

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0009/2007

26.1.2007

DEUXIEME RAPPORT

sur la proposition de règlement du Conseil fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005
(COM(2006)0241 – C6-0235/2006 – 2006/0083(CNS))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: Lutz Goepel

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	6
RENOI EN COMMISSION.....	12

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Conseil concernant fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005 (COM(2006)0241 – C6-0235/2006 – 2006/0083(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2006)0241)¹,
 - vu l'article 37 du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0235/2006),
 - vu l'article 51 et l'article 52, paragraphe 3, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural et l'avis de la commission des budgets (A6-0315/2006),
 - vu le deuxième rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural et l'avis de la commission des budgets (A6-0009/2007),
1. rejette la proposition de la Commission;
 2. invite la Commission à retirer sa proposition;
 3. demande à la Commission, au cas où elle ne retirerait pas sa proposition, de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle cette proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

¹ Non encore publiée au JO.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Procédure au Parlement européen

La proposition de la Commission relative à la modulation facultative a été rejetée par la commission de l'agriculture, avec 3 voix contre le rejet, et par la commission des budgets à l'unanimité.

La proposition a ensuite également été rejetée par l'assemblée plénière, le 14 novembre 2006, par 559 voix contre 64 (et 16 abstentions), soit par une majorité écrasante. La Commission n'a pas retiré sa proposition.

Au sein du Conseil, la tendance est forte de vouloir modifier la proposition de la Commission de sorte que la modulation facultative et la modulation obligatoire soient alors si éloignées l'une de l'autre qu'une intégration de la modulation facultative à la modulation obligatoire après 2008 deviendrait extrêmement difficile.

Les débats en commissions et en plénière ont montré qu'au-delà des clivages des partis, il existe jusqu'à présent un fort consensus pour garantir un financement suffisant au deuxième pilier de la politique agricole. Selon l'avis général, Tous s'accordent pour déplorer le sous-financement actuel de ce pilier, qui trouve son origine dans la décision du Conseil de décembre 2005 sur les perspectives financières 2007-2013.

Au cours du débat, les principaux arguments invoqués pour rejeter la modulation facultative ont été les suivants:

- l'absence d'évaluation de l'impact de la proposition en dépit des incidences considérables prévisibles de cet acte législatif sur les agriculteurs
- le risque de discrimination entre les agriculteurs au sein de l'Union européenne, risque qui n'est pas pris en compte par la proposition
- la renationalisation rampante de la politique agricole
- les spécificités inquiétantes de la proposition sur le plan de la politique budgétaire et structurelle (notamment l'omission de l'obligation de cofinancement)
- le fait que la proposition relative à la modulation facultative préjuge, à maints égards, des résultats du "bilan de santé" qui sera réalisé en 2008/2009 dans le domaine de l'agriculture, sans que le Parlement soit pleinement associé au processus de discussion, comme le prévoit l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières.

Jusqu'à présent le Conseil n'a pas réagi aux réserves émises par le Parlement.

Dès lors, votre rapporteur estime que les raisons qui ont conduit au rejet de la proposition par l'assemblée plénière sont toujours présentes.

Après consultation, votre rapporteur estime que dans le cadre du bilan de santé, la

Commission devrait présenter de nouvelles propositions relatives au financement du deuxième pilier, fondées sur une évaluation d'impact approfondie et des discussions intensives et préalables avec le Parlement européen. Dans ce contexte, la question d'un nouveau degré de modulation pour la modulation obligatoire pourrait être évoquée.

Prise de position contenue dans le premier rapport

Introduction

La proposition de la Commission relative à l'introduction de la modulation facultative résulte d'une décision du Conseil de décembre 2005 (voir conclusions du Conseil du 16 décembre 2005, R n° 63).

Motif, les réductions des crédits accordés au développement rural (quelque 69 milliards d'euros au lieu de 88 milliards d'euros environ), convenues au sein du Conseil sous la pression des États 1%, du Royaume-Uni, notamment, à compenser en partie par la modulation facultative. Aussitôt le Parlement avait annoncé des réserves importantes (voir déclaration 9 à l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion budgétaire, ci-après: AII).

La décision du Conseil prévoit également que les dépenses globales de l'Union européenne, en ce compris les dépenses agricoles, doivent être soumises à un "bilan de santé". Le Parlement européen doit être associé pleinement à la préparation et à la concrétisation des résultats (voir déclaration 3 à l'AII).

La proposition de la Commission, qui s'écarte en partie de la décision du Conseil, contient les éléments importants suivants:

- Dans le cadre de la modulation facultative, les États membres peuvent réduire tous les paiements directs jusqu'à concurrence de 20% (le Conseil voulait inclure les dépenses de marché).
- La modulation n'est liée à aucune contrainte, exception faite de l'exonération accordée aux petits bénéficiaires qui reçoivent moins de 5 000 euros de paiements directs.
- Les crédits peuvent être engagés librement dans les limites du règlement FEADER; les objectifs en matière de dépenses minimales par axe doivent être respectés (le Conseil est d'un avis contraire).
- Un cofinancement n'est pas prescrit de manière contraignante.
- Les États membres doivent, dans un délai de deux mois, fixer le taux de réduction pour la totalité de la période d'éligibilité.

Il n'y a pas eu d'étude d'incidence.

Les États membres souhaitent vivement plus de flexibilité, autrement dit et notamment l'abandon du lien par axe, l'allongement du délai de déclaration, la possibilité d'adapter les

taux de modulation au cours de la période d'éligibilité, une régionalisation plus forte, etc.

Évaluation

Le Parlement ne saurait approuver la proposition parce

- qu'elle met en danger la subsistance de nombreuses exploitations,
- qu'elle aboutit à des distorsions de concurrence et à une discrimination des agriculteurs, contraire au traité, dans certains États membres,
- qu'elle conduit à l'abandon, ou à la renationalisation, de la PAC et fait litière de l'obligation de solidarité de la politique agricole commune,
- qu'elle fait fi des objectifs de la Communauté dans l'espace rural,
- qu'elle est déséquilibrée et incohérente, et
- qu'elle porte atteinte aux droits de participation du Parlement.

Faute d'estimation d'impact ou de chiffres solides, le Parlement ne peut pas approuver cette révolution copernicienne.

Votre rapporteur fait observer que, dans le rapport Böge sur la solution des problèmes de financement de la PAC, le Parlement proposait un cofinancement national obligatoire des dépenses du premier pilier. Ce faisant, les promesses des chefs d'État ou de gouvernement d'octobre 2002 aux exploitants agricoles auraient pu être tenues, sans que la politique agricole commune - c'est-à-dire une politique décidée d'un commun accord à l'échelle européenne - se trouvât remise en cause.

La décision du Conseil réduit à des questions de modulation le débat sur la structure des dépenses agricoles, dans le cadre du "bilan de santé", comme le montre l'annonce faite par le membre de la Commission des Communautés européennes sur l'extension de la modulation obligatoire après 2008. À l'évidence, un débat ouvert sur les propositions du Parlement dans le rapport Böge n'aura pas lieu.

Quelques retouches ne suffisent pas. Ce qu'il faut, c'est un réexamen approfondi de toutes les alternatives possibles, sur la base duquel on puisse prendre des mesures cohérentes, qui se tiennent.

A) Répercussions sur le marché agricole unique

Dans la forme proposée, la modulation facultative contrevient aux principes de la PAC, porte atteinte aux droits des exploitants concernés et met en péril toute l'activité agricole en Europe.

1. La proposition contrevient à l'interdiction de la discrimination. Au cœur même de la PAC, se trouvent les principes d'égalité en matière de concurrence et de solidarité (articles 33 et 34 TCE). La proposition autorise une ample ventilation nationale et régionale du calcul de l'aide communautaire au revenu (jusqu'à 20%). Ces différences ne reposent pas sur des bases objectives. Le règlement ne soumet pas à des contraintes

(emplois, aide au revenu à l'hectare, etc.) la concrétisation de la modulation et ne contient aucun mécanisme qui empêche que la compétitivité des exploitants concernés se détériore à l'excès. Or, faire, dans le marché agricole unique, une différenciation en matière d'aide au revenu sans que critères objectifs il y ait est en contradiction avec la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes. La faute est d'autant plus éclatante qu'il n'y a pas eu d'évaluation d'incidence de la proposition.

2. En outre, la proposition de la Commission aboutit à des pertes de revenu considérables dans l'agriculture, sans qu'évaluations des conséquences il y ait.

À compter de 2008, les paiements directs peuvent être réduits d'un tiers maximum par rapport à la situation de 2003 (20% de modulation facultative, 5% de modulation obligatoire et 8% de réduction après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie), et ce, quoique les paiements devraient être assurés jusqu'en 2013, d'après la décision de 2002.

Les réductions interviennent à un moment où l'agriculture européenne est confrontée à des adaptations difficiles (concurrence croissante sur le marché mondial, réforme d'organisations de marché importantes, hausse des prix des matières premières, etc.). Réduire les paiements hâtivement, dans une pareille mesure, qui plus est, conduira non pas à une adaptation, mais à un effondrement des structures. Ce dont les exploitants agricoles ont besoin aujourd'hui, c'est de sécurité dans leur programmation. Ils perdent toute confiance dans la politique lorsque des promesses faites se trouvent remises en cause constamment.

B) Objectifs et principes du développement rural

1. Se démarquant en cela des réglementations de tous les autres fonds structurels, se démarquant aussi de dispositions antérieures sur la modulation, la proposition ne prévoit aucun cofinancement. Or, le cofinancement, c'est un instrument important de la politique structurelle, qui permet de garantir que les crédits communautaires sont dépensés en respectant les principes de rentabilité et d'économie des moyens et ne sont engagés que là où ils apportent effectivement une plus-value.
2. En raison de problèmes de financement manifestes auxquels quelques États membres sont confrontés, aucune application uniforme de l'instrument de la modulation facultative ne serait garantie en cas de cofinancement obligatoire, parce que la décision serait davantage fonction de la situation des budgets nationaux que de la situation de revenu des exploitants agricoles ou des besoins de l'espace rural. Cela met une fois encore en évidence ceci: on a travaillé à la va-vite et la cohérence de la politique de développement rural s'en trouve menacée. Retoucher le règlement ici ou là ne permettra pas de le sauver.
3. Plus de flexibilité - comme le Conseil en discute - (libérer de la liaison par axe, par exemple) doit être rejeté d'emblée car, sinon, on n'aurait pas même l'ombre d'une certitude que des crédits européens sont dépensés conformément à des objectifs européens.
4. Dans le pire des cas, la proposition a pour conséquence que les crédits globaux

affectés à l'espace rural baissent. Les réductions du premier pilier - encore et toujours une pierre angulaire de l'économie agricole - pourraient être utilisées pour remplacer des crédits nationaux de cofinancement. Que ressort-il de tout cela? Les premier et deuxième piliers et le cofinancement mettent à la disposition de l'espace rural moins de crédits qu'actuellement: la proposition conduit exactement à l'inverse de ce que l'on prétend vouloir.

C) Renationalisation de la politique agricole

La modulation de 20% conduit à une renationalisation de la politique agricole. On ne peut plus parler que d'ébauche de politique agricole commune. L'ampleur des paiements directs est, dans une large mesure, laissée à la discrétion des États membres ainsi que la répartition des crédits communautaires en provenant.

La réduction est soumise à la seule décision unilatérale des États membres et le premier pilier devient le champ clos d'intérêts financiers nationaux. De conditions qui empêchent que des exploitants agricoles soient défavorisés ou qui garantissent que les crédits sont utilisés pour éliminer des déséquilibres existants ou pour réaliser certains objectifs communautaires, nulle trace. Eu égard à l'étendue des mesures proposées dans le deuxième pilier et, surtout, si le Conseil suivait des propositions qui vont plus loin encore, la cohérence interne de la politique agricole commune se trouve à peine assurée, tant bien que mal.

Révolution copernicienne! La politique agricole commune est renationalisée et son financement communautarisé. Une réforme aussi radicale, sans consultation approfondie du Parlement et des intéressés, n'est pas pensable.

D) Mépris du Parlement

Le projet à l'examen fait fi, à l'évidence, des droits du Parlement: il ne peut pas être accepté en l'état.

1. D'après l'annexe III de l'AII, les dépenses affectées au développement rural sont classées comme des dépenses non obligatoires. Dans le cadre de la modulation facultative, les États membres peuvent augmenter, unilatéralement et sans participation réelle du Parlement, conformément à la lettre C de l'AII, les dépenses de plusieurs milliards d'euros par rapport au cadre financier visé à l'annexe I de l'AII. Cette modification radicale du cadre budgétaire pour ce qui est des dépenses non obligatoires, sans participation du Parlement, contrevient à l'évidence à l'esprit et à la lettre de l'AII.
2. L'introduction de la modulation facultative préjuge les résultats du "bilan de santé" budgétaire, prévu pour 2008/2009, qui doit déboucher sur des propositions pour la période de financement **postérieure à 2013**. Or, le "bilan de santé" et toutes les propositions en découlant doivent, conformément à la déclaration 3 à l'AII, être effectués en collaboration étroite avec le Parlement. De cela, il n'est nullement question avec la proposition actuelle. Au contraire, le Parlement est invité à donner sa bénédiction à une proposition radicale, faite selon la procédure de l'article 37 TCE, que le Conseil a décidée à la faveur d'une opération éclair.

3. Vu la portée de la proposition, la Commission aurait dû, conformément à l'Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", effectuer une étude d'incidence et écouter les milieux intéressés. Elle s'y est engagée vis-à-vis du Parlement.

RENOI EN COMMISSION

Date du renvoi en commission (art. 52, par. 3)	14.11.2006
Date du renvoi en commission (art. 168)	
Délai pour faire rapport	
Rapporteur(s) Date de la confirmation/nomination	Lutz Goepel 21.11.2006
Examen en commission	18.12.2006 24.1.2007
Date de l'adoption	24.1.2007
Résultat du vote final	+: 32 -: 3 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Thijs Berman, Niels Busk, Luis Manuel Capoulas Santos, Dumitru Gheorghe Mircea Coșea, Joseph Daul, Albert Deß, Carmen Fraga Estévez, Lutz Goepel, Bogdan Golik, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Elisabeth Jeggle, Heinz Kindermann, Albert Jan Maat, Mairead McGuinness, Rosa Miguélez Ramos, Neil Parish, Radu Podgorean, María Isabel Salinas García, Agnes Schierhuber, Willem Schuth, Czesław Adam Siekierski, Brian Simpson, Csaba Sándor Tabajdi, Marc Tarabella, Witold Tomczak, Kyösti Virrankoski, Andrzej Tomasz Zapałowski
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Bernadette Bourzai, Hynek Fajmon, Gábor Harangozó, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Zdzisław Zbigniew Podkański, Armando Veneto,
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Reimer Böge, Jorgo Chatzimarkakis, Wiesław Stefan Kuc
Date du dépôt	26.1.2007
Observations (données disponibles dans une seule langue)	