

Séminaire d'experts

La PAC et les autres politiques européennes : particularité et convergence

La PAC est perçue comme une **politique à part** dans le panorama des politiques communautaires. Première politique intégrée, prévue dès 1957 par le Traité de Rome, elle est longtemps restée la seule politique commune. Le rôle de la PAC n'est plus à démontrer, ni dans la protection de l'environnement, de la santé publique et des territoires, ni dans les liens entre la PAC et la problématique énergétique. Très centralisée, elle donne lieu à une production réglementaire au niveau communautaire très importante (large part de « l'acquis communautaire »).

Malgré les réformes successives (1992, 1999, 2003) les critiques sur son efficacité et sa légitimité persistent. Notamment, elle est parfois accusée d'avantager excessivement certains Etats, certaines régions et certaines productions et de ne pas apporter les réponses suffisantes au développement rural et à la protection de l'environnement et de la biodiversité, en dépit du rééquilibrage entre 1^{er} et 2nd piliers.

Du point de vue budgétaire, la PAC fait l'objet d'une diminution constante de ses dépenses en valeur relative mais son poids financier est encore considérable avec 52M€ soit plus de 40% du budget européen. Celui-ci, important en valeur absolue (plus de 100 milliards d'euros par an) n'a qu'une taille relativement faible puisqu'il représente seulement 1% du Produit National Brut de l'UE et 2,5% de l'ensemble des dépenses publiques européennes. Bien que l'UE se soit élargie et ait assumé de nouvelles responsabilités, depuis les années 80, le budget a augmenté en termes réels mais sa taille relative par rapport au Revenu national brut a diminué. Dans le cadre financier 2007-2013 le statut particulier des dépenses du premier pilier de la PAC (dépenses obligatoires), leur a permis de ne pas être affectées, alors que les moyens attribués aux nouvelles priorités de l'UE stagnaient (« compétitivité pour la croissance et l'emploi », « citoyenneté, liberté, sécurité et justice » ; « l'UE en tant que partenaire mondial »).

Sur le fond, certains dénoncent des contradictions structurelles entre la PAC et d'autres objectifs politiques communautaires. L'environnement, le pouvoir d'achat des consommateurs et la compétitivité des industries agroalimentaires en ont souvent pâti même si les récentes réformes ont rétabli partiellement les équilibres. Des enjeux d'aide alimentaire demeurent sans réponse ; la relation avec la politique européenne de concurrence est paradoxale (certains secteurs sont moins soumis que d'autres à la discipline imposée par la politique de concurrence) ; l'aide aux pays-tiers est contrariée ; et la répartition des dépenses du premier pilier ne contribue pas vraiment à la cohésion.

Lors du bilan de santé de la PAC, le Conseil européen a engagé une réflexion sur les défis agricoles à moyen terme qui sera prolongée sous présidence tchèque. Cet examen est nécessaire car les évolutions récentes remodèlent l'horizon agricole, en termes d'accroissement des prix, de pression sur la demande alimentaire mondiale, de gestion des ressources naturelles, de changement climatique, etc. L'analyse devra donc être suivie de choix politiques et d'arbitrages budgétaires, pour doter l'agriculture et la ruralité européenne d'un cadre politique modernisé.

Dans ce contexte de pression sur les dépenses, la mise en cohérence de la PAC avec les autres politiques communautaires apparaît essentielle. L'occasion d'une redéfinition politique et financière se présente avec le réexamen budgétaire 2008/2009 demandé par le Conseil européen de décembre 2005 à la Commission. Puissance verte mondiale, territoire majoritairement rural, l'Europe a beaucoup à gagner de cette révision de sa politique et beaucoup à perdre du *statu quo*.

Egmont et *Notre Europe* ont publié ces derniers mois des analyses et propositions en vue d'une nouvelle réforme après 2013. Ces *thinks tanks* ont souhaité organiser une rencontre entre experts, chercheurs, représentants des institutions européennes et décideurs politiques, pour échanger des idées sur ce que devraient être les lignes d'un nouveau projet agricole européen, repensé en fonction des défis à moyen terme, de manière cohérente avec les autres politiques communautaires et selon des principes de bonne gouvernance, tout en essayant d'identifier ce que le monde agricole peut avoir d'irréductible sur le plan socio-économique et les conséquences qu'il importe d'en tirer.

Les discussions du 3 décembre 2008 se dérouleront en anglais et français, et seront organisées selon les principes du *Chatham house*. Les principales conclusions des débats feront l'objet d'une publication commune d'*Egmont* et *Notre Europe* au début de l'année 2009 afin de contribuer au débat sur le réexamen des politiques communautaires à venir.

Documents de référence :

“The new context of the agricultural debate in Europe”, Franklin DEHOUSSE and Peter TIMMERMAN, Egmont Paper, n°22, June 2008.

<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep22.pdf>

“Health Check of the CAP: What's at stake?”, Jacques KELLER-NOËLLET and Peter TIMMERMAN, Working Paper European Affairs Program, n°4, 2008.

<http://www.egmontinstitute.be/papers/08/eu/EWP-2008.04-HealthCAP.pdf>

“CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view”, Jean-Christophe BUREAU and Louis-Pascal MAHÉ, *Notre Europe*, May 2008.

http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude64-CAP-Propositions-EN_01.pdf

- Programme -

08.30-09.00 **Accueil**

09.00-09.15 Mot de bienvenue et discours d'ouverture

09.15-11.00 Session 1 – La spécificité et les contraintes du secteur agricole

L'agriculture assure des missions essentielles à l'équilibre des sociétés : elle produit des denrées alimentaires et des matières premières, gage de sécurité alimentaire ; elle façonne les paysages des campagnes européennes et apporte une contribution importante à l'équilibre des territoires ; enfin elle utilise des ressources naturelles dans des processus de production, ces usages entrent parfois en conflit avec d'autres utilisations des espaces ruraux mais façonnent aussi les paysages des campagnes européennes ; elle constitue la base principale de l'activité économique et donc du revenu, non seulement des agriculteurs mais des populations des zones rurales en général.

- ⇒ *Une politique agricole européenne est-elle nécessaire pour assurer ces missions ?*

11.00-11.20 Coffee Break

11.20-13.00 Session 2 – Convergence entre objectifs de la PAC et des autres politiques

La PAC de 2008 est le fruit d'un processus historique et de l'accumulation de mesures prises en réponse aux problèmes apparus au fil des ans. La cohérence est souvent mise en doute entre la politique agricole et d'autres politiques communautaires comme la cohésion, la protection de l'environnement, la concurrence et l'aide aux pays-tiers. Des questions se posent également au regard du changement climatique et de l'aide alimentaire aux populations les plus défavorisées. En contrepoint il est indéniable que la PAC a permis à l'Union de devenir l'une des plus grandes puissances agricoles mondiales et qu'elle apporte sa contribution propre aux politiques de l'Union qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de développement durable, de protection des ressources naturelles de la biodiversité ou de développement rural.

- ⇒ *En quoi la PAC contribue-t-elle aux objectifs de l'UE ? Comment améliorer la contribution de la PAC à la stratégie globale de l'UE ?*

13.00-14.15 **Lunch** suivi d'une synthèse des débats du matin (14.00-14.15)

14.15-16.00 Session 3 – Quel budget et quelle gouvernance pour une nouvelle PAC ?

Le financement actuel de la PAC pose un double problème : d'abord la question de l'équilibre entre l'effort financier commun consenti en faveur du secteur agricole et les ressources allouées aux autres politiques de l'Union. En second lieu, le problème de la disparité entre les coûts et les bénéfices générés par la PAC dans l'absolu et au niveau de chaque Etat membre en particulier. Cette disparité est pointée du doigt depuis bien longtemps. Elle est, entre autres, une des raisons d'être du désormais célèbre rabais britannique qui a été étendu à d'autres États membres, au détriment de la clarté et de l'orthodoxie budgétaire.

- ⇒ *Le rééquilibrage entre dépenses agricoles et dépenses affectées aux autres politiques de l'Union passe t-il obligatoirement par une réduction de la dépense agricole ?*
- ⇒ *Le budget agricole peut-il être réduit sans porter atteinte aux principes et aux objectifs de la PAC telle qu'elle est actuellement définie ?*
- ⇒ *Dans l'hypothèse d'un changement dans la répartition des charges entre Union et EM, quels instruments le budget européen devrait-il financer ? Lesquels devraient rester intégralement ou partiellement à la charge des budgets nationaux ? Quels instruments non financiers permettent à l'UE d'intervenir en matière agricole ?*

16.00-16.30 Conclusion