

PAC : sortir de l'étau budgétaire

L'Union européenne à quitte ou double



Nadège Chambon

Nadège Chambon est chargée d'études responsable du projet PAC 2013 à Notre Europe. Diplômée des Instituts d'Études Politiques de Lyon puis de Strasbourg (DEA de sociologie politique), Nadège a étudié en parallèle l'économie et la science politique. Dans le cadre du programme de recherche de Notre Europe qui défend une vision à long terme pour réformer la PAC après 2013, elle est l'auteur de plusieurs articles et tribunes. Parmi les plus récents : «2010 une année de reconfiguration institutionnelle pour la PAC» (Janvier 2010); «Vers une révolution doublement verte» (Octobre 2009) ; « Le développement rural dans les politiques de l'Union» (Juin 2009).

« *EU money for jobs, not cows* ». Qui ne se souvient du discours de Tony Blair, affirmant devant le Parlement européen en 2005 qu'un « *budget moderne n'est pas un budget qui continue à consacrer 40 % de ses dépenses à la PAC* » ? Le 1^{er} Ministre britannique énonçait alors l'idée selon laquelle un budget fait preuve d'archaïsme en consacrant une majeure partie de ses dépenses à l'agriculture. La critique de Tony Blair, aujourd'hui répandue, aurait été recevable si le budget européen était celui d'une fédération mais il est celui d'un processus d'intégration hétérogène dans lequel la PAC tient un rôle d'avant-garde. En tant que politique la plus intégrée de l'UE, la seule à être principalement financée par le budget commun, le budget de la PAC témoigne davantage de la faiblesse de l'intégration dans d'autres domaines que du coût exorbitant des dépenses agricoles. Curieusement cette erreur de raisonnement à pris le statut de dogme dans le débat public européen, alors que pour comparer le coût des politiques publiques européennes, le raisonnement comptable exige « simplement » d'additionner les dépenses communautaires et les dépenses des Etats Membres. Ce mode de calcul permet d'observer que l'agriculture occupe le 11^e rang de la dépense publique européenne cumulée avec seulement 1,1% du total, derrière la recherche et le développement [Bertoncini, 2009].

C'est ainsi que depuis 1979 la dépense agricole demeure le serpent de mer des négociations budgétaires en dépit d'une diminution constante de

sa part relative dans le budget communautaire. A l'approche des discussions sur les perspectives financières après 2013, dans un contexte où simultanément de « nouveaux » défis émergent et l'étau se resserre sur les dépenses publiques, le budget agricole est une enveloppe toute désignée dans laquelle piocher compte tenu de la faiblesse du budget communautaire situé à 1,03% du RNB [chiffre 2008, DG Budget]. Dans cette situation, le scénario d'une diminution budgétaire sans discussion préalable sur le projet agricole commun semble peu évitable. Or l'agriculture et les zones rurales nécessitent que l'UE réfléchisse attentivement à leur avenir. Car elles représentent un levier d'action formidable pour relever les défis alimentaires, environnementaux, économiques et sociaux, territoriaux, que les Européens doivent affronter. De plus, les défaillances des marchés agricoles rendent inévitable une régulation publique du secteur. L'UE jouera ainsi à quitte ou double dans ces négociations sur le budget de la PAC : soit elle renforcera soit elle amputera sa capacité à répondre aux défis d'avenir en intervenant sur la politique la plus intégrée.

Ce bref explique pourquoi le débat est mal engagé (1) alors qu'une décision européenne de qualité pour l'agriculture serait nécessaire au regard des défis globaux (2). Après avoir rappelé les améliorations souhaitables pour cette politique agricole, réformée mais toujours imparfaite (3), ce bref propose quelques pistes pour mener le débat dont l'UE et son agriculture ont besoin.

1. Un débat mal engagé

Un cloisonnement des débats malvenu

Les prochains choix budgétaires inquiètent les acteurs de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la protection des consommateurs, de la forêt, de la protection de l'environnement et du développement rural. Historiquement divisée cette « communauté » est aujourd'hui presque unanimement préoccupée par le sort qui sera réservé à la PAC par les négociations budgétaires et la réforme de la politique après 2013. Convaincus de la nécessité de réformer en profondeur la politique, ces acteurs savent que la spécificité du secteur agricole et des zones rurales les fait dépendre à long terme des réponses publiques. Il en va ainsi pour la correction des défaillances de marché, (ex. : la rémunération des biens publics ruraux) et pour la cohésion économique et sociale des territoires. Face à cette communauté, s'oppose le bloc encore plus fort des partisans – actifs ou passifs – d'une coupe budgétaire perçue légitime au regard des imperfections persistantes de la PAC. Convaincus de leur légitimité, les acteurs des deux camps n'ouvrent pas le dialogue permettant de débattre de manière constructive des services rendus par l'agriculture et la ruralité et sur leurs besoins pour assurer ces missions.

Coût de la PAC, un débat biaisé

En 2008, le budget de la PAC représentait 52,3 milliards €. Les voix qui s'élèvent pour dénoncer cette situation sont nombreuses bien que les enquêtes Eurobaromètre révèlent que 58% des citoyens estiment que le budget de la PAC devrait rester identique ou augmenter (mars 2008). Les attaques récurrentes à l'égard du budget agricole sont parfois surprenantes dans la mesure où cette politique se situe en 11^e place des dépenses publiques européennes, à égalité avec la politique de cohésion et loin derrière le trio de tête : protection sociale et politiques actives du marché du travail (41,4% de la dépense publique européenne), santé (14,2%) et éducation-formation (11,3%). Il convient également de rappeler que les dépenses publiques en matière de recherche et développement (1,5%), d'énergie et transport (2,2%) sont supérieures à celles pour l'agriculture. Par ailleurs une brève comparaison mondiale montre que les Européens se situent dans la moyenne des pays développés en termes de part relative du PIB consacrée au secteur avec 0,5% du PIB contre 0,2% aux Etats-Unis, 0,4% au Canada et 2,4% au Japon [Bertoncini, 2008].

Pour une meilleure évaluation des effets de la PAC sur le bien-être collectif, il serait nécessaire de tenir compte de ses réussites passées et présentes telles que la sécurité des approvisionnements, la sécurité sanitaire, la diversité et la qualité des produits à des prix maîtrisés pour 500 millions de consommateurs. L'entretien des paysages ruraux, qui renforce l'attraction touristique des territoires, le rôle territorial d'agricultures à haute valeur naturelle, le maintien de l'emploi et d'un dynamisme économique dans les zones rurales devraient également être pris en compte dans ces évaluations. Plus généralement, les modèles de calcul évaluant les effets de la PAC devraient tenir compte de la complexité de l'économie du secteur [Gohin, 2010].

Une situation budgétaire et politiquement intenable

Pour la première fois de son histoire, l'UE engagera une négociation budgétaire à vingt-sept voix, qui devrait rappeler la forte hétérogénéité agricole des Etats membres. Les positions dans la future négociation et les alliances possibles sont à ce stade très incertaines. Toutefois, on peut s'attendre à une opposition en bloc de la part des Etats membres ayant adhéré en 2004 et 2007 face à la répartition actuelle des paiements. Ces Etats membres, suite au Conseil européen de Copenhague (2002), bénéficient des mesures de marché et des aides du second pilier mais accèdent aux aides directes (principal poste de dépense de la PAC) seulement graduellement et sous réserve de cofinancements notables. Cette situation discriminatoire a permis au budget de la PAC de rester stable mais a engendré une situation inégalitaire que les douze espèrent légitimement voir disparaître après 2013. Cette revendication risque d'être d'autant plus forte que depuis 2008, la crise a privé certains Etats des ressources nécessaires pour cofinancer les aides prévues par l'UE. Le contexte est donc favorable à une âpre négociation autour du budget agricole.

2. Un débat à hauts risques à l'heure du renouvellement de la question agricole

À l'heure où les Européens engagent un débat budgétaire à hauts risques pour la PAC, trois phénomènes globaux renouvellent la question agricole et les politiques publiques qui encadrent cette activité : la croissance de la demande agricole mondiale et de l'instabilité des marchés ; la prise de conscience de la pollution massive et de l'épuisement des ressources naturelles ; le changement climatique.

Des marchés agricoles mondiaux de plus en plus instables

Dans un contexte de volatilité croissante des prix agricoles favorisée par l'interconnexion des marchés à l'échelle mondiale, les exploitants voient s'ajouter des incertitudes à la longue liste des aléas naturels qui déstabilisent conjonctuellement leur secteur. De plus la combinaison de phénomènes aux conséquences incertaines sur les marchés européens rend l'horizon de ces prochaines décennies plus flou. Tout d'abord l'enrichissement des pays en développement s'accompagne d'une mutation des schémas de consommation, plus riches en produits carnés donc synonyme d'une demande agricole accrue : une protéine animale nécessitant en moyenne sept protéines végétales pour être produite. Ensuite la croissance démographique mondiale, qui progresse actuellement au rythme de 80 millions de personnes par an, soit une population telle que celle de l'Allemagne, devrait culminer à 9 milliards d'individus en 2050. Enfin, il faut compter avec une demande croissante de production à des fins énergétiques (biocarburants) qui lie les cours des matières premières aux prix du pétrole et à leur volatilité. Face à cette pression accrue à venir, parallèlement aux crises alimentaires de 2008, les institutions internationales (Banque mondiale, OCDE) après avoir encouragé pendant plus de 20 ans de politiques de libéralisation du secteur, appellent à investir massivement dans les agricultures locales des pays en développement (PED). Dans les pays riches, ces changements devraient rappeler le rôle élémentaire de l'agriculture et par ricochet, devrait inciter à la prudence face à toute réforme des outils de régulation des marchés, nécessaires en cas de crise grave menaçant la pérennité des exploitations.

La lutte incertaine contre le réchauffement climatique

Le réchauffement climatique accroît les risques naturels que connaît déjà l'agriculture mais l'on ignore dans quelle mesure les systèmes de production pourront et devront s'y adapter. Les filières ne connaîtront pas les mêmes problématiques (modification des rythmes végétatifs, des niveaux et de la fréquence des précipitations, des écosystèmes, etc.). La mise à l'agenda global et communautaire de la lutte contre le changement climatique a récemment généré de nouvelles attentes vis-à-vis de l'agriculture qui produit 13,5% des émissions mondiales de gaz à effet de serres. Mais au-delà des déclarations sur la participation de l'agriculture à la lutte contre le réchauffement, une réponse à la taille de l'enjeu ne peut encore être formulée dans des termes clairs et précis. En effet les recherches ne permettent pas encore de dégager des pistes suffisamment abouties pour mettre en place à moyen terme des exploitations au bilan carbone neutre. Toutefois à l'échelle de l'UE, la PAC propose quelques pistes pour limiter les effets de l'agriculture sur le réchauffement et l'on sait mesurer l'importance majeure des sols et de leur gestion pour le stockage du carbone.

Le défi environnemental

L'inquiétude pour les ressources naturelles et la biodiversité se conjugue à l'accélération des dégradations liées au réchauffement climatique. L'agriculture, qui exerce un effet considérable sur les ressources naturelles, pourrait impacter positivement ou négativement ces dernières. En effet l'accroissement des besoins agricoles à moyen terme rend quasiment inévitable une intensification de la production qui pourrait polluer et surexploiter les écosystèmes au point de les détruire. Or la partie n'est pas encore gagnée puisque les politiques agricoles des pays riches, telles que la PAC, encore inspirées des principes de la révolution verte, contribuent à encourager l'usage intensif de ressources naturelles épuisables - notamment l'eau. La réforme de la PAC pourrait non seulement corriger ces dispositifs mais encourager les pratiques agricoles qui contribuent à la protection de la biodiversité et des espaces naturels, comme cela est le cas dans les zones fragiles où l'abandon des pratiques agricoles peut créer de graves problèmes environnementaux (ex. : érosion des sols et de désertification en Méditerranée). Par ailleurs, au regard des défis environnementaux et climatiques auxquels l'UE entend faire face, l'agriculture représente un potentiel d'action directe majeur puisqu'elle touche 14,6 millions d'actifs dans les 27 Etats membres et occupe plus de la moitié du territoire européen.

3. Nécessité d'un débat bien mené pour l'UE et son agriculture

Compte tenu des défis alimentaires, économiques et sociaux, environnementaux et climatiques, qui attendent l'UE, la PAC pourrait servir de levier d'action pour apporter des réponses communes par l'intermédiaire des agriculteurs et des acteurs ruraux. Mais dans le débat qui approche, cette politique pourrait souffrir d'un démantèlement, d'une absence de réforme ou encore d'une renationalisation.

Un secteur économique à part

Les travaux d'économie agricole convergent tous sur une conclusion a minima : les marchés agricoles nécessitent une régulation publique compte tenu des défaillances auxquelles ils sont en proie. La première raison est liée à la faible élasticité prix de la demande agricole (une fois que le consommateur est rassasié il n'achète pas plus de denrées même si elles sont peu chères) tandis que l'offre est très variable et peu liée au niveau de prix (dépendance forte au climat). La seconde raison est liée aux défaillances des mécanismes

d'ajustement de l'offre et de la demande : ces derniers exigent des délais importants pour entrer en action (ex. : temps de mise en culture et de maturation). La troisième raison est liée aux considérables « barrières » qui privent ces marchés d'une entrée rapide de nouveaux producteurs pour remplacer ceux qui quittent la profession (ex. : retraite) ; en raison du niveau d'investissement, du capital foncier, des savoir-faire et des délais nécessaires avant d'être compétitif sur le marché.

Enfin et surtout, la tentation de ne plus réguler le secteur agricole devrait être reconsidérée à l'aune d'une autre spécificité : l'agriculture assure la production de biens publics (i.e. externalités positives). Les agriculteurs – dont l'activité assure des effets externes positifs sur l'environnement, les paysages, le patrimoine rural – serait amenés à abandonner leur activité de production, n'assureraient plus la fourniture de ces aménités. On peut se demander à quel coût s'élèverait l'abandon de l'activité agricole pour la collectivité si elle devait rémunérer un autre acteur pour la remplacer.

LES PILIERS DE LA PAC

LA PAC COMPREND DEUX GRANDS AXES POLITIQUES. CHACUN DE CES AXES EST APPELÉ UN PILIER, ET DÉSIGNÉ SOUS LE NOM DE PREMIER OU SECOND PILIER DE LA PAC. (...) CHAQUE PILIER RECOUVRE UN FAISCEAU DÉLIMITÉ D'ACTIONS POLITIQUES.

PILIER 1 : LE 1^{ER} PILIER RECOUVRE LES PRINCIPALES SUBVENTIONS AGRICOLES ET MESURES DE SOUTIEN DES MARCHÉS DANS LES SECTEURS DE L'AGROALIMENTAIRE. LA MAJEURE PARTIE DES VERSEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DU PREMIER PILIER EST IMPUTÉE DIRECTEMENT AU BUDGET COMMUNAUTAIRE CENTRAL.

PILIER 2 : LE 2ND PILIER EST ASSOCIÉ À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE. IL RECOUVRE LES ACTIONS DESTINÉES À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES ZONES RURALES, LA DURABILITÉ DES RESSOURCES ENVIRONNEMENTALES, LA QUALITÉ DE VIE ET LA DIVERSITÉ DES ASSISES ÉCONOMIQUES DANS LES CAMPAGNES. LES ENVELOPPES ALLOUÉES AU TITRE DU 2ND PILIER SONT GÉNÉRALEMENT COFINANÇÉES PAR DES FONDS DE L'ÉTAT MEMBRE.

EXTRAIT DE « REVUE RURALE DE L'UE », COMMISSION EUROPÉENNE, N°1, OCTOBRE 2009

Changer une politique imparfaite malgré les réformes

Réformée depuis 1992, la PAC n'a cessé de subir des correctifs pour en améliorer les modalités de soutien. Du côté des améliorations, selon JCBureau et LPMahé (2008) elle joue un rôle d'amortisseur des fluctuations de prix – qui peuvent menacer la pérennité d'une exploitation – particulièrement notable grâce au Paiement Unique. Au-delà des marchés, l'éco-conditionnalité a marqué un tournant positif en faveur de la protection des ressources naturelles et les dépenses du second pilier ont augmenté. Enfin sur le plan extérieur, les réformes ont permis de régler la majeure partie des différends avec nos partenaires commerciaux. Ces différents mérites ainsi que le respect d'une stricte discipline budgétaire ne doivent pas cacher les limites du système actuel.

Du point de vue des aides, les grandes critiques portent sur l'efficacité du soutien au revenu du 1^{er} pilier; sur les coûts de gestion des aides du 2nd pilier; sur les fuites des aides vers des bénéficiaires non visés; sur la concentration des paiements; sur l'inégale exposition des filières à la volatilité des prix. Sur le plan environnemental et rural, les critiques portent sur l'incitation à la pollution (eau); les effets limités des aides des programmes agri-environnementaux et de l'éco-conditionnalité. De plus la PAC n'a pas encore fait l'objet d'une mise en cohérence avec les autres politiques communautaires : elle reste une politique plus agricole qu'alimentaire; la politique de concurrence sanctionne certains regroupements de producteurs tandis qu'elle tolère des concentrations excessives dans l'agro-alimentaire et les aides du premier pilier vont parfois à l'encontre du principe de cohésion du fait de leur répartition inéquitable.

Ne pas glisser vers la renationalisation

Le mécanisme de modulation des aides – qui transfère une partie des aides du premier pilier vers le second – redonne des marges de manœuvre aux Etats en matière agricole par rapport à la centralisation initiale de la PAC. Non seulement ils cofinancent les mesures du second pilier mais ils composent au choix parmi une quarantaine de mesures, leur politique de développement rural. Si cette flexibilité supplémentaire est bienvenue pour s'adapter aux spécificités nationales et régionales, elle reste insuffisante au

regard des observateurs et des praticiens et sera probablement poursuivie. On peut s'inquiéter en revanche des récentes évolutions qui ont permis aux Etats d'augmenter le plafond des aides nationales durant la crise du lait. Face aux pressions qui s'exercent sur le budget communautaire, les tentations de renationaliser la politique agricole sont fortes. Or tout glissement vers une renationalisation de la PAC aurait pour conséquence une exacerbation de la concurrence entre politiques nationales et le développement de distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

PROPOSITIONS POUR UN DÉBAT MÉTHODIQUE SUR LE BUDGET DE LA PAC

Les défis de moyen terme encouragent une redécouverte du rôle de l'agriculture. Toutefois pour les relever, les politiques qui l'encadrent semblent obsolètes et la probabilité d'une réduction du budget agricole paraît inévitable. Dès lors, quel débat permettrait de construire une Europe durable grâce à la PAC réformée après 2013 ?

Débattre dans le bon ordre

L'emballement du système de régulation par les prix dans les années 1980 a donné une piteuse image de la PAC. Les différentes réformes ont corrigé ces mécanismes problématiques mais n'ont jamais été accompagnées d'une révision de ses principes fondamentaux. Aujourd'hui cette politique en mille-feuille souffre d'un manque de lisibilité qui gangrène sa légitimité et empêche un débat mené à partir des enjeux. Le premier pas vers une réforme consisterait ainsi à adopter une nouvelle méthode pour débattre y compris au sein du Conseil. JC Bureau et LP Mahé (2008) rappellent que « *Tout effort sérieux de porter un regard à long terme sur les objectifs de la PAC pour ce 21^e siècle, doit partir de deux questions : Quels types de défaillances du marché exigent une politique agricole ? Quelles politiques doivent relever de la compétence et du financement communautaire ?* » Le budget étant un moyen pour financer les politiques, il convient donc de répondre à ces questions avant de déterminer la boîte à outils permettant d'atteindre les objectifs et seulement ensuite, leur niveau de financement.

Pour une refonte des soutiens publics européens à l'agriculture

Si l'on met ici de côté la dimension normative de la PAC qui affiche un bilan positif (ex : sécurité sanitaire) pour envisager les mesures ayant un impact budgétaire, trois objectifs peuvent être fixés après 2013 : l'environnement (protection des ressources naturelles et lutte contre le réchauffement climatique) ; la régulation des marchés agricoles (par nature instables) ; les biens publics ruraux (*i.e.* paysages, zones récréatives) et la participation à la cohésion territoriale, principe au cœur de l'intégration européenne. Les directions à prendre selon *Notre Europe* portent sur la création d'instruments ciblés sur les objectifs. Les fonds publics européens devraient financer des biens publics européens et les paiements doivent être conçus comme des incitations plutôt que des droits. Non seulement la PAC devrait contribuer à assurer la compétitivité de l'agriculture plutôt que le revenu des agriculteurs. Elle devrait également prévoir des filets de sécurité et les assurances qui permettraient aux marchés agricoles de résister à la volatilité des prix. Ensuite, les paiements devraient être alloués selon un principe contractuel qui engage la collectivité à rémunérer l'agriculteur qui assure un service (maintenance de l'espace agricole dans des régions rurales selon des règles environnementales strictes ; compensation liée au handicap naturel ; services dans des régions sensibles sur le plan environnemental ou de valeur naturelle remarquable). Ces outils contribueraient à relever les défis de l'instabilité, de gestion des ressources naturelles, des défaillances des marchés agricoles qui attendent les Européens.

Conclusion

Précisément parce que la politique agricole est communautarisée, les négociations budgétaires seront un jeu à quitte ou double pour l'UE. Si elle saisisait ces négociations pour repenser les objectifs, les outils, le budget – en bref le projet politique pour l'agriculture et la ruralité – l'UE se doterait d'un outil affuté et puissant pour relever les défis économiques, sociaux, environnementaux, alimen-

taires et territoriaux à l'horizon 2020. A contrario si elle taillait dans le budget agricole au mépris de la réforme politique, elle se priverait d'agir directement sur ces défis. L'issue de ce « jeu » dépendra de la capacité des Etats membres à dépasser les logiques de juste retour et à définir, un nouveau projet agricole en adéquation avec les objectifs économiques et politiques de l'UE.



Think Global-Act European, ss. dir. Elvire Fabry et Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe (mars 2010).

Think Global – Act European : La contribution de 14 think tanks européens au trio des présidences espagnole, belge et hongroise de l'Union européenne

Cette nouvelle édition consacrée au Trio des présidences espagnole, belge et hongroise prête une attention spécifique à l'évolution du rôle des présidences tournantes et du Trio des présidences, engagée par la mise en place du Président permanent du Conseil européen et du Haut représentant de l'Union aux affaires étrangères et à la politique de sécurité. Les experts des 14 think tanks passent ainsi en revue l'agenda du Trio (réformes structurelles, gouvernance économique, énergie, changement climatique, migrations, justice et affaires intérieures, gouvernance globale, politique étrangère et de sécurité commune, PESC/PESD, élargissement, voisinage, institutions européennes, espace politique européen et budget), en analysant pour chaque enjeu, l'évolution du contexte global et les défis actuels, avant d'adresser des propositions concrètes au Trio.

Avec le soutien de la Commission européenne

