



**CONTRIBUTION A LA CONSULTATION RELATIVE AU LIVRE VERT
INITIATIVE EUROPEENNE EN MATIERE DE TRANSPARENCE**

Chapitre 3

L'Initiative européenne en matière de transparence porte notamment sur la divulgation de l'identité des bénéficiaires des aides communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée. Elle est donc une étape essentielle dans l'évolution de la Politique agricole commune (PAC), qui représente encore près de la moitié du budget européen et implique un nombre de bénéficiaires en forte croissance, suite à l'élargissement de l'Union en 2004.

Accroître la légitimité de la PAC et rétablir une confiance vacillante sont impossibles dans une Europe qui resterait opaque. Ce besoin de transparence est si fort qu'il est reconnu par les bénéficiaires des subventions. Ainsi le président de la FNSEA (premier syndicat agricole français) s'est prononcé pour une "transparence totale".¹ De même, les responsables nationaux et départementaux de la Confédération paysanne (deuxième syndicat agricole français) ont publié le montant détaillé des subventions agricoles reçu par chacun d'eux.² L'Initiative permettra de dépasser ces bonnes intentions et ces informations parcellaires.

Source de légitimité, la transparence contribue à l'amélioration des politiques publiques. Identifier de façon systématique les bénéficiaires des subventions si complexes de la PAC est indispensable pour avoir une connaissance exacte du tissu agricole. Celle-ci est nécessaire pour mener, lors du réexamen du budget européen en 2008-2009, une réforme de la PAC qui respecte les exigences de l'efficacité comme celles des dimensions sociale, territoriale et environnementale. C'est dans cet esprit que, depuis plus d'un an, le GEM mène son programme de recherche intitulé "Efficacité, équité et transparence de la PAC".³

Un tel travail est d'autant plus important que les statistiques disponibles sont loin de capturer toutes les distorsions créées par la PAC. En France par exemple, la politique des structures régule, au niveau de chaque département, l'arrivée de nouveaux agriculteurs ainsi que les ventes et achats de terres agricoles. Non seulement cette politique favorise indûment certains intérêts particuliers, mais elle incite aussi à des montages légaux complexes visant à contourner les réglementations rurales. Comme les statistiques officielles ne prennent pas en compte ces aspects, elles donnent une image faussée de l'agriculture française, notamment de ce paramètre essentiel de l'efficacité qu'est la taille réelle des exploitations agricoles.

L'absence d'une approche européenne quant au caractère confidentiel des subventions maintiendrait des situations de transparence hétérogènes, y compris au sein d'un même Etat membre.⁴ Par exemple, le Ministère de l'agriculture et de la pêche a donné les noms des 20 principaux bénéficiaires des primes végétales et animales de l'année 2004. Cette information discriminatoire rend une communication exhaustive juridiquement inéluctable. Pourtant, les autorités se refusent à toute

¹ Le Parisien, 4 novembre 2005.

² Confédération paysanne, *Les vérités sur les aides à l'agriculture*, Dossiers de presse 13 octobre et 2 novembre 2005.

³ Les brèves politiques suivantes sont disponibles, en français et en anglais, sur le site web du GEM : *La Politique agricole commune : le moment de vérité en France?* (7 novembre 2005), *Les subventions à l'exportation : une espèce en voie de disparition* (19 décembre 2005), *Une irrigation copieusement arrosée d'euros* (9 janvier 2006) ainsi qu'une étude plus détaillée de la distribution des subventions agricoles en France, *Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France* (10 novembre 2005).

⁴ Cf. le site internet www.farmsubsidy.org.

nouvelle communication bien que la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA⁵) ait estimé que *“lorsqu'il s'agit d'aides versées pour l'exercice d'une activité économique et culturelle ou encore pour améliorer l'état de l'environnement, indépendamment de la situation personnelle d'une personne physique, [...] le nom des bénéficiaires de ces aides, que ce soient des personnes physiques ou des personnes morales, n'est pas couvert par le secret de la vie privée, ni par le secret des affaires. Il en va de même du montant de l'aide perçue sous réserve que la révélation de ce montant ne permette d'en déduire une information couverte par le secret en matière industrielle et commerciale telle que le montant du chiffre d'affaire ou celui d'un investissement. La [CADA] relève que les aides distribuées [...] sont des aides à l'exploitation dont le montant n'est pas déterminé par la situation personnelle du bénéficiaire. [...] La liste des bénéficiaires de ces aides assortie de l'indication des montants globaux perçus par chaque bénéficiaire est, à ce titre, communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978”*.⁶

Le Ministère de l'agriculture et de la pêche justifie son opposition à plus de transparence par l'absence d'une base de donnée centralisant, par exploitation, les montants versés par plusieurs Agences de paiement au titre des différentes mesures de la PAC. Il met en avant le coût de la mise en place d'une telle base de données. Cet argument est difficilement recevable. Le versement des droits à paiement unique (DPU) sera assuré, à partir de décembre 2006, par une Agence unique de paiement. La création de cette dernière s'inscrit dans un processus de regroupement des Agences en charge du paiement des aides du premier pilier de la PAC. Quant à celles du second pilier (mesures de développement rural), le Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA) sera, à compter de l'année prochaine, le seul responsable de leur paiement en France. Enfin, il faut souligner qu'un unique organisme assurera la gestion et le paiement de l'ensemble des mesures mises en œuvre au titre de la PAC (premier et second piliers) au plus tard le 1^{er} janvier 2013.⁷

Il est essentiel que les Etats membres publient sous une forme identique les montants versés, par exploitation, de toutes les mesures faisant l'objet d'une gestion partagée (premier et second piliers de la PAC). Cette obligation devra être étendue aux subventions nationales pour garantir une saine concurrence sur les marchés agricoles européens. Ces informations devront permettre d'identifier les personnes physiques et morales pour assurer la meilleure connaissance possible des structures agricoles actuelles. De plus, la localisation de ces dernières apparaît essentielle dans la mise en œuvre d'une politique de développement rural appropriée. Enfin, toutes ces informations devraient être accessibles à tout citoyen au travers d'un portail Internet unique avalisé par la Commission et les Etats membres.

Efficienc e économique, légitimité des politiques publiques, justice sociale, développement durable, harmonie territoriale, tout milite pour la plus grande transparence possible dans la gestion des subventions agricoles. C'est à cette condition qu'un diagnostic et une réforme appropriés pourront être menés lors du réexamen des dépenses et des recettes du budget européen de 2008-2009.

Pierre Boulanger et Patrick Messerlin

Pierre Boulanger est assistant de recherche au GEM, en charge du programme “Efficienc e, équité et transparence de la PAC”. Patrick Messerlin est directeur du GEM et professeur à Sciences Po.

⁵ La CADA, autorité administrative française, est en charge d'émettre des opinions quant au caractère communicable ou non de documents administratifs. Elle n'est toutefois pas une juridiction.

⁶ CADA, avis n°20055081-FP du 19 janvier 2006.

⁷ Cf. *Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole*, article 95.