

Vers un délitement de la Politique agricole commune

Jean-Paul Jamet

La Commission a mis sur la table le plan de financement pluriannuel de l'Union européenne le mercredi 2 mai dernier pour résoudre le casse-tête du budget pour la période 2021-2027 marqué par les conséquences du Brexit, la Grande Bretagne étant un contributeur net au financement de l'Union avec une participation de l'ordre de 12 à 14 milliards d'euros par an.

Le niveau général d'engagement pour la période 2021-2027 se traduit par 1 246 milliards d'euros de paiements correspondant à 1,08 % du revenu national brut de l'Union européenne à 27, du même ordre que celui du cadre financier précédent.

L'équilibre de ce budget est assuré par la réduction des deux champs de dépenses historiques : l'agriculture et la politique de cohésion. Leur part dans le budget va reculer d'un niveau de plus de 70 % actuellement à celui de 58 %. L'affichage de la Commission qui n'inclut pas l'inflation parle de 5 % de baisse pour l'agriculture et de 6 % pour la politique de cohésion. En réalité, la politique de cohésion sera ainsi réduite de 10 % du total incluant une réduction de 46 % du fonds de cohésion destiné aux pays les moins développés.

Dans le même temps, Bruxelles souhaite que cette politique joue un plus grand rôle dans le soutien aux réformes structurelles et à l'intégration des réfugiés.

Selon le professeur Alan Matthews du collège de Dublin, l'enveloppe de la Pac 2027, proposée par l'exécutif à prix constant 2018, est inférieure de 14,9 % à celle de 2020 (déduction faite du Royaume-Uni). Elle diminue de 11,4 % pour les paiements directs et les mesures de marché et de 25,8 % pour le développement rural.

Pourtant, d'autres chapitres budgétaires voient leurs moyens significativement augmenter : c'est ainsi le cas de la recherche et de l'innovation (+ 50 % par rapport au cadre financier pluriannuel précédent).

Le programme Erasmus devrait voir ses fonds multipliés par deux.

Globalement, le budget de l'Union européenne affecté à la gestion des frontières extérieures, des migrations et des flux de réfugiés, sera considérablement renforcé puisqu'il atteindra un montant de près de 33 milliards d'euros contre 12,4 pour la période 2014-2020.

La consolidation de la zone euro devrait mobiliser environ 25 milliards d'euros pour l'appui aux réformes structurelles.

Une nouvelle réserve de crise, d'environ 30 milliards d'euros, sera constituée afin de faire face aux accidents nés d'évolutions imprévisibles sur les marchés internationaux ou de chocs spécifiques pour le secteur agricole.

Ce cadre financier minimaliste n'a pas été mis en cause par les chefs d'Etat de l'Union. Le 1^{er} juin dernier, la Commission a précisé les orientations qu'elle propose pour la Politique agricole dite commune pour la période 2021-2027.

La politique agricole réformée sera dotée d'un budget de 365 milliards d'euros et restera fondée sur deux piliers : les paiements directs en faveur des agriculteurs et le financement du développement rural.

Pour le second pilier, encore plus amputé que le premier, Bruxelles propose de neutraliser la baisse en augmentant le taux de cofinancement national de 10 points. Si cette hausse est imposée, tous les Etats-membres n'auront pas la capacité de rassembler assez de crédits nationaux pour activer les fonds européens. Le risque serait de sous utiliser ces derniers ... qui remonteraient au niveau communautaire pour être dépensés ailleurs.

La Commission propose d'instituer un nouveau modèle de mise en œuvre, délaissant l'approche actuelle fondée sur la conformité au profit d'une démarche axée sur les résultats, afin d'atteindre des objectifs communs fixés au niveau de l'UE.

Les paiements directs demeureront le volet essentiel de la Pac mais devront être mieux ciblés selon des modalités bureaucratiques, dépendant de chaque Etat membre et avec une lisibilité toute relative. Pour maintenir un caractère commun à la future Pac, il est proposé qu'au moins 60 % du montant total des paiements directs soit consacré au soutien du revenu de base. Une répartition plus équilibrée sera encouragée avec un plafonnement obligatoire des montants reçus (100 000 euros, coût du travail déduit) et une dégressivité des aides dès 60 000 euros de prime (coût du travail déduit).

Les paiements directs par hectare devront continuer à converger vers la moyenne de l'Union.

Sur le volet économique, la Commission évoque trois options intéressantes : l'obligation pour les Etats membres de prendre des mesures de gestion des risques, la mise en place de programmes opérationnels pour structurer les filières ainsi que la réforme de la réserve de crise pour la rendre pluriannuelle et donc plus opérationnelle. Mais ces orientations s'apparentent, à ce stade, à des déclarations d'intention puisqu'aucun moyen budgétaire suffisant n'est indiqué pour ces trois outils, laissés à l'initiative des Etats membres que la diminution du budget du second pilier rend problématique cette mise en œuvre.

Pour l'environnement, les Etats devront proposer un « éco-dispositif » volontaire, financé sur le premier pilier, donc sans cofinancement national, qui visera des pratiques allant plus loin que la conditionnalité.

La Commission admet, dans ses études d'impact, que le niveau d'ambition environnementale des Etats-membres est impossible à prédire, et l'obligation de consacrer au moins 40 % de leur enveloppe Pac globale et 30 % du second pilier à des actions en faveur de l'environnement et du climat ne suffira pas à assurer une homogénéité.

Ces propositions traduisent un manque d'ambition masqué par une sophistication bureaucratique argumentée par des motifs de subsidiarité et de flexibilité. Plusieurs commissions du Parlement européen déplorent la fragmentation du cadre de la politique agricole sans garantie que tous les agriculteurs soient traités de manière équitable dans toute l'Union et subissant une compétition plus dure que jamais.

Cette renationalisation inavouée est un signe de plus de la fragilisation de la construction européenne. Comme Daniel Gremillet l'a déclaré devant le Sénat : « Sacrifier la politique agricole commune est plus qu'une faute : un renoncement ». ■

Jean-Paul Jamet