



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.9.2006

COM(2006) 500 final

2006/0172 (CNS)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur la révision du régime des cultures énergétiques

(au titre de l'article 92 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil 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)

{SEC(2006) 1167}

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant et corrigeant 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° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

(présentée par la Commission)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur la révision du régime des cultures énergétiques

(au titre de l'article 92 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil 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)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Portée du rapport	3
3.	Situation actuelle et évolution récente dans l'UE-15	4
3.1.	Utilisation du régime	4
3.2.	Cultures et superficies bénéficiant du régime des cultures énergétiques	5
3.3.	Perspectives à court terme de développement des cultures énergétiques dans l'UE-15	5
3.4.	Résultats préliminaires du rapport d'évaluation	6
4.	Situation dans les nouveaux États membres et adaptation du régime	7
4.1.	Aspects juridiques de l'aide aux cultures énergétiques	7
4.2.	Mise en œuvre de l'initiative sur les biocarburants	7
4.3.	Perspectives à court terme de développement des cultures énergétiques dans les nouveaux États membres	8
5.	Perspectives d'avenir: quelles améliorations pourraient être apportées au régime	8
5.1.	Extension de l'aide aux cultures énergétiques à tous les nouveaux États membres	8
5.2.	Adaptation de la superficie maximale garantie (SMG)	9
5.3.	Mise en place d'une aide nationale pour l'établissement de cultures pluriannuelles ..	9
5.4.	Possibilités de simplification du régime d'aide aux cultures énergétiques	10
6.	Conclusions	10

1. INTRODUCTION

Lors de la préparation de la réforme de la PAC de 2003, la Commission a proposé de remplacer les dispositions existantes du régime de mise en jachère de terres destinées à des cultures sans finalité alimentaire (ci-après dénommé «NFSA») par un «crédit carbone», aide non spécifique en faveur des cultures énergétiques, appelées à se substituer aux sources d'émission de dioxyde de carbone, étant entendu que le régime de gel des terres serait devenu un régime à long terme de gel des terres obligatoire hors rotation.

La réforme de la PAC de 2003 a abouti au règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, qui maintient le régime existant de gel des terres (et le NFSA) et introduit au chapitre 5 une nouvelle aide en faveur de la production de cultures énergétiques, dont le montant s'élève à 45 EUR par hectare pour une superficie maximale garantie (SMG) de 1 500 000 hectares, non divisée entre les États membres.

Les deux régimes (*cultures produites à des fins non alimentaires sur des terres en jachère et cultures énergétiques*) fonctionnent en parallèle et contribuent tous deux à stimuler le développement des cultures énergétiques. Les agriculteurs peuvent opter pour l'un ou l'autre en fonction de leur situation particulière. L'aide aux cultures énergétiques ne peut toutefois pas être octroyée pour des superficies soumises au gel des terres, mais les agriculteurs produisant des matières premières à des fins énergétiques sur des terres mises en jachère dans le cadre du NFSA peuvent bénéficier du paiement au titre du gel des terres ou de la valeur du droit de mise en jachère.

Conformément à l'article 92 du règlement du Conseil, d'ici le 31 décembre 2006, la Commission présentera au Conseil un rapport relatif à la mise en œuvre du régime, accompagné, le cas échéant, de propositions tenant compte de la mise en œuvre de l'initiative de l'UE sur les biocarburants.

2. PORTEE DU RAPPORT

Le présent rapport prend en considération l'expérience acquise durant les deux premières années de mise en œuvre du régime et les dernières avancées de l'initiative communautaire sur les biocarburants, y compris le plan d'action dans le domaine de la biomasse¹ et la communication de la Commission sur les biocarburants², les conclusions de la 2 708^e réunion du Conseil du 20 février 2006, au cours de laquelle les délégations ont *«invité la Commission à veiller, lorsqu'elle réexaminera son régime des cultures énergétiques, à ce que ce dernier soit compatible avec la politique globale de l'UE en matière de biocarburants et à ce que des mesures d'incitation appropriées soient prévues pour encourager le développement des cultures énergétiques dans tous les États membres, ainsi qu'à envisager, lors de ce réexamen, la simplification du régime des cultures énergétiques»*, ainsi que les conclusions du Conseil Énergie du 8 juin 2006, au cours duquel la Commission a été invitée à *«simplifier les procédures administratives pour la production et l'utilisation des bioénergies dans le contexte de la PAC et à évaluer l'extension de l'application du régime des cultures énergétiques à l'ensemble des États membres»*.

¹ COM(2005) 628 du 7.12.2005.

² COM(2006) 34 du 8.2.2006.

Sur ces bases, le rapport examine comment l'efficacité du régime pourrait être encore améliorée à partir de 2007. En conséquence et en raison du calendrier, le rapport ne peut pas aborder les relations entre le régime des cultures énergétiques et la révision en cours de la directive sur les biocarburants. Il ne peut pas non plus tenir compte des conclusions du Conseil européen du printemps 2006, au cours duquel les chefs d'État et de gouvernement sont convenus qu'un nouvel objectif de 8 % pour les biocarburants d'ici à 2015 pouvait être ajouté. Il conviendra d'examiner ultérieurement les éventuelles répercussions de ces nouveaux éléments sur le régime des cultures énergétiques et sur d'autres mesures de la PAC relatives aux biocarburants et à la biomasse.

En raison de cette contrainte de temps, le présent rapport ne traitera pas de questions qui nécessiteraient une analyse plus approfondie (par exemple, la relation entre le NFSA et le régime des cultures énergétiques ou la contribution du régime aux revenus des agriculteurs). Ces questions seront examinées à l'occasion de la révision globale de la PAC en 2008, qui tiendra également compte des résultats du réexamen de la directive sur les biocarburants, par exemple en ce qui concerne:

- la nécessité de prendre de nouvelles mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants;
- la nécessité d'adopter des mesures axées sur l'offre pour accompagner les mesures portant sur la demande;
- et la nécessité de continuer d'encourager les agriculteurs à opter pour les cultures pluriannuelles.

3. SITUATION ACTUELLE ET EVOLUTION RECENTE DANS L'UE-15

3.1. Utilisation du régime

L'aide aux cultures énergétiques a été appliquée pour la première fois en 2004. Les superficies pour lesquelles le paiement direct au titre des cultures énergétiques a été demandé au cours des deux premières années de mise en œuvre du régime étaient bien inférieures à la superficie maximale garantie de 1,5 million d'hectares: la superficie totale avoisinait les 300 000 hectares en 2004 (environ 20 %) et les 570 000 hectares en 2005 (38 %). Les pays qui ont eu le plus fréquemment recours à ce régime en 2005 sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Les données préliminaires disponibles pour 2006 semblent indiquer que la tendance à la forte croissance se poursuit. Les États membres communiqueront les données précises pour 2006 à la mi-septembre 2006.

Toutefois, une partie de la production de cultures énergétiques ne bénéficie ni de l'aide au titre du gel des terres ni de l'aide aux cultures énergétiques. Selon des estimations internes de la DG AGRI, environ 24 % de la superficie plantée en colza destiné à la production de biodiesel lors de la campagne de commercialisation 2004/2005 et 38 % lors de celle de 2005/2006 n'ont fait l'objet d'aucune demande d'aide.

Cette situation peut s'expliquer par les raisons suivantes:

- a. L'aide aux cultures énergétiques et le NFSA sont deux régimes complémentaires. Alors que dans le cadre du NFSA, il n'y a aucun coût d'opportunité pour les matières premières, dans le régime des cultures énergétiques, les matières premières sont en concurrence sur le marché avec les cultures de denrées alimentaires et d'aliments

pour animaux. Le régime des cultures énergétiques ne se substitue donc pas à la production de cultures à des fins énergétiques sur des terres en jachère, mais il représente une possibilité supplémentaire pour les agriculteurs d'obtenir une aide spécifique.

- b. Les règles de gestion du régime peuvent sembler complexes, ce qui pourrait limiter son développement. La possibilité pour les collecteurs de participer à la gestion du régime, qui a été introduite avec la réforme du secteur du sucre, palliera probablement certaines des difficultés.
- c. L'obligation pour les agriculteurs de conclure un contrat avec un collecteur/transformateur avant d'envoyer leur demande unique leur fait perdre leur flexibilité et leur liberté quand il s'agit de prendre des décisions concernant la commercialisation des cultures (alimentaires ou non, en fonction du prix du marché). C'est pourquoi il est probable que certains agriculteurs produisent des cultures énergétiques en dehors du régime des cultures énergétiques et du NFSA, sans percevoir d'aides spécifiques, car ils considèrent que les inconvénients que présente l'obligation de conclure un contrat ne sont pas totalement compensés par les avantages financiers que procure le régime. L'obligation de contracter est toutefois une composante fondamentale de ces deux régimes, en termes tant de contrôlabilité que de gestion des activités des transformateurs.

3.2. *Cultures et superficies bénéficiant du régime des cultures énergétiques*

Les superficies ensemencées en cultures énergétiques en 2004 et 2005 dans les États membres qui n'appliquent pas le RPUS³ (UE-15 plus Malte et la Slovaquie) figurent à l'annexe I et les cultures produites en 2004 par les États membres dans le cadre de ce régime peuvent être consultées à l'annexe II du présent rapport.

3.3. *Perspectives à court terme de développement des cultures énergétiques dans l'UE-15*

Si l'on se réfère aux données sur le développement de la production de bioéthanol et de biodiesel ainsi qu'aux capacités de production mises en place récemment, la demande de cultures énergétiques devrait augmenter dans des proportions énormes au cours des prochaines années (pour de plus amples informations, voir les annexes III et IV du présent rapport⁴).

Ainsi, dans le cas du bioéthanol, les capacités de production entre 2005 et 2008 devraient être multipliées par quatre, la France, l'Allemagne et l'Espagne ayant de grandes capacités de production. En 2008, environ 42 usines de bioéthanol au total pourraient fonctionner alors qu'en 2005, 13 usines seulement étaient en service. De même, la capacité de production de biodiesel pourrait pratiquement doubler entre 2005 et 2007, avec d'importants investissements en Allemagne, en France et en Espagne.

³ RPUS: Régime de paiement unique à la surface (pour de plus amples informations, voir point 4.1.).

⁴ Ainsi, les chiffres du European Biodiesel Board montrent que la production globale de biodiesel dans l'UE-25 a augmenté de 65 % entre 2004 et 2006. Les estimations concernant la capacité de production de biodiesel indiquent une progression de 43,5 % entre 2005 et 2006.

3.4. Résultats préliminaires du rapport d'évaluation

Au moment de la rédaction du présent rapport, *DEIagra – Università degli studi di Bologna*, sous contrat avec la DG AGRI, est en train de réaliser une étude sur la mise en œuvre des mesures relatives aux cultures énergétiques relevant de la politique agricole commune (PAC) et sur le marché de la bioénergie. Les premiers résultats reposent essentiellement sur des données régionales concernant un nombre limité de types de production de bioénergie, jugés les plus représentatifs. La validité des résultats est donc limitée aux régions et aux types de production de bioénergie étudiés⁵.

L'aide aux cultures énergétiques peut représenter un pourcentage significatif de la marge du marché⁶ qu'un agriculteur peut obtenir de la même culture à condition que cette marge soit étroite ou négative, comme en témoignent notamment le maïs pour le biogaz en Basse-Saxe, le tournesol pour le biodiesel et l'orge pour le bioéthanol en Castille-León ou l'alpiste roseau pour combustion directe dans les centrales électriques d'Oulu (Finlande). Lorsque la marge du marché est plus élevée, l'aide aux cultures énergétiques représente un pourcentage plus faible de cette marge, bien qu'il soit non négligeable⁷, comme dans les cas suivants étudiés: maïs pour le biogaz en Carinthie, colza pour le biodiesel en Basse-Saxe, blé pour le bioéthanol en Champagne-Ardenne et colza pour le biodiesel en Haute-Normandie. Par conséquent, l'aide aux cultures énergétiques est une mesure visant à inciter les agriculteurs avec de faibles marges de marché dans le cas de cultures adaptées à la production énergétique, à destiner leurs cultures à des fins énergétiques plutôt qu'à d'autres finalités. Les superficies bénéficiant d'une aide aux cultures énergétiques connaissent une dynamique favorable: des taux de croissance à trois chiffres au moins ont été observés entre 2004 et 2005 dans presque tous les États membres de l'UE-15. La superficie maximale garantie n'a toutefois pas été atteinte au cours des deux premières années de mise en œuvre.

Le NFSA, qui permet aux agriculteurs de cultiver des produits non alimentaires sur des superficies soumises à une jachère obligatoire, est dans la pratique une mesure importante en faveur du développement des cultures énergétiques: plus de 95 % des superficies relevant du NFSA étaient en effet consacrées à ces cultures énergétiques.

Toutefois, le développement des cultures énergétiques ne dépend pas seulement des aides spécifiques telles que l'aide aux cultures énergétiques et le NFSA. Il ne faut pas perdre de vue que l'aide aux cultures énergétiques entraîne notamment de lourdes charges administratives et un certain manque de flexibilité par rapport au débouché final choisi. En demandant à bénéficier de l'aide aux cultures énergétiques, les agriculteurs ne peuvent plus décider librement des différentes utilisations possibles des cultures (alimentation humaine; alimentation animale; utilisations non alimentaires, y compris l'énergie) au moment de la récolte. La perte éventuelle de bénéfices que cela implique pourrait limiter le recours à l'aide aux cultures énergétiques. En outre, les superficies sur lesquelles des cultures énergétiques

⁵ Carinthie (biogaz produit à partir du maïs), Basse-Saxe (biodiesel produit à partir du colza, biogaz produit à partir du maïs), Castille-León (biodiesel produit à partir du tournesol, en culture sèche ou irriguée, bioéthanol produit à partir de l'orge, en culture sèche ou irriguée), Oulu, Finlande (combustion directe d'alpiste roseau dans des centrales électriques), Champagne-Ardenne (bioéthanol produit à partir du blé), Haute-Normandie (biodiesel produit à partir du colza).

⁶ Marge du marché: marge résultant de l'action combinée des forces du marché et de la variabilité naturelle de la productivité des cultures (en EUR/ha).

⁷ L'aide aux cultures énergétiques représente plus de 10 % de la marge du marché de ces mêmes cultures, ce qui est non négligeable.

sont produites sans aide aux cultures énergétiques et en dehors du NFSA ont été importantes ces dernières années⁸. Les marges de marché des cultures énergétiques sont en effet élevées dans certains cas. Par ailleurs, jusqu'à l'introduction du régime de paiement unique, la plupart des cultures produites à des fins énergétiques ont pu bénéficier des aides octroyées au titre des paiements pour les cultures arables.

4. SITUATION DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES ET ADAPTATION DU RÉGIME

4.1. Aspects juridiques de l'aide aux cultures énergétiques

Dans le cadre de la réforme de la PAC [article 143 *ter* du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil], les nouveaux États membres peuvent choisir d'avoir recours au régime de paiement unique à la surface (RPUS), qui implique le paiement de montants uniformes par hectare de terres agricoles, jusqu'à concurrence d'un plafond national, fixé sur la base de la somme des paiements directs auxquels un nouvel État membre donné aurait droit l'année considérée.

Les règles actuelles du RPUS excluent l'application du régime des cultures énergétiques dans les États membres appliquant le RPUS. N'étant pas tenus de se conformer au gel des terres obligatoire, ces États membres n'ont pas non plus la possibilité de produire des cultures énergétiques sur les terres mises en jachère.

Toutefois, conformément à l'article 143 *quater* du règlement (CE) n° 1782/2003, un nouvel État membre ayant recours au RPUS peut décider d'octroyer aux agriculteurs un paiement direct national complémentaire (PDNC) en faveur des cultures énergétiques après autorisation par la Commission. Le montant maximal de cette aide complémentaire nationale doit tenir compte du niveau réel d'«introduction progressive», conformément à l'article 143 *bis* du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil.

Les nouveaux États membres qui choisissent de ne pas appliquer le RPUS (Slovénie, Malte) sont soumis aux mêmes conditions générales que celles en vigueur dans les États membres de l'UE-15, à l'exception du fait que l'«introduction progressive» prévue au titre de l'article 143 *bis* du règlement (CE) n° 1782/2003 s'applique. Le régime des cultures énergétiques et sa superficie maximale garantie ainsi que le gel obligatoire des terres (y compris la possibilité de produire des cultures énergétiques sur ces superficies) s'appliquent donc.

4.2. Mise en œuvre de l'initiative sur les biocarburants

Les données disponibles sur la consommation de biocarburants et les objectifs indicatifs nationaux pour l'UE-25 montrent que de nombreux nouveaux États membres ont fixé leurs objectifs de mise en œuvre de l'initiative communautaire sur les biocarburants conformément à ceux ou au-delà de ceux des États membres de l'UE-15. Tous les nouveaux États membres ont également déjà adopté des mesures nationales (par exemple des exonérations d'accises) pour soutenir la production et l'utilisation des biocarburants.

⁸ Voir point 3.1.

Certains nouveaux États membres fournissent déjà des aides nationales au titre du PDNC en faveur de la production⁹ de cultures énergétiques, ce qui révèle un intérêt considérable pour ces cultures dans ces pays.

Ces données démontrent que les nouveaux États membres consentent d'importants efforts pour mettre en œuvre l'initiative sur les biocarburants. Ils sont soumis aux mêmes obligations et ont les mêmes engagements que les autres États membres.

Les données sur les superficies consacrées aux cultures à des fins énergétiques dans les nouveaux États membres sont limitées. Les données sur les capacités de production de biodiesel (voir annexe III du présent rapport) indiquent toutefois que, même si la proportion de terres arables dans les nouveaux États membres équivaut à environ 30 % de la superficie totale de terres arables dans l'UE-25, les capacités de production de biodiesel ne correspondent qu'à 8 à 10 % de la capacité totale de l'UE-25. De plus, bien que les capacités de production aient augmenté de près de 50 % de 2005 à 2006, cette augmentation n'a été que de 20 % dans les nouveaux États membres.

4.3. Perspectives à court terme de développement des cultures énergétiques dans les nouveaux États membres

Les annexes III et IV présentent des données et une analyse sur les tendances relatives aux superficies consacrées aux cultures énergétiques, sur les capacités de traitement et la production de biocarburants, et notamment des données sur les capacités de production actuelles et futures des nouveaux États membres.

De nouvelles capacités de production de bioéthanol sont actuellement mises en place dans certains nouveaux États membres. Alors qu'en 2005, seule la Pologne (deux usines) et la Hongrie (deux usines) disposaient d'une capacité totale de 135 000 tonnes, en 2008, la capacité atteindra probablement 1 128 000 tonnes dans six nouveaux États membres avec une vingtaine d'unités en service. La Hongrie, la Pologne et la République tchèque notamment pourraient devenir de nouveaux grands producteurs de bioéthanol. De même, la capacité de production de biodiesel pourrait doubler entre 2005 et 2007, les nouveaux États membres (essentiellement la Pologne et la République tchèque) représentant environ 10 % de cette capacité.

5. PERSPECTIVES D'AVENIR: QUELLES AMELIORATIONS POURRAIENT ETRE APPORTEES AU REGIME

5.1. Extension de l'aide aux cultures énergétiques à tous les nouveaux États membres

En se fondant sur les objectifs stratégiques fixés dans la stratégie communautaire sur les biocarburants, sur l'expérience des deux années de mise en œuvre du régime ainsi que sur le développement du secteur des cultures énergétiques dans toute l'UE, et conformément aux conclusions de la 2 708^e réunion du Conseil du 20 février 2006, la Commission propose d'étendre, à partir de 2007, le régime des cultures énergétiques à tous les États membres, y compris les nouveaux États membres appliquant le RPUS. La Commission estime que le même type de mesures incitatives à la production de cultures énergétiques que celles dont

⁹ Pologne: 7 500 hectares de taillis à courte rotation (TCR); Hongrie: cultures arables: 30 000 hectares, miscanthus: 11 000 hectares, TCR: 2 500 hectares.

bénéficient les États membres de l'UE-15 devraient être proposées dans les nouveaux États membres. Le régime devrait donc être introduit dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent actuellement pour l'UE-15, y compris le paiement intégral de l'aide aux cultures énergétiques.

5.2. *Adaptation de la superficie maximale garantie (SMG)*

Les nouveaux États membres possèdent approximativement 30 millions d'hectares de terres arables, ce qui représente environ 30 % de la superficie totale des terres arables de l'UE-25 (soit 104,3 millions d'hectares). À la lumière des hypothèses formulées dans le présent rapport, il n'y a pas de raison de penser que le potentiel de production des nouveaux États membres est inférieur à celui de l'UE-15. En tenant compte du fait que les nouveaux États membres appliquant le RPUS ne sont pas concernés par le NFSA et que, dans les pays enclavés¹⁰ (Hongrie, République tchèque et République slovaque), un pourcentage plus élevé des superficies pourrait être utilisé pour la production de cultures énergétiques, cette proportion pourrait être bien plus élevée si le régime d'aide aux cultures énergétiques était étendu.

Au regard des tendances en matière de développement de la superficie consacrée aux cultures énergétiques entre 2004 et 2006 dans l'UE-15 et du fait que la révision de la PAC est prévue pour 2008, la question se pose de savoir si la SMG actuelle sera suffisante pour répondre à la demande pour les années 2007 et 2008, sans entraîner de dépassement de cette MGA, ce qui se solderait par une réduction du paiement à l'hectare pour les cultures énergétiques. Après la mise en application de la réforme du secteur du sucre, la betterave sucrière est devenue admissible au bénéfice de l'aide aux cultures énergétiques, ce qui pourrait entraîner une augmentation potentielle de la superficie consacrée aux cultures énergétiques.

La Commission considère que l'extension du régime des cultures énergétiques aux nouveaux États membres à partir de 2007 nécessiterait une augmentation de la SMG pour les cultures énergétiques, au moins au prorata de leurs terres arables.

5.3. *Mise en place d'une aide nationale pour l'établissement de cultures pluriannuelles*

L'article 56, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil prévoit la possibilité pour les États membres d'octroyer une aide nationale jusqu'à concurrence de 50 % du coût de démarrage de cultures pluriannuelles destinées à la production de biomasse sur des terres mises en jachère. L'extension de cette possibilité aux superficies consacrées aux cultures énergétiques permettrait d'accroître le niveau d'aide sans dépenses supplémentaires pour la PAC. Étant donné la faible proportion actuelle de cultures pluriannuelles sur les superficies consacrées aux cultures énergétiques, cette mesure pourrait également atténuer le déséquilibre actuel en faveur des oléagineux. Cette aide pourrait aussi encourager une utilisation alternative et moins intensive des terres arables de moindre qualité ou des superficies présentant des risques élevés d'érosion, l'application de ce régime présentant ainsi de nouveaux avantages environnementaux.

¹⁰ États membres sans accès direct à un port maritime.

5.4. Possibilités de simplification du régime d'aide aux cultures énergétiques

Le régime des cultures énergétiques vise à stimuler les cultures essentiellement destinées à la production de certains produits énergétiques, à savoir les biocarburants ou l'énergie produite à partir de la biomasse [voir article 88 du règlement (CE) n° 1782/2003].

Durant les deux années de mise en œuvre du régime, le secteur s'est plaint à plusieurs occasions de sa complexité, ce qui pourrait également avoir des répercussions négatives sur la participation des agriculteurs et des transformateurs/collecteurs au régime. Il conviendrait donc de continuer à examiner les possibilités de simplification des modalités d'application du régime sans nuire à son efficacité.

À la suite des conclusions de la 2 708^e réunion du Conseil (voir chapitre 2), la Commission entend faire des propositions au comité de gestion des paiements directs avant la fin de l'année 2006 pour simplifier la mise en œuvre du régime des cultures énergétiques. Les modalités d'application de ce régime pourraient être simplifiées pour ce qui est des aspects suivants:

- révision du système de garantie en ce qui concerne les transformateurs: il serait possible d'envisager que le système selon lequel les collecteurs et/ou les transformateurs sont obligés de payer une garantie pour chaque contrat et chaque type de matière première cède la place à un système où les agriculteurs doivent fournir les matières premières aux collecteurs/transformateurs agréés afin de pouvoir bénéficier de l'aide aux cultures énergétiques;
- simplifications en ce qui concerne les agriculteurs: révision des mesures de contrôle existantes lorsque des céréales et des oléagineux sont utilisés dans l'exploitation à des fins énergétiques.

6. CONCLUSIONS

- a. Il conviendrait d'étendre le régime des cultures énergétiques à tous les États membres (y compris les nouveaux États membres), afin de soutenir comme il se doit leur contribution à l'initiative de l'UE sur les biocarburants, ce qui nécessitera notamment d'adapter la superficie maximale garantie. Le coût additionnel pour le budget communautaire s'élève à 4,5 millions EUR au maximum pour chaque augmentation de 100 000 hectares de la SMG. La Commission a l'intention d'adopter en temps opportun la proposition correspondante présentée au Conseil. La superficie maximale garantie devra être ajustée en tenant compte de l'utilisation potentielle du régime en 2007 et 2008 et sera réexaminée dans le cadre de la révision globale de la PAC prévue en 2008.
- b. Une simplification importante des modalités d'application rendrait le régime plus attractif tant pour les agriculteurs que pour les transformateurs et renforcerait son impact en termes d'aide au développement des cultures énergétiques. La Commission examinera attentivement comment les modalités d'application du régime pourraient être simplifiées tout en veillant à ce que les risques d'abus dans le cadre de l'aide soient maîtrisés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Conseil est parvenu il y a trois ans à un accord politique sur la réforme de la PAC de 2003, ouvrant la voie à un remaniement en profondeur des modalités d'octroi de l'aide au revenu accordée par l'UE à ses agriculteurs et introduisant un nouveau soutien à la production de cultures énergétiques, en vue de promouvoir un développement plus durable de l'agriculture et des régions rurales de l'UE.

Il est encore prématuré de procéder à une évaluation complète des conséquences de cette réforme. Toutefois, compte tenu de l'expérience déjà acquise, il s'avère que, d'une manière générale, même si la réforme a été mise en œuvre avec succès, d'éventuelles améliorations spécifiques ont été recensées en matière d'efficacité et/ou de simplification.

L'objectif de la présente proposition est d'appliquer à partir de 2007 les améliorations spécifiques qui ont été mises en évidence et qui portent sur:

- les conclusions du rapport de la Commission au Conseil concernant la mise en œuvre du régime des cultures énergétiques, à savoir faire en sorte que le régime soit applicable aux nouveaux États membres dans les mêmes conditions que pour les autres États membres et autoriser le versement d'une aide nationale visant à soutenir le démarrage de cultures pluriannuelles destinées à la production de biomasse sur des terres bénéficiant du régime des cultures énergétiques;
- la possibilité pour les nouveaux États membres appliquant le régime de paiement unique à la surface de continuer à utiliser cette façon simple d'octroyer une aide au revenu aux agriculteurs jusqu'à la fin de 2010. La dérogation relative à l'introduction d'exigences réglementaires en matière de gestion dans la conditionnalité, actuellement prévue pour les États membres appliquant le régime de paiement unique à la surface, ne sera toutefois pas reconduite au-delà de 2008. Pour assurer la cohérence de la pratique habituelle en ce qui concerne les mesures de l'axe 2 relevant du développement rural avec cette non-reconduction (sans préjudice de sanctions éventuelles), il convient de modifier en conséquence l'article 51 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil;
- la simplification des dispositions d'admissibilité au titre du régime de paiement unique pour les terres plantées d'oliviers;
- l'introduction de certaines règles nécessaires concernant les paiements directs liés au secteur du sucre.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant et corrigeant 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° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 36 et son article 37, paragraphe 2, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen¹¹,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil¹² a établi des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ainsi que certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.
- (2) L'article 42, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1782/2003 interdit le transfert des droits établis en utilisant la réserve nationale, sauf en cas d'héritage. En cas de fusion ou de scission, il convient d'autoriser les agriculteurs à transférer les droits au paiement alloués au titre de la réserve nationale vers la ou les nouvelles exploitations issues de la fusion ou de la scission.
- (3) L'expérience montre que pour une aide au revenu découplée, les règles régissant l'admissibilité des superficies agricoles peuvent être simples. Il convient notamment de simplifier les règles d'admissibilité applicables au régime de paiement unique pour les superficies agricoles plantées d'oliviers.
- (4) Actuellement, certains États membres, à savoir la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie (les «nouveaux États membres»), qui appliquent le régime de paiement unique à la surface, sont exclus du bénéfice de l'aide communautaire aux cultures énergétiques. La révision du régime des cultures énergétiques conformément à l'article 92 du règlement (CE) n° 1782/2003 a démontré qu'il convient d'étendre l'aide

¹¹ JO C ... du ..., p

¹² JO L 270 du 21.10.2003, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 953/2006 (JO L 175 du 29.6.2006, p. 1).

aux cultures énergétiques à tous les États membres à compter de 2007 et dans les mêmes conditions. Il convient donc que la superficie maximale garantie soit augmentée proportionnellement, que les paliers définis dans le calendrier prévu pour l'introduction des régimes d'aide dans les nouveaux États membres ne s'appliquent pas au régime des cultures énergétiques et que les règles régissant le régime de paiement unique à la surface soient modifiées.

- (5) Afin de renforcer le rôle des cultures énergétiques pluriannuelles et d'inciter à accroître la production de ces cultures, il convient que les États membres soient en droit d'accorder une aide nationale jusqu'à concurrence de 50 % du coût de démarrage de cultures pluriannuelles pour les superficies qui ont fait l'objet d'une demande d'aide aux cultures énergétiques.
- (6) Les producteurs de betteraves et de cannes à sucre des nouveaux États membres ont bénéficié, depuis l'adhésion, du soutien des prix dans le cadre du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre¹³. Il convient donc que l'aide communautaire en faveur des producteurs de betteraves et de cannes à sucre prévue au chapitre 10 *septies* du règlement (CE) n° 1782/2003 ne soit pas soumise à l'application des paliers définis dans le calendrier prévu à l'article 143 *bis* dudit règlement, avec effet à partir du jour où s'applique l'aide en faveur des producteurs de betteraves et de cannes à sucre.
- (7) L'expérience montre que le régime de paiement unique à la surface est un système efficace et simple d'octroi aux agriculteurs d'une aide au revenu découplée. À des fins de simplification, il y a lieu d'autoriser les nouveaux États membres à continuer de l'appliquer jusqu'à fin 2010. Néanmoins, il ne semble pas approprié de reconduire au-delà de 2008 la dérogation accordée aux États membres appliquant le régime de paiement unique à la surface en ce qui concerne l'obligation d'introduire dans la conditionnalité des exigences réglementaires en matière de gestion. Pour garantir la cohérence de certaines mesures de développement rural avec cette non-reconduction, il convient que l'article 51 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil¹⁴ tienne compte de ces éléments.
- (8) En règle générale, les agriculteurs peuvent convenir eux-mêmes des conditions dans lesquelles l'exploitation (ou une partie de l'exploitation) ayant bénéficié du paiement séparé pour le sucre est transférée. Toutefois, en cas d'héritage, il convient de prévoir que l'héritier se voit octroyer le paiement séparé pour le sucre.
- (9) Il y a lieu de modifier en conséquence les règlements (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 1698/2005.
- (10) Le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union¹⁵ a modifié l'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003. En raison d'une erreur, les entrées pour l'huile d'olive et le houblon n'ont pas tenu compte des modifications apportées à cette annexe par le règlement (CE) n° 2183/2005 de la

¹³ JO L 178 du 30.6.2001, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 39/2004 de la Commission (JO L 6 du 10.1.2004, p. 16).

¹⁴ JO L 277 du 21.10.2005, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° .../2006 (JO L°... du ...2006, p. ...).

¹⁵ JO L 42 du 14.2.2006, p. 1.

Commission du 22 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil 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° 795/2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil¹⁶. Il convient donc de modifier en conséquence l'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003, avec effet à compter de la date d'application du règlement (CE) n° 2183/2005,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 1782/2003 est modifié comme suit:

- (1) À l'article 42, paragraphe 8, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:
«Sauf en cas de transfert par héritage ou héritage anticipé ou de fusion ou de scission, et par dérogation à l'article 46, les droits établis en utilisant la réserve nationale ne sont pas transférés pendant une période de cinq ans courant à partir de leur attribution. En cas de fusion ou de scission, l'agriculteur/les agriculteurs gérant la ou les nouvelles exploitations conserve(nt) les droits qui étaient initialement alloués au titre de la réserve nationale jusqu'à la fin de la période de cinq ans.»
- (2) À l'article 44, paragraphe 2, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:
«Par "hectare admissible au bénéfice de l'aide", on entend également toute superficie plantée en houblon ou soumise à une obligation de mise au repos temporaire, ou toute superficie plantée en oliviers.»
- (3) À l'article 51, le point a) est remplacé par le texte suivant:
«a) des cultures permanentes, sauf lorsqu'il s'agit d'oliviers ou de houblon;»
- (4) À l'article 60, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:
«1. Lorsqu'un État membre fait usage de la possibilité prévue à l'article 59, les agriculteurs peuvent, par dérogation à l'article 51, points b) et c), et conformément au présent article, également utiliser les parcelles déclarées conformément à l'article 44, paragraphe 3, pour la production de produits visés à l'article premier, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2200/96 et à l'article premier, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2201/96 ainsi que de pommes de terre autres que celles qui sont destinées à la fabrication de fécule pour lesquelles l'aide est octroyée au titre de l'article 93 du présent règlement, à l'exception des cultures visées à l'article 51, point a).»
- (5) À l'article 71 *octies*, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:
«1. Les agriculteurs peuvent, par dérogation à l'article 51, points b) et c), et conformément au présent article, également utiliser les parcelles déclarées

¹⁶ JO L 347 du 30.12.2005, p. 56.

conformément à l'article 44, paragraphe 3, pour la production de produits visés à l'article premier, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2200/96 et à l'article premier, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2201/96 ainsi que pour la production de pommes de terre autres que celles qui sont destinées à la fabrication de fécule, pour lesquelles l'aide est octroyée au titre de l'article 93 du présent règlement, à l'exception des cultures visées à l'article 51, point a).»

(6) À l'article 88, le paragraphe suivant est ajouté:

«Les articles 143 *bis* et 143 *quater* ne s'appliquent pas à l'aide aux cultures énergétiques.»

(7) À l'article 89, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Une superficie maximale garantie de 2 000 000 ha admissible au bénéfice de l'aide est ainsi établie.»

(8) L'article 90 *bis* suivant est inséré:

*«Article 90 bis
Aides nationales*

Les États membres sont autorisés à verser une aide nationale jusqu'à concurrence de 50 % du coût de démarrage de cultures pluriannuelles pour les superficies ayant fait l'objet d'une demande d'aide aux cultures énergétiques».

(9) À l'article 110 *vicies*, le paragraphe suivant est ajouté:

«Les articles 143 *bis* et 143 *quater* ne s'appliquent pas à l'aide en faveur des producteurs de betteraves et de cannes à sucre.»

(10) L'article 143 *ter* est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Au cours de la période d'application visée au paragraphe 9, les nouveaux États membres peuvent décider, au plus tard à la date d'adhésion, de remplacer les paiements directs, à l'exception de l'aide aux cultures énergétiques établie au titre IV, chapitre 5, par un paiement unique à la surface, qui est calculé conformément au paragraphe 2.»

b) au paragraphe 6, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«À compter du 1^{er} janvier 2005 et jusqu'au 31 décembre 2008, l'application des articles 3, 4, 6, 7 et 9 est facultative pour les nouveaux États membres dans la mesure où ces dispositions concernent des exigences réglementaires en matière de gestion.»

c) le paragraphe 9 est remplacé par le texte suivant:

«9. Sous réserve des dispositions du paragraphe 11, chaque nouvel État membre peut appliquer le régime de paiement unique à la surface jusqu'à la fin de 2010. Les nouveaux États membres notifient à la Commission leur intention de mettre un terme à l'application du régime au plus tard le 1^{er} août de la dernière année d'application.»

- d) au paragraphe 11, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Jusqu'à la fin de la période d'application du régime de paiement unique à la surface visée au paragraphe 9, le pourcentage fixé à l'article 143 *bis* est applicable. Si l'application du régime de paiement unique à la surface est reconduite au-delà de la fin de l'année 2010 conformément à une décision prise en vertu du présent paragraphe, premier alinéa, point b), le pourcentage fixé à l'article 143 *bis* pour l'année 2010 est applicable jusqu'à la fin de la dernière année d'application du régime de paiement unique à la surface.»

- (11) L'article 143 *ter bis* est modifié comme suit:

- a) au paragraphe 1, premier alinéa, la première phrase est remplacée par le texte suivant:

«Par dérogation à l'article 143 *ter*, les nouveaux États membres appliquant le régime de paiement unique à la surface peuvent décider, pour le 30 avril 2006 au plus tard, d'accorder, pour les années 2006 à 2010, un paiement séparé pour le sucre aux agriculteurs éligibles dans le cadre du régime de paiement unique à la surface.»

- b) le paragraphe 6 suivant est ajouté:

«6. En cas d'héritage ou d'héritage anticipé, le paiement séparé pour le sucre est octroyé aux agriculteurs qui ont hérité de l'exploitation, à condition qu'ils puissent bénéficier du régime de paiement unique à la surface.»

- (12) L'annexe I est modifiée conformément à l'annexe du présent règlement.

Article 2

À l'article 51, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005, l'alinéa suivant est ajouté:

«La dérogation prévue au premier alinéa s'applique jusqu'au 31 décembre 2008.»

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le septième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique à compter du 1^{er} janvier 2007. Toutefois, les dispositions de l'article premier, paragraphes 9, 11 et 12, sont applicables à partir du 1^{er} janvier 2006.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président

ANNEXE

L'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003 est modifiée comme suit:

(1) L'entrée pour «huile d'olive» est remplacée par le texte suivant:

«

Huile d'olive	Titre IV, chapitre 10 <i>ter</i> , du présent règlement	Aide à la surface
	article 48 <i>bis</i> , paragraphe 11, du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission ¹	Pour Malte et la Slovénie en 2006

¹ JO L 141 du 30.4.2004, p. 1.

»

(2) L'entrée pour «houblon» est remplacée par le texte suivant:

«

Houblon	Titre IV, chapitre 10 <i>quinqüies</i> , du présent règlement (***) (*****)	Aide à la surface
	Article 48 <i>bis</i> , paragraphe 12, du règlement (CE) n° 795/2004	Pour la Slovénie en 2006

»

FICHE FINANCIÈRE				
1.	LIGNE BUDGÉTAIRE: 05 03 02 27	CRÉDITS (APB 2007) 34,6 millions EUR		
2.	TITRE: Règlement du Conseil modifiant et corrigeant 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° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)			
3.	BASE JURIDIQUE: Article 36 et article 37, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité			
4.	OBJECTIFS: Donner la possibilité aux nouveaux États membres appliquant le RPUS de bénéficier du régime des cultures énergétiques et accroître dans le même temps la SMG pour l'ensemble de la Communauté (de 1,5 million ha à 2 millions ha). Dans le secteur du sucre, il est de surcroît prévu une disposition dispensant de l'introduction progressive du paiement transitoire couplé, dont le principe avait été établi lors de la réforme du secteur du sucre. Les nouveaux États membres sont autorisés à continuer d'appliquer le RPUS jusqu'à la fin de 2010 et les règles du RPU pour l'huile d'olive sont précisées.			
5.	INCIDENCE FINANCIÈRE	PÉRIODE DE 12 MOIS (millions EUR)	EXERCICE EN COURS (2006) (millions EUR)	EXERCICE SUIVANT (2007) (millions EUR)
5.0	DÉPENSES – À LA CHARGE DU BUDGET DES CE (RESTITUTIONS/INTERVENTIONS) – BUDGETS NATIONAUX – AUTRES	22,5	–	–
5.1	RECETTES – RESSOURCES PROPRES DES CE (PRÉLÈVEMENTS/DROITS DE DOUANE) – NATIONALES	–	–	–
		2008	2009	2010
5.0.1	ESTIMATION DES DÉPENSES	22,5	22,5	22,5
5.1.1	ESTIMATION DES RECETTES	–	–	–
5.2	MODE DE CALCUL –			
6.0	LE PROJET PEUT-IL ÊTRE FINANCÉ PAR DES CRÉDITS IMPUTÉS AU CHAPITRE CORRESPONDANT DU BUDGET ORDINAIRE?			OUI NON
6.1	LE PROJET PEUT-IL ÊTRE FINANCÉ PAR DES TRANSFERTS ENTRE CHAPITRES DU BUDGET ORDINAIRE?			OUI NON
6.2	UN BUDGET SUPPLÉMENTAIRE SERA-T-IL NÉCESSAIRE?			OUI NON
6.3	DE FUTURS CRÉDITS BUDGÉTAIRES SERONT-ILS NÉCESSAIRES?			OUI NON
OBSERVATIONS:				
1) On considère actuellement que la SMG ne sera pas totalement utilisée en 2007 et 2008 étant donné la mise en œuvre plutôt lente du régime des cultures énergétiques dans l'UE-15, ce qui pourrait se traduire par des économies au budget communautaire (jusqu'à 20 millions EUR en 2008 et jusqu'à 10 millions EUR en 2009).				
2) Le fait que les nouveaux États membres n'appliqueront les règles de gel des terres obligatoire qu'après 2010 peut avoir certaines conséquences indirectes sur le marché des céréales, ce qui pourrait donner lieu à des coûts non quantifiables dans le budget communautaire en 2010 et 2011.				