une logique de distribution similaire à celle du deuxième pilier. Les primes aux vaches allaitantes et aux chèvres/brebis sont indirectement couplées à des territoires (à handicap naturel, de montagne, caractérisés par des surfaces en herbe ou à haute valeur ajoutée

### **Le compromis minimal pour la période 2007-2013**

environnementale, etc.). La dichotomie premier/deuxième pilier résulte donc de considérations historiques et budgétaires, non du ciblage exclusif des instruments de soutien. Ce constat contribue à expliquer les choix français pour la mise en œuvre des ajustements de court terme permis par le « bilan de santé » de la PAC de 2008. Comme lors de la réforme de 2003, une marge de manœuvre significative a été laissée aux États membres pour la mise en œuvre de l'accord. La France a privilégié une réorientation du soutien vers des productions couplées à des critères environnementaux et territoriaux – principalement les exploitations extensives d'élevage.

Lors du Conseil européen de décembre 2005, un compromis minimal avait été trouvé entre les chefs d'État et de gouvernement européens pour la période 2007-2013. Il prévoyait une réduction progressive du chèque britannique dans une limite de 10,5 milliards d'euros sur la période (en

5. Ex-FEOGA-Orientation et ex-FEOGA-Garantie affecté aux mesures de développement rural.



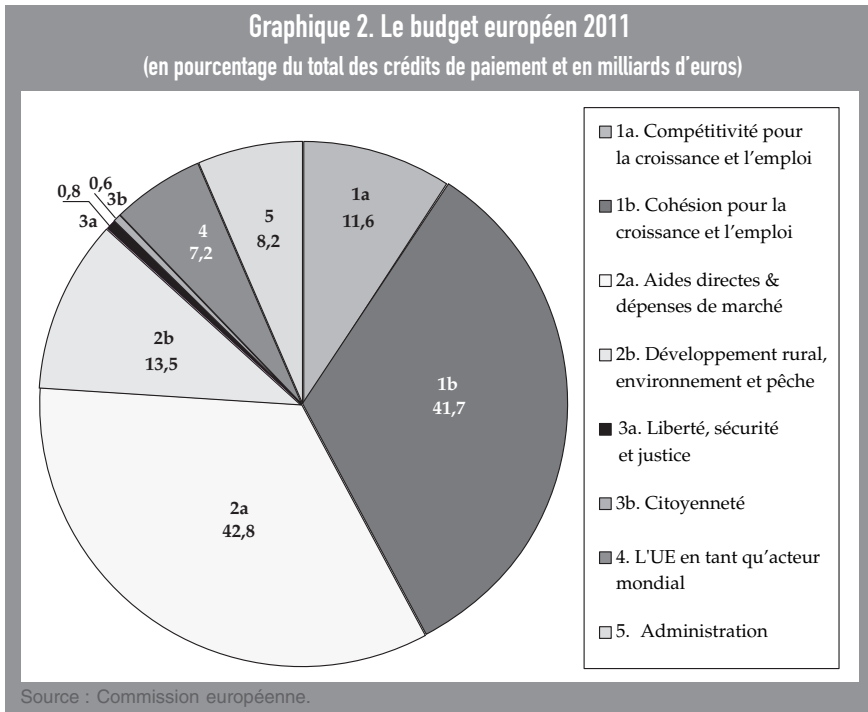
2005, le chèque britannique s'élevait à 5,2 milliards d'euros)<sup>6</sup>. En contrepartie de cette concession, « un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni » était entrepris. Ce réexamen a débouché sur une communication de la Commission en octobre 2010, qui met en avant la réalisation d'un grand nombre d'objectifs par le secteur agricole, notamment pour la « cohésion, le changement climatique, la protection de l'environnement et la biodiversité, la santé et la compétitivité, ainsi que la sécurité alimentaire ». Elle émet également l'hypothèse « d'une réforme radicale abandonnant progressivement l'aide au revenu et la plupart des mesures de marché, donnant ainsi la priorité aux objectifs en matière d'environnement et de changement climatique par rapport aux dimensions économiques et sociales de la PAC »<sup>7</sup>.

Les perspectives financières 2007-2013 prévoyaient des crédits d'engagement représentant 1,045 % du RNB européen (la proposition de la présidence britannique prévoyait 1,03 % et la précédente présidence luxembourgeoise 1,06 %). Les crédits sont désormais subdivisés en six rubriques. La deuxième rubrique « Préservation et gestion des ressources naturelles » est destinée à couvrir les concours à l'agriculture, au développement rural, à la pêche et à la protection de l'environnement, soit, en 2011, 44,6 % du total des crédits de paiement. Depuis le budget 2008, les dépenses de la deuxième rubrique demeurent relativement stables et arrivent derrière celles de la première rubrique « Croissance durable ». Cette inversion symbolique relève toutefois plus de la conversion technique des rubriques que d'une évolution financière significative. Elle révèle pourtant la volonté européenne de privilégier les politiques axées sur un développement économique durable.

Le Parlement européen joue un rôle déterminant dans l'élaboration des perspectives financières : il doit approuver l'accord des chefs d'État et de gouvernement. En 1999, pour les perspectives budgétaires 2000-2006, le Parlement et le Conseil ont négocié trois mois avant que le Parlement n'obtienne une rallonge de 2 milliards d'euros. Il a dans un premier temps rejeté les perspectives financières 2007-2013, jugeant trop restrictif le volume budgétaire et souhaitant des mécanismes budgétaires plus flexibles, transparents et démocratiques.

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

7. Commission européenne, *Le réexamen du budget de l'UE*, COM(2010) 700 final, Bruxelles.



Le secteur agricole et agroalimentaire est évidemment concerné par la stratégie Europe 2020, comme il l'était par l'Agenda de Lisbonne et la volonté d'accroître la compétitivité de l'économie européenne. Il est à souligner que des politiques publiques autres que celles fondées sur un soutien au revenu à travers les DPU auraient dû être renforcées pour qu'on s'approche de ses ambitieux objectifs. Ceci est particulièrement vrai par exemple pour les investissements dans la recherche et développement (R&D). Ainsi les agriculteurs européens devraient-ils s'allier à l'industrie agroalimentaire pour exiger un changement radical du cadre financier 2014-2020, afin de profiter d'une productivité améliorée, de coûts marginaux plus faibles, de systèmes de production et de produits plus diversifiés. En 2007, le coût d'efficacité<sup>8</sup> de la PAC pour l'UE est estimé à 38 milliards d'euros, soit un dixième du PIB autrichien. Il est compensé partiellement par un gain résultant d'une amélioration des termes des échanges européens. Son coût pour l'UE s'élève tout de même à 21,5 milliards d'euros – un montant supérieur au PIB estonien. La France supporte, elle, un coût de 3,9 milliards d'euros – la protection aux frontières étant le principal facteur responsable.

8. On entend par « coût d'efficacité » le coût économique induit par une mauvaise allocation des ressources productives.

### Négociation du cadre financier 2014-2020

Les pays bénéficiaires historiques des fonds versés au titre de la PAC vont privilégier une logique budgétaire lors des négociations pour 2014-2020. Ce positionnement traditionnel des principaux pays producteurs agricoles, France en tête, est amplifié par la crise générale des finances publiques.

Le Parlement européen a une position souvent ambivalente sur la PAC, dont la dernière réforme n'a que partiellement levé les inefficiences en termes de développement économique, de justice sociale et de cohésion territoriale. De plus, le manque de transparence quant aux bénéficiaires de la PAC et l'absorption d'une part excessive du budget au détriment d'autres politiques ont poussé le Parlement à adopter en 2004 une résolution où il déclare ne pas se sentir lié par l'accord sur le budget de la PAC du Conseil européen d'octobre 2002. Et aux termes du traité de Lisbonne, le Conseil partage désormais avec le Parlement son pouvoir de décision en matière agricole, alimentaire et rurale.

Un accroissement du budget de 4 milliards d'euros pour la période 2007-2013, une plus grande flexibilité dans la réallocation des fonds inutilisés et une définition plus claire des compétences ont permis d'aboutir à un accord interinstitutionnel<sup>9</sup> entre le Parlement, la présidence autrichienne et la Commission, officiellement signé le 17 mai 2006. L'enveloppe supplémentaire finance une série de politiques communautaires à forte valeur ajoutée, dont l'éducation, la recherche, les réseaux transeuropéens et la coopération transfrontalière. Les crédits d'engagement pour la période respectent les plafonds approuvés en octobre 2002. Suite à un compromis franco-allemand, les États membres s'étaient accordés pour plafonner les dépenses agricoles à leur niveau de 2006 pour la période financière 2007-2013 (avec une majoration des montants de 1 % par an pour prendre en compte l'inflation). Cette décision garantit une stricte discipline financière maîtrisant le volume des dépenses agricoles. Les élargissements de 2004 et 2007 n'ont pas remis en cause le plafonnement des aides directes pour la période 2007-2013. En cas de dépassement, un ajustement des paiements directs dans l'UE15 permet de respecter cette disposition. Les négociations sur une réforme de la PAC et du budget européen, menées en parallèle, peuvent donc aboutir à la conclusion d'un cycle politique ouvert en 1992. Il est ainsi concevable aujourd'hui de réduire de manière manifeste le budget imparti à la PAC en modifiant la logique des paiements directs, avec une sortie du système actuel des DPU.

9. « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière », *Journal officiel des Communautés européennes*, 2006/C 139/01.

Tableau 2. Dette publique et déficits budgétaires des États membres européens  
(en pourcentage du PIB 2011)

	Dette publique brute	Solde budgétaire primaire	Solde budgétaire primaire, corrigé des variations cycliques
Allemagne	81,6	- 4,7	- 0,8
Autriche	72,9	- 4,6	- 0,7
Belgique	100,9	- 5	- 0,2
Bulgarie	18,8	- 2,2	0,1
Chypre	67,6	- 7,7	- 4,2
Danemark	49,5	- 4,9	- 1
Espagne	72,5	- 8,8	- 4,4
Estonie	12,4	- 2,4	- 0,5
Finlande	54,9	- 2,9	0,2
France	88,6	- 7,4	- 3,3
Grèce	133,9	- 9,9	- 2,4
Hongrie	77,8	- 4	1,1
Irlande	87,3	- 12,1	- 6,7
Italie	118,9	- 5	1,1
Lettonie	57,3	- 9,9	- 5,4
Lituanie	45,4	- 8,5	- 4,9
Luxembourg	23,6	- 3,9	- 1,3
Malte	72,5	- 3,6	- 0,1
Pays-Bas	69,6	- 5,1	- 1,7
Pologne	59,3	- 7	- 2,6
Portugal	91,1	- 7,9	- 3,4
République tchèque	43,5	- 5,7	- 2,6
Roumanie	35,8	- 7,4	- 4,4
Royaume-Uni	86,9	- 10	- 5,6
Slovaquie	44	- 5,4	- 3,2
Slovénie	45,4	- 5,2	- 1,8
Suède	42,1	- 1,6	0,3
<b>UE 27</b>	<b>83,8</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 2,2</b>

Source : Prévission de la Commission européenne (été 2010).

## Les exigences d'un budget et d'une PAC rénovés

Minimiser les effets de distorsion des marchés intra- et extracommunautaires doit être un principe fort d'une PAC moderne. À ce titre, le découplage des aides directes est un outil primordial, qui plus est compatible avec la gouvernance commerciale internationale. Toutefois, les DPU souffrent d'une carence de légitimité qu'il convient de résorber. De même, la conditionnalité ne semble pas être adaptée et justifie mal les montants des paiements directs.

Dans les nouveaux instruments de la PAC, la primauté du découplage doit s'articuler à celle du ciblage des aides. Ce dernier point, fondamental, devrait s'accompagner d'une nouvelle appréhension de la répartition entre compétences communautaires, nationales et/ou régionales. Un partenariat souple entre les actions à ces différents niveaux, respectant des règles de concurrence loyale, ne doit pas signifier une érosion des compétences européennes en matière de définition des politiques ou de solidarité entre les États membres. Au regard de l'hétérogénéité du tissu socio-économique et des caractères des zones rurales européennes, la Commission et le Parlement devraient s'opposer aux tentatives de renationalisation de la PAC, sans pour autant bloquer le développement du cofinancement. Un ciblage systématique pourrait également favoriser les effets externes positifs de l'agriculture, tout en taxant les effets négatifs au moyen de politiques contractuelles définies dans un cadre réglementaire communautaire. Les nouvelles normes devraient légitimer des aides directes compensant les coûts induits par la réduction des externalités négatives ou l'accroissement des externalités positives. Le besoin de libéralisation des marchés ne doit donc pas éroder la légitimité d'une intervention publique européenne, indépendante de la production effective de marché et rémunérant des biens publics environnementaux et territoriaux – même si ces derniers appellent une définition plus stricte au niveau européen.

Le désarmement progressif des Organisations communes de marché (OCM) induit par les réformes successives de la PAC et les dynamiques de libéralisation multilatérale créent le besoin de nouveaux instruments de régulation des marchés agricoles, établissant un juste équilibre entre responsabilités publique et interprofessionnelle et tenant compte des spécificités du secteur agricole. Les exploitations agricoles intégrées à la filière agro-alimentaire doivent se doter d'organisations interprofessionnelles concertées. Un véritable choc culturel est donc inévitable, le statut des exploitations agricoles se rapprochant de celui des entreprises commerciales<sup>10</sup>.

10. Il est intéressant de faire référence aux nouveaux outils promouvant une démarche entrepreneuriale introduits par les lois françaises d'orientation agricole (LOA) des 22 décembre 2005 et 13 juillet 2010.

Il faut stabiliser la PAC au plus tôt pour que les exploitants puissent s'investir dans des projets à long terme. Au rôle de producteur doit s'associer celui de fournisseur, respectant un cahier des charges défini, dans une relation contractualisée avec un client de la chaîne de distribution. Dans une économie de marché, un exploitant agricole ne peut produire indépendamment de ses débouchés. La PAC a contredit cette logique en conditionnant les choix de production à des subventions ; l'exigence d'une intervention des pouvoirs publics demeure donc forte, avant toute exploration des possibilités d'autorégulation des professionnels. Une contractualisation des volumes va de pair avec un rôle plus structuré des interprofessions et doit permettre un meilleur équilibre entre les marges de tous les acteurs d'une filière de production. Si la gestion des risques systémiques est une problématique spécifique au secteur agricole, ses instruments ne diffèrent pas nécessairement de ceux que développent d'autres secteurs. On encouragera notamment les mécanismes assurantiels (contrats à terme, contrats d'assurance récoltes, contrats d'assurance revenus, etc.) pour couvrir la volatilité des cours agricoles. Un marché à terme

## Il faut stabiliser la PAC au plus tôt

permet en effet aux exploitants de se protéger contre les fluctuations de prix et sécurise une part de leurs revenus. Il rend donc possible une optimisation des choix et processus de production, tout en fixant les marges commerciales *ex ante*. Cette démarche entrepreneuriale permet la maîtrise d'une composante essentielle du revenu de l'exploitant : le prix de vente. Quant à la deuxième composante du revenu – le volume de production –, les mises en marché contractuelles peuvent aussi la prendre en compte.

Ces outils de régulation vont de pair avec, premièrement, des élargissements européens présents et futurs réussis et, deuxièmement, une inévitable orientation de l'agriculture européenne vers une économie de marché internationalisée. La légitimité de l'intervention publique européenne tient donc ici au soutien qu'elle apporte à un changement de mentalité entrepreneuriale, à la régulation des marchés agricoles et à la mise en œuvre concertée d'instruments de gestion du risque. Enfin, les pouvoirs publics doivent maintenir un filet de protection en dernier ressort (catastrophe sanitaire ou climatique non assurable).

La séparation des secteurs primaire, secondaire et tertiaire n'a pas de rationalité économique, du fait des interactions entre eux. Ce ne sont pas des dépenses publiques de marché ni d'anachroniques rentes de situation qui répondent aux besoins du milieu rural européen en matière de croissance durable, de création d'emplois et de compétitivité sur les marchés internationalisés, mais bien des mesures structurelles et des

investissements en R&D. Ces derniers permettront d'accompagner la restructuration du secteur agricole, ainsi que la diversification, l'innovation et la préservation du milieu rural d'une Europe élargie. Accroître durablement la valeur ajoutée du milieu rural est primordial, par le maintien d'une grande variété de structures (grandes exploitations capables d'investir à l'étranger, notamment dans les zones de croissance, petites exploitations spécialisées et organisées) et de modes de production réglementés (aptés à utiliser les dernières découvertes génétiques comme les procédés traditionnels et biologiques). Une telle stratégie privilégie l'amélioration de l'éducation et de la formation, de la R&D, ainsi que la promotion de la démarche entrepreneuriale, de l'innovation (valorisation des produits agricoles et de possibles débouchés non alimentaires) et du développement durable. La complémentarité des mesures de développement rural et de cohésion est nécessaire, et elle demande une réorientation plus marquée des fonds du premier vers le deuxième pilier. Le développement rural apparaît donc comme le pilier qui légitime le plus l'intervention publique européenne, nationale et/ou régionale. La répartition des compétences a des conséquences fortes en termes de responsabilité budgétaire. Au-delà de leur réorientation, la réduction des subventions agricoles paraît également inévitable, et un plan européen de sortie des DPU devrait être adopté pour la période post-2020.

### **Préparer la période 2014-2020**

Le modèle agricole, alimentaire et rural européen a amorcé une mutation profonde mais voit persister des incohérences que le dynamisme civil et le volontarisme politique doivent résoudre urgemment.

La légitimité des instruments clés actuels, comme le régime de paiement unique, est sur le déclin. Les contribuables européens ne pourront que se montrer de plus en plus réticents à l'idée de financer des subventions à de grandes exploitations agricoles, aux productions et aux rendements de plus en plus élevés. Ainsi en 2008, 16,5 % des exploitations agricoles françaises captaient la moitié des paiements directs européens versés en France.

De la même manière, la légitimité politique des subventions aux services environnementaux ou territoriaux n'est pas évidente. Les enquêtes d'opinion européennes se révèlent mitigées, les agriculteurs ayant souvent pollué l'environnement ces 50 dernières années – l'agriculture constitue une embarrassante exception au principe du pollueur / payeur.

La Commission européenne présente ses propositions pour le cadre financier 2014-2020 avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011, ses propositions pour la PAC

post-2013 à l'automne suivant. Cette simultanéité offre une fenêtre d'opportunité unique. L'UE27 devra considérer les attentes de ses citoyens, les élargissements futurs éventuels, les partenariats économiques à développer, ainsi que l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et l'état des négociations multilatérales<sup>11</sup>. Ces dernières pourraient accélérer une réforme ambitieuse de la PAC. L'évolution unilatérale ou concertée des politiques agricoles de partenaires de l'UE pourrait aussi influencer sur les choix européens (Chine, Inde, prochain *Farm Bill* américain de 2012, etc.). Enfin, on ne peut totalement exclure qu'une pandémie ou un contexte international exceptionnel interfèrent dans les priorités politiques et budgétaires européennes. Bref, de nombreuses difficultés demeurent, à commencer par celle du consensus entre 27 États membres sur les objectifs d'une politique commune agricole, alimentaire et rurale.



---

## MOTS CLÉS

Union européenne  
Politique agricole commune  
Budget 2014-2020  
Aides agricoles

---

11. Si les dernières réformes ont théoriquement mis en conformité la PAC avec les exigences de libéralisation inhérentes au cycle de Doha, ses mécanismes continuant à provoquer des distorsions sur les marchés mondiaux pourraient être remis en question après ce cycle du développement. Selon la théorie du commerce international, le protectionnisme agricole comporte une triple dimension : les soutiens internes et externes et les barrières aux frontières. Ces dernières, après le consensus dégagé sur la prohibition des subventions à l'exportation, sont au cœur du blocage des négociations à l'OMC.