

Verdir le système agroalimentaire par le biais du budget de l'UE : peut-on réorienter les subventions agricoles ?

Elsa Régnier, Nathalie Bolduc, Pierre-Marie Aubert (Iddri)

Une transition des systèmes agroalimentaires ambitieuse à travers l'Europe est nécessaire pour rester dans les limites planétaires et respecter les objectifs de décarbonation et de préservation de l'environnement portés par l'UE. Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC), qui concentre près d'un tiers du budget européen, n'ont pas permis d'être à la hauteur de ces objectifs*, nécessitant une réallocation des subventions agricoles**. Celle-ci peut prendre plusieurs formes, parmi lesquelles le verdissement de la PAC lors de sa prochaine réforme ou la création d'un nouveau fonds de « gestion environnementale des terres » qui utiliserait une partie du budget de la PAC. Ce *Décryptage* s'interroge sur la manière de rendre possibles de tels changements en examinant le processus d'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP), au cours duquel le budget global de la PAC est négocié ainsi que les plafonds maximaux pour chaque pays et chaque type de dépense. Le CFP définit également un ensemble de règles encadrant le versement de ces fonds.

* ECA (2021). Common Agricultural Policy and climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Luxembourg, European Court of Auditors.

** FAO, UNDP & UNEP (2021). *A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems*. Rome, FAO, 154 p.

MESSAGES CLÉS

Alors que les possibilités d'augmenter les recettes qui composent le budget de l'UE sont limitées, les domaines d'intervention de l'UE se multiplient (défense, industrie, migration), mettant les programmes traditionnels de l'UE – et en particulier la PAC – sous pression.

Dans ce contexte, quatre arguments sont avancés pour justifier ou remettre en cause l'importance du budget consacré à la PAC :

- il doit être maintenu pour assurer la sécurité alimentaire de l'UE et de la planète, alors que peu ou pas de références sont faites à la nécessité de relever les défis environnementaux (budget +, envi -) ;
- il doit être maintenu pour financer une transition agroécologique indispensable, sans laquelle la capacité de production des agroécosystèmes de l'UE pourrait être réduite (budget +, envi +) ;
- il doit être réduit pour créer un nouveau fonds dédié à la préservation des services écosystémiques et de la biodiversité, car la PAC ne sera

jamais à la hauteur de cette tâche (budget -, envi +) ;

- il doit être réduit car le secteur agricole utilise l'argent de la PAC de manière inefficace ; cela permettra à l'UE de financer de nouvelles priorités (budget -, envi -).

Les États membres de l'UE sont les acteurs les plus influents dans la négociation du CFP ; la modification de l'allocation budgétaire pour soutenir un système alimentaire plus durable et résilient nécessite donc un alignement suffisamment large d'États en faveur de cette option.

Cet alignement devra aller au-delà d'une tactique rhétorique, ce qui nécessite de nouveaux mécanismes liant la négociation du CFP à la conception des politiques agroalimentaires afin d'éviter qu'une fois le budget de la PAC adopté, les acteurs du secteur agricole n'aient que peu ou pas d'obligation de respecter les promesses faites, comme cela fut le cas en 2013.

1. LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EST CENTRAL POUR VERDIR LES POLITIQUES AGRICOLES EN EUROPE

1.1. Le CFP : un outil central pour la PAC non négocié par des acteurs agricoles

Une transition vers des systèmes agroalimentaires plus durables en Europe implique (i) la réorientation des subventions agricoles actuelles¹ et (ii) l'identification de nouvelles ressources financières pour réduire les risques liés aux investissements et soutenir les innovations². Or ces deux dimensions sont traitées lors des négociations du CFP : le budget européen, adopté chaque année par le Conseil et le Parlement, est tenu de respecter les règles et plafonds fixés par le CFP. Ce dernier définit les fonds alloués à la PAC pendant sept ans ainsi que le montant reçu par chaque État membre : à la différence d'autres programmes européens, l'argent de la PAC est pré-alloué. Cela incite les États membres à rendre le versement de ce fond, considéré comme dû, quasi automatique : ils minimisent les mécanismes de conditionnalité et de paiement basé sur les performances et les résultats³. Lors de l'adoption du CFP, les chefs d'État ou de gouvernement s'accordent également sur un ensemble de règles structurantes⁴, parmi lesquelles figurent la répartition de la PAC en deux piliers, la part des dépenses de la PAC consacrée à l'action climatique, la flexibilité des fonds entre les piliers ou encore les taux de cofinancement par les États membres des différentes mesures du fonds de soutien au développement rural (pilier 2)⁵.

Lors des négociations du CFP, les acteurs du secteur agroalimentaire sont représentés⁶, mais leur pouvoir tend à s'affaiblir, comme l'illustre la part du budget européen dédié à la PAC : elle est passée de près de 60 % en 1988 à 30 % aujourd'hui⁷. En effet, à la différence des décisions relatives aux politiques agricoles qui sont caractérisées par une forte insularité politique, les négociations budgétaires sont prises en charge par une pluralité d'acteurs, disposant d'une vision transversale des enjeux politiques. L'absence de revalorisation du budget alloué à la PAC lors de la révision à mi-parcours du CFP⁸ en dépit de la forte inflation qui touche l'Europe s'inscrit dans une dynamique d'affaiblissement du secteur agricole dans les discussions budgétaires qui devrait se poursuivre dans le prochain CFP.

1.2. Le budget de la PAC sous pression

Au moins trois éléments soutiennent l'hypothèse d'une diminution du budget de la PAC dans le prochain CFP. Premièrement, son budget baisse entre 2021 et 2027, passant de 53 mds d'€ à 46 mds. Or, lors de la préparation du CFP, ce sont les chiffres de la dernière année écoulée qui sont pris comme référence, soit ceux de 2027. Ainsi, même si la Commission décide de ne pas toucher au budget de la PAC, la somme proposée au début des négociations (323,2 mds d'€) sera inférieure à l'enveloppe actuelle (343,9 mds d'€ avec le plan de relance post-Covid).

BOX 1. LE PROCESSUS D'ADOPTION DU CFP

L'élaboration du CFP est réalisée par le service budgétaire de la Commission (DG BUDG). La proposition publiée par la Commission est ensuite travaillée au sein du Conseil des affaires générales (CAG), qui réunit l'ensemble des ministres des Affaires européennes des pays membres. Le CAG établit une « *negotiating box* » – une version préliminaire des conclusions du Conseil européen détaillant le contenu du CFP. Cette étape est assez longue : son bon déroulé dépend en partie de la capacité de l'État membre qui assure la présidence du Conseil à mener à bien ces négociations. Il revient en effet à la présidence du Conseil d'organiser les réunions bilatérales, de fixer l'ordre du jour, de proposer des compromis et de rédiger les versions successives de la *negotiating box*.

Ce document est ensuite repris et discuté entre les chefs d'État ou de gouvernement : il incombe au président du Conseil européen d'organiser des réunions bilatérales avec les États membres et de trouver un compromis. Le CFP doit être adopté à l'unanimité, ce qui rend ce processus particulièrement ardu. Cela nécessite souvent des accords *ad hoc* entre des États membres et la Commission et pas moins de deux Conseils européens de plusieurs jours au cours desquels les chefs d'État ou de gouvernement, le président du Conseil européen et la présidente de la Commission négocient jour et nuit¹⁹.

Les conclusions du Conseil européen sont ensuite adoptées par le Conseil, le Conseil européen n'étant pas habilité à légiférer, après que ce dernier a eu reçu l'aval du Parlement.

Deuxièmement, pour soutenir l'économie lors de la pandémie de coronavirus, l'UE a mis en place un plan de relance exceptionnel de 750 mds d'€ adossé au CFP 2021-2027. Il est composé d'emprunts contractés par l'UE et versés aux États membres sous forme de prêts et de subventions. La Commission et les États membres se sont engagés à rembourser les 338 mds d'€ accordés sous forme de subvention entre 2028 et 2058 grâce à la mise en place de nouvelles « ressources propres ». Les négociations pour mettre en place de nouvelles recettes sont difficiles : elles requièrent l'unanimité au Conseil ainsi que la ratification des parlements nationaux. Or de nombreux États rechignent à la perspective d'abandonner une partie de leur souveraineté fiscale à la Commission. Il est donc probable que cette dernière active d'autres leviers pour rembourser le plan de relance : augmenter la participation des États membres, diminuer les dépenses ou contracter un nouveau prêt. Quelle que soit la décision finalement retenue, il est probable qu'elle mette sous pression le budget européen, et donc celui de la PAC.

Le troisième élément concerne la potentielle intégration de l'Ukraine à l'UE. Cela aurait des conséquences considérables pour le budget de la PAC puisque l'Ukraine dispose d'une surface agricole de 41 millions d'hectares (à titre de comparaison, celle de la France, premier pays producteur agricole de l'UE,

est de 26,8 millions d'hectares)⁹. Si le processus d'intégration est long et ne devrait pas concerner le prochain budget de la PAC, le statut de candidat accordé à Kiev en juin 2022 signifie que le pays bénéficie désormais de l'aide de préadhésion. L'UE s'est également engagée à soutenir la reconstruction du pays grâce au plan « RebuildUkraine », intégré au budget européen. La Commission a indiqué que les besoins « dépass[ai]ent largement les moyens disponibles dans le cadre financier pluriannuel actuel »¹⁰. En l'absence de nouvelles recettes, la Commission sera contrainte de proposer une diminution des enveloppes allouées aux autres programmes.

Dans ce contexte, les bénéficiaires de la PAC vont devoir justifier la nécessité de préserver l'enveloppe versée au secteur agricole au détriment des autres politiques européennes. Les pressions budgétaires sur la PAC ne sont pas nouvelles – les Commissaires Fischler et Ciolos ont également dû défendre et justifier le budget dédié à cette politique¹¹ –, l'ampleur des menaces en revanche est sans précédent. Parallèlement, la nécessité d'utiliser différemment l'argent public afin de soutenir une véritable transition du secteur agroalimentaire est aujourd'hui vitale.

2. LA PLACE DE LA TRANSITION AGRICOLE DANS LE BUDGET EUROPÉEN

2.1. Quatre rhétoriques s'affrontent sur la politique budgétaire agricole

Plusieurs arguments ont été utilisés pour défendre le budget de la PAC ou, au contraire, l'attaquer. Ils sont regroupés en quatre familles au prisme des enjeux environnementaux dans le tableau ci-dessous.

	Budget +	Budget -
Environnement -	La rhétorique de la « sécurité alimentaire » est utilisée pour justifier à la fois l'augmentation du budget alloué à la PAC et empêcher toute forme de régulations, y compris environnementales. Cette rhétorique a notamment été utilisée dans le contexte de la guerre en Ukraine pour affaiblir les mesures environnementales adoptées lors de la dernière réforme PAC ²⁰ .	D'autres secteurs sont plus importants.
Environnement +	La PAC doit être dotée d'un budget important pour répondre aux objectifs de l'UE en matière environnementale. De plus, l'effondrement de la biodiversité ainsi que les dégradations environnementales constituent les principaux facteurs d'insécurité alimentaire. Seule une transition agroécologique ambitieuse permet à la fois de préserver l'environnement et de renforcer la résilience des systèmes agroalimentaires européens, garantissant ainsi la sécurité alimentaire du continent sur le long terme ²¹ .	Malgré ses nombreuses réformes, la PAC ne parvient pas à assurer une meilleure protection de l'environnement et à prendre part efficacement à la lutte contre le réchauffement climatique. C'est pourquoi la création d'un nouveau fonds est nécessaire pour remplir ces deux missions.

Afin de garantir le verdissement des politiques agroalimentaires européennes, les arguments « Environnement + » doivent être adoptés et défendus par des acteurs influents lors des négociations du CFP. Il est par ailleurs primordial que ces trames narratives se traduisent en mesures concrètes et contraignantes pour les États membres au sein du CFP.

2.2. Les États membres sont les principaux acteurs du CFP

Les États membres sont les acteurs les plus influents des négociations du CFP : ils sont impliqués à toutes les étapes du processus d'adoption, y compris lors de la rédaction de la proposition initiale par la Commission. S'ils considèrent que sa proposition est trop éloignée de leurs requêtes, ils n'hésitent pas à la réécrire entièrement, comme ce fut le cas en 2006. Cela pousse la Commission à publier un document intégrant au mieux les demandes des États. Ainsi, toute modification substantielle du CFP passe nécessairement par les États membres. Le verdissement des politiques agroalimentaires *via* le budget implique donc la mobilisation d'un groupe d'États disposant de leviers de négociation auprès de la Commission et des autres États membres.

Lors des négociations budgétaires, de nombreuses alliances entre États membres se font et se défont au gré des politiques discutées. La principale ligne de clivage différencie les contributeurs nets, c'est-à-dire les États qui participent davantage au budget européen qu'ils n'en bénéficient, et les bénéficiaires nets¹². Ces derniers, réunis au sein du groupe des « Amis de la cohésion », sont en faveur d'un important budget européen dont une part conséquente est allouée aux programmes historiques, à savoir la PAC et la politique de cohésion. Au contraire, les contributeurs nets s'opposent à toute augmentation de la taille du budget et privilégient les nouvelles priorités politiques. Les contributeurs nets peuvent être divisés en quatre groupes :

- les Frugaux (Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède) ont la ligne la plus dure ;
- la Finlande et l'Allemagne partagent la position des Frugaux, mais se montrent plus conciliants sur certains dossiers ;
- la France et l'Irlande sont plus nuancés quant à la taille du budget, ils défendent par ailleurs la PAC aux côtés des bénéficiaires nets au sein de l'alliance des « Amis de la PAC » dirigée par Paris ;
- en dépit de son statut de contributeur net, l'Italie appartient aux « Amis de la cohésion »¹³.

Des divergences existent également au sein du groupe des bénéficiaires nets (principalement entre les États du sud de l'Europe et ceux de l'est), ce qu'illustre la formation de coalitions parallèles comme le groupe de Visegrád ou celui des États baltes¹⁴. Par ailleurs, des alliances *ad hoc* sont forgées en amont et pendant les négociations du CFP entre différents pays sur différentes questions. Si une pluralité de facteurs (historiques, électoraux, comptables) participe à expliquer la position d'un État lors des négociations budgétaires, le taux de retour (c'est-à-dire la différence entre l'argent versé au budget et celui perçu) demeure un élément central.

Dans cette perspective, les changements budgétaires qu'implique le verdissement du système agroalimentaire créent des « gagnants » et des « perdants » : il est nécessaire de les prendre en compte et de penser aux leviers de négociations possibles dans ce contexte – le CFP devant être adopté par les chefs d'État ou de gouvernement à l'unanimité.

La centralité des États membres dans ce processus est également liée à la structure des recettes du budget européen : celui-ci dépend de façon croissante des contributions nationales (calculées à partir de leur revenu national brut), qui représentent désormais près de 70 % des recettes de l'UE¹⁵. Cela renforce la rigidité de la position des États membres qui adoptent une logique du « juste retour » (recevoir autant d'argent que possible au vu de sa contribution). L'introduction de nouvelles ressources propres qui ne dépendraient pas de contributions étatiques est souvent présentée comme un moyen de renforcer le pouvoir de la Commission ; cela repose sur l'hypothèse que les États membres seraient moins intransigeants si « leur » argent n'était pas directement en jeu.

Introduire de nouvelles ressources propres afin de sortir de la logique du « juste retour » est une ancienne idée, portée principalement par la Commission et le Parlement. Jusqu'à présent, elle s'est systématiquement heurtée à la résistance des États membres, peu enclins à laisser la Commission gagner en indépendance fiscale. Cependant, ces derniers ont accepté que le remboursement du plan de relance soit financé par de nouvelles ressources. En décembre 2021, la Commission a proposé trois nouvelles sources de revenus basées sur les quotas d'émissions, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une part des bénéfices résiduels des multinationales¹⁶. En outre, elle a présenté dans la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027 une nouvelle proposition de taxe basée sur les bénéfices réalisées par les entreprises. Le montant que ces nouvelles ressources généreront est encore inconnu à ce jour ; elles devraient au mieux permettre de rembourser les emprunts contractés par l'UE dans le cadre du plan de relance. Il est donc peu probable que l'UE parvienne à s'émanciper de la logique du « juste retour » lors des prochaines discussions budgétaires.

La Commission doit publier sa proposition pour le CFP post-2027 au plus tard le 1^{er} juillet 2025. Le travail de négociation commencera en amont, dès que la nouvelle Commission et le nouveau Parlement auront pris leur fonction, lors du second semestre de l'année 2024. Nous n'avons donc pas encore d'indication sur les acteurs qui négocieront le prochain CFP – et ce, y compris au niveau des États membres – ni sur la façon dont ils prendront en charge les questions environnementales. Toutefois, si l'adoption d'une ligne pro-environnementale par les États membres et la Commission est un premier pas dans la bonne direction, elle n'est pas suffisante.

En 2011, ceux qui souhaitaient maintenir le budget de la PAC se sont alliés aux acteurs progressistes qui réclamaient une meilleure intégration des préoccupations environnementales autour du concept de « l'argent public pour des biens publics ». La réforme adoptée en 2013 n'a pourtant pas mené aux transformations espérées¹⁷. Pour Allan Matthews, cela s'explique par l'absence de menace sur le budget de la PAC une fois le CFP adopté. Lorsque la PAC fut négociée, « les groupes d'agriculteurs, les États membres et les députés européens favorables au statu quo pouvaient affaiblir l'ambition des propositions sans avoir à craindre que cela n'entraîne une nouvelle réduction du budget de la PAC »¹⁸. En effet, la menace d'une baisse budgétaire peut être un levier efficace lors des négociations sur les politiques agricoles seulement si elle est accompagnée de mesures concrètes permettant d'assurer un niveau de responsabilité suffisant. Une autre option serait d'inverser le calendrier et de négocier le contenu de la PAC avant l'adoption du CFP – ce qui ne s'est encore jamais produit. Il sera dans tous les cas essentiel non seulement de faire en sorte que l'objectif de réaffectation des subventions agricoles soit soutenu par des acteurs clés, mais aussi de créer un niveau de responsabilité suffisant pour garantir que le budget alloué à la PAC ou à un autre fonds favorise effectivement la transition agroécologique.

RÉFÉRENCES

- 1 FAO, UNDP & UNEP (2021). *A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems*. Rome, FAO, 154 p & Scown M.W., Brady M.V. & Nicholas K.A. (2020). Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth*, 3 (2), 237-250.
- 2 Havemann T., Baumann K. & Werneck F. (2022). *Financing the transition to regenerative agriculture in the European Union*. CLARMONDIAL.
- 3 Matthews, A. (2018). “Rethinking EU budget spending on agriculture in the next MFF”. *Cap Reform*. <http://capreform.eu/rethinking-eu-budget-spending-on-agriculture-in-the-next-mff/>.
- 4 Ces règles devraient normalement être négociées par le Parlement et le Conseil – voir Crowe, R. (2016). “The European Council and the Multiannual Financial Framework”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*: 69-92.
- 5 European Council (2020). “Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions”. <https://www.consilium.europa.eu/media/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- 6 Feindt, P.H., Grohmann, P., Häger, A. (2022). “The CAP post-2020 reform and the EU budget process”. In *EU Policymaking at a Crossroads: Negotiating the 2021-2027 Budget*, édité par Sybille Münch et Hubert Heinelt, 96-123. New horizons in european politics series. Northampton: Edward Elgar Publishing p.113.
- 7 European Commission. Directorate General for the Budget (2021). “The Evolving Nature of the EU Budget”. EU budget policy brief. Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/216223>.
- 8 European Commission. (2023). “EU budget: Commission proposes to reinforce long-term EU budget to face most urgent challenges”. Press release. Brussels. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/en/345>.
- 9 Lorenzen, Hannes, et Hans Wetzels. (2023). “Ukraine Joining the EU – An Elephant in the Room”. *Arc2020*. <https://www.arc2020.eu/ukraine-joining-the-eu-an-elephant-in-the-room/>.
- 10 European Commission. (2022). “Ukraine: Commission presents plans for the Union’s immediate response to address Ukraine’s financing gap and the longer-term reconstruction”. Press release. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3121.
- 11 Swinnen, J. (2015). “The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: Introduction and key conclusions”. In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, 1-30. London: Rowan & Littlefield.
- 12 Drachenberg, R., Vrijhoeven, M. (2021). “The Role of the European Council in Negotiating the 2021-27 MFF: Continuity and Change in the Politics of the EU’s Latest Seven Year Financial Settlement”. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- 13 Bayer, Lili. (2019). “The EU’s budget tribes explained”. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>.
- 14 Drachenberg, R., Vrijhoeven, M. (2021). “The Role of the European Council in Negotiating the 2021-27 MFF”. *Op. cit.*
- 15 Schratzenstaller, M. (2014). “Reform options for the EU’s system of own resources”. *Revue de l’OFCE* 1 (132): 327-55; D’Alfonso, A. (2021). “Own resources of the European Union. Reforming the EU’s financing system”. Briefing. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- 16 European Commission (2021). “The Commission proposes the next generation of EU own resources”. Press release. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/ip_21_7025.
- 17 Swinnen, J. F. éd. (2015). *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*. London: Rowan & Littlefield.
- 18 Matthews, A. (2015). “The Multi-Annual Financial Framework and the 2013 CAP Reform”. In *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, edited by Johan Swinnen, 169-89. London: Rowan & Littlefield, p. 178.
- 19 Becker, P. (2022). “The negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021-2027: what happened when with what result?”. In *EU policymaking at a crossroads: negotiating the 2021-2027 budget*, édité par Sybille Münch et Hubert Heinelt, 30-54. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- 20 European Commission (2022). *Regulation (EU) 2022/1317*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1317>.
- 21 European Commission (2023). “Drivers of food security”. Commission Staff Working Document.
- 22 European Commission (2022). *Regulation (EU) 2022/1317*. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1317>.
- 23 European Commission (2023). “Drivers of food security”. Commission Staff Working Document.

Citation : Régnier, E., Bolduc N., Aubert P.-M. (Iddri)
Verdir le système agroalimentaire par le biais du budget de l'UE : peut-on réorienter les subventions agricoles ? (2023). *Décryptage* n°05/23.

Ce travail a bénéficié d'un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

elsa.regnier@sciencespo.fr
nathalie.bolduc@iddri.org
pierremarie.aubert@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
@IDDRI_THINKTANK