

Les paiements contra-cycliques : une fausse bonne idée

Dans le cadre du Groupe PAC de l'Académie de l'Agriculture de France, nombreux sont mes collègues qui insistent sur la nécessité de remplacer les aides directes découplées instaurées par la Politique Agricole Commune (PAC) par des paiements contra-cycliques, en droite ligne de ce qui est en train d'être décidé de l'autre côté de l'Atlantique. Ils avancent des arguments sérieux, qu'il convient de connaître et d'évaluer sur base de leurs propres mérites, comme disent si bien nos amis anglais.

Pour rappel, qu'il pleuve ou qu'il vente, que les prix de marchés soient bas ou élevés, qu'une production agricole ait été obtenue ou pas, les agriculteurs titulaires de « Droits de paiements Uniques » (DPU) reçoivent chaque année un chèque de l'Union Européenne pour autant qu'ils aient respectés un certain nombre de règles liées principalement au respect de l'environnement et du bien-être des animaux¹.

Ces aides seraient excessives, les années où les prix de marché sont rémunérateurs comme cela a été le cas pour les céréales lors des campagnes de commercialisation 2011/2012 et 2012/2013. Elles représenteraient un gaspillage inutile d'argent public alors que les différentes Administrations sont en train de faire des coupes, parfois sombres, dans de nombreux budgets. Par contre, quand les prix ne couvrent pas les coûts de production (cas du lait par exemple lors de ces mêmes deux campagnes), elles sont clairement insuffisantes pour « assurer un revenu équitable au producteur », qui est encore un des objectifs affichés de la PAC.

La solution serait donc des paiements contra-cycliques, qui permettraient de faire des économies les bonnes années pour pouvoir aider d'une manière efficace les secteurs qui en ont vraiment besoins quand faire ce doit.

Exprimer comme cela (économies budgétaires, efficacité et effectivité de la dépense publique), l'affaire semble jugée. On ne comprends pas pourquoi ces bureaucrates de Bruxelles ne se rendent pas à l'évidence.

Et pourtant il s'agit, à mon avis, d'une « idée fausse », d'une « illusion » pour reprendre les termes du livre de Joseph Klatzmann de 1972, et ce pour les raisons suivantes :

- Elle n'est pas conforme aux règles budgétaires de l'Union Européenne.
- Une majorité nette des Etats membres ne veut pas introduire une dérogation pour l'agriculture.
- Même si cela était possible, ce ne serait pas convenable car nous pénaliserions les autres agriculteurs du monde et, en premier lieu, ceux des pays en développement.

¹ Pour en savoir plus, voir l'Unité Didactique 12 (réforme Fischler) de min cours sur la PAC (<http://tomasmarciaazcarate.com/fr/contenu/universite/contenu-du-cours-syllabus/50-ud12-fischler/file>) et l'Unité Didactique 15 sur la réforme Ciolos (<http://tomasmarciaazcarate.com/fr/contenu/universite/contenu-du-cours-syllabus/53-ud15-lavenir-de-la-pac-post-2013>)

L'annualité budgétaire

La règle d'or du processus budgétaire européen est celle de l'annualité. Les économies générées par des dépenses non effectuées en temps utile reviennent au budget communautaire et sont, chaque année, reversées aux Etats membres en fonction de leurs contributions au budget. Les économies qui seraient faites l'année n avec des paiements contra-cycliques, retourneraient aux Etats membres. L'argent ne serait néanmoins pas disponible une des années suivantes pour faire face aux besoins.

Il faudrait donc changer les règles budgétaires que l'Union s'est données at qu'elle vient juste de confirmer dans le cadre de la programmation budgétaire 2014-2020.

L'absence de volonté politique

Una large majorité des Etats membres, l'Allemagne en tête (et si l'Allemagne ne le veut pas, est-ce que la France le veut ?), ne veut pas entendre parler de remettre en question le principe de l'annualité budgétaire et ce pour de très bonnes raisons.

Les paiements contra-cycliques introduirait une grande incertitude sur le niveau de la dépense communautaire. Les aides directes aux agriculteurs représentent une partie considérable du budget européen (278 Milliards d'Euro sur 908 milliards, avec les dépenses de marché, pour la période 2014-2020). Ce chapitre budgétaire ferait varier considérablement la dimension totale du budget européen, c'est-à-dire les contributions annuelles des Etats membres, et ca nos budgétaires ne veulent pas en entendre parler.

A petite échelle, la Commission a essayé de contourner ce problème avec sa proposition de fonds de gestion de crise faite dans le contexte de ses propositions pour la PAC post 2013. Il s'agissait de prévoir un fonds annuel de 500 millions d'Euros, hors budget pour les 7 années des perspectives financières, c'est-à-dire sans annualité budgétaire. Les fonds non dépensés la première année, si par bonheur aucune crise grave de marché ne se produisait, venaient augmenter les fonds disponibles de la deuxième et ainsi de suite jusqu'à un maximum de 3.5 milliards.

La justification était claire : les crises de marché qui par définition sont imprévisibles dans un cadre budgétaire fixé 9 ans à l'avance. Les montants étaient réduits : 500 millions par an. Malgré cela, la proposition ne fut pas retenu par les Chefs d'Etats et de Gouvernements dans le cadre de leur accord budgétaire.

Une proposition non convenable

Faisons abstraction maintenant du fait que la proposition n'est pas compatible avec les règles budgétaires actuelles et qu'il n'y a aucune volonté politique forte de changer la donne. La question qui se pose alors est de savoir si les avantages de la proposition dépassent ses inconvénients.

Comment fonctionnerait dans la pratique un paiement contra-cyclique? Les prix agricoles communautaires sont aujourd'hui en lien étroit avec les prix mondiaux. C'est la cas, sans aucun doute, des prix des céréales et du lait, les deux productions par excellence pour lesquelles de tels paiements ont été proposés.

Si le prix mondial s'effondre, le prix communautaires suit. S'il tombe en dessous d'un certain niveau qui serait en lien avec une espèce de coût de production moyen, le mécanisme se déclencherait pour stabiliser le revenu.

On rentrerait dans une dynamique, une fois atteint le prix de déclenchement, qui permettrait aux producteurs communautaires de vendre au prix de marché, quel qu'il soit, puisqu'ils savent que le budget communautaire va venir à la rescousse.

Si les prix sont bas, c'est qu'il ya a abondance d'offre. La solution pour dégager le marché est d'augmenter les exportations. Le paiement contra-cyclique se transforme alors automatiquement en une restitution à l'exportation. Nous stabiliserions notre marché en exportant notre instabilité vers le marché des autres. Qui en serait victime ? En premier lieu les producteurs agricoles des pays qui ne disposent pas des fonds publics nécessaires pour résister une telle concurrence déloyale, c'est-à-dire les agriculteurs exportateurs des pays en développement et les agriculteurs des pays importateurs.

Le résultat des courses serait un retour à la vieille PAC, avec des exportations subventionnées. Est-ce bien ce que nous voulons vraiment ?

Remarquez que, à l'heure d'aborder l'opportunité politique de l'instrument, je n'ai pas encore parlé de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de nos engagements internationaux. Il est clair qu'une telle politique est incompatible avec aussi bien l'une que les autres. Mais telle n'est pas la question : **même si nous pouvions, nous ne devrions pas cheminer sur ce sentier.**