



LE FINANCEMENT DE LA PAC

Le financement de la politique agricole commune a traditionnellement été assuré par un seul fonds, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui a été remplacé le 1^{er} janvier 2007 par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

BASE JURIDIQUE

Article 40, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);

Règlement (UE) n° 1306/2013 et règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 (JO L 347 du 20.12.2013).

L'ÉVOLUTION DU CADRE FINANCIER AGRICOLE

Créée en janvier 1962, la politique agricole commune (PAC) s'articulait alors autour du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En 1964, ce Fonds a été scindé en deux sections, à savoir la section «Garantie» et la section «Orientation», qui étaient régies par des règles différentes.

- La section «Garantie», de loin la plus importante, avait pour objet le financement des dépenses découlant de l'application de la politique des marchés et des prix. Celles-ci sont caractérisées par leur imprévisibilité et, en conséquence, font l'objet d'adaptations visant à ajuster les prévisions de crédits aux besoins réels, au moyen de budgets rectificatifs. En règle générale, le FEOGA-Garantie finançait intégralement les mesures d'intervention sur les marchés.
- La section «Orientation» concourait au financement des opérations de la politique structurelle et du développement des zones rurales. Contrairement au FEOGA-Garantie, le FEOGA-Orientation était fondé sur le principe du cofinancement.

Depuis 1988, pour freiner l'augmentation des dépenses, les crédits de la PAC sont soumis à une stricte discipline budgétaire par l'instauration d'une ligne directrice agricole à caractère pluriannuel (décision 88/377/CEE, complétée par l'accord interinstitutionnel du 22 juin 1988, dans le cadre du paquet «Delors I») (voir fiche [1.4.3](#)).

Au lendemain du traité de Maastricht et du Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992), le cadre financier a été remanié (paquet «Delors II»). L'accord interinstitutionnel de 1988 a fait place à un nouvel accord de discipline budgétaire pour la période 1993-1999 (JO C 331 du 7.12.1993). La décision 88/377/CEE a été



suppléée par la décision 94/729/CE (JO L 293 du 12.11.1994), qui a confirmé le principe selon lequel la discipline financière s'appliquait à l'ensemble des politiques communes. L'Agenda 2000 (voir fiche [3.2.3](#)) a repris la ligne directrice agricole dans les perspectives financières 2000-2006 (JO C 172 du 18.6.1999). Dans le même temps, les modalités de financement de la PAC ont été fixées par le nouveau règlement (CE) n° 1258/1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 103).

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 a été approuvé en 2006 (JO C 139 du 14.6.2006) (voir fiche [1.4.3](#)). Sa rubrique 2, «Conservation et gestion des ressources naturelles», comprenait le budget agricole et rural, l'environnement et la pêche (413 milliards d'euros en prix courants, soit 42,3 % des crédits d'engagement globaux pour l'UE-27). La révision du financement de la PAC s'est également invitée dans les débats préparatoires sur les perspectives 2007-2013.

- Le règlement (CE) n° 1290/2005 (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1) a scindé le FEOGA en deux fonds distincts, à savoir le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Le FEAGA finance ou, quelquefois, cofinance avec les États membres les dépenses de l'organisation commune de marché (OCM) (voir fiche [3.2.4](#)), les soutiens directs aux exploitations (voir fiche [3.2.5](#)), la contribution de l'Union aux actions d'information et de promotion des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers, ainsi que diverses dépenses ponctuelles de l'Union, telles que les actions vétérinaires et la collecte et l'utilisation de ressources génétiques.
- Le règlement (CE) n° 1290/2005 a été accompagné du règlement (CE) n° 1698/2005 (JO L 277 du 21.10.2005) relatif au soutien au développement rural par le Feader, en raison des spécificités financières et de programmation du deuxième pilier de la PAC (voir fiche [3.2.6](#)). Le Feader cofinance l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, les mesures agroenvironnementales, l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification de l'économie rurale, ainsi que la constitution de capacités locales (initiative Leader) (voir fiche [3.2.6](#)).

La section «Garantie» avait toujours figuré parmi les dépenses obligatoires (DO) du budget communautaire, découlant directement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci. D'un autre côté, l'intégralité des dépenses du FEOGA-Orientation étaient classées comme non obligatoires (DNO). Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (voir fiche [3.2.1](#)), le Conseil, première branche de l'autorité budgétaire de l'Union, avait traditionnellement le dernier mot sur les DO dans la procédure d'élaboration du budget annuel. En revanche, le Parlement européen détenait le pouvoir de décision sur les DNO dans la limite d'un seuil maximal d'augmentation calculé par la Commission sur la base de paramètres économiques. Le nouveau traité FUE (voir fiche [3.2.1](#)) a supprimé cette distinction et, désormais, les deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) décident conjointement de l'ensemble des dépenses agricoles.

En ce qui concerne la période 2014-2020, le Parlement européen a approuvé, le 19 novembre 2013 [résolutions [P7_TA\(2013\)0455](#) et [P7_TA\(2013\)0456](#), JO C 436 du 24.11.2016], le règlement sur le nouveau cadre financier pluriannuel [règlement (UE,



Euratom) n° 1311/2013, JO L 347 du 20.12.2013] ainsi que l'accord interinstitutionnel sur la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013). D'ailleurs, la réforme de 2013 a abrogé les règlements (CE) n° 1290/2005 et n° 1698/2005, qui ont été remplacés par le règlement (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, et par le règlement (UE) n° 1305/2013, relatif au soutien au développement rural par le Feader (JO L 347 du 20.12.2013).

Le nouveau cadre financier pluriannuel fixe un budget total pour la rubrique «Conservation et gestion des ressources naturelles» (PAC incluse) de 373,17 milliards d'euros aux prix de 2011, soit 38,9 % des crédits d'engagement globaux pour l'UE-28. La régulation des marchés agricoles et les paiements directs représentent 28,9 % des engagements totaux prévus (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, ligne B). Par ailleurs, les mesures de développement rural représentent 8,8 % de cette somme (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, ligne C). Ainsi, le budget agro-rural prévu pour l'année 2020 est de 49 milliards d'euros, soit 34,9 % du total, ce qui correspond à un pourcentage inférieur à celui attribué à la PAC au début des perspectives financières (40,5 % en 2014) (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, ligne D).

Le cadre financier pluriannuel concernant l'agriculture a été modifié en 2015, à la suite des transferts entre les deux piliers de la PAC décidés par les États membres [règlement d'exécution (UE) n° 2015/141 (JO L 24 du 30.1.2015)]. Le tableau ci-dessous montre le poids financier définitif de l'OCM, des paiements directs et du développement rural au sein de la PAC.

BUDGET DE LA PAC 2014-2020 (UE-28)	Total 2014-2020 (milliards d'euros à prix courants)	% PAC
MESURES SUR LES MARCHÉS (OCM)	19,002	
a) Recettes affectées	(4,704)	
b) Réserve de crise	+3,155	
A) TOTAL OCM [a) + b)]	17,453	4,3 %
PAIEMENTS DIRECTS (PD)	298,438	
c) Transferts en faveur du pilier 2	(7,369)	
d) Transferts en faveur des PD	+ 3,359	
e) BILAN NET DES TRANSFERTS [c) + d)]	(4,010)	
f) Réserve de crise	(3,155)	
B) TOTAL PD [e) + f)]	291,273	71,3 %
TOTAL PILIER 1 [A) + B)]	308,726	75,6 %
MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL (DR)	95,577	
g) Bilan net en faveur du pilier 2	+ 4,010	
C) TOTAL PILIER 2 (DR)	99,587	24,4 %
TOTAL PAC 2014-2020 [A) + b) + C)]	408,313	100 %

La Commission a lancé une révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 en 2016 [[COM\(2016\)0605](#)]. Les négociations agricoles du règlement dit «omnibus» se sont terminées en octobre 2017. Même si les montants de la PAC n'ont pas été affectés, cette révision a inclus quelques remaniements des actes



de base agricoles de 2013 [règlement (UE) n° 2393/2017, JO L 350 du 29.12.2017] (voir fiche [3.2.9](#)).

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES AGRICOLES ET RURALES

A. Aperçu

Le budget de l'Union pour 2019 prévoit au total 161,7 milliards d'euros de crédits d'engagement. Les paiements directs représentent 25 % des crédits (40,5 milliards d'euros), les mesures de développement rural, 9,1 % (14,7 milliards d'euros), et les autres dépenses, 3,2%. Au total, la PAC représente, en 2019, 36,1 % du budget de l'Union (58,4 milliards d'euros).

La part des dépenses agricoles dans le budget de l'Union européenne décroît continuellement depuis plusieurs années. Alors que la PAC représentait 66 % du budget de l'Union au début des années 80, elle ne compte que pour 37,8 % pour la période 2014-2020 (voir fiche [3.2.10](#), tableau I, ligne D). Depuis 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC et de la flambée des aides directes, les dépenses agricoles sont restées stables en termes réels, exception faite des années 1996 et 1997 (en raison de la crise de la «vache folle» et de l'adhésion de trois nouveaux États membres). Le coût budgétaire de la PAC rapporté au revenu national brut (RNB) de l'Union a donc diminué, de 0,54 % en 1990 à 0,34 % prévu pour 2020 (voir fiche [3.2.10](#), tableau I).

B. Répartition des dépenses par catégorie et par secteur

Les dépenses du premier pilier (44,7 milliards d'euros selon le dernier rapport financier publié pour l'année 2017) sont composées à hauteur de 92,8 % d'aides directes allouées aux agriculteurs (41,5 milliards d'euros) (voir fiche [3.2.10](#), tableau V, colonne 1 — a et b). L'augmentation très importante des aides directes depuis 1992 a pour contrepartie une diminution parallèle des autres dépenses du FEOGA-Garantie/FEAGA: les subventions à l'exportation ont disparu en 2017 et les autres interventions sur les marchés (stockage, fonds de restructuration de l'industrie du sucre, actions de promotion et d'information, mesures vétérinaires et phytosanitaires) ne s'élèvent plus qu'à 3,1 milliards (6,9 % du total) (voir fiche [3.2.4](#), tableau 1).

C. Répartition par pays et par types d'exploitations

Comme le montre le tableau V, pour l'exercice budgétaire 2017 (voir fiche [3.2.10](#)), la France est la première bénéficiaire de la PAC (17,5 %), suivie par l'Espagne (11,4 %), l'Allemagne (10,8 %) et l'Italie (9,4 %). Cependant, en ce qui concerne le Feader, la France et la Roumanie arrivent en tête des bénéficiaires (15,8 % et 14,1 % respectivement des paiements effectifs en 2017), suivies par l'Allemagne (8,6 %) et l'Italie (7,1 %). Il faut signaler le peu d'influence des nouveaux États membres (UE-13) sur le FEAGA (22,3 % en 2017). En revanche, ces pays reçoivent déjà une partie notable du Feader (33,7 %) en application de la priorité accordée à la modernisation des structures agricoles et au développement des zones rurales.

Le tableau V, colonne 2 (voir fiche [3.2.10](#)), illustre aussi la répartition inégale des aides directes de la PAC au niveau des exploitations: 78,8 % des bénéficiaires de la PAC de l'UE-28 ont reçu en 2016 moins de 5 000 euros annuels, avec un montant total



équivalant à 15,6 % du total des aides directes payées par le FEAGA. En revanche, un pourcentage minime des exploitations (121 713 sur un total de 6,7 millions, soit 1,81 %) reçoit plus de 50 000 euros, avec un montant total qui équivaut à 12,57 milliards d'euros (14,57 % du total des aides directes payées en 2016). Les pays présentant un pourcentage plus important de grosses exploitations (ou sociétés) bénéficiaires de la PAC sont le Danemark, la France, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Cette situation pose des problèmes de légitimité des aides au regard des principes appliqués à l'ensemble des citoyens (progressivité fiscale, lutte contre les inégalités).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Les accords interinstitutionnels de 1988, de 1993, de 1999 et de 2006 ont permis au Parlement européen de peser davantage sur les dépenses obligatoires. Les longues négociations sur le règlement relatif au cadre financier pour la période 2014-2020 ont débouché sur un accord politique fin juin 2013, qui a été adopté par les deux branches de l'autorité budgétaire en novembre 2013. Jouant de l'influence que lui conférait la nécessaire approbation de son Assemblée plénière, le Parlement a pu modifier l'accord de principe du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Parmi les changements obtenus, on peut citer une flexibilité accrue de la gestion des rubriques, le renforcement de l'unité du budget, le déploiement immédiat par les États des crédits restant à verser au titre du budget 2013 ou l'amélioration des crédits alloués à la rubrique 1 (compétitivité) [résolutions [P7_TA\(2013\)0455](#) et [P7_TA\(2013\)0456](#)]. Pour sa part, la commission de l'agriculture et du développement rural a amélioré quelques aspects financiers de la nouvelle PAC, à la suite des derniers trilogues qui ont eu lieu en septembre 2013. Ces changements lui ont permis de donner son feu vert à l'ensemble des textes réglementaires le 20 novembre 2013 [résolutions [P7_TA\(2013\)0490](#) à [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436 du 24.11.2013]. Les cinq nouveaux règlements ont été publiés le 20 décembre 2013 (JO L 347 du 20.12.2013). La proposition de cadre financier pluriannuel pour l'après 2020 a été présentée le 2 mai 2018 (voir fiche [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

