

Les arbitrages budgétaires

Papier introductif à la réunion de la task force du 10 septembre 2007

PIERRE BOULANGER

Pierre Boulanger est attaché d'enseignement et de recherche (ATER),
Groupe d'Economie Mondiale, Sciences Po.

*Les idées exprimées dans l'article sont personnelles et relèvent de la seule
responsabilité de l'auteur.*

Sommaire

Introduction	p. 1
I - Le contexte	p. 3
II - Des acteurs institutionnels aux positions divergentes	p. 9
III- Les scénarios envisageables	p. 13
IV - Vers un accord budgétaire équilibré...	p.19
Annexes	p. 21
Bibliographie	p. 29

Introduction

Le *bilan de santé* de 2008 va permettre d'offrir un diagnostic de la PAC courant jusqu'à la fin de la période financière 2007-2013. Des ajustements à court terme devraient, le cas échéant, être mis en œuvre. Ce n'est toutefois qu'en 2009, parallèlement au réexamen budgétaire, qu'un consensus sur la PAC d'après 2013 doit émerger entre les 27 Etats membres. Les dernières réformes de la PAC ont substantiellement modifié les modalités ainsi que les priorités affichées du soutien agricole européen. Le poids des paiements directs, sous contrainte de ressources limitées, contribue à une certaine inertie du budget européen. Toutefois, il convient de se garder d'une approche purement comptable en considérant simultanément objectifs, instruments et fonds européens alloués. Aussi, le budget imparti à la PAC -dans son ensemble mais également par catégorie de mesure – fait l'objet de cet article qui après avoir adopté une approche contextuelle et institutionnelle étudiera la faisabilité de scénarios visant à restructurer les dépenses agricoles européennes.

1. Le contexte

La PAC, symbole de l'intégration européenne, suit un processus évolutif depuis son instauration aussi bien pour des raisons internes qu'externes. A l'aune d'échéances importantes, il convient d'établir les caractéristiques budgétaires du modèle agricole et rural européen.

1.1. Les dépenses de la PAC, poste majeur du budget européen

En dépit de la baisse relative du poids des dépenses agricoles dans le budget européen, la PAC, de par son degré d'intégration, demeure historiquement le premier poste structurel des crédits européens (cf. figure 1). Le budget 2007, premier du cadre financier pour la période 2007-2013 et premier de l'UE27 n'échappe pas à cette spécificité communautaire (cf. figure 2 et tableau 1). L'avant projet de budget pour l'année 2008 modifie le premier poste de financement européen au profit des politiques de développement économique. Cependant, cette inversion « symbolique » résulte principalement de la modification des rubriques budgétaires en vigueur depuis 2007.

1.2. Le FEAGA et le FEADER, instruments financiers de la PAC

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) financent les mesures relevant de la PAC. Se substituant au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), le 1^{er} et le 2^{ème} piliers sont financés respectivement par le FEAGA¹ et le FEADER², parties du budget général européen, dans le cadre d'une gestion partagée entre les EM et la Commission³. Cette dichotomie financière est à même de favoriser/d'intensifier une réorientation des ressources du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier.

1.3. Un déséquilibre financier persistant...

...entre les deux piliers de la PAC

Malgré l'intégration des politiques agricole et de développement rural permise par l'Agenda 2000 et la création des deux piliers, les dépenses de marché et de paiements directs absorbent en 2007 près de trois quarts des crédits de la rubrique « Conservation et gestion des ressources naturelles » (cf. figure 3).

...entre pays bénéficiaires

Cinq Etats membres (France, Allemagne, Espagne, Italie et Royaume Uni) captent plus des deux tiers du total des dépenses de la PAC. La France en canalise 1/5 d'où un intérêt offensif au maintien des mécanismes de soutien actuels (cf. figure 4). Une distribution inégale existe également dans une perspective intra-nationale.

1 ex-FEOGA Garantie.

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

3 A noter que le FEAGA finance également des mesures européennes centralisées (programmes sanitaires et phytosanitaires, promotion en faveur des produits agricoles, programmes portant sur les ressources génétiques en agriculture, systèmes d'enquêtes et d'informations comptables agricoles).

...entre citoyens bénéficiaires

En dépit du découplage, de fortes disparités intrinsèques aux choix nationaux de mise en œuvre de la réforme de 2003 demeurent quant à la distribution des paiements directs entre acteurs agricoles. Ainsi, pour l'année financière 2005 (UE25), deux tiers des bénéficiaires d'aides directes reçoivent annuellement moins de 5 000 euros. Moins de 5% du total des paiements directs sont attribués à ces derniers tandis que plus de la moitié de l'enveloppe totale bénéficie à seulement 5,6% des exploitations (cf. figure 5). Il est à souligner qu'une gestion dirigiste des Droits à paiement unique (DPU) tend à figer cette distribution (prélèvement sur transfert, encadrement géographique).

...entre pays contributeurs

Les pays de l'ex-UE15 sont contributeurs nets (l'Allemagne étant de loin le principal) à l'exception de l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, principaux bénéficiaires des fonds structurels régionaux⁴. Ces quatre derniers pays verront à terme leurs soldes budgétaires diminuer, de par une réorientation des fonds vers les nouveaux Etats membres, tous bénéficiaires nets en 2005 (cf. figure 6). Les corollaires financiers de *l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture* (Traité de Rome) à savoir le FEOGA, puis les FEAGA et FEADER, sont inscrits au budget communautaire. Dès lors, les dépenses communes de la PAC sont affectées selon des objectifs européens, indépendamment des pays membres bénéficiaires. Aussi, un principe de solidarité entre Etats est mis en avant par les principaux pays bénéficiaires de paiements directs afin de préserver la répartition financière actuelle. La décision de corriger l'écart entre la participation britannique au budget européen et le montant des dépenses com-

4 Il convient de critiquer le calcul purement comptable de soldes nets par Etat membre. En effet, cette démarche financière ne considère pas les avantages autres que pécuniaires des politiques communautaires. La méthode de calcul de la Commission mesure la différence entre les dépenses opérationnelles par Etats membres et leurs contributions *ajustées* au budget européen.

munautaires en faveur du Royaume-Uni⁵, le co-financement des mesures du 2^{ème} pilier ou encore le régime de paiement unique à la surface appliqué aux nouveaux Etats membres vont cependant à l'encontre d'un principe de solidarité financière⁶.

1.4. Une discipline financière effective jusqu'en 2013

Afin de maîtriser la croissance des dépenses agricoles, une « ligne directrice agricole » relative à la « discipline budgétaire » a plafonné dès 1988 les dépenses du FEOGA Garantie au montant total versé en 1988 majoré d'une valeur inférieure ou égale à 74% du taux de croissance du PNB européen (décision 88/377 du Conseil du 24 juin 1988). Suite à un compromis franco-allemand, le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 s'est accordé à plafonner les dépenses agricoles à leur niveau de 2006 pour la période financière 2007-2013 (seule une majoration de 1% par an est mise en place afin de considérer les effets de l'inflation). En vue de l'élargissement de 2004, le Conseil européen de Copenhague des 10 et 11 décembre 2002 a confirmé ce plafonnement des aides directes pour la période 2007-2013. Plafonnement maintenu suite à l'adhésion de la Bulgarie et le Roumanie. En cas de dépassement, un ajustement des paiements directs versés dans les pays de l'ex-UE15 permettra de respecter cette disposition.

5 Acquisée lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, la correction annuelle octroyée au Royaume-Uni a conduit d'autres pays européens à obtenir un abattement sur le financement du chèque britannique : Allemagne (dès 1984, approfondi en 1999), Autriche, Pays-Bas, Suède (1999). Avec 1,4 milliard d'euros (27,57% du rabais total) et 1,1 milliard d'euros (21,37% du rabais total) versés en 2005, la France et l'Italie financent près de la moitié de ce chèque. Structurellement justifiée au début des années 80 – la prospérité relative du Royaume-Uni était alors nettement moindre qu'aujourd'hui tandis que les dépenses du FEOGA, bénéficiant peu à cet Etat membre, absorbaient près des trois quarts du budget européen – le chèque britannique semble aujourd'hui anachronique et source de distorsions budgétaires.

6 « La Communauté a pour mission [...] par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes [...], de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté [...] la solidarité entre les Etats membres. » (article 2, TCE).

1.5. La conditionnalité des aides ou la rémunération de biens publics européens

Conditionner le paiement des aides directes du 1^{er} pilier au respect de normes en matière d'environnement, de santé publique, animale et végétale, est mis en avant afin de justifier le maintien de ces mesures. Elles apparaissent ainsi comme des paiements compensatoires liés à la mise en conformité aux directives et règlements européens, à la fourniture de biens publics. Les bénéficiaires d'aides agricoles s'engagent également au respect de « bonnes pratiques agricoles » à savoir le maintien des terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes. Cette conditionnalité est la contrepartie du maintien des aides du 1^{er} pilier (couplées et découplées). Elle n'est toutefois pas harmonisée à l'échelle européenne (chaque pays pouvant privilégier certaines conditions). De même, le degré de découplage et le modèle de mise en œuvre (schéma historique ou régionale statique/dynamique) tout comme l'encadrement du transfert des DPU participent à la fragilité du système (distorsions de concurrence, incompréhension des différentiels de valeur unitaire des DPU, etc.) Les paiements propres au 1^{er} pilier doivent assurer la fourniture de biens publics européens, en complément de ceux issus du 2^{ème} pilier. Une stricte définition de la notion de « bien public européen » permettrait toutefois de déterminer le degré de compétence locale, de subsidiarité financière⁷.

7 Comme mentionné dans la synthèse faisant suite au séminaire "The EU budget : What for?" organisé par Notre Europe : "Trying to determine the list of 'European public goods' is certainly an ambitious task. First of all it requires clarifying and updating the objectives pursued by the EU at the end of its first 50 years of existence, in a global context that has radically changed since the beginning of the 21st century. Even following a solid theoretical thinking exercise, it will still be necessary to carry out a detailed empirical analysis shedding light on the relative financial contributions of the different levels of governance (European, national, sub-national) in the different policy areas, if we are to open the debate about the best way to reach the commonly shared objectives" (Jouen et Rubio, 2007).

1.6. Donner aux priorités de l'UE, les moyens financiers adéquats

Sous hypothèse d'un budget constant, les crédits engagés au titre des politiques communautaires doivent servir les objectifs européens, en premier lieu l'ambitieux Agenda de Lisbonne⁸. Le concours du secteur agricole et agroalimentaire à ce dernier a été défini par le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) et confirmé par celui de Thessalonique (juin 2003) : amélioration de l'enseignement et de la formation, de la recherche et développement ainsi que la promotion de la démarche entrepreneuriale, de l'innovation (valorisation des produits agricoles et des débouchés non alimentaires) et du développement durable. Les mesures ciblées de développement rural du 2^{ème} pilier sont à même de servir cet Agenda. Toutefois, un déséquilibre financier persiste entre les deux piliers (cf. figure 7). Dans une perspective de stabilité du budget imparti à la PAC, il justifie une réorientation des fonds (ou modulation).

⁸ Le Rapport "An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver" souligne : "The CAP does not seem consistent with the Lisbon goals, in the sense that its value-for-money contribution to EU growth and convergence is lower than what is targeted for most other policies. Continuing to fund the CAP at present levels would amount to discounting its reduced contribution to the Lisbon goals compared with potentially much greater contributions from the other growth-enhancing policies of the type described above" avant de recommander : "Meeting the growth agenda implies, if the overall size of the budget remains the same, a sharp reduction in EU agricultural expenditure" (Sapir, 2003).

2. Des acteurs institutionnels aux positions divergentes

« Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête des règlements ou des directives ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler » (article 33, TCE).

2.1. La Commission

La Commission, garante de l'intérêt européen, ne souhaite pas une réforme drastique de la PAC mais un approfondissement de celles de 1999 et 2003 (découplage, conditionnalité, modulation, simplification). Elle souhaite agir en 2 temps : un *bilan de santé* en 2008 évaluant la mise en œuvre de la PAC courant jusqu'en 2013 (des ajustements de court terme sont à envisager) précède une réflexion plus large sur la PAC lors du réexamen budgétaire de 2009. La Commission s'oppose à une élimination totale des mesures directes du 1^{er} pilier et privilégie un ciblage efficace de

ces dernières afin de considérer les attentes des citoyens européens⁹ et rémunérer les biens publics fournis par le secteur agricole¹⁰. Elle devrait également proposer une modulation plus marquée entre les deux piliers, à l'instar de ses propositions de 2002-2003 (cf. *infra*), tout en veillant à limiter les tentatives de re-nationalisation des instruments et du financement des mesures agricoles et rurales. Renationalisation déjà amorcée suite à la liberté laissées aux Etats membres dans la mise en œuvre des Réformes de 1999 et 2003 (mise en œuvre et gestion du découplage des paiements directs, conditionnalités, mesures de développement rural). Garante de l'intérêt commun européen et dans le respect de ses compétences, la Commission veillera à maintenir commune la politique agricole.

2.2. Le Conseil

L'Allemagne, premier contributeur net au budget européen souhaite une réduction des dépenses agricoles. La Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume Uni appuient également cette réorientation budgétaire. Ce dernier met en avant la concession obtenue en 1984 et fait de son rabais un puissant outil de négociation. L'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal défendent le maintien du volume des dépenses agricoles, comme nombre de nouveaux Etats membres se référant à l'acquis communautaire. La France a pris la tête de cette coalition. Elle a, par l'intermédiaire de son Ministre de l'agriculture et de la pêche, présenté, lors du Conseil des ministres des 20 et 21 mars

2006, un mémorandum sur la mise en œuvre et l'avenir de la PAC réformée. Ce texte, co-signé par 12 Etats membres (Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie) également approuvé par la Bulgarie et la Roumanie structure une position défensive du maintien de la réforme de 2003 jusqu'en 2013.

2.3. Le Parlement

Le Parlement européen a un rôle uniquement consultatif en la matière. Toutefois, à partir de ses prérogatives budgétaires, il s'est imposé comme un acteur associé au *bilan de santé* et du réexamen budgétaire de 2008-2009. Au demeurant, il a réussi, en mars 2007, à renverser une décision du Conseil relatif à la modulation facultative. Ce succès emblématique tend à lui offrir de nouvelles perspectives politiques en matière agricole et rurale. L'adoption des perspectives financières 2007-2013 a révélé le souci du Parlement de moderniser le budget européen, autrement dit, impartir des crédits supplémentaires aux politiques servant les priorités européennes. De par la pression exercée par les dépenses issues du 1^{er} pilier de la PAC et le concours de celles du 2^{ème} pilier aux objectifs communautaires, le Parlement devrait se montrer favorable à une modulation plus marquée. Enfin, tout comme la Commission, il devrait s'opposer aux tentatives de re-nationalisation de la PAC et souhaite « *aborder la question du co-financement de l'agriculture dans le cadre du réexamen de 2008-2009* » (JOCE 2006/C 139/01) .

⁹ Un Sondage européen effectué en 2006 révèle les divergences d'opinions entre l'ex-UE15 et les nouveaux Etats membres quant aux principaux objectifs que la PAC devrait avoir : « *En résumé, les répondants de l'UE15 attestent d'une plus vive préoccupation pour les facteurs liés à l'environnement, les méthodes durables de production, le bien-être des animaux et la garantie d'une information adéquate sur la provenance des produits agricoles. Il convient de souligner que, dans de nombreux cas, cette tendance est particulièrement prononcée dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas. Dans les nouveaux Etats membres, les répondants mettent davantage l'accent sur les facteurs relatifs aux producteurs eux-mêmes et sont plus susceptibles de privilégier la mise en valeur des zones rurales et la protection des fermes familiales, ainsi que la stabilisation des marchés agricoles* » (Commission européenne, 2007d).

¹⁰ "I am confident that this CAP will still have a «first pillar» of some kind, but we will need to think carefully about the exact form of that pillar. We will also need a strong second pillar – rural development policy – to continue to support competitiveness, care for the environment, economic diversification and a high quality of life in our rural areas" Mariann Fischer Boel, communiqué au Parlement chypriote, 29 juin 2007.

3. Les scénarios envisageables

Il convient d'examiner les procédés permettant de limiter la pression des dépenses agricoles sur le budget européen et offrant une réorientation des paiements directs (1^{er} pilier) vers des mesures de développement rural (2^{ème} pilier).

1.1. Elimination des aides directes au travers d'un *Bond Scheme* ?

La réforme de 2003 peut-elle être considérée comme un préalable à la mise en œuvre d'un *bond scheme*¹¹ (suivant la conception des *Tangermann bond*) ? Un tel schéma offrirait un puissant *lock in* car il conduirait, dans un horizon temporel prédéfini, au retrait des paiements directs du 1^{er} pilier tout en soutenant les ajustements structurels du secteur.

11 La Commission a proposé à deux reprises un *bond scheme* (produits laitiers en 1991, tabac en 1996), ces deux tentatives ont été avortées (en 1991, par le Conseil). Pour plus d'informations sur les mécanismes d'un *bond scheme*, cf. Swinbank et Tranter, 2004.

Une fois le découplage effectif des mesures directes (découplage total suivant la réforme de 2003), il convient de découpler également les DPU de la terre en tant que facteur de production. En effet, attacher des DPU à la terre introduit des distorsions sur le prix du foncier agricole tout en limitant leur transférabilité. A un bon, est associée une rétribution annuelle sur une période donnée (en fin de période, un système dégressif peut être mis en place). La valeur du bon est quant à elle déterminée sur le marché des capitaux. Aussi, les détenteurs historiques (les exploitants agricoles) peuvent les garder durant la période d'activité des bons (par exemple, 2014-2020) et obtenir une rétribution annuelle, sans obligation de production (possibilité de départ en retraite). Les détenteurs peuvent également préférer les vendre sur le marché des capitaux obtenant ainsi un capital permettant de procéder à un investissement à caractère productif dans leur exploitation ou de concevoir cette somme comme une aide à la réinsertion et ainsi quitter le secteur.

Interprétée comme une réforme radicale, la mise en place d'un bon scheme semble difficilement applicable. Tout d'abord, la rétribution annuelle liée au bon ne peut être nullement conditionnée comme le sont actuellement les DPU. En effet, les bons doivent pouvoir s'échanger librement sur le marché des capitaux et pouvoir ainsi, le cas échéant, quitter le secteur agricole. La conditionnalité du paiement des aides du 1^{er} pilier doit tendre vers une conditionnalité d'offre appliquée à tout produit agricole circulant sur le marché européen. Ceci est en contradiction avec la légitimation du 1^{er} pilier par la fourniture de biens publics ou le respect de normes en matière d'environnement, de santé publique, animale et végétale (cf. supra). A la différence du système des DPU, aucun prélèvement et aucune limitation géographique ne peuvent être instaurés (encore une fois les bons ne sont pas des DPU mais des actifs financiers communs). Enfin, les disparités de mise en œuvre du découplage entre pays rendent complexe et incertain le fonctionnement d'un tel système (découplage partiel ou total, modèle historique ou régional, encadrement strict ou non des transferts de DPU).

3.2. Différenciation du schéma de modulation ?

Suivant la réforme de 2003, une partie des aides directes doit être réorientée en faveur de mesures de développement rural. Le pourcentage d'aides réorientées ou modulées, est fixé

à 5% de 2007 à 2013 pour les exploitations recevant annuellement plus de 5000 euros de paiements directs. Cette mesure doit dégager annuellement 1,2 milliard d'euros pour financer les mesures de développement rural, dont 270 millions d'euros en France (Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2003)¹². Un approfondissement de cette modulation permettrait de libérer des fonds aujourd'hui impartis au 1^{er} pilier¹³. Dans quelle proportion ? Faut-il la rendre progressive/dégressive¹⁴ ? sur une base sectorielle¹⁵ ? sur une base volontaire¹⁶ ? A noter sur cette dernière interrogation que le Parlement manifeste un rejet quasi-unanime au projet de règlement sur la modulation facultative des aides directes. Avertissant qu'un « *tel principe mettrait en danger la subsistance de nombreuses exploitations, aboutirait à des distorsions de concurrence et à une discrimination des agriculteurs* » (Parlement européen, 2007), il a réussi à le limiter aux seuls Royaume-Uni et Portugal (cf. supra).

CLASSE DE PAIEMENTS / EXERCICE FINANCIER

EUROS)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
x< 5 000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
5	1%	3%	7,50%	9%		12%	
x>50 000	1%	4%	12%	14%	16%	18%	19%
	1%	4%	12%	14%	16%	18%	19%

SOURCE : JOCE 2003/C 208/64.

12 Un Etat membre conserve 80% du montant issu de la modulation (90% dans certains cas).

13 "You can probably expect us to propose a higher level of compulsory modulation, to give us the funding that we need for our ambitious rural development policy". Mariann Fischer Boel, communiqué au Parlement chypriote, 29 juin 2007.

14 Il est opportun de se référer à l'adoption par la Commission, le 22 janvier 2003, d'une proposition de mise en place d'une réduction progressive et différenciée des paiements directs.

15 L'article 69 de l'accord de Luxembourg permet de prélever jusqu'à 10 % de l'enveloppe d'aides directes sur un secteur et de réorienter ces fonds, sous forme de paiements supplémentaires, à des « types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles ». Cet article, bien que participant à la complexité du système, n'a toutefois pas d'incidence sur le budget européen. Six Etats membres et une Région y ont eu recours (Ecosse, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Portugal, Suède). L'article 110 du même accord permet un mécanisme similaire pour les aides aux oliveraies. Il a été utilisé par trois Etats membres (France, Grèce, Italie).

16 Sans en fixer les modalités, le Conseil européen de décembre 2005 a statué sur la possibilité d'une modulation volontaire des dépenses de marchés et des paiements directs de la PAC au profit de mesures de développement rural dans une proportion maximale de 20% des montants perçus au titre des dépenses de marchés et des paiements directs.

3.3. Plafonnement des aides par exploitation ?

Faut-il introduire un montant maximum d'aides communautaires pouvant être perçu par une entité agricole? Envisagé par la passé mais non adopté¹⁷, le plafonnement du montant d'aides directes reçues par exploitation à 300 000 euros ou 100 000 euros permettrait de dégager annuellement respectivement 1,6 milliard d'euros ou 4,7 milliards d'euros en ne concernant que 2790 ou 23 500 exploitations agricoles.¹⁸ Bien que difficilement envisageable pour des raisons tant politiques que sociales, la mise en œuvre d'un montant plancher par exploitation à des fins de simplification et d'économies administratives, soit 1 250 euros par exploitation, toucherait près de 4,4 millions d'exploitations (62,8% des bénéficiaires de paiements directs, bien que nombre de ces derniers « ont » d'autres activités rémunératrices, au demeurant « devraient avoir ») et permettrait de dégager annuellement près de 1,6 milliards d'euros (cf. tableau 2).

3.4. Rénovation du cofinancement ou subsidiarité régionale ?

Dans un rapport de juillet 1998, afin de corriger les déséquilibres budgétaires chroniques, la Commission a étudié les effets d'un remboursement limité à 75% des dépenses au titre des aides directes de la PAC¹⁹. Cette re-nationalisation/re-régionalisation du financement risque de créer des distorsions intra européennes économiques et sociales si liberté est donnée aux Etats membres de compléter ou non le paiement et ainsi financer ou non les 25% restant. Cela souligne l'importance que revêt l'adoption de règles communes.

¹⁷ L'argument fondamental justifiant la non adoption d'un plafond par exploitation (développé par le Royaume-Uni) repose sur la mise en œuvre d'une mesure économiquement inefficace car ciblant des exploitations réalisant des économies d'échelle.

¹⁸ Ces chiffres sont fournis à titre indicatif de par l'année de base utilisée (année financière 2005). En effet, n'est pas considérée l'intégration de la Bulgarie et la Roumanie tandis que les pays membres de l'UE depuis 2004 sont en phase transitoire dans leur adoption du régime commun de la PAC et que la modulation obligatoire des aides du 1^{er} pilier ne leur sera appliquée qu'à partir 2013 (2016, pour la Bulgarie et la Roumanie).

¹⁹ Cf. Commission européenne, 1998.

Les nouveaux mécanismes du 1^{er} pilier de la PAC (découplage) devraient considérer un ciblage des aides. En effet, la conditionnalité du paiements n'est pas suffisante pour soutenir la distribution actuelle des paiements directs. Aussi, dans une perspective de découplage totale des aides du 1^{er} pilier, conviendrait-il de réduire les montants versés au titre des DPU (basés sur une conception passée du soutien agricole). A ce soutien commun, des aides complémentaires, versées sous forme contractuelle, pourraient rémunérer le complément de biens/services publics fournis par le bénéficiaire. Ce schéma pourrait sous-tendre une re-nationalisation partielle des instruments et sources de financement mis en place. Re-nationalisation déjà amorcée par la Réforme de 2003 de par la flexibilité offerte aux EM quant à la mise en œuvre du découplage et à la gestion des DPU mais également quant aux critères conditionnant le paiement des aides directes et aux mesures de développement rural à privilégier. Il s'agirait de prendre en compte l'hétérogénéité du tissu socio-économique et des caractéristiques agro-environnementales des zones rurales européennes. Dans une optique de ciblage des aides, les régions doivent avoir un rôle clé en matière de définition et de mise en œuvre des mesures du 2^{ème} pilier dans un cadre réglementaire et financier communautaire.

4. Vers un accord budgétaire équilibré...

Les dépenses agricoles sont arrêtées jusqu'à la fin de la période financière 2007-2013. La modulation obligatoire, les prélèvements instaurés lors de la mise en œuvre du découplage et l'usage discrétionnaire de l'article 69 ont amorcé, pour les exploitants agricoles, une légère diminution des aides du 1^{er} pilier.

Rétablir la cohérence entre, d'une part, la ventilation intra- et internationale du soutien financier européen et, d'autre part, les objectifs d'une politique agricole moderne, semble inéluctable. Aussi, considérant le contexte (1), les acteurs institutionnels aux positions divergentes (2) et les scénarios envisageables (3), convient-il d'arrêter les modalités permettant une réorientation des paiements du 1^{er} pilier. Les montants ainsi dégagés doivent permettre le financement des mesures du 2^{ème} pilier mais également la mise en œuvre de nouveaux instruments de régulation des marchés agricoles, notamment de gestion des risques.

Un accord politique sur le futur de la PAC et son financement permettra aux exploitants agricoles de pouvoir exercer leurs activités dans un cadre réglementaire certain et de long terme, d'accompagner les ajustements nécessaires à la restructuration du tissu agricole et rural européen.

Annexes

**Tableau 1 : Perspectives financières 2007-2013.
Conservation et gestion des ressources naturelles (Rubrique 2)**

Crédits d'engagement, millions d'euros, prix de 2004

ANNÉES	DÉPENSES DE MARCHÉ ET PAIEMENTS DIRECTS	AUTRES (DONT MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL)	TOTAL RUBRIQUE 2 (MILLIONS D'EUROS)	PART DE LA RUBRIQUE 2 SUR LE TOTAL DES CRÉDITS
2007	43 120	11 865	54 985	45,55%
2008	42 697	11 625	54 322	44,72%
2009	42 279	11 387	53 666	43,79%
2010	41 864	11 171	53 035	43,13%
2011	41 453	10 947	52 400	42,26%
2012	41 047	10 728	51 775	41,25%
2013	40 645	10 516	51 161	40,26%
TOTAL (2007-2013)	293 105	78 239	371 344	-
EVOLUTION (2007-2013)	-5,74%	-11,37%	-6,95%	-11,63%

SOURCE : JOCE 2006/C 139/01.

Tableau 2 : Impact quantitatif de la mise en place d'un montant plancher/plafond quant au versement de paiement direct par exploitation.

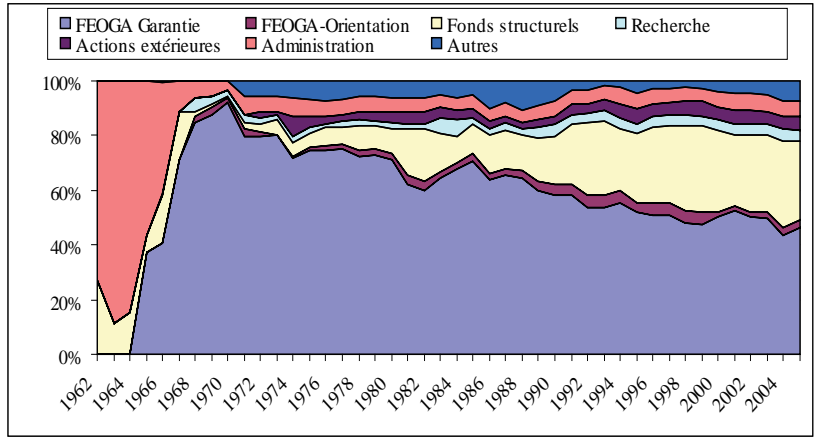
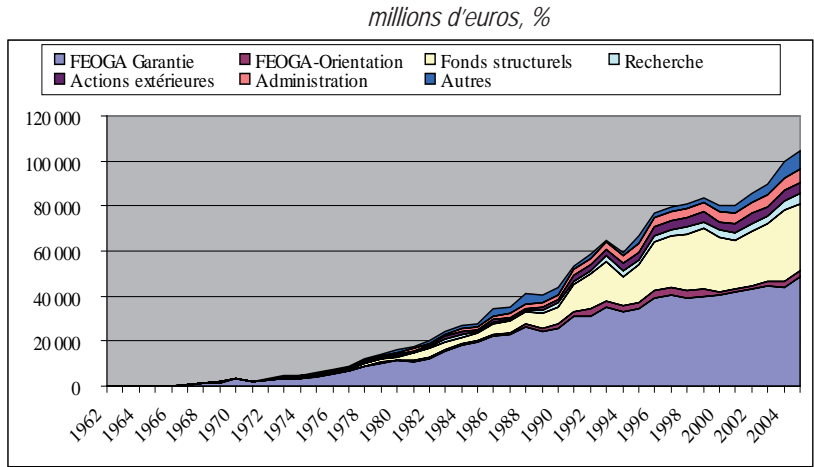
euros, %, période 16 octobre 2004 – 15 octobre 2005

CLASSE DE PAIEMENT (EUROS)	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	% DU TOTAL	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES CUMULÉES	% DU TOTAL
X<1 250	4 359 240	62,76%	-	-
x>500 000	1 060	0,02%	1 060	0,02%
300 000x>500 000	1 730	0,02%	2 790	0,04%
200 000x>300 000	3 070	0,04%	5 860	0,08%
100 000x>200 000	17 640	0,25%	23 500	0,34%

CLASSE DE PAIEMENT (EUROS)	AIDES DIRECTES VERSÉES (EUROS)	% DU TOTAL	AIDES DIRECTES VERSÉES CUMULÉES (EUROS)	% DU TOTAL
X<1 250	1 595 300 000	4,91%	-	-
x>500 000	932 280 000	2,87%	932 280 000	2,87%
300 000x>500 000	657 373 000	2,02%	1 589 653 000	4,89%
200 000x>300 000	733 157 000	2,26%	2 322 810 000	7,15%
100 000x>200 000	2 338 809 000	7,20%	4 661 619 000	

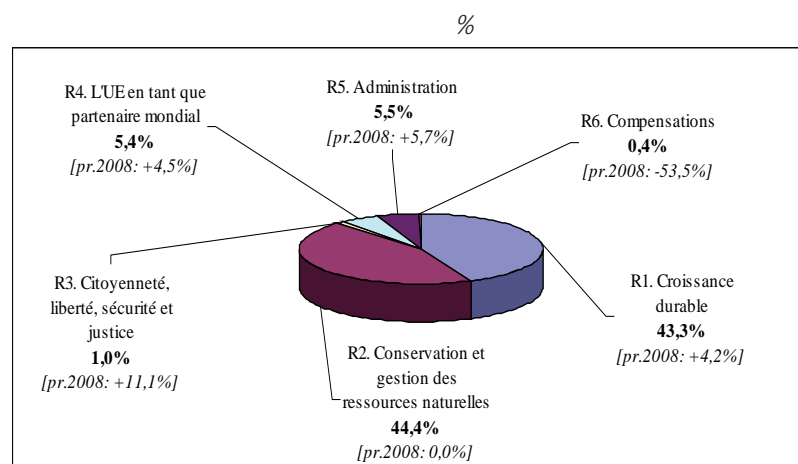
SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2007c.

Graphique 1 : Evolution des dépenses communautaires de 1962 à 2005



SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2006a.

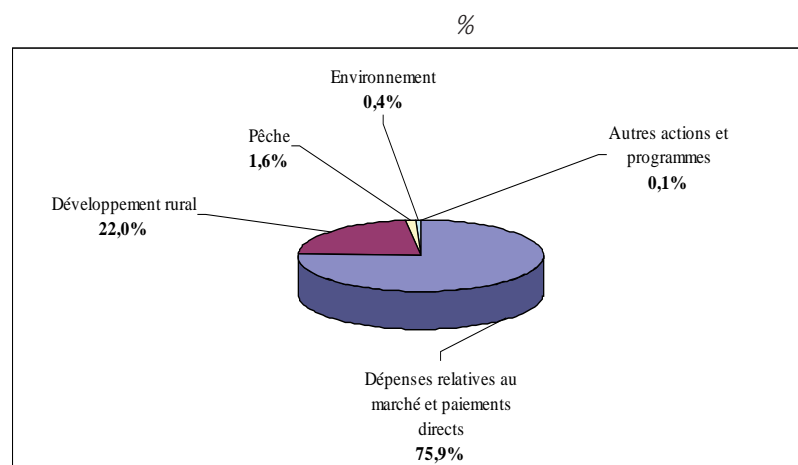
Graphique 2 : Budget 2007 - Crédits d'engagement



*PR.2008 : ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE ISSUE DE L'AVANT-PROJET DU BUDGET 2008

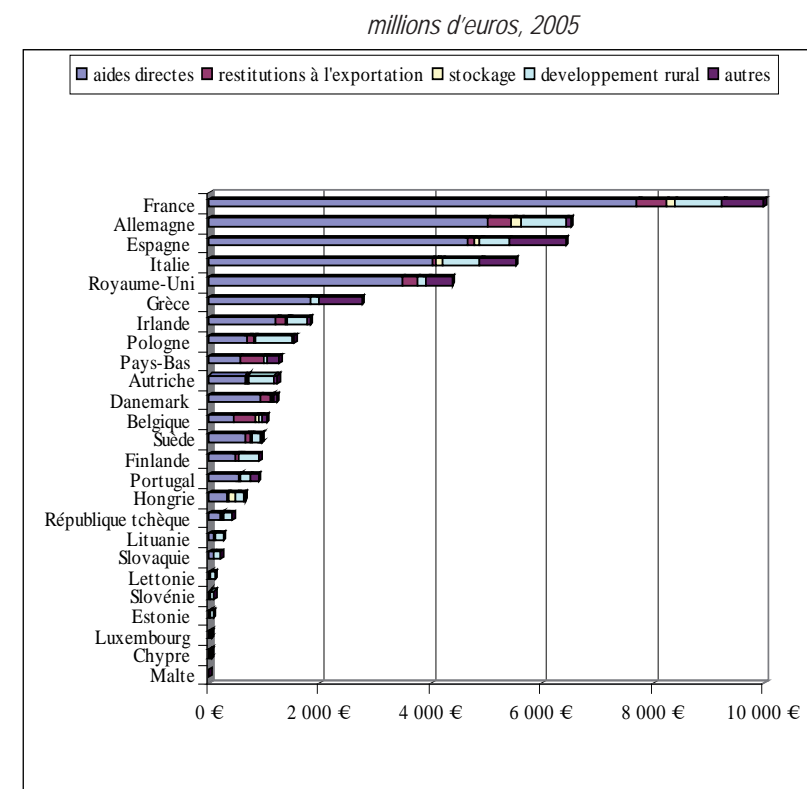
SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2007A, 2007B.

Graphique 3 : Budget 2007 – Conservation et gestion des ressources naturelles (Rubrique 2)



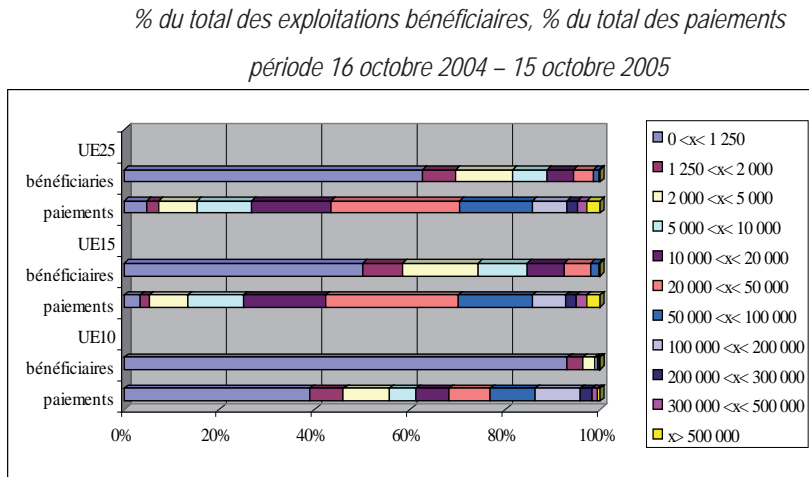
SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2007A.

Graphique 4 : Dépenses de la PAC ventilées par pays et catégorie de mesure



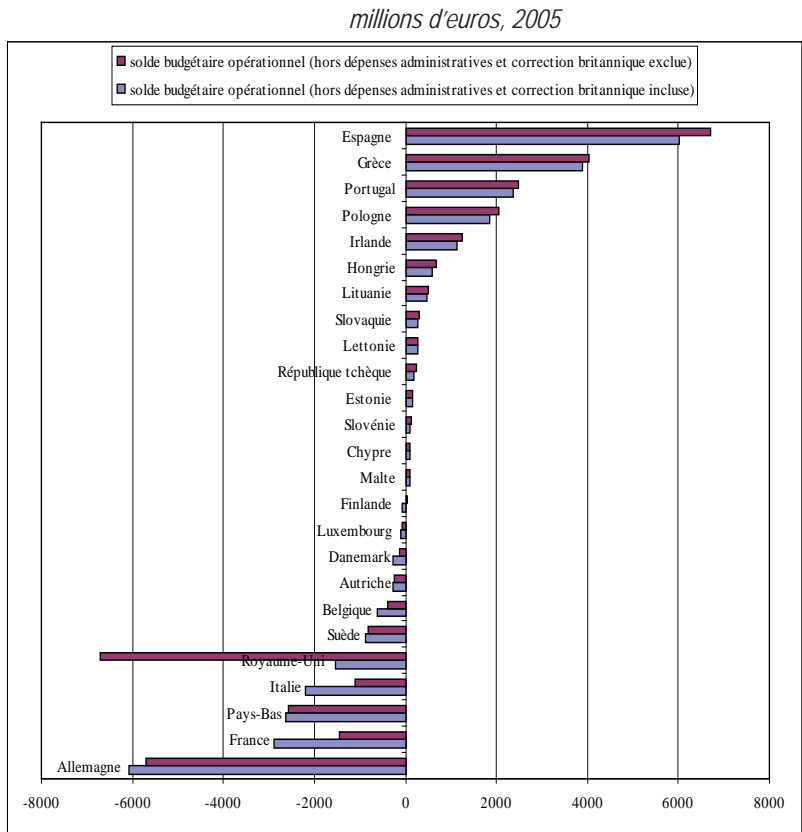
SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2006B.

Graphique 5 : Distribution du soutien direct par classe de paiement



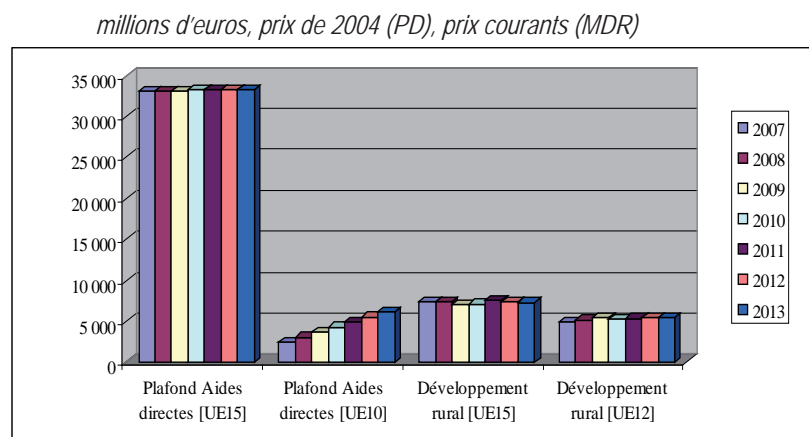
SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2007c.

Graphique 6 : Soldes budgétaires opérationnels



SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, 2006b.

Graphique 7 : Répartition pour la période 2007-2013 des fonds alloués aux paiements directs, aux mesures de développement rural, par groupe de pays membres



*UE15 : ETATS MEMBRES AVANT LE 1^{ER} MAI 2004.

UE10 : ETATS MEMBRES ADHÉRANT AU 1^{ER} MAI 2004.

UE12 : ETATS MEMBRES ADHÉRANT AU 1^{ER} MAI 2004 ET 1^{ER} JANVIER 2007.

SOURCE : RÈGLEMENT CE 1782/2003 REVU, DÉCISION 2006/636/EC.

Références

Baldwin R., 2005. *The Real Budget Battle*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève.

Boulanger, P., 2005. *Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France*, GEM Working Paper, Novembre 2005, Paris.

Commission européenne (CE), 1998. *Le Financement de l'UE*, Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres, Direction générale du Budget, Bruxelles.

CE, 2006a. *Rapport financier 2005*, Communautés européennes, Luxembourg.

CE, 2006b. *Répartition des dépenses de l'UE par Etat membre en 2005*, Direction générale du Budget, Bruxelles.

CE, 2007a. *Budget Général de l'Union européenne pour l'exercice 2007 – Synthèse chiffrée*, Direction générale du Budget, Bruxelles, Luxembourg.

CE, 2007b. *2008 Preliminary Draft Budget: Implementing key priorities, Responding to new challenges*, Presentation de Dalia Grybauskaitė, Commissaire en charge de la programmation financière et du budget, 2 mai 2007, Bruxelles.

CE, 2007c. *Indicative Figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) n°1259/1999 and Council Regulation (EC) n° 1782/2003*, Annexe 1, Bruxelles.

CE, 2007d. *Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune en 2006*, Eurobaromètre spécial 276 – vague 66.3 – TNS opinion et social, Bruxelles.

Jouen M. et Rubio E., 2007. *The EU budget: What for?*, Synthesis Paper, Notre Europe Seminar, 19 avril 2007, Bruxelles.

Le Cacheux J., 2005. *Budget européen : le poison du juste retour*, Notre Europe, Etudes et Recherches n°41, Paris.

Lefebvre M. (cd.), 2004. *Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*, CEES – IFRI, Paris.

LUFPIG (ed.), 2004. *CAP in Hand: Reflections on a Decade of CAP Reform*, publication in twelve essays, Bruxelles.

Ministère français de l'agriculture et de la pêche, 2003. *La nouvelle politique agricole commune – Accord de Luxembourg – 26 juin 2003*, encart spécial du Magazine de l'agriculture et de la pêche, BIMA n°1502, Paris.

Muller A., 2005. *Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne*, Notes de la Fondation Robert Schuman, n°28, Paris - Bruxelles.

Parlement européen, 2007. *Point de la session, 12-15 février 2007*, Strasbourg.

Sapir A., 2003. *An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruxelles.

Swinbank A. et Tranter R. (ed), 2004. *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*, CABI Publishing, Wallingford.

Mentions légales



Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives
au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des
informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, août 2007