

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'UNION EUROPÉENNE

REVUE DE
L'UNION EUROPÉENNE



Évolution sans révolution, F. CHALTIEL — Interview de Nathalie GRIESBECK — Le droit de vote des citoyens européens et l'évolution du statut juridique de Saint-Barthélemy, A. CANTON-FOURRAT — L'accès aux avis motivés de la Commission européenne par les collectivités locales — Remarques sur les manquements locaux imputables à l'État ou comment justifier certains silences coupables..., P.-Y. MONJAL — Après la Grèce, l'Irlande: is small no longer beautiful in the eurozone? R. COLLIAT et Y. ECHINARD — La lutte contre la traite des êtres humains: directive communautaire, contentieux européen, et impasses françaises, M.-L. BASILIEN-GAINCHE — Pour la reconnaissance d'un effet direct horizontal aux directives, C. HAGUENAU-MOIZARD — Aménager les procédures ou s'arranger avec les procédures? À propos du nouvel accord-cadre Parlement européen — Commission, C. RAPOPORT — France, Europe, Mondialisation: une Fédération européenne? J. WAHL — Renforcer l'action de l'UE par une réforme audacieuse de la PAC et de son financement, N. CHAMBON — Portée en droit fiscal français du droit de toute personne de ne pas contribuer à sa propre incrimination, L.-V. FERNANDEZ-MAUBLANC

RENFORCER L'ACTION DE L'UE PAR UNE RÉFORME AUDACIEUSE DE LA PAC ET DE SON FINANCEMENT

par Nadège CHAMBON
Chercheur à Notre Europe (*)

En fonction depuis le 1^{er} juillet 2011, le Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote du Conseil de l'UE, mènera les prochaines négociations financières pluriannuelles (2014-2020). Cet exercice au potentiel hautement conflictuel, s'inscrit dans un contexte de pression à la baisse sur les dépenses publiques qui pousse l'UE à des arbitrages. L'utilisation des fonds de la PAC pour financer de nouvelles politiques est à l'étude car elle représente 40 % du budget de l'UE et la nécessité de la réformer est communément admise. Mais le gain potentiel que pourraient retirer les contribuables d'une réallocation de ces fonds, difficilement mesurable, est fortement incertain. En effet elle est déjà l'une des plus faibles dépenses publiques européennes (0,4 % du PIB) et elle assure la fourniture de biens publics majeurs. Comment le Trio peut-il orienter le Conseil européen vers des choix bénéfiques à long terme?

Sur 100 € de dépense publique les Européens consacrent 41,40 € à la protection sociale et aux politiques actives du marché du travail, 14,20 € à la santé, 11,30 € à l'éducation-formation. Loin derrière ce trio de tête, l'énergie et les transports absorbent 2,20 €, la recherche et développement 1,50 € et l'agriculture 1,10 €. Pourtant c'est autour du budget agricole que les États membres se sont principalement déchirés jusqu'à présent car il représente 40 % du budget de l'UE, c'est-à-dire, le premier poste de dépense commune. Ainsi le vrai problème de la

PAC est moins son coût par rapport aux autres dépenses publiques européennes, que son statut de seule politique publique à avoir fait l'objet d'un transfert de compétence à l'échelon fédéral. À l'instar des politiques nationales qui représentent pourtant plus de 98 % de la dépense publique au sein de l'UE, la PAC attire ainsi toute l'attention sur elle.

Face au refus strict du Conseil européen d'augmenter le budget commun, l'UE est mise au pied du mur. Premier paradoxe, pour financer les autres politiques dont elle a besoin (recherche, action extérieure, énergie, etc.), elle doit piocher dans les crédits de l'une des politiques publiques les moins consommatrices de taxes et les réallouer à des domaines davantage financés à l'échelle nationale. Second paradoxe, alors que l'UE cherche à atteindre les objectifs de croissance verte fixés par la Stratégie Europe 2020, la PAC dote l'UE d'une marge d'action immédiatement mobilisable, sur plus de 21 millions d'acteurs économiques en lien direct avec l'environnement, principalement des agriculteurs.

Dans un contexte de crise de la dette et de pression à la baisse sur les dépenses

(*) Think tank fondé par Jacques DELORS.

publiques, les négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020 se dirigent vers un scénario de négociation très dur. L'Union a peu de chance de négocier son budget en fonction des priorités de long terme qu'elle se fixe, notamment en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique. Les prémisses des négociations, lancées fin juin 2011, ont déjà vu les représentants des États membres camper sur des positions radicales. David Cameron déclarant qu'il défendrait fermement le rabais britannique (décembre 2010), tandis que Donald Tusk affirmait que la Pologne résisterait à toute coupe budgétaire car les fonds européens drainés vers plusieurs pays servaient à lutter contre la crise. Dans ce contexte les États membres semblent se diriger davantage vers de rudes affrontements autour du « juste retour » (1), des « soldes nets » et de la défense des mécanismes correcteurs.

L'UE a besoin de réformes audacieuses, tant pour son financement que pour réformer sa politique agricole. Mais un scénario de tensions fortes au Conseil européen sur le budget, risque *in fine* de se solder par un fort conservatisme dans les choix d'avenir. Cette attitude permettant à chacun de trouver un accord *a minima*, à défaut d'une ambition commune forte. Au cours de ces négociations, comment le Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote du Conseil peut-il faire valoir l'intérêt général européen? Comment améliorer l'efficacité de l'action de l'UE dans ces négociations? Sur la réforme de la PAC en particulier, comment le Conseil européen peut-il placer l'UE sur le chemin d'une société plus économe en ressources, protectrice de la biodiversité, efficace dans la lutte contre le changement climatique? Comment infléchir les débats pour que la dépense de la PAC contribue davantage à l'emploi, à la cohésion territoriale, à la compétitivité et à la croissance?

I. — TRADUIRE LES OBJECTIFS POLITIQUES DE L'UE EN TERMES BUDGÉTAIRES: UNE GAGEURE POUR LE TRIO

Un débat sur la réforme de la PAC bien engagé par le dernier Trio dans un contexte peu favorable

Le débat sur la réforme de la PAC est bien engagé au sein du Conseil des ministres de l'Agriculture. Depuis 2008 les présidences tournantes ont anticipé la réforme en menant des échanges sur l'avenir de la politique agricole. Depuis la présidence française, les enjeux de fonds sont abordés (exemple: changement climatique sous présidence suédoise). En 2010 les efforts de la présidence espagnole pour poursuivre ce débat ont été particulièrement remarquables. Alors que la PAC était quasiment absente de la Stratégie Europe 2020 adoptée par le Conseil européen de juin 2010, sous l'impulsion de l'Espagne le Conseil des ministres de l'Agriculture s'est concentré sur la contribution de la PAC aux objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive. Ces échanges ont donné lieu à de vifs affrontements lorsque Caroline Spelman, secrétaire d'État britannique à l'Agriculture, a affirmé sa volonté de réforme radicale pour la PAC et de diminution de la dépense agricole dans le contexte de crise. Malgré des divergences apparues à cette occasion, le Conseil des ministres a pu s'entendre sur la reconnaissance d'une PAC forte. Dans ce prolongement, la présidence belge a ouvert les échanges sur les grands objectifs de « La PAC à l'horizon 2020 » proposés dans la communication de la Commission européenne le 18 novembre 2010. Enfin la présidence hongroise a conclu ces échanges en mars 2011, afin que les réflexions du Conseil des ministres alimentent la proposition de réforme formelle que la Commission publiera sous présidence

polonaise. Ces discussions de fond de la part des décideurs de la politique agricole ont permis d'engager une discussion en dehors des temps de négociation, en parallèle des efforts de la DG Agri pour animer le débat public.

Le nouveau Trio face aux négociations budgétaires; le nouveau contexte institutionnel permettra-t-il de surpasser les affrontements au Conseil?

L'opportunité d'une remise en question approfondie de la PAC se présente mais devra éviter que les États ne s'opposent autour de la question budgétaire. *Premier élément* d'une réforme à l'issue imprévisible: l'octroi d'une part notable du budget commun à la PAC n'est plus assuré. En effet les protections invisibles tombent: fin du statut des « dépenses obligatoires » et de l'accord entre Jacques Chirac et Gerard Schroeder sur le gel des dépenses agricoles.

Second élément. Les jeux d'alliances qui ont pesé en faveur de l'agriculture par le passé n'auront plus cours. En effet, l'incertitude est entière sur le positionnement futur du Conseil européen où siègent désormais non plus quinze mais vingt-sept États.

Troisième élément. Les négociations sur le budget pluriannuel auront lieu au sein d'une UE durement affectée par la double crise, économique et sociale d'une part, des dettes publiques d'autre part. Dans ce climat propice au repli national, le Conseil européen s'est opposé jusqu'à présent à toute augmentation des ressources propres qui donneraient moins d'emprise aux calculs de « juste retour » des États membres. Cela pourrait encore changer dans les pro-

(1) Voir Jacques LE CACHEUX, « Budget européen: le poison du juste retour », étude n° 41, Notre Europe, 2005. Disponible: <http://www.notre-europe.eu/ftaxes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/budget-europeen-le-poison-du-juste-retour/>

chains mois car des recettes supplémentaires seraient nécessaires pour financer les compétences nées avec le traité de Lisbonne (e.g. service d'action extérieure) et les nouveaux défis (e.g. énergie).

Quatrième élément. Ces discussions auront lieu dans un contexte institutionnel post-Lisbonne, qui instaure pour la première fois dans l'histoire de l'UE la codécision en matière agricole. Le manque de recul ne permet pas de préfigurer la position du Parlement européen dans ces négociations. Néanmoins, le mode de représentation devrait théoriquement contrebalancer une vision strictement basée sur les arbitrages chiffrés des États membres.

III. — DEUX ÉCUEILS À ÉVITER DANS LE DÉBAT SUR L'AVENIR DU BUDGET AGRICOLE ET DE LA PAC

Les propositions formelles sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la réforme de la PAC seront présentées par la Commission européenne en juin et septembre 2011. Les présidences tournantes devront mener les débats au Conseil de manière à trouver un accord politique en 2012. En 2013 la mise en œuvre des nouvelles règles pourrait ainsi être finalisée et les États membres définiraient leurs priorités stratégiques nationales pour que le nouveau cadre entre en vigueur en 2014. Compte tenu des antagonismes qui pourraient émerger des négociations budgétaires, les États membres pourraient opter pour des choix conservateurs plutôt que des réformes audacieuses. C'est notamment le cas de la PAC, qui aurait autant à souffrir d'un *statu quo* dans la répartition de ses crédits que d'une sappe budgétaire sans évaluation préalable des missions de cette politique.

Écueil n° 1 : couper le budget en oubliant le chemin parcouru par les réformes et en méprisant le coût des services rendus par la PAC au contribuable. La PAC suscite les convoitises pour financer d'autres politiques. Pourtant les dépenses agricoles ont fait l'objet d'une discipline financière et d'un profond bouleversement que peu d'autres secteurs ont connu depuis les années 1990. Elles représentent aujourd'hui moins de 0,4 % du PIB de l'UE (2). Leur part « va en décroissant et elle diminue à un rythme beaucoup plus rapide que les dépenses publiques de l'UE » (3). De plus ces dernières ont évolué en consacrant 20 % des dépenses PAC aux défis de la compétitivité, de l'environnement et du développement rural. Enfin son budget n'a pas évolué en dépit d'un passage de 15 à 27 États membres, ce qui a eu pour conséquence de diminuer le niveau de soutien moyen par exploitation et par hectare (4). L'argumentation en faveur d'une coupe substantielle du budget repose donc sur une vision stéréotypée de la PAC des années 1980 où les soutiens étaient encore couplés à la production, souvent à cause d'un manque cruel d'information. En dépit des réformes, la compression des dépenses européennes agricoles semble inexorable tant que la part de la PAC compte parmi les premiers postes du budget commun (5). Cette vision est même reprise dans la communication sur le réexamen budgétaire. En effet la Commission préconise la poursuite de la tendance à la baisse de la dépense PAC, sans que des motifs politiques ou économiques ne viennent justifier ce choix. Cette approche ne tient pas compte des services rendus par la politique et des pertes potentielles d'une suppression continue de crédits. Elle met donc en doute le gain qu'engendrerait une réallocation des crédits à d'autres secteurs pour le contribuable européen.

Écueil n° 2 : céder au conservatisme d'anciens États membres dans la réforme des paiements directs. Le débat sur la taille du

budget agricole n'est pas le seul auquel le Trio devra faire face. L'avenir des paiements directs est également une question critique du débat. En effet, ils représentent 33 % de la dépense, soit 39 Mds/€ en 2009 et assurent le soutien au revenu agricole. C'est précisément leur répartition entre les États membres qui a semé la discorde depuis la revendication britannique de 1974. En effet elle génère une redistribution favorable aux grands pays agricoles au détriment des pays riches peu agricoles. De plus, avec l'instauration d'un régime de paiements différencié jusqu'en 2013 pour l'UE 12, les paiements uniques sont principalement captés par l'UE 15. On compte également, au sein des États membres, une forte inégalité des niveaux de paiements d'une région à l'autre, suivant le type d'agriculture des territoires. Face au manque d'équité les États membres ont majoritairement plaidé depuis 2008 pour un meilleur équilibre du système de répartition. Mais à l'approche des négociations les États membres qui bénéficient du système (exemple: France, Espagne, Italie, etc.) pourraient céder à la tentation des calculs de « juste retour » plutôt que de défendre l'équité. À l'exemple du ministère fédéral allemand de l'Agriculture déclarant en janvier 2011 qu'il s'opposerait à toute réallocation de fonds entre États membres qui résulterait d'une orientation plus favorable aux petits exploitants.

(2) HARVEY and JAMBOR, « On the Future of Direct Payments: CAP Bond Revisited », 2010, disponible: <http://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/ACE2006/Policy/Harvey&Jambor2010CAP.pdf>

(3) Commission européenne, DG Agriculture et Développement Rural, « How much the CAP costs », The Common Agriculture Policy Explained, 18 avril 2011, disponible: http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm

(4) Op. cit., HARVEY and JAMBOR.

(5) Commission européenne, communication, « The EU Budget Review », COM (2010) 700 final, 19 octobre 2010, disponible: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/com_2010_700_en.pdf

III. — RECOMMANDATIONS AU TRIO DES PRÉSIDENTES POLONAISE, DANOISE ET CHYPRIOTE DE L'UE

Dans le débat budgétaire, défendre les finalités politiques communes face aux calculs nationaux

Comme en atteste le document de la Stratégie Europe 2020 adopté en juin 2010, l'agriculture et la PAC sont quasiment absentes des réflexions des décideurs européens – hormis les responsables de l'agriculture – qui visent à donner un cap aux économies européennes. Au mieux, la PAC est perçue comme une politique ayant des atouts (alimentation suffisante, qualité sanitaire, contribution au changement climatique, etc.) mais encore trop coûteuse (révision budgétaire). Au pire, elle est perçue comme un poids mort dans le budget commun. Ces approches sont souvent fondées sur une mauvaise information sur les coûts et les bénéfices de la politique agricole pour l'économie et les sociétés européennes.

Or dans un contexte de crise et de pression sur les dépenses publiques, l'UE n'a pas besoin de faire des choix inappropriés et coûteux à long terme. L'UE pourrait prendre à contre-pied ce travers budgétaire du débat si elle défendait dans les négociations une stratégie économique européenne d'après-crise, élaborée à partir de ses forces et de ses faiblesses sectorielles, territoriales et environnementales. Ainsi l'UE redécouvrirait-elle la participation actuelle de l'agriculture et des économies rurales au développement économique et social équilibré de l'UE en termes d'emploi, de croissance, de commerce extérieur, d'attraction touris-

tique, de gestion de l'environnement et de protection de la biodiversité, de lutte contre le changement climatique, d'identité culturelle. C'est ainsi à l'aune des besoins financiers des politiques de l'UE et de la PAC en particulier que devraient être évaluées de nouvelles modalités de financement.

Orienter la dépense agricole vers l'intérêt général européen

Le principe de solidarité financière tel qu'il est pratiqué aujourd'hui dans le cadre de la PAC opère à contre-courant de l'intérêt général européen. En effet ce système favorise les calculs nationaux en encourageant les bénéficiaires à demander davantage du premier pilier de la PAC (paiements directs principalement) qui est financé à 100 % par le budget commun et représente la première enveloppe du budget de l'UE. Le cofinancement des paiements directs (dépense principale) à des taux différenciés en fonction du niveau de richesse, atténuerait sans doute ces défauts. Il mettrait en effet les États et les régions en position de payeurs et donc les pousserait à évaluer la juste dépense à engager pour atteindre les objectifs.

Actuellement la PAC agit à contre-courant du principe de cohésion inscrit dans le traité de Lisbonne amélioré. Le second pilier de la PAC qui apporte un soutien aux zones de handicap naturel notamment, contribue à la cohésion. Mais les crédits sont insuffisants pour contrecarrer les déséquilibres engendrés par le mode de calcul des paiements uniques. Ce dernier favorise la concentration des exploitations et conforte les grandes régions agricoles. Ces disparités qui desservent la cohésion sont l'un des principaux défauts de la politique agricole actuelle et érodent la légiti-

mité de la dépense agricole; ils devraient faire l'objet d'une attention spécifique de la part des présidences.

Une PAC pour financer la fourniture de biens publics européens et stimuler la compétitivité

Les biens publics européens délivrés par la PAC devraient faire l'objet d'une évaluation avant toute réallocation de crédits à d'autres politiques. On cite couramment parmi eux: la qualité de l'environnement européen (stockage de carbone, gestion de la biodiversité), les paysages ainsi que la sécurité et la sûreté alimentaires. Mais aussi: le marché unique et ses avantages tels que les économies d'échelle, le partage et la gestion des risques qui bénéficient de l'existence d'un vaste marché. « En revanche les autres aménagements d'agrément dans les régions rurales ou la qualité de l'eau s'apparentent pour l'essentiel à des biens publics de nature locale » (6). Pour continuer à en bénéficier, la politique doit pallier les défaillances de marchés qui compromettent la fourniture de ces biens publics d'une part et mettre en place des filets de sécurité permettant, en cas de crise, d'aider les exploitations à faire face à l'effondrement potentiel des prix et des revenus, d'autre part. Enfin elle devrait encourager la compétitivité de l'agriculture européenne en restant compatible avec les règles de l'OMC ■

(6) Jean-Christophe BUREAU et Louis-Pascal MAHÉ, « La réforme de la PAC au-delà de 2013: une vision à plus long terme », Notre Europe, mai 2008, disponible: <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/la-reforme-de-la-pac-au-dela-de-2013-une-vision-a-plus-long-terme/>

Cet article est extrait de la 3^{ème} édition du rapport *Think Global Act European* (TGAE) publié par *Notre Europe* en juin 2011. Il rassemble les recommandations et analyses de 16 think tanks européens pour le prochain Trio de présidences. Disponible sur : www.notre-europe.eu