



Le Parlement Européen peut encore réparer l'égarement du conseil sur l'agriculture et le développement rural*

Corrado Pirzio-Biroli

CEO, RISE Foundation

Brussels, February 2006

* Note sent to the MEPs

Il y a lieu d'attirer l'attention sur les conséquences particulièrement graves pour la PAC de l'accord du Conseil Européen de Décembre 2005 sur les perspectives financières 2007-2013.

Ces conséquences semblent à première vue moins graves pour le premier Pilier si l'on ignore l'effet négatif des négociations de l'OMC à Genève qui, depuis l'accord de Hong Kong pourraient déjà dépasser les quinze milliards d'Euro (pourquoi pas demander un calcul exact à la Commission ?) Elles sont plus graves encore pour le futur des zones rurales, non seulement à cause de la perte très substantielle de moyens financiers, mais surtout à cause de la bombe à retardement qui est la « modulation volontaire ».

En ce qui concerne d'abord le **premier pilier**, le Conseil Européen a voulu donner l'impression qu'il respectait l'accord de Bruxelles d'Octobre 2002, qui préservait le niveau de la dépense agricole, même si cela signifiait que les fermiers des UE15 devaient payer le phasing-in des paiements directs au-delà de 25% des fermiers des UE10. Mais le Conseil Européen a en effet bafoué l'esprit de l'accord, qui concernait seulement l'UE25 en forçant ainsi les fermiers de l'Union actuelle à renoncer à une partie additionnelle de leurs paiements directs à l'avantage des fermiers de la Roumanie et de la Bulgarie. En outre le Conseil Européen devait bien savoir en Décembre que l'accord de Hong Kong avait aurait un prix élevé pour notre agriculture à cause des concessions faites par le Commissaire Mandelson en termes surtout d'accès au marché, prix que la Commission n'a pas informé, ni le Parlement, ni le Conseil.

Ainsi, au lieu de la stabilité budgétaire promise, le premier pilier a déjà subi une première réduction du fait de l'inclusion de la Roumanie et de la Bulgarie sans moyens financiers additionnels et une deuxième coupe déjà assurée du fait des conclusions de Hong Kong. Il risque en outre d'être amoindri ici et là si la modulation volontaire est mise en œuvre (voir ci-dessous) avec le résultat qu'il faudrait dès maintenant apporter des changements aux OCM à peine réformées.

En ce qui concerne le **second pilier**, le Conseil a diminué de €19,5 milliards ou 22% les engagements prévus par la proposition de la Commission, laquelle avait simplement envisagé le statu quo(en tenant en considération l'élargissement). Ainsi, les Conseil a réduit les engagements proposés à €69,25 milliards de telle façon que les 27 Etats Membres (E.M.) recevraient en 2013 les mêmes montants que les UE25 recevrons en 2006 (€11 Milliards) et que les UE15 recevraient en 2013 36% moins qu'en 2006.

Cette partie de l'accord de Décembre dernier est particulièrement imparfaite, pour ne pas dire gravement contradictoire avec des décisions que le Conseil avait prises précédemment et cela pour trois raisons.

Premièrement, le Conseil Européen a méconnu la priorité qu'il avait donné avec grand fanfare à Göteborg et, du moins verbalement, depuis lors au concept de développement soutenable (il a fait de même en ce qui concerne les engagements de Lisbonne). Deuxièmement, il a ignoré que le développement rural a une importance primordiale pour les nouveaux venus, dont le développement rural a été pénalisé par des décennies de négligence communiste. Et troisièmement le Conseil a ainsi éliminé l'impact de la modulation (obligatoire) décidée par une autre formation du Conseil en Juin 2003 visant à transférer (en vitesse de croisière) €1,2 milliards du premier au deuxième pilier. En effet, au lieu de croître de €1,2 milliards par an, le deuxième pilier serait réduit annuellement de deux fois ce montant.

Il y a bien sûr ceux qui affirmeront que ce n'est pas aussi grave qu'il n'apparaît, car le Conseil Européen a accepté sans commentaire la proposition de la présidence britannique d'introduire dans les conclusions la disposition selon laquelle les Etats Membres peuvent à leur discrétion transférer des montants additionnels du premier au deuxième pilier jusqu'à un maximum de 20% de la dépense du premier pilier. Mais la gravité de cette « **modulation volontaire** » apparaît évidente dès que l'on regarde la chose de plus près, car il s'agit d'une innovation majeure, que la Commission a d'ailleurs critiquée. Il ya au moins trois raisons pour rejeter ce type de modulation.

La première raison est qu'après l'introduction d'un choix dans l'allocation des aides directes avec la possibilité de la « régionalisation » (le prix pour obtenir l'accord sur la Réforme), permettre en plus la modulation volontaire serait un pas de trop qui affaiblirait l'existence d'une vraie politique commune pour l'agriculture et comporterait un sérieux risque de discrimination entre agriculteurs communautaires. Ce sont quelques uns parmi les arguments qui ont amené la Commission et la plus grande partie des E.M. à rejeter la première tentative du R.U. de l'insérer dans l'accord.

La deuxième raison est que le recours d'un ou plusieurs E.M. à une modulation allant au delà de celle requise par la Réforme Fischler ne ferait qu'opposer ses/leurs agriculteurs aux autres populations rurales, car les uns souhaitent la certitude des moyens à leur disposition, alors que les seconds sauraient qu'ils pourraient aspirer à obtenir davantage. Il suffit de rappeler qu'une large majorité d'agriculteurs s'était opposée à la modulation tout court et que le UE15 devront déjà accepter une réduction massive d'aide au développement rural.

Troisièmement, toute modulation volontaire causerait une réduction ultérieure des paiements directs du premier pilier promis aux fermiers et réduirait automatiquement le plafond établi lors du Conseil de Bruxelles en 2002. Par ailleurs elle ne compenserait qu'en petite partie (dans les seuls pays dans laquelle elle serait appliquée) la réduction des aides au développement rural décrétée par le Conseil.

Ainsi, l'aide au développement rural, au lieu d'augmenter en termes réels grâce à la modulation résultant de la réforme Fischler est destinée à se contracter fortement avec la conséquence qu'il sera plus difficile de financer la soutenabilité de la production agricole et particulièrement les mesures environnementales qui représentent la moitié du deuxième pilier, et les mesures pour améliorer le bien être animal et la qualité alimentaire. C'est comme si le Conseil avait voulu dire aux fermiers et aux populations rurales : « Pourquoi dois je respecter la réforme approuvée seulement hier par moi-même dans une autre formation (agriculture) ; je n'ai aucune hésitation à trahir la parole donnée d'augmenter l'aide au développement rural ; je suis indifférent aux problèmes des zones rurales, notamment à l'Est ; je ne crois pas qu'il

vaille la peine de faire tout le possible pour rendre la campagne plus attrayante et vivable en réduisant ainsi le cout d'une urbanisation accélérée ».

Les conséquences d'une réduction importante du soutien au deuxième pilier sont plus graves que celles des coupes apportées ailleurs (processus de Lisbonne et fonds structurels). Pourquoi ?

Même si le Conseil Européen avait accepté la proposition de la Commission regardant les chapitres de Lisbonne, la dépense correspondante n'aurait été qu'une goutte d'eau par rapport aux dépenses nationales, rien de plus qu'un message encourageant les E.M. à faire ce qu'ils avaient promis (sans maintenir) à Lisbonne. En outre, il y a déjà des signes que du moins une partie des dépenses communautaires proposées pourraient être rétablies lors de la révision de 2008-2009. En ce qui regarde par contre les fonds structurels, on peut s'attendre à ce que les réalités politiques sur le terrain amèneront, du moins les E.M. les plus riches, à rendre disponibles des aides accrues aux régions à problème pour tenir compte de la réduction des moyens financiers européens.

L'histoire est tout autre en ce qui concerne l'aide au développement rural. La création récente d'un fond de développement rural (FEADR) tout-à-fait séparé du FEDER avait pour objectif d'assurer que les Gouvernements de E.M. fourniraient suffisamment de ressources aux communautés rurales (sous peine de perdre une partie des moyens fournis par l'Union) en dépit de leur faible importance en termes de votes électoraux. Il est bien connu que les zones rurales ne font pas le poids par rapport aux zones urbaines lorsqu'il s'agit d'allouer des fonds publics. C'est pour cette raison que couper le FEADR de plus de €19 milliards signifiera probablement (à cause du cofinancement) réduire l'aide rurale de plus de €38 milliards et fera du mal au futur de nos campagnes ainsi qu'à l'aménagement du territoire en Europe.

Est-ce-que le Parlement peut encore limiter les erreurs du Conseil ?

Oui. Le Parlement seul a encore l'opportunité d'utiliser sa marge de manœuvre (malheureusement limitée) pour corriger l'incapacité du Conseil Européen à respecter davantage ses engagements en ce qui concerne la PAC, et cela sans augmenter le plafond budgétaire et sans réduire d'autres chapitres de dépense.

En ce qui concerne le **premier pilier** le Parlement pourrait rappeler au Conseil que « pacta sunt servanda », y inclus l'accord de Bruxelles d'Octobre 2002. Il faut également rappeler la promesse de la Commission à l'époque Fischler que, si l'Union reformait la PAC avant le Round de l'OMC, ses fermiers « ne payerons pas deux fois ».¹

Cela signifie des deux choses l'une :

- Ou bien le Conseil accepte qu'au cas où il y aurait des crédits restants en fin d'année (d'ici jusqu'à 2013) priorité soit donnée aux paiements directs pour la Roumanie et la Bulgarie ainsi qu'à la compensation pour les couts du Round commercial afin de respecter son engagement précédents. La constitution d'une réserve « pour le respect des engagements du Conseil » aurait le même résultat.
- Ou bien les engagements manquants pour la Roumanie et la Bulgarie, ainsi que les couts très importants que nos fermiers devront supporter du fait de l'accord de Hong Kong (qui risquent d'ailleurs d'être dépassés si Mandelson continue à négocier comme il le fait) doivent être couverts par le cofinancement.

¹ Ce fut le cas lors de l'accord sur les modalités négocié par Pascal Lamy et Franz Fischler à Genève en Juillet 2004.

En ce qui concerne le **deuxième pilier**², une voie possible pour rétablir, du moins en partie, le budget proposé pourrait-être de prédéterminer que le développement rural aurait la priorité dans l'allocation des crédits restants à la fin de chaque année afin de respecter l'accord du Conseil sur la réforme de la PAC de Juin 2003.

En outre, afin de protéger la politique de développement rural de la Communauté, et en particulier son aspect de solidarité, il apparaît absolument nécessaire d'éliminer la possibilité d'une modulation volontaire.

En effet, elle ce type de modulation résulterait d'abord dans des réductions non-coordonnées des paiements du premier pilier en dessous du plafond établi unanimement lors du sommet de Bruxelles de 2002 et ne représenterait qu'une petite partie de la réduction apportée par la Conseil au premier pilier. En outre, considérant qu'une grande majorité de fermiers européens s'étaient opposés à l'idée même de modulation, le recours de la part de certains E.M. à une modulation volontaire additionnelle à la modulation obligatoire opposerait leurs agriculteurs au restant de leurs communautés rurales et réduirait de surcroit l'aide qu'ils en droit de s'attendre du premier pilier. Enfin, une modulation volontaire impliquerait une discrimination entre E.M. en ce qui concerne à la fois l'application du premier et du deuxième pilier. En somme, alors que la modulation volontaire semble à premier abord un pas ultérieur dans le cadre de la réforme Fischler, en particulier d'un transfert du soutien du premier au deuxième pilier, elle vise en réalité à affaiblir la PAC et à en faciliter la renationalisation à terme.

C'est pourquoi il revient au Parlement d'assurer le futur de la PAC, une de seules politiques communes. A cette fin il est primordial que le Parlement obtienne des amendements à l'accord du Conseil sur les perspectives financières, à savoir :

1. Augmenter le taux de cofinancement de l'aide au développement rural en ce qui concerne les E.M. les plus riches de façon à mettre à disposition des régions les plus pauvres, en particulier dans l'Est, des moyens financiers accrus pour leur développement rural.
2. Eliminer la « modulation volontaire » (que la Présidence a inclus dans le texte à la dernière minute après avoir totalement échoué auparavant). Si le Parlement le demandait, il pourrait s'attendre au soutien de la Commission et de la plus part des E.M.³

Au cas où le Parlement n'était pas en mesure d'abolir la modulation volontaire dans la cadre des délibérations sur les perspectives financières, il pourrait y revenir dans le cadre de la

² Idéalement, si le Parlement avait le pouvoir de le faire, il pourrait réintroduire au moins une partie des réductions budgétaires décrétées par le Conseil par rapport à la proposition de la Commission ainsi que par rapport au passé en termes réels. Toutefois, puisque la codécision ne lui permet pour l'instant d'augmenter le plafond fixé arbitrairement par le Conseil sans que celui-ci soit d'accord, le Parlement ne pourrait le faire sans proposer des réductions budgétaires correspondantes dans d'autres chapitres.

³ Lors du Conseil de Décembre Mme le Ministre Beckett aurait laissé entendre à la Commission Barroso que M. Fischler lui avait promis dans le cadre de l'accord du Conseil sur la réforme de la PAC en Juin 2003 que le R.U pouvait maintenir la modulation volontaire (que ce pays seul avait introduite auparavant) qui était supérieure à celle prévue avec la réforme. Elle aurait argumenté qu'elle avait par la suite informé Westminster que le R.U. avait pleine liberté pour toujours à cet égard. Ceci est faux. Ce que Fischler lui avait dit est que si elle acceptait la réforme, elle pouvait garder pour quelque temps le modulation volontaire préexistante au R.U. Il n'y a eu question, ni d'une augmentation de la modulation pour le R.U. et/ou d'autres jusqu'à 20% (comme inclus dans l'accord de Décembre), ni du régime en Grande Bretagne ou ailleurs après 2006. Si Fischler n'avait pas demandé au R.U. de réduire immédiatement sa modulation au niveau prévu pour la Communauté, c'est parce que le niveau établi pour cette dernière allait en croissant en partant d'un pourcentage très bas.

discussion sur les propositions d'amendement des OCM que la Commission devra faire pour y inclure la modulation volontaire en réitérant son opposition.

Une autre tactique serait pour le Parlement de refuser tout simplement de voter sur les perspectives financières aussi longtemps que le Conseil ne donne son accord d'exclure la possibilité d'une modulation volontaire.

Si rien ne va, il reste la possibilité d'étendre les règles normales de cofinancement à la modulation volontaire, ce qui découragerait tous les E.M. (voir même le R.U.) de prendre ce chemin.

Je n'ai fait ici qu'avancer quelques idées – il y en a certainement d'autres – pour encourager les membres les plus concernés du Parlement à sauver pour le développement rural les moyens qui peuvent être sauvés ainsi qu'à fin d'assurer le rôle futur de l'Union dans ce domaine essentiel de la solidarité communautaire.