

Le financement futur de la PAC pour 2014-2020 : implications pour les pays ACP

Table des matières

1. Les dépenses de la PAC dans le contexte	2
1.1. Quelle est l'importance du secteur agricole dans l'UE ?	2
1.2. La structure des dépenses agricoles de l'UE	2
2. La dimension agricole de la proposition de cadre financier pluriannuel de la CE	4
2.1. Le cadre financier	4
2.2. Le scénario choisi pour le déploiement des fonds	5
3. Implications pour les pays ACP	6
3.1. Reconnaître et gérer les effets externes de la PAC	6
3.2. Défrayer les coûts des nouvelles normes au travers des paiements de l'aide directe	6
3.3. Les effets de déplacement de l'ajustement générés par la protection des producteurs de l'UE vis-à-vis de la volatilité des prix	6
3.4. Maintien des paiements couplés et secteur du coton	7

1. Les dépenses de la PAC dans le contexte

1.1. Quelle est l'importance du secteur agricole dans l'UE ?

Bien que l'agriculture dans l'Union européenne représente moins de 1,6 % de la valeur ajoutée brute, 5,1 % de l'emploi, 6,7 % des exportations et 5,7 % des importations, la contribution du secteur alimentaire et des boissons est bien plus importante, représentant l'un des plus grands secteurs industriels dans l'UE. Pour l'UE, par conséquent, le secteur des denrées alimentaires et des boissons à plus forte valeur ajoutée présente une valeur économique bien plus importante que le secteur agricole *per se*.

Néanmoins, en 2011, l'aide directe aux agriculteurs et les dépenses liées au marché représentaient 30 % du budget de l'UE, tandis que les dépenses de développement rural comptaient pour 11 % supplémentaires. Cela contraste avec l'enveloppe d'environ 70 % du budget total de l'UE allouée aux dépenses de la Politique agricole commune (PAC) lors de la période avant réforme. Les dépenses budgétaires de l'UE au titre de la PAC ont par conséquent chuté en pourcentage des dépenses totales du budget de l'UE pendant un certain temps (même si la transition du soutien des prix aux dépenses directes a considérablement augmenté les dépenses agricoles au cours des premières années du processus de réforme).

Les dépenses agricoles du budget de l'UE doivent cependant être examinées en tenant compte du fait que l'agriculture est le principal domaine politique commun, et qu'elle est essentiellement financée à partir du budget commun de l'UE. Étant donné que la somme des budgets des États membres de l'UE est 50 fois supérieure au budget de l'UE, lorsque les paiements à l'agriculture sont replacés dans ce contexte, « l'agriculture occupe alors la onzième position en termes de dépenses cumulées, avec à peine 1,1 % du total, derrière les dépenses de recherche et développement ».

1.2. La structure des dépenses agricoles de l'UE

Les dépenses actuelles du secteur agricole de l'UE sont réparties entre deux « piliers » complémentaires :

- Pilier 1 : « dépenses liées au marché et paiements directs », avec une enveloppe totale de 281,8 milliards € disponible pour la période 2007-2013.
- Pilier 2 : plusieurs programmes de développement rural. Pour la période 2007-2013, près de 89,9 milliards € ont été alloués à ces programmes au titre du budget de l'UE. Toutefois, les mesures du Pilier 2 sont cofinancées par les États membres de l'UE, et donc le niveau global du soutien du secteur public est considérablement plus élevé que le budget nominal de l'UE.

Au sein des dépenses du Pilier 1, l'UE utilise toute une série d'instruments politiques (voir tableau I). La manière dont les instruments individuels sont utilisés dans les secteurs individuels peut avoir des conséquences importantes sur les résultats en matière de production et de commerce.

Ce sont ces résultats spécifiques relatifs à la production et au commerce qui ont un impact sur les différents secteurs et pays à travers la région Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). La résolution de ces aspects problématiques spécifiques est un domaine d'engagement important des gouvernements ACP, aussi bien individuellement que collectivement.

Cela doit être envisagé en regard de l'importance de ces dépenses au sein du système agricole de l'UE. D'après le document de travail du personnel de la Commission publié parallèlement aux propositions de la CE du 29 juin 2011 pour un règlement du Conseil sur le cadre financier pluriannuel, « les paiements directs représentent actuellement environ 30 % des revenus du

secteur dans l'UE-15 et 20 % dans l'UE-12, les subventions totales représentant environ 40 % des revenus du secteur ».

Ce niveau d'aide financière a des conséquences profondes en termes de production et de commerce. Comme l'a noté l'examen de la politique commerciale de l'UE réalisé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), « au total, pendant la décennie qui s'est achevée en 2009, les contribuables et les consommateurs dans l'UE ont transféré près de 1 000 milliards d'euros aux producteurs agricoles (...), ce qui représente un niveau de soutien élevé et maintient les exportations à un niveau plus élevé et les importations à un niveau plus bas qu'elles ne l'auraient été en l'absence de ce soutien ». En conséquence, après 20 ans de réforme, la PAC « continue d'avoir des effets négatifs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE » (voir article Agritrade « Dimensions agricoles de l'examen de la politique commerciale de l'UE par l'OMC », août 2011).

Tableau I : La boîte à outils financée à partir du budget de l'UE

<p>Pilier 1 : 281,8 milliards € pour 2014-2020 (proposition)</p> <p>Instruments traditionnels de gestion du marché</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accords de prix minimum • Aides à la transformation • Achats à l'intervention et stockage • Prélèvements • Subventions à l'exportation • Mise en jachère • Quotas de production <p>Aide directe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paiements couplés de l'aide directe • Paiements partiellement découplés de l'aide directe • Paiements découplés de l'aide directe <p>Mesures transitionnelles et d'urgence</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds de restructuration dédié (par ex. le fonds de restructuration du secteur sucrier d'un montant de 8 milliards €) • Mesures d'urgence en réponse aux crises sectorielles (telles que l'initiative du secteur laitier d'un montant de 600 millions € en octobre 2008) <p>Autres instruments</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme horizontal de soutien aux soins vétérinaires et mesures sanitaires dans les installations • Programme horizontal de soutien à la promotion des produits sur les marchés de l'UE et international 	<p>Pilier 2 : 89,9 milliards € pour 2014-2020 (proposition)</p> <p>Axe I – Investissement dans le développement rural (2007-2013 : 53 milliards €, cofinancés par l'UE et les États membres)</p> <ul style="list-style-type: none"> • « Restructuration et modernisation du secteur de l'agriculture » • « Meilleure intégration dans la chaîne agroalimentaire » • « Facilitation de l'innovation et de l'accès à la recherche et au développement » • « Encouragement de l'adoption et de la diffusion des technologies de l'information et de la communication » • « Incitation à un esprit d'entreprise dynamique » • « Création de nouveaux débouchés pour les produits agricoles » • « Amélioration des performances environnementales des exploitations ». <p>Axe II – Amélioration de l'environnement et du paysage</p> <p>Axe III – Amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et encouragement de la diversification de l'économie rurale</p> <p>Axe IV – Constitution de capacités locales pour l'emploi et la diversification (programmes LEADER)</p>
--	---

Le Pilier 2, celui des programmes de développement rural, est organisé en fonction des principaux axes décrits dans le tableau I, en vue :

- de fournir des biens environnementaux spécifiques ;
- d'améliorer la qualité de vie et de promouvoir la diversification économique dans les zones rurales ;
- au titre de l'Axe I, d'améliorer la compétitivité du secteur de l'agriculture et de la sylviculture.

Les États membres disposent généralement d'une certaine flexibilité dans la conception des programmes de développement rural à la lumière des besoins locaux. Le niveau des dépenses pour les programmes ayant un impact sur la compétitivité de la production alimentaire et agricole (mesures de l'Axe I) peut varier d'un État membre à l'autre. Dans l'ensemble, cependant, près de 53 milliards € de fonds publics (provenant du budget de l'UE et des États membres) ont été mobilisés à l'appui des mesures visant explicitement à améliorer la compétitivité des entreprises du secteur alimentaire et agricole de l'UE au cours de la période 2007-2013.

2. La dimension agricole de la proposition de cadre financier pluriannuel de la CE

2.1. Le cadre financier

Globalement, pendant les sept années entre 2014 et 2020, la CE propose de maintenir « les dépenses liées au marché et les paiements de l'aide directe » au même niveau que pour la période 2007-2013. Toutefois, entre 2014 et 2020, « les dépenses liées au marché et les paiements de l'aide directe » devraient chuter de 10 %, passant de 42 244 millions € à 38 060 millions €. Ce poste du budget de l'UE passera donc de 29,6 % de l'enveloppe totale en 2014 à 25,25 % en 2020.

Tableau II : Dépenses liées au marché et paiements de l'aide directe : cadre financier pluriannuel (en millions d'euros)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825

Source : CE, « Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 », Annexe, COM(2011) 398 final, 29 juin 2011

Cette évolution est cependant conforme à la tendance actuelle, qui veut que l'UE transfère l'argent autrefois consacré aux dépenses liées au marché et aux paiements de l'aide directe vers les dépenses de développement rural (avec un mécanisme de « modulation » – consistant à définir un plafond pour les paiements totaux versés aux gros agriculteurs et à transférer ces fonds aux mesures de développement rural, au sein de l'enveloppe nationale). Cela reflète la transition politique graduelle des subventions agricoles traditionnelles vers ce que l'on considère comme des mesures de soutien aux investissements. Dans ce contexte, il convient de noter que le cadre financier pluriannuel proposé envisage l'affectation de près de 89,9 milliards € aux dépenses de développement rural pour la période 2014-2020. En termes nominaux, ce chiffre est similaire à l'enveloppe au titre du budget de l'UE durant la période 2007-2013.

2.2. Le scénario choisi pour le déploiement des fonds

En termes de scénarios pour l'orientation future de la PAC, la CE a rejeté les options d'une simple continuation de la politique actuelle et du démantèlement complet du soutien public à l'agriculture. La CE a opté pour un scénario incluant une rationalisation des instruments de marché, un encouragement à une action plus collective des agriculteurs et une redistribution de l'enveloppe financière entre les États membres. Bien que la structure précise doive encore être déterminée, il est proposé que les paiements soient basés sur l'utilisation de différentes composantes :

- une composante de soutien aux revenus de base ;
- un paiement basé sur les surfaces pour les zones naturellement défavorisées ;
- un paiement vert applicable sur l'ensemble de l'UE ;
- un soutien couplé volontaire pour des secteurs spécifiques.

Les paiements couplés doivent être maintenus dans certains secteurs, sous réserve d'une détermination politique nationale.

La grande nouveauté dans les propositions pour le cadre pluriannuel 2014-2020 est l'incorporation d'une plus grande flexibilité budgétaire. Plus particulièrement, dans le secteur agricole, cela inclut la mise en place d'une réserve spéciale avec une enveloppe de 500 millions € par an (3,5 milliards € pour la période de 7 ans). Cette introduction d'une plus grande flexibilité budgétaire est une réponse politique concrète à l'extrême volatilité des prix sur les marchés agricoles mondiaux. L'objectif explicite de cette enveloppe financière élargie pour les mesures de type filet de sécurité est de s'assurer que les chutes de prix soudaines ne minent pas la base de la production agricole dans le secteur affecté au sein de l'UE.

Les règles détaillées pour le fonctionnement de cette réserve spéciale doivent encore être déterminées, cependant on devrait s'appuyer sur l'expérience du secteur laitier de l'UE pour la période 2008-2010.

La politique de « modulation » va se poursuivre, le taux de modulation (c'est-à-dire le montant d'argent retenu pour être réaffecté) ayant été progressivement augmenté ces dernières années. Les petits agriculteurs, de par leur nature même, seront exclus du plafonnement de ces paiements.

Dans ce scénario, la politique de développement rural serait davantage axée sur le soutien à l'innovation et à la gestion du changement climatique et des problèmes environnementaux. Les types d'intervention seraient rationalisés, et le nombre de mesures dans la « boîte à outils » serait réduit de 40 à 20 environ.

Puisque les dépenses de développement rural sont cofinancées avec les États membres et vont au-delà de l'agriculture et des activités d'agro-transformation, nul ne sait quel impact général les propositions auront sur les dépenses de développement rural qui influent sur la compétitivité de la production alimentaire et agricole de l'UE.

Cette approche générale au cadre financier pour la période 2014-2020 est considérée « comme une combinaison de mesures globales et plus ciblées », conçue pour mieux satisfaire aux objectifs à long terme. Le principal défi semble être de « maintenir les coûts supplémentaires pour le secteur agricole à un niveau raisonnable, et la gestion aussi simple que possible ».

3. Implications pour les pays ACP

Dans le cadre de l'approche générale de l'UE, certaines orientations sont particulièrement remarquables lorsqu'on examine la question sous l'angle ACP.

3.1. Reconnaître et gérer les effets externes de la PAC

En réponse à la proposition de la CE pour un cadre financier pluriannuel, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) a affirmé que le gel des dépenses de la PAC en termes nominaux « n'induit pas nécessairement une réduction des impacts externes de la PAC, en particulier pour les pays en développement ». CONCORD soutient que « l'UE a la responsabilité mondiale de promouvoir un modèle d'agriculture durable en Europe, tout en réduisant au maximum les impacts préjudiciables pour les petits agriculteurs, qui représentent 85 % du secteur agricole dans les pays en développement ». Toutefois, en relevant ce défi, il convient avant tout de comprendre les effets externes du déploiement des divers instruments politiques de l'UE dans les différents secteurs, et la manière dont les pays ACP sont affectés individuellement. Des mesures correctives peuvent alors être mises en place pour améliorer les effets négatifs du déploiement des instruments politiques de la PAC sur les pays ACP.

Il s'agit là du principal problème devant être résolu dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de la PAC d'ici 2020, étant donné la trajectoire pour la PAC implicite dans les propositions de cadre financier pluriannuel de la CE.

3.2. Défrayer les coûts des nouvelles normes au travers des paiements de l'aide directe

L'existence d'un paiement vert applicable aux paiements de l'aide directe, déployé à l'appui des agriculteurs de l'UE pour mettre progressivement en œuvre des normes de production plus strictes, pourrait devenir un problème commercial. Cela pourrait être le cas si, au même moment, les normes de production de l'UE étaient « internationalisées », devenant une condition *sine qua non* pour les produits agricoles importés mis en vente sur le marché de l'UE. Dans ce contexte, ces paiements donneraient aux producteurs de l'UE un avantage concurrentiel.

3.3. Les effets de déplacement de l'ajustement générés par la protection des producteurs de l'UE vis-à-vis de la volatilité des prix

Les paiements étant maintenus à un niveau constant, on pourrait s'attendre à ce que la contribution de l'aide directe aux revenus agricoles chute en cas d'augmentation des prix agricoles. Toutefois, ces paiements sont susceptibles de gagner en importance à l'heure de la volatilité des prix. En d'autres termes, au cours de la prochaine période, ils sont susceptibles de jouer un rôle encore plus important pour protéger les producteurs de l'UE des pires effets de la volatilité des prix, garantissant ainsi que la volatilité des prix ne mine pas la base de la production agricole dans l'UE.

Cela soulève la question de ce que sera l'impact précis pour les producteurs agricoles ACP du déplacement des coûts de l'ajustement associés à la volatilité des prix sur les producteurs non UE. Ceci devra être abordé au niveau des secteurs et pays ACP individuels, et sera déterminé par la manière dont l'UE déploiera les instruments politiques qui resteront disponibles dans le cadre d'une PAC réformée.

Les développements intervenus dans le secteur laitier de l'UE au cours de la période 2008-2010 illustrent l'impact potentiel de ces mesures à l'avenir. En 2008/09, étant donné le déclin rapide

des prix des produits laitiers (une chute de 30 à 40 % sur une période de 18 mois), l'UE a lancé une série de mesures filet de sécurité pour amortir les effets des réductions de prix sur les producteurs laitiers de l'UE. C'est ainsi que le plafond des achats à l'intervention de lait écrémé en poudre de 109 000 tonnes a été abandonné, et que près de 282 587 tonnes de lait écrémé en poudre ont été achetées à l'intervention. Le budget pour les restitutions à l'exportation a également connu une augmentation de 148 % (passant de 181 millions € à 449 millions €, même si, avec la remontée des cours mondiaux du lait, les dépenses réelles n'ont atteint que 186,4 millions €, soit à peine plus qu'en 2009). Il y a cependant eu une augmentation de 63 % des exportations de lait écrémé en poudre de l'UE en 2010.

Bien que le Nigeria et le Ghana soient les principaux marchés ACP pour les exportations européennes de poudre de lait, même les volumes relativement faibles d'exportations de l'UE vers les plus petits marchés ACP peuvent avoir un impact sur le fonctionnement du secteur laitier local. Il est encore trop tôt pour dire quelles ont été les conséquences, mais la nette augmentation des exportations de l'UE pourrait avoir perturbé les accords d'approvisionnement de lait dans certains pays ACP, où les transformateurs laitiers peuvent changer le mélange de poudre de lait importée et de lait local dans une série de produits laitiers, en fonction des prix et de la disponibilité des importations de lait écrémé en poudre. Il est donc tout à fait possible que cette conséquence de la politique de filet de sécurité de l'UE (c'est-à-dire une augmentation des exportations de poudre de lait à partir des stocks d'intervention de l'UE) ait involontairement perturbé le développement d'accords d'approvisionnement de lait à long terme dans les pays ACP.

Cela met en exergue l'importance d'harmoniser les instruments politiques de l'UE dans des secteurs particuliers avec les stratégies de développement ACP dans ces mêmes secteurs. Le système de l'UE permet le déploiement personnalisé d'instruments politiques de l'UE à l'appui de stratégies de développement du secteur ACP. Ces opportunités doivent être systématiquement exploitées, et basées sur des décisions claires par les gouvernements ACP individuels sur la manière dont les échanges commerciaux de denrées agricoles particulières peuvent être régulés pour soutenir les stratégies nationales en faveur du développement de secteurs agricoles spécifiques.

3.4. Maintien des paiements couplés et secteur du coton

L'engagement de l'UE à continuer à utiliser les paiements couplés pour certains secteurs sensibles devrait avoir des répercussions pour les producteurs de coton ACP. Cela est d'autant plus vrai qu'en 2011 près de 256 millions € ont été déployés sous la forme d'aide couplée au secteur du coton. L'aide couplée ne représentant que 35 % du niveau total de l'aide publique versée aux producteurs de coton européens, cela signifie qu'en cas de chute des cours mondiaux du coton les producteurs de coton européens seraient partiellement protégés des conséquences sur les revenus de ces chutes de prix, la production étant maintenue à des niveaux plus élevés qu'en l'absence de ces paiements.

Cela donne d'autant plus d'importance à l'initiative coton de l'UEMOA lancée en mars 2011 pour remettre la réforme du secteur du coton au rang des priorités de l'agenda de l'OMC et pour veiller à ce que des propositions soient présentées dans le cadre du processus de réforme de la PAC (et de la révision de la Farm Bill américaine) pour éliminer les distorsions actuelles sur les marchés internationaux du coton découlant des programmes de soutien agricole de l'OCDE (voir article *Agritrade* « Lancement de l'initiative coton de l'UEMOA », avril 2011).

Principales sources

Copa-Cogeca, « Le Copa-Cogeca réagit aux propositions de la Commission concernant le budget 2014-20 », communiqué de presse après les propositions préliminaires de la CE pour le futur cadre budgétaire de l'UE (en date du 1^{er} juillet 2011 sur la page Web)

<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=Archive&lang=en>

Commission européenne, « A budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholder consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues », Document de travail du personnel de la Commission, SEC(2011) 868 final, 29 juin 2011

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/SEC-868_en.pdf

CE, « Proposal for a Council regulation laying down the multilateral financial framework for the years 2014-2020 », COM(2011) 398 final, 29 juin 2011

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/proposal_council_regulation_COM-398_en.pdf

CE, point d'accès à la documentation sur les propositions de la CE pour le cadre budgétaire de l'UE 2014-2020

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm

Euractiv.com, « France wins first round of CAP budget battle », article de presse sur le débat budgétaire de l'UE et ses implications pour la PAC, 6 juillet 2011 (mis à jour le 8 juillet 2011)

<http://www.euractiv.com/en/specialreport-budget/special-report-france-wins-round-cap-budget-battle-news-506285>

CONCORD, « CONCORD reaction to the new CAP budget in the MFF proposals », réponse de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement aux composantes agricoles du cadre financier pluriannuel pour le budget de l'UE, 30 juin 2011

http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internet_documents/ENG/5_Press/1_Press_releases/6_Press_releases_2011/Press-release_Reduction-of-CAP_30-June-2011.pdf

Notre Europe, « CAP budget negotiations: Make or break for the European Union », *Policy Brief* n° 19, septembre 2010

http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Bref19-NC-EN_01.pdf

USDA, « EU-27: Dairy and products semi-annual report 2011 », *GAIN Report* n° PL0111, 13 mai 2011

[http://gain.fas.usda.gov/Recent GAIN Publications/Dairy and Products Semi-annual Warsaw EU-27 5-6-2011.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Dairy%20and%20Products%20Semi-annual%20Warsaw%20EU-27%205-6-2011.pdf)



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (ACP-EU)

Postbus 380

6700 AJ Wageningen

Pays-Bas

Tél: +31 (0) 317 467 100

E-mail: cta@cta.int - www.cta.int