COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.7.2009
COM(2009) 407 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

présenté conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 378/2007 du 27 mars 2007 fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

présenté conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 378/2007 du 27 mars 2007 fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs

Le présent rapport a été élaboré conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 378/2007 du Conseil[1], qui prévoit qu'«avant le 31 décembre 2008, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la modulation facultative assorti, au besoin, de propositions appropriées.»

Entre-temps, le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC) a répondu à la nécessité de renforcer le financement du développement rural en augmentant le taux de modulation obligatoire. Les États membres qui appliquent la modulation facultative remplaceront progressivement cette dernière par la modulation obligatoire, ce qui entraînera un meilleur alignement des taux de modulation dans l'Union européenne.

La Commission ne prévoit pas de nouvelles initiatives concernant la modulation facultative au cours de la période de programmation 2007-2013.

1. Contexte

1.1. Le concept de «modulation»

Le terme «modulation» désigne le transfert des ressources budgétaires provenant des paiements directs aux agriculteurs (1er pilier de la PAC) vers les mesures de développement rural (2e pilier de la PAC).

La réforme de la PAC de 2003 a introduit la modulation obligatoire, dont le taux était de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % à partir de 2007, en prévoyant un seuil de 5 000 EUR, en dessous duquel aucune réduction n'est appliquée aux paiements directs.

En outre, il a été convenu en 2005 que le Royaume-Uni et le Portugal pouvaient continuer à utiliser la modulation facultative dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 378/2007.

1.2. Le cadre juridique de la modulation facultative

Le règlement (CE) n° 378/2007 donne au Royaume-Uni, où la modulation facultative est déjà appliquée, et au Portugal en vertu d'une dérogation prévue à l'article 70,

[1] Règlement (CE) n° 378/2007 du Conseil du 27 mars 2007 fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiement 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, JO L 95 du 5.4.2007, p. 1.

paragraphe 4 *bis*, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil[2], la possibilité d'appliquer la modulation facultative au cours de la période 2007-2012.

La modulation facultative prend la forme d'une réduction des paiements directs qui s'ajoute à la réduction résultant de la modulation obligatoire.

Un taux de réduction unique par année civile doit être appliqué; toutefois, le Royaume-Uni, qui met en œuvre le régime de paiement unique à l'échelle régionale, peut également appliquer des taux différenciés sur le plan régional. Le taux de réduction est plafonné à 20 %.

Comme dans le cas de la modulation obligatoire, un seuil de 5 000 EUR a été fixé. Toutefois, contrairement à ce qui est prévu pour la modulation obligatoire, les États membres sont autorisés à y déroger et à ne pas l'appliquer (l'a fait le Royaume-Uni).

La Commission fixe les montants nets résultant de l'application de la modulation facultative sur la base du ou des taux notifiés par les États membres concernés.

Ces fonds supplémentaires provenant de la modulation sont utilisés pour financer des mesures de développement rural dans ces mêmes États membres. Il n'y a aucune obligation de cofinancement national. En d'autres termes, les fonds supplémentaires ne sont pas soumis aux plafonds applicables aux différents axes présentés à l'article 70, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

Les États membres concernés sont tenus de fournir des évaluations de l'incidence, notamment au regard de la situation économique des agriculteurs et de leur position concurrentielle dans le secteur agricole, en tenant compte de la nécessité d'éviter des inégalités de traitement injustifiées entre agriculteurs. Sur cette base, la Commission doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la modulation facultative avant la fin de l'année 2008.

Les modalités d'application établies dans le règlement (CE) n° 1236/2007 de la Commission[3] prévoient a) l'inclusion des montants résultant de la modulation facultative dans le plan de financement pour chaque programme de développement rural [annexe II, partie A, point 6.1, du règlement (CE) n° 1974/2006] et b) l'abrogation de l'ancien régime de modulation facultative prévu par le règlement (CE) n° 1655/2004.

1.3. Limitation de l'analyse de l'incidence économique

Il est prématuré de tirer des conclusions définitives quant à l'incidence de la modulation facultative sur la situation économique des exploitations.

Au Royaume-Uni, les premiers crédits dégagés par la modulation facultative, destinés à être consacrés aux programmes de développement rural britanniques

---

2 Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JO L 277 du 21.10.2005, p. 1.

3 Règlement (CE) n° 1236/2007 de la Commission du 22 octobre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 1974/2006, en vue de l'application du règlement (CE) n° 378/2007 du Conseil sur la modulation facultative, JO L 280 du 24.10.2007, p. 3.

conformément au règlement (CE) n° 378/2007, n'ont été disponibles qu'à partir du mois d'octobre 2007. Dans le cas de l'Irlande du Nord, le programme de développement rural a été modifié pour inclure la modulation facultative à partir du mois de novembre 2008.

En ce qui concerne le Portugal, il est trop tôt pour évaluer l'incidence, étant donné que les montants résultant de la modulation facultative ne seront disponibles dans les programmes de développement rural qu'à partir de 2010.

Il importe également de noter que pendant une période de mutation particulièrement instable, les déductions dans le cadre de la modulation facultative n'ont constitué qu'un des nombreux facteurs qui ont influé sur la situation économique des exploitations en 2007-2008. D'autres facteurs ont eu une incidence plus importante sur les revenus agricoles, tels que la hausse des cours des produits de base, l'augmentation des prix des facteurs, le resserrement du crédit et, dans le cas du Royaume-Uni, l'affaiblissement de la livre sterling par rapport à l'euro, les conditions climatiques extrêmes et l'apparition de maladies animales. Toutefois, dans cet État membre, l'évolution générale des revenus a été positive en raison de la forte hausse des cours des produits de base.

2. Application de la modulation facultative au Royaume-Uni

2.1. Notification en application de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 378/2007 de la Commission

Le 12 juin 2007, le Royaume-Uni a notifié à la Commission les taux de modulation facultative pour la période 2007-2012 et une évaluation d'incidence ex ante.

Le Royaume-Uni a fixé les taux annuels suivants par région et n'a pas prévu l'application d'un seuil:

ANNÉE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ANGLETERRE	12,0 %	13,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %
PAYS DE GALLES	0 %	2,5 %	4,2 %	5,8 %	6,5 %	6,5 %
ÉCOSSE	5,0 %	8,0 %	8,5 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
IRLANDE DU NORD	4,5 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	9,0 %

Toutes les régions ont participé au cofinancement national pour un montant supplémentaire total de 1,6 milliard EUR. Les taux de cofinancement national sont indiqués ci-dessous:

	AXE 1	AXE 2	AXE 3	AXE 4
ANGLETERRE	0 %	40,00 %	0 %	0 %
IRLANDE DU NORD	0 %	62,00 %	0 %	0 %
ÉCOSSE	55,21 %	55,21 %	55,21 %	65,00 %
PAYS DE GALLES	45,00 %	45,00 %	45,00 %	0 %

Le Royaume-Uni estime que la modulation facultative offre un meilleur équilibre entre les deux piliers de la PAC, le rapport entre le premier et le second pilier pour 2007-2013 étant au Royaume-Uni de 14/1 avant la modulation facultative et de 7/1 après la modulation, contre une moyenne de 5/1 dans l'UE-15.

2.2. Décisions 2007/679/CE et 2007/680/CE de la Commission

La décision 2007/679/CE de la Commission[4] a fixé les montants nets résultant de l'application de la modulation facultative sur la base des taux annuels différenciés sur le plan régional communiqués par le Royaume-Uni. Ces montants sont les suivants:

ANNÉE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL (EN MILLIONS EUR)	362,0	424,0	464,4	475,5	481,6	481,6

La décision 2007/680/CE de la Commission[5] a adapté en conséquence, d'une part, le solde net disponible pour les dépenses du FEAGA et, d'autre part, les montants concernant le Royaume-Uni et les montants totaux du soutien communautaire en faveur du développement rural pour 2007-2013.

Par conséquent, un montant total de 2,689 milliards EUR, obtenu à la suite de l'application de la modulation facultative, serait transféré au cours de la période de

---

4 Décision de la Commission du 22 octobre 2007 fixant les montants nets résultant de l'application de la modulation facultative au Royaume-Uni pour les années civiles 2007-2012 (décision 2007/679/CE), JO L 280 du 24.10.2007, p. 25.

5 Décision de la Commission du 22 octobre 2007 modifiant la décision 2006/410/CE fixant les montants qui, en application de l'article 10, paragraphe 2, de l'article 143 *quinquies* et de l'article 143 *sexies* du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, sont mis à la disposition du Feader et les montants qui sont mis à la disposition du FEAGA, et la décision 2006/636/CE fixant, par État membre, la ventilation annuelle du soutien communautaire en faveur du développement rural pour la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013 (décision 2007/680/EC), JO L 280 du 24.10.2007, p. 27.

programmation 2007-2013 du 1er vers le 2e pilier, ce qui correspond à plus du double du budget consacré au développement rural au Royaume-Uni (qui passe de 1,910 milliards EUR à 4,599 milliards EUR) et a pour effet de porter le budget du développement rural de l'UE à 91,9 milliards EUR au cours de cette période.

2.3. Rapport présenté conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 378/2007

Le rapport soumis par le Royaume-Uni en décembre 2008 couvre la période allant de mars 2007 à septembre 2008. Étant donné que les recettes de la modulation facultative ne sont disponibles que depuis octobre 2007, le Royaume-Uni considère qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives.

2.3.1. Utilisation des fonds supplémentaires provenant de la modulation facultative

Les fonds supplémentaires sont utilisés principalement à des fins environnementales au titre de l'axe 2, comme indiqué ci-après:

AXE	ANGLETERRE	ÉCOSSE	IRLANDE DU NORD	PAYS DE GALLES
1	10,45 %	14,29 %	17,00 %	10 %
2	76,09 %	68,58 %	65,04 %	80 %
3	8,74 %	11,57 %	0,00 %	10 %
LEADER	4,72 %	5,57 %	17,96 %	0 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

2.3.2. Revenus agricoles

Il ressort de la communication que les statistiques les plus récentes sur les revenus des agriculteurs tendent à indiquer que le secteur agricole britannique est relativement sain et compétitif, bien que la modulation facultative ait été appliquée depuis 2001 (au cours de la période 2000-2006, le montant total versé a atteint quelque 4,500 millions EUR).

Les premières nouvelles déductions au titre de la modulation facultative ont été effectuées en 2007. L'analyse réalisée par le Royaume-Uni, qui se fonde sur des données de 2007, n'a révélé aucune corrélation directe entre les déductions au titre de la modulation facultative et l'évolution du revenu global des ménages agricoles.

ANNÉE	RÉGION DU ROYAUME-UNI	TAUX DE MODULATION FACULTATIVE	DÉDUCTION AU TITRE DE LA MODULATION FACULTATIVE (MIO GBP)	REVENU GLOBAL DES MÉNAGES AGRICOLES (MIO GBP)	ÉVOLUTION DES DÉDUCTIONS AU TITRE DE LA MODULATION FACULTATIVE	ÉVOLUTION DU REVENU GLOBAL DES MÉNAGES AGRICOLES
2006	ANGLETERRE	6,0 %	101,0	1 555		
	IRLANDE DU NORD	4,5 %	11,0	160		
	ÉCOSSE	4,5 %	19,9	537		
	PAYS DE GALLES	0,5 %	1,2	52		
2007	ANGLETERRE	12,0 %	218,0	1 631	117,0	76,0
	IRLANDE DU NORD	4,5 %	11,0	233	0	73,0
	ÉCOSSE	5,0 %	22,7	628	2,7	91,0
	PAYS DE GALLES	0 %	0,0	46	-1,0	-6,0

La modulation facultative ne devrait pas avoir d'incidence significative sur la situation économique des agriculteurs et leur position concurrentielle dans le secteur agricole en 2008. Certains facteurs, notamment les taux de change, ont eu sur le revenu global des ménages agricoles une incidence plus importante que la modulation facultative. L'augmentation du prix des céréales au cours de la première partie de l'année 2008, de même que la hausse du prix de la viande et du lait, ont contribué à un accroissement de la valeur de la production, qui ne devrait être que partiellement neutralisé par l'augmentation du coût des carburants, des engrais et des aliments des animaux. En termes réels, le revenu global des activités agricoles et le revenu global des activités agricoles par personne devraient augmenter légèrement encore en 2008, à la suite des augmentations constatées en 2006 et 2007.

De plus, les agriculteurs profiteront à long terme des incidences économiques du soutien au développement rural renforcé par la modulation facultative; la grande majorité des fonds supplémentaires profite directement aux agriculteurs sous la forme de paiements agroenvironnementaux, qui offrent une certaine sécurité et stabilité des revenus agricoles.

L'incidence estimée sur les revenus des agriculteurs est résumée dans le tableau suivant:

	ANGLETERRE	IRLANDE DU NORD	ÉCOSSE	PAYS DE GALLES
TAUX DE MODULATION FACULTATIVE (MIN. ET MAX.)	12 %-14 %	4,5 %-9 %	5 %-9 %	2,5 % - 6,5 %
INCIDENCE ESTIMEE SUR LE REVENU TOTAL PROVENANT DE L'AGRICULTURE	Non disponible	-3 % / -6 %	Non disponible	-3,9 % / -10,2 %
INCIDENCE ESTIMEE SUR LES REVENUS MONETAIRES	Non disponible	Non disponible	-0,5 % / -4,3 %	-1,5 % / -4,4 %

La position concurrentielle de l'agriculture britannique ne devrait pas être compromise, et le cofinancement devrait limiter la réduction des recettes agricoles. En effet, le cofinancement national de la modulation facultative entraînera une nette augmentation des dépenses globales de la PAC au Royaume-Uni (+ 1 milliard EUR au cours de la période de programmation 2007-2013 rien que pour l'Angleterre).

2.3.3. Incidence sur l'environnement

En Angleterre, 99 % des dépenses publiques totales liées à la modulation facultative (131,5 millions EUR) ont été consacrées aux paiements agroenvironnementaux, principalement en ce qui concerne le dispositif «environnement» de base (*Entry-Level Environmental Stewardship Scheme*). Ce programme requiert un niveau de base de gestion environnementale, et les participants ont le choix entre plus de 50 formules de gestion. Celles-ci concernent tous les types d'agriculture et couvrent des aspects tels que la gestion des haies, l'entretien des murs de pierre, les prairies à faible niveau d'intrants, les bandes tampons et les options relatives aux grandes cultures.

Depuis le mois de janvier 2007, plus de 10 500 nouveaux accords agroenvironnementaux ont été signés, tous financés par la modulation facultative. Il n'aurait pas été possible d'étendre l'*Environment Stewardship scheme* dans une telle mesure sans modulation facultative. En Écosse, la totalité des 34,9 millions EUR (dépenses publiques totales) a été utilisée en 2008 pour des paiements en faveur des zones défavorisées. Au Pays de Galles, qui a choisi de ne procéder à aucune déduction facultative des paiements dans le cadre du régime de paiement unique de 2007, la modulation facultative, une fois disponible, sera fortement axée sur l'aide à petite échelle aux mesures agroenvironnementales afin de soutenir la formation dans les secteurs agricole et forestier ainsi que les adaptations des exploitations.

En Irlande du Nord, la modulation facultative sera axée sur des mesures qui fournissent un soutien direct aux agriculteurs (actions de formation et d'information, modernisation des exploitations agricoles, paiements compensatoires en faveur des

zones défavorisées, paiements agroenvironnementaux, mesures forestières et diversification au profit d'activités non agricoles).

Les mesures agroenvironnementales devraient entraîner toute une série d'avantages environnementaux. Ceux-ci atténueront les éventuels effets négatifs des paiements directs réduits, tels que la réduction du nombre de vaches allaitantes (qui risque de conduire à un sous-pâturage de quelques habitats importants) et l'intensification possible des secteurs des produits laitiers, de la viande bovine et des grandes cultures, susceptible d'influer sur la qualité de l'eau et l'érosion du sol.

3. Application de la modulation facultative au Portugal

3.1. Notification en application de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 378/2007 de la Commission

Le 18 juin 2007, le Portugal a notifié à la Commission le taux de modulation facultative pour la période 2007-2012 et l'évaluation d'incidence ex ante.

Le taux annuel notifié était de 10 % à compter de 2008. Si l'on tient compte du seuil, le taux effectif de réduction des paiements directs est de 6,1 %.

En ce qui concerne l'incidence sur les revenus des agriculteurs, la réduction devrait varier entre -13 % au maximum pour les élevages de bovins à viande et les exploitations mixtes et -2 à -3 % au minimum pour les exploitations spécialisées dans les cultures permanentes et l'élevage de bovins pour la production de lait. L'écart entre le revenu agricole le plus élevé et le plus faible serait en même temps réduit, plus de la moitié de l'enveloppe étant prise en charge par les agriculteurs qui reçoivent plus de 50 000 EUR sous forme de paiements directs par an.

3.2. Règlement (CE) n° 333/2008 de la Commission et décision 2008/788/CE de la Commission

Le règlement (CE) n° 333/2008[6] a fixé à 20,4 millions EUR par an le plafond national applicable au total des montants supplémentaires d'aide octroyés aux agriculteurs (le seuil).

Le 12 septembre 2008, le Portugal a informé la Commission de son intention de n'appliquer la modulation facultative des paiements directs qu'à partir de 2009.

La décision 2008/788/CE de la Commission du 3 octobre 2008[7] a fixé les montants nets annuels résultant de l'application de la modulation facultative au Portugal et a déjà tenu compte de la décision des autorités portugaises en fixant les montants nets à compter de 2009 seulement.

---

[6] Règlement (CE) n° 333/2008 de la Commission du 11 avril 2008 fixant les plafonds applicables aux montants supplémentaires d'aide à effectuer au Portugal dans le cadre de la modulation facultative instaurée par le règlement (CE) n° 378/2007 du Conseil, JO L 102 du 12.4.2008, p. 19.

[7] JO L 271 du 11.10.2008, p. 44.

Année	2009	2010	2011	2012
Millions EUR	41,6	40,8	40,8	40,8

Par conséquent, 164 millions EUR seraient transférés du 1er vers le 2e pilier.

3.3. Utilisation des fonds supplémentaires provenant de la modulation facultative

Conformément à un engagement prévu dans le programme de développement rural du Portugal continental, les fonds supplémentaires provenant de la modulation facultative seraient répartis de manière équitable entre le soutien renforcé au réseau Natura 2000 (axe 2), y compris la création de sites supplémentaires, et les projets visant à améliorer les structures agricoles (axe 1).

Comme mentionné plus haut, le 12 septembre 2008, le Portugal a informé la Commission de son intention de n'appliquer la modulation facultative des paiements directs qu'à partir de 2009.

Il a confirmé qu'il trouverait d'autres solutions pour respecter l'engagement précité prévu dans le programme de développement rural pour le Portugal continental.

4. Incidence du bilan de santé

Le bilan de santé de la PAC [règlements (CE) n° 72/2009, (CE) n° 73/2009 et (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009][8] vise à aider les agriculteurs à mieux réagir aux signaux du marché et à relever les nouveaux défis qui se présentent.

À cette fin, le taux de modulation obligatoire augmentera en quatre temps pour atteindre 10 % en 2012, tandis que le seuil de 5 000 EUR sera maintenu. En outre, une modulation progressive de 4 % supplémentaires pour les paiements excédant 300 000 EUR est introduite.

Par conséquent, 3,24 milliards EUR seront transférés vers le 2e pilier en quatre ans. Les fonds supplémentaires seront utilisés dans l'État membre concerné pour les «nouveaux défis»: changement climatique, énergies renouvelables, gestion de l'eau, biodiversité, innovation liée à ces défis et mesures d'accompagnement dans le secteur laitier. Le taux de cofinancement applicable est fixé à 90 % dans les régions de convergence et à 75 % dans les autres régions.

Les États membres appliquant la modulation facultative réduiront les taux en conséquence. Cela signifie que le bilan de santé permettra de réduire l'importance de la modulation facultative au Royaume-Uni et au Portugal et n'aura aucune incidence sur la modulation totale, comme le montre le tableau ci-dessous:

[8] JO L 30 du 31.1.2009, p. 1.

Tableau: part de la modulation facultative remplacée par la modulation obligatoire après le bilan de santé

En millions d'euros

	2009	2010	2011	2012	Total
Royaume-Uni	67,4	100,6	134,3	167,7	470,0
Portugal	8,8	11,8	15,8	19,8	56,2

En outre, la modulation renforcée par le bilan de santé resserrera la marge financière pour les défis autres que les nouveaux défis.

5. Conclusions

La modulation facultative, qui se fonde sur le règlement (CE) n° 378/2007 du Conseil, soit a été utilisée pour une courte période (Royaume-Uni), soit n'a pas encore été mise en œuvre comme prévu dans les programmes de développement rural (Portugal). Il est donc prématuré de tirer des conclusions définitives quant à l'incidence de la modulation facultative sur la situation économique des exploitations et sur leur position concurrentielle. D'autres facteurs (tels que la hausse des cours des produits de base, l'augmentation des prix des facteurs et le resserrement du crédit) ont probablement eu sur le revenu de l'activité agricole une incidence plus importante que la modulation facultative.

En ce qui concerne les autres incidences, il convient de noter qu'au Royaume-Uni, toute une série d'avantages environnementaux sont attendus principalement du côté des mesures agroenvironnementales, pour lesquelles une augmentation importante des accords agroenvironnementaux a été observée.

Le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC) a répondu à la nécessité de renforcer le financement du développement rural en augmentant le taux de modulation obligatoire. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de soumettre des propositions appropriées, conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 378/2007.