

Budget européen, le budget de la PAC se fait dépasser par celui de la politique de cohésion : un renoncement aux ambitions du Green Deal ?

Les chefs d'Etats et de gouvernements européens viennent de conclure quatre jours et quatre nuits d'âpres négociations pour définir les ressources budgétaires du plan de relance post Covid mais aussi celles qui viendront financer les politiques communautaires pour la période 2021-2027.

Par son ampleur, le plan de relance européen de 750 milliards apparaît comme une réponse à la hauteur des enjeux qui se dessinent pour les pays dont l'économie a été la plus touchée par la crise sanitaire. Les risques de répercussion sur l'ensemble de l'Union ont pris le pas sur les égoïsmes nationaux, tout comme semblent avoir été retenus les enseignements de la crise de la zone euro lors de la faillite de la Grèce.

Le partage entre subventions (390 milliards d'euros) et prêts (360 milliards d'euros) a finalement abouti à une partition proche de l'équilibre, alors que la proposition initiale donnait l'avantage aux premières sur les seconds. **Cela n'est cependant pas de nature à remettre en cause l'avancée historique sur les ressources propres pour le financement de l'Union européenne.** Ainsi, une taxe sur le plastique non recyclé, une autre sur les importations ayant contribué à des émissions de carbone ou encore une taxe sur les transactions financières devraient venir directement alimenter le budget européen et permettront de rembourser - entre 2028 et 2058 ! – une partie de l'argent que l'Union européenne va emprunter pour le plan de relance.

Si l'on peut se féliciter de l'ouverture que crée ce plan de relance, l'examen des perspectives financières de l'Union, c'est-à-dire son budget pour la période 2021-2027, laisse plus dubitatif. Les chefs d'Etats et de gouvernements semblent en effet avoir mis l'accent sur la réponse de court terme – le plan de relance devra être utilisé d'ici 2023 –, plutôt que sur le budget des sept prochaines années.

Avec 1 074 milliards d'euros (en euros courants 2018), le budget européen pour 2021-2027 apparaît en effet en retrait par rapport aux propositions précédentes, notamment celles du Parlement européen. A peu de choses près, il va connaître une hausse annuelle de 2% par an sur la base du budget actuel, soit environ le niveau moyen de l'inflation. On peut donc dire qu'en prenant en compte

l'augmentation générale des prix, l'ensemble du budget communautaire sera stable en euros constants sur la période, ce qui ne sera pas le cas du budget agricole.

Un budget agricole stable en euros courants, mais en baisse en tenant compte de l'inflation

Quand on s'intéresse aux différents postes du budget, on relève que cette stabilité apparente n'est pas valable partout. En effet, le budget « Ressources naturelles et environnement », qui correspond pour l'essentiel aux ressources de la PAC, et dans une moindre mesure de la Politique Commune des Pêches et du programme LIFE, n'est maintenu qu'en monnaie courante. C'est-à-dire que si l'on tient compte de la dérive des prix et que l'on raisonne en budget constant (ici en euros 2018), il connaît une baisse sensible puisqu'il passe de 55,2 milliards en 2021 à 48,2 milliards d'euros en 2027, soit une amputation de 13%. **La part du lion revient toujours aux aides directes du premier pilier qui totalisent 258,6 milliards sur la période avec une décreue légèrement atténuée de 9% entre 2021 et 2027, tandis que le budget alloué au second sera de 77,8 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront 7,5 milliards issus du plan de relance. Soit, un total de 343,9 milliards d'euros au titre de la PAC en euros constant 2018.**

Il n'en reste pas moins que sur la période 2014/2020, ce sont 383,2 milliards d'euros pour l'ensemble de la PAC dont 302,4 milliards d'euros pour le premier pilier qui avaient été dépensés – en retranchant le Royaume-Uni pour avoir un périmètre comparable. **En euros constant, il s'agit donc d'une baisse de 10,3% entre les deux périodes budgétaires.** La conséquence directe de cette érosion du budget de la PAC est que ce dernier ne sera plus le premier poste de dépense de l'Union européenne : c'est le budget comprenant la politique régionale de cohésion et le fond social européen qui va lui passer devant.

Autre déception du côté agricole, la réserve de crise de 450 millions d'euros mise en œuvre lors de la réforme de 2014 mais jamais utilisée à ce stade, ne connaîtrait pas de changements notables. Financée jusqu'alors par un prélèvement sur l'ensemble du premier pilier, ce qui limitait la capacité à atteindre un consensus pour répondre à une crise sectorielle, la possibilité de la voir financée par un budget indépendant ne semble pas avoir été retenue par les membres du Conseil. Seul changement, les gains de la gestion des marchés et les marges sous plafonds – c'est-à-dire les fonds sous-consommés – pourraient l'abonder en sus d'un prélèvement sur l'ensemble du premier pilier.

On retiendra également que **les Etats membres se sont octroyés de plus importantes marges de manœuvre pour faire passer des fonds entre les deux piliers et que le taux de cofinancement européen des mesures du second pilier diminuera de 10% pour atteindre seulement 43% pour les régions « normales ».** Enfin, revendication historique des pays de l'est de l'Europe, les conclusions de cette réunion du Conseil extraordinaire actent **un pas de plus vers la convergence des montants des aides à l'hectare, qui devront, de surcroît, être supérieurs à 200 euros en 2022 et à 215 euros en 2027.** Et le plafonnement des aides à l'exploitation à hauteur de 100 000 euros pourra tenir compte du coût du travail mais restera facultatif.

Verre à moitié vide ou verre à moitié plein ?

En définitive, l'ambition en matière agricole de ces négociations budgétaires semble assez faible. Certes, en monnaie courante le budget ne diminue pas, ce qui autorise les discours vainqueurs, mais on aurait pu espérer une autre parade que celle de l'inflation pour faire passer la pilule ! Le Parlement européen va à son tour entrer dans la négociation, peut-être obtiendra-t-il des évolutions notamment sur la réserve de crise ou sur le second pilier ? **Car si 40% du budget de la PAC devront être fléchés sur des mesures en faveur du climat, comment demander aux agriculteurs de faire plus**

avec moins ? Certes, la perspective de compensation carbone aux frontières et une meilleure gestion des crises agricoles pourraient être de nature à compenser le relatif déclin budgétaire, il n'en reste pas moins que si l'Union européenne veut retrouver une politique agricole à la hauteur des enjeux qui se posent à l'agriculture européenne, **la règle de l'unanimité et la primauté du budgétaire sur la cohérence et l'efficacité de la politique sectorielle devront être dépassées.** Et cela passera inévitablement par la constitution de ressources propres pour l'Union européenne.

La rédaction d'Agriculture Stratégies

Le 22 juillet 2020