



Avis A.1066

**sur le projet de réforme de la Politique agricole commune
2014-2020**

Adopté par le Bureau le 16 avril 2012

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	3
2	CARACTERISTIQUES SOCIOECONOMIQUES DES SECTEURS AGRICOLE ET HORTICOLE ET DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE EN WALLONIE	4
3	AVIS	5
3.1.	Lignes de force	5
3.2.	Budget européen et clé de répartition entre les Etats membres	6
3.3.	Considérations générales	7
3.4.	Considérations particulières	8
3.4.1.	PREMIER PILIER DE LA PAC : SOUTIEN DIRECT ET MESURES DE MARCHE	8
3.4.1.1.	Définitions	8
3.4.1.1.1.	Agriculteur actif	8
3.4.1.1.2.	Dégressivité et plafonnement des paiements directs	8
3.4.1.2.	Paiements directs et clé de répartition entre agriculteurs au sein d'un même Etat membre	9
3.4.1.2.1.	Paiement de base	9
3.4.1.2.2.	Paiements connexes obligatoires	9
3.4.1.2.2.1.	Paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dits de verdissement	9
3.4.1.2.2.2.	Paiements pour les jeunes agriculteurs	11
3.4.1.2.3.	Paiements connexes facultatifs	12
3.4.1.2.3.1.	Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques	12
3.4.1.2.3.2.	Paiements couplés	12
3.4.1.3.	Mesures de gestion et de régulation des marchés	13
3.4.1.3.1.	Outils de gestion des crises	13
3.4.1.3.2.	Position des différents acteurs au sein de la chaîne alimentaire	14
3.4.1.3.3.	Organisation commune des marchés agricoles	14
3.4.2.	DEUXIEME PILIER DE LA PAC : SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT RURAL	15
3.4.2.1.	Gouvernance et coordination avec d'autres fonds européens	15
3.4.2.2.	Nouveau cadre de programmation du FEADER	16
3.4.2.2.1.	Transferts de connaissances et actions d'information	17
3.4.2.2.2.	Services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et service de remplacement sur l'exploitation	17
3.4.2.2.3.	Aide à l'installation des jeunes agriculteurs	18
3.4.2.2.4.	Mesure en faveur du climat et de l'environnement	18
3.4.2.2.5.	Gestion des risques	19
3.4.2.2.6.	Mesures en matière de recherche et d'innovation agronomiques	19
3.4.2.2.7.	Initiative LEADER	20
4	CONCLUSIONS	21
	GLOSSAIRE	233

1 INTRODUCTION

La Politique Agricole Commune (PAC) est l'une des premières politiques communes, décidée en 1957, en accompagnement de la mise en œuvre progressive du 'marché commun' européen. Elle constitue un élément essentiel de la construction européenne.

Les objectifs généraux de la PAC sont définis dans le Traité de Rome :

- accroître la productivité de l'agriculture ;
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- stabiliser les marchés ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

L'Europe agricole se fonde sur trois principes fondamentaux :

- un marché unifié permettant la libre circulation des produits agricoles ;
- la préférence communautaire, en vertu de laquelle les produits européens bénéficient d'une préférence par rapport aux produits importés ;
- la solidarité financière, qui implique que les dépenses liées à l'application de la PAC sont soumis à la charge du budget communautaire.

Lors de sa mise en place en 1962, la PAC s'est appuyée sur deux grands types d'instruments : les Organisations Communes de Marché (OCM) et la protection aux frontières. Les premières stimulaient l'offre communautaire tout en maintenant un prix raisonnable pour les consommateurs et la seconde protégeait le marché interne des fluctuations des marchés mondiaux.

Victime de son efficacité, la PAC n'est jamais restée figée. Au contraire, elle s'est adaptée et réformée en permanence au fil des années, en fonction des objectifs de compétitivité et de rentabilité du secteur agricole, mais également en réponse aux attentes des consommateurs en matière de qualité alimentaire et de préservation de l'environnement, aux défis sociétaux et aux règles du commerce international. De ce fait, la nature vitale du rôle économique des agriculteurs – fourniture de produits alimentaires essentiels – et leur rôle plus vaste à réaliser ces objectifs et défis susmentionnés distinguent l'agriculture des autres secteurs économiques.

Les grandes réformes de la PAC (1984¹, 1992², 1999³, 2007⁴...) se sont toutes traduites par un affaiblissement du secteur agricole et l'accélération du processus de mutation du monde agricole et des espaces ruraux. Elles ont également, entre autres, renforcé les normes communautaires – les plus élevées au monde – en matière de sûreté et de traçabilité des aliments, de protection de l'environnement, de bien-être animal...

De plus, elles ont orienté l'agriculture vers le marché des matières premières et ont encouragé les agriculteurs à fournir des services supplémentaires dans le cadre de leur rôle multifonctionnel en tant que gestionnaires de l'espace rural et de l'environnement. Cette situation a conduit les exploitants agricoles à une grave détérioration de leur position compétitive vis-à-vis des importations, et partant de leurs revenus.

Conformément au cadre financier pluriannuel 2014-2020 proposé par la Commission européenne le 29 juin 2011, celle-ci a présenté le 12 octobre de cette année le paquet législatif de la PAC pour la période 2014-2020 au Parlement européen.

Ce cadre, s'appuyant sur les conclusions d'une analyse d'impact de cette politique à l'horizon 2020, est constitué de sept règlements (six du Parlement européen et du Conseil, un du Conseil) :

- un règlement "paiements directs" ;
- un règlement "OCM unique" ;
- un règlement développement rural ;
- un règlement sur le financement, la gestion et le suivi de la PAC ;
- un règlement sur les aides et les restitutions ;

¹ Introduction des quotas laitiers.

² Première réforme de la PAC.

³ Deuxième réforme de la PAC appelée Agenda 2000

⁴ Bilan santé de la PAC.

- un règlement sur les mesures transitoires en 2013 ;
- un règlement sur le paiement unique aux viticulteurs.

La proposition se fonde sur la communication de la Commission européenne ‘La PAC à l’horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l’avenir’ approuvée le 18 novembre 2010. Elle s’articule autour de quatre objectifs :

- mettre la compétitivité de toutes les agricultures européennes au service de la sécurité alimentaire ;
- jeter les bases d’une nouvelle compétitivité à long terme, à la fois économique et écologique ;
- assurer la présence d’une agriculture qui se développe harmonieusement sur le territoire européen ;
- simplifier la PAC.

La proposition maintient la structure de la PAC en deux piliers : le 1^{er} pilier regroupe en grande partie des mesures partagées par tous les Etats membres, sur la base de paiements annuels financés à 100 % par l’Union européenne ; le 2^{ème} concerne un ensemble de mesures dans lequel chaque Etat membre ou Région peut puiser pour constituer son propre programme de développement rural. Ces mesures sont cofinancées par l’Etat membre ou la Région.

Même s’il ne s’agit que d’une proposition et si les sept règlements seront adoptés par le législateur européen, la Commission européenne tiendra compte des observations émises lors de la phase de consultation. L’approbation de ces différentes réglementations et ensuite la rédaction des règlements d’application sont attendus d’ici la fin de 2013 afin que la réforme de la PAC puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Compte tenu de l’importance que revêt l’agriculture, tant aux niveaux économique que social, territorial et environnemental, le Conseil a décidé de rendre un avis d’initiative sur le projet de réforme de la PAC 2014-2020. A ce sujet, il rappelle qu’il avait transmis au Ministre wallon en charge de l’Agriculture un avis d’initiative circonstancié le 28 juin 2010.

2 CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES DES SECTEURS⁵ AGRICOLE ET HORTICOLE ET DE L’INDUSTRIE ALIMENTAIRE⁶ EN WALLONIE

La Surface Agricole Utilisée (SAU) est relativement stable en Wallonie. Elle s’élève en 2010 à 740.885 hectares et représente environ 45 % du territoire régional. L’agriculture wallonne – en ce compris l’horticulture (cultures fruitières, maraîchères et ornementales) – peut être qualifiée de familiale, dans le sens où l’agriculteur décide en matière de gestion de son exploitation. Toutefois, par rapport aux pays voisins, le mode de faire-valoir direct des terres agricoles est relativement faible, avec un pourcentage de 30,9 % en 2008.

Le nombre d’exploitations agricoles en Wallonie est en diminution constante depuis de nombreuses années. Il a diminué de l’ordre de 30 % depuis 2000 et le taux de variation annuel avoisine les moins 3,3 %. Ce nombre s’élève à 14.502 en 2010.

On constate une diminution plus forte des exploitations agricoles – tendance inversée dans le secteur horticole – de taille modeste et une augmentation des exploitations de grande taille (plus de 50 ha). Cette évolution est variable selon les régions. En effet, les disparitions sont plus importantes dans les régions plus défavorisées d’un point de vue agricole (Haute Ardenne et zone herbagère liégeoise) que dans les régions plus favorables (régions limoneuse et sablo-limoneuse).

En 2010, 24.315 personnes sont actives dans le secteur agricole wallon dont 57 % occupées à temps plein. En 2010, le pourcentage des exploitants agricoles de plus de 50 ans ayant un repreneur est de 20 %.

Le secteur reste fortement dépendant de plusieurs facteurs conjoncturels (prix, maladies animales et végétales, coûts de production...) et des politiques mises en place par l’Union européenne, principalement la PAC, qui fut adaptée plusieurs fois depuis 2000. Il apparaît que l’agriculture wallonne se dirige vers une plus grande spécialisation des exploitations : augmentation des cultures céréalières dans les régions de culture au détriment des prairies permanentes, accroissement des cheptels moyens par exploitation.

⁵ Source : évolution de l’économie agricole et horticole de la Wallonie 2010-2011, DGARNE/DEMNA, Wallonie.

⁶ Source : Fédération de l’Industrie alimentaire.

Le revenu du travail par hectare et le revenu agricole familial par unité de travail familial varient fortement d'une année à l'autre. Toutefois, sur une période de quelques années, on remarque que ces revenus sont assez stables. Il faut attirer l'attention sur le caractère fortement contrasté de ces évolutions selon les régions agricoles et selon l'orientation principale de la production des exploitations.

Les aides directes apportées au titre de la PAC constituent de 45 à 111,5 % du revenu des agriculteurs wallons selon les régions et les types de production. Au regard de ces chiffres, le Conseil souligne l'importance des enjeux de la révision de la PAC.

Quant à l'industrie alimentaire wallonne, le nombre d'entreprises s'élève à 1.570 unités en 2009. Le nombre de salariés est de 19.773 personnes, ce qui en fait le 3^{ème} employeur industriel en Wallonie. Le secteur comporte une part importante de PME : 60,2 % des entreprises comptent moins de 5 travailleurs et 89 % moins de 20 unités.

Depuis 2009, l'industrie a été frappée par la crise, ce qui s'est traduit notamment par une diminution du chiffre d'affaires de 4,8 % en 2009. Les investissements sont également moins importants (-14,5 % en 2009 ; -11% en 2010). Les exportations sont également en baisse de 5,3 %. Toutefois, le chiffre d'affaires et les exportations sont repartis légèrement à la hausse en 2010.

En 2009, la valeur ajoutée brute de l'agriculture wallonne atteint 590,5 millions d'€ soit 0,8 % de la valeur ajoutée brute de l'ensemble des secteurs de la région wallonne. En y ajoutant les 1.394 millions d'€ de l'industrie alimentaire, l'importance relative atteint 2,8 %.

3 AVIS

3.1. LIGNES DE FORCE

Le Conseil insiste pour que les lignes de force soient retenues et prises en considération :

- nécessité de maintenir une PAC forte, prenant en compte les spécificités régionales de l'Union européenne, possédant un ancrage territorial européen fort et dotée de ressources financières suffisantes en fonction et à la hauteur des enjeux et des défis à relever ;
- assurer des revenus équitables, stables et suffisants aux agriculteurs et aux travailleurs des différentes filières de la chaîne alimentaire ;
- garantir des prix stables et justes pour les consommateurs ;
- favoriser l'autonomie des agriculteurs en suscitant au sein du secteur agricole le développement d'outils de transformation et de commercialisation des produits agricoles gérés par les agriculteurs afin de soutenir le maintien et la création d'emplois durables confortés par un statut social approprié ;
- garantir l'indépendance et la sécurité alimentaires de l'Europe à travers une production agricole saine, diversifiée et de qualité en renforçant le rôle économique de production des agriculteurs ;
- assurer un rôle régulateur des marchés, un niveau d'emploi agricole de qualité et une vitalité économique dans les zones rurales ;
- renforcer la capacité de l'agriculture à répondre aux demandes sociétales en matière de gestion du paysage, de protection des ressources naturelles et de l'environnement, de qualité des produits agricoles et de développement durable ;
- soutenir efficacement les systèmes de production agricole les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles ;
- garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les agriculteurs de l'Union européenne sur le marché unique ;
- mettre en place des instruments afin de soutenir l'installation des jeunes agriculteurs ;
- mettre en place des outils de soutien spécifiques pour les agriculteurs qui s'investissent dans le développement pérenne de leur exploitation et dans des modes de production les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles ;
- promouvoir et cadrer les productions non-alimentaires sur base de leur efficacité environnementale sans renforcer la compétition avec la production alimentaire et l'espace qu'il nous faut dédier à la protection de la biodiversité ;
- renforcer le pouvoir de marché des producteurs d'une part, en facilitant le regroupement de l'offre ou le renforcement de l'organisation économique au sein des filières pour autant que cela n'entraîne pas de

discrimination par rapport aux entreprises privées d'une même filière, ni de position monopolistique et, d'autre part en réaffirmant la spécificité agricole au regard des règles de la concurrence ;

- favoriser la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne en assurant le maintien des activités agricoles et sylvicoles dans toutes les régions rurales ;
- contribuer activement aux objectifs de l'Union européenne 2020 et à la réalisation de ses engagements environnementaux pris sur le plan international.

3.2. BUDGET EUROPÉEN ET CLÉ DE RÉPARTITION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

La proposition du paquet législatif de la PAC par la Commission européenne s'inscrit dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui fixe annuellement les plafonds de dépenses de l'Union européenne. Ce cadre prévoit un gel du budget agricole durant cette période (en prix courants).

Dans la proposition actuelle pour la période 2014-2020, l'allocation au 1^{er} pilier de la PAC prévue est de 321,897 milliards d'€ en prix courants avec recettes affectées (5,83 % pour les mesures de marché et 94,17 % pour les aides directes (avant plafonnement) et 101,157 milliards d'€ en prix courants pour le 2^{ème} pilier. Le total est donc de 423,054 milliards d'€. Globalement pour les deux piliers, on constate une diminution de la part du budget agricole dans le budget total de 39,4 % en 2013 à 33,8 % en 2020.

Ces fonds seront complétés par un montant supplémentaire de 15,2 milliards d'€ en prix constants 2011, soit 4,5 milliards d'€ pour la recherche et l'innovation dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la bioéconomie et de l'agriculture durable, 2,2 milliards d'€ pour la sécurité alimentaire, 2,5 milliards d'€ pour l'aide alimentaire en faveur des régions les plus défavorisées, 3,5 milliards d'€ pour une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole et 2,5 milliards d'€ au maximum pour le fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Pour répartir les aides du 1^{er} pilier entre les Etats membres, la Commission européenne propose une règle de convergence progressive qui permet aux Etats membres où les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne européenne, de réduire leur écart d'un tiers à l'horizon 2020, ce qui signifierait une réduction de l'ordre de 7,7 % pour la Belgique alors que le budget agricole européen reste inchangé.

Le Conseil considère que les objectifs assignés à la PAC post 2013 par la Commission européenne sont particulièrement ambitieux et difficiles à atteindre au regard des perspectives financières et en l'absence d'ajustements budgétaires. Ils nécessitent de reconduire un budget globalement comparable aux budgets précédents afin d'assurer aux agriculteurs un revenu équitable, de soutenir la fourniture de services d'intérêt public et de permettre aux exploitants agricoles de jouer un rôle positif dans la réalisation des nouveaux défis sociétaux.

Compte tenu des coûts de production et des réalités agricoles extrêmement variées en Europe, le Conseil estime que la piste d'un taux d'aide par hectare uniforme dans toute l'Union européenne n'est pas acceptable à l'horizon 2019 car elle conduirait à une forte diminution du revenu de certains agriculteurs wallons.

Le maintien des aides directes est d'autant plus indispensable que le gel du budget agricole européen et la convergence des aides directes entre les Etats membres devraient avoir pour conséquence de réduire de plus de 15 % les moyens budgétaires européens mis à disposition de l'agriculture wallonne à l'horizon 2020 (des études d'impact sont demandées également sur ce sujet). Cette question est d'autant plus préoccupante que les aides directes contribuent de manière significative dans la formation du revenu des agriculteurs wallons. Cette contribution varie entre 45 et 111,5 % selon les Orientations Technico-Economiques (OTE) des exploitations agricoles et les années. C'est ce revenu escompté qui a présidé à la poursuite de l'activité à l'occasion de la décision des investissements de la mise aux normes.

Le Conseil plaide donc pour une période suffisamment longue et un rééquilibrage progressif entre les Etats membres. Ce rééquilibrage devra intégrer des réalités historiques, des particularités agricoles (sous-)régionales (faire-valoir...) et des paramètres socioéconomiques liés à l'exploitation (coûts de production, investissements obligatoires, parité du pouvoir d'achat, coefficient de consommation intermédiaire...).

Il estime intéressant d'obtenir une distribution plus équilibrée des aides directes entre les agriculteurs d'une même région ou d'un même Etat membre. Dans ce cadre, il s'interroge sur la mise en place d'une convergence partielle. Par ailleurs, il se pose la question de l'opportunité d'appliquer la méthode de convergence entre Etats membres telle que préconisée par la Commission européenne à la convergence au sein des Etats membres ou des Régions.

En l'absence d'une rémunération correcte à partir des marchés, le maintien des aides directes du 1^{er} pilier aux agriculteurs est essentiel. Celles-ci doivent rester le socle des mécanismes de soutien, un outil majeur de la PAC afin de garantir une certaine stabilité de revenu aux agriculteurs et d'assurer la compétitivité de l'agriculture wallonne. Il est clair qu'en l'absence d'outils complémentaires de soutien, une diminution des aides directes aurait de graves conséquences sur la viabilité économique de nombreuses exploitations wallonnes. Une telle réduction pourrait conduire, dans certaines régions agricoles, à une réduction importante du nombre d'agriculteurs, à

l'incapacité de ceux-ci à répondre aux attentes sociétales ou à un abandon des terres. La production restante pourrait alors se concentrer dans certaines régions plus favorisées, ce qui se traduirait par des bouleversements socioéconomiques, territoriaux et structurels dans l'espace rural wallon.

Le Conseil estime qu'il est impossible de définir efficacement un nouveau modèle agricole européen si l'on ne dispose pas d'informations claires sur le futur cadre financier pluriannuel. Sans cet exercice de réflexion, la PAC risque de faire l'objet d'une réforme dictée par des arbitrages budgétaires plutôt que par un projet politique. A ce propos, il s'inquiète du contexte de crise de la dette publique à l'échelle des Etats membres de l'Union européenne et de la menace qui pourrait en découler pour la confection du budget consacré à la PAC. Par ailleurs, il s'interroge sur la sécurisation budgétaire du volet 'hors cadre financier'.

Le Conseil est opposé à toute tentative de "renationalisation", même partielle, de la PAC, et insiste pour le maintien du principe de solidarité européenne. Au contraire, il propose de maintenir la capacité de financement global de l'agriculture dans une logique plus cohérente et de solidarité communautaire.

Il attire l'attention sur les impacts d'un transfert de moyens financiers du 1^{er} pilier vers le 2^{ème} pilier de la PAC dans la mesure où les aides de ce dernier pilier sont décidées et cofinancées par les Etats membres ou les Régions. De telles aides pourraient être sources de distorsions de concurrence entre les Etats membres ou les Régions. Leur développement doit donc être encadré et leur fonctionnement plus transparent.

3.3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le modèle agricole européen repose sur une agriculture multifonctionnelle privilégiant les fonctions économique, sociale et environnementale. Le Conseil estime indispensable de préserver ce modèle en assurant la pérennité de la PAC dont le rôle de régulateur et d'organisateur des marchés et des parties au sein des filières est essentiel.

Il est donc essentiel que la PAC dispose d'outils efficaces permettant d'une part, de limiter l'amplitude de la volatilité des prix des matières premières agricoles et, d'autre part, de sécuriser l'approvisionnement des consommateurs à un prix raisonnable.

Le Conseil souligne que cela exigera la défense d'une PAC forte dotée d'un budget stable et approprié en fonction et à la hauteur, des enjeux et des défis à relever.

La diversité des productions agricoles et alimentaires doit être préservée au sein des Etats membres de l'Union européenne. Elle contribuera non seulement à la biodiversité mais également au maintien des modes alimentaires dans lesquels les produits traditionnels ont un véritable rôle à jouer.

Le Conseil rappelle le rôle premier de l'agriculture de production de matières premières agricoles en quantité et en qualité suffisantes pour les produits alimentaires et l'alimentation animale. A cela s'adjoint la demande de plus en plus croissante en matière de valorisation industrielle des produits et sous-produits agricoles comme par exemple, dans le domaine de la construction, du textile, de la médecine et de l'énergie. C'est pourquoi, la PAC doit garantir la sécurité alimentaire des Européens au travers d'un approvisionnement régulier, accessible et garanti sur le plan sanitaire. Cette sécurité exige le maintien d'une quantité suffisante de terres arables en Europe.

Pour le Conseil, il est donc crucial de veiller à assurer un équilibre entre les différentes fonctions du territoire. Pour ce faire, la PAC doit donc aider les agriculteurs à développer une gestion parcimonieuse des ressources naturelles et à adopter des techniques agricoles innovantes qui réduisent les conséquences sur l'environnement. Ce soutien doit s'accompagner d'une mobilisation des savoirs, des connaissances et des techniques pour permettre la diffusion de modes de production répondant aux défis contemporains. Dans cette optique, l'investissement dans la recherche et l'innovation agricoles doit être une composante essentielle d'une nouvelle PAC afin de lui permettre de remplir de manière efficiente les différentes missions qui lui ont été assignées par la Commission européenne. Cette capacité d'innovation contribuera à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de sa multifonctionnalité, des conditions socioéconomiques des exploitants et des travailleurs agricoles ou l'adaptation des systèmes agricoles aux conséquences du changement climatique. Ces préoccupations sociétales rejoignent celles des citoyens et des travailleurs du ou des secteur(s) concerné(s).

La PAC doit également jouer un rôle en termes sociétaux. En effet, les attentes des citoyens à l'égard de l'agriculture sont multiples (questions environnementales, entretien de l'espace, production de produits locaux...).

Par ailleurs, il existe actuellement une préoccupation croissante de rendre le modèle agricole européen plus durable. La PAC doit permettre à l'agriculture de se positionner par rapport aux défis du futur, la problématique environnementale en fait partie (maintien de la biodiversité, accroissement de la qualité des sols, changement climatique...). Elle se doit d'accompagner de façon spécifique les modes culturels et d'élevage qui intègrent le

respect de l'environnement et doit également favoriser le maintien d'une agriculture rurale encore bien présente en Wallonie ainsi que le développement des produits locaux.

Les citoyens ont par ailleurs souvent exprimé leur choix d'une agriculture rurale respectueuse de l'environnement et basée sur la production de produits locaux.

Le Conseil estime important de maintenir et de poursuivre le potentiel de production agricole sur l'ensemble de l'Union européenne. Pour ce faire, la PAC doit assurer des prix des matières agricoles rémunérateurs pour l'ensemble des agriculteurs. L'objectif étant d'assurer l'autonomie des exploitations. Celle-ci est entendue à la fois comme la capacité d'être maître de ses choix techniques, économiques et financiers et la possibilité d'exercer cette capacité. Cette autonomie repose sur le partenariat, c'est-à-dire la complémentarité des acteurs locaux (voir point Position des différents acteurs au sein de la chaîne alimentaire).

Les prix des matières premières agricoles doivent refléter la valeur du travail agricole et de l'ensemble des coûts de production (matériel, énergie, produits phytosanitaires...) en ce compris les coûts engendrés par la protection de l'environnement (changement climatique, préservation de la biodiversité, entretien de l'espace rural, développement des énergies renouvelables...) ou le strict respect des normes sanitaires, sociales et de bien-être animal. Il s'agit avant tout d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs, ainsi que des perspectives à moyen et à long termes qui attireront des jeunes vers les professions agricoles.

Enfin, le Conseil insiste sur la nécessité de simplifier la PAC afin de la rendre plus simple, plus transparente et plus efficace pour les agriculteurs. A ce sujet, il estime que le projet de réforme de la PAC n'est pas le plus simple tant pour les utilisateurs que pour les citoyens européens, à l'exemple de la nouvelle structure des paiements directs ou encore de l'architecture du projet de cadre stratégique commun.

3.4. CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES

3.4.1. PREMIER PILIER DE LA PAC : SOUTIEN DIRECT ET MESURES DE MARCHÉ

3.4.1.1. Définitions

3.4.1.1.1. Agriculteur actif

La Commission européenne propose d'octroyer les paiements directs aux seuls agriculteurs actifs, c'est-à-dire à ceux exerçant "une activité tangible en termes de production agricole et de gestion des ressources naturelles". Pour être considéré comme "actif", le montant annuel des paiements directs doit représenter au moins 5 % des recettes totales provenant des activités non agricoles. Les 'petits' agriculteurs qui reçoivent moins de 5.000 € ainsi que les propriétaires qui n'assurent pas un minimum d'entretien de leurs terres agricoles sont exclus de ce régime d'aides.

Le Conseil accueille favorablement cette volonté de mieux répartir les paiements directs, mais relève néanmoins que la définition de l'agriculteur actif est insuffisante et inadaptée aux multiples situations nationales ou régionales.

Afin de renforcer la légitimité de la PAC, il demande à la Commission européenne de considérer comme agriculteur actif les exploitants qui exercent réellement une mission de production et de commercialisation de denrées alimentaires. Aussi, le Conseil souhaite que les Etats membres puissent définir davantage cette notion d'"actif". Dans ce cas, le Conseil propose de s'inspirer des définitions de l'agriculteur données par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 relatif aux investissements pour le secteur agricole.

3.4.1.1.2. Dégressivité et plafonnement des paiements directs

La Commission européenne propose que le montant des paiements directs soit progressivement réduit et plafonné afin de mieux répartir cette aide à l'ensemble des pays et des agriculteurs. La réduction serait de : 20 % pour les paiements compris entre 150.000 et 200.000 €, de 40 % entre 200.000 € et 250.000 €, de 70 % entre 250.000 € et 300.000 €. L'aide ne pourra pas dépasser 300.000 €. Toutefois, ces montants seraient adaptables en fonction de la masse salariale utilisée afin de ne pas pénaliser les exploitations qui créent de l'emploi. Soulignons également que le plafonnement ne s'appliquerait pas aux aides visées par le verdissement.

Le Conseil approuve le principe de dégressivité et du plafonnement des paiements directs par bénéficiaire mais estime néanmoins que les seuils préconisés sont tellement élevés que l'impact redistributif des paiements directs sera insignifiant. En effet, les niveaux retenus permettraient une redistribution de 1,3 % seulement des paiements de base à l'échelle de l'Union européenne. Notons que ce plafonnement ne concerne pas vraiment les exploitants wallons.

Afin de tendre vers plus de justice et d'équité (ce qui ne signifie pas égalité) entre les agriculteurs wallons, le Conseil demande par conséquent au Gouvernement wallon de baisser les seuils de dégressivité afin de dégager davantage de fonds en faveur des petites et moyennes exploitations et des zones à handicaps naturels. Par ailleurs, il soutient la proposition de la Commission européenne, toujours dans le même objectif, de plafonner les paiements directs en fonction du ratio entre la superficie maximale et les unités de main d'œuvre de l'exploitation.

3.4.1.2. Paiements directs et clé de répartition entre agriculteurs au sein d'un même Etat membre

La Commission européenne propose un nouveau modèle des paiements directs. Pour cela, elle propose de mettre fin au régime historique des droits au paiement unique (DPU) qui représentait un système inégalitaire de répartition des soutiens entre agriculteurs. Ce régime sera remplacé par le régime de paiement de base à partir du 1^{er} janvier 2014. Celui-ci s'accompagne de quatre régimes de paiement connexes : deux obligatoires et deux facultatifs.

3.4.1.2.1. Paiement de base

Une règle de convergence des paiements directs interne à l'Etat membre est également préconisée par la Commission européenne pour une période de 5 ans (du 1^{er} janvier 2014 jusqu'au 1^{er} janvier 2019) pour que les paiements de base aient une valeur unitaire uniforme au sein de l'Etat membre ou Région en 2019. 40 % de cet alignement devrait être opéré la première année (2014).

Pour ce faire, chaque Etat devrait mettre en œuvre un paiement uniforme par hectare à l'échelle nationale ou régionale sur base des droits au paiement de base alloués en 2014. Ces droits seront alloués par l'Etat membre sur tous les hectares admissibles la 1^{ère} année d'application (15 avril 2014), à condition pour le producteur d'avoir activé au moins un droit en 2011 dans le cadre du régime actuel (RPU) et d'être considéré comme agriculteur actif. Il est prévu que 70% des paiements directs aillent au soutien du revenu des agriculteurs.

Les paiements directs seront soumis à la conditionnalité et seront dégressifs et plafonnés (hors paiements verts).

Compte tenu des coûts de production et des réalités agricoles extrêmement variées en Europe, le Conseil estime que la proposition d'uniformiser les aides directes sur tous les hectares conduira à la création de nouveaux droits au paiement, à une forte diminution des revenus de la majorité des agriculteurs wallons, à des fermages plus élevés et à une augmentation du risque de voir, dans certaines régions, certains propriétaires reprendre leurs biens pour exploitation personnelle.

Par ailleurs, le Conseil attire l'attention sur un effet pervers possible dans les relations propriétaires-locataires, de la non-liaison des aides agricoles avec une obligation de production, et ce, plus spécifiquement dans certaines régions wallonnes.

Comme exprimé dans son avis A. 1004 relatif à la réforme de la PAC d'après 2013, le Conseil réaffirme son opposition totale à une aide régionalisée et forfaitaire par hectare. Il prône par contre le lissage de celle-ci entre les agriculteurs, c'est-à-dire un rapprochement de la valeur des droits/ha autour de la moyenne mais sans atteindre l'alignement complet sur cette moyenne et en restant dans le modèle des références par exploitation.

3.4.1.2.2. Paiements connexes obligatoires

3.4.1.2.2.1. *Paiements en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dits de verdissement*

Afin de renforcer la durabilité écologique du secteur agricole et de valoriser les efforts des agriculteurs, la Commission européenne propose de consacrer 30 % des paiements directs à des pratiques agricoles favorables au climat et à l'environnement (hors plafonnement).

Les trois types de pratiques agricoles à respecter obligatoirement sont : la diversification des cultures (minimum trois représentant au plus 70 % et au minimum 5 % de la surface), le maintien de prairies permanentes, le maintien

de réservoirs écologiques ou d'éléments paysagers sur au moins 7 % des surfaces éligibles, à l'exclusion de celles consacrées aux prairies permanentes.

Le Conseil considère que le dispositif proposé semble aller dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement et des ressources naturelles et d'un renforcement constant de la légitimité de la PAC auprès des citoyens européens en proposant de financer la fourniture par les agriculteurs de biens publics environnementaux. Il regrette toutefois son caractère obligatoire qui revient à mettre en place une 'super-conditionnalité' accompagnée d'un système de sanctions en cas de non-respect. Il plaide au contraire pour une approche environnementale incitative de manière à enclencher une évolution vers des pratiques durables qui encouragent le maintien de systèmes fournissant de réels services environnementaux.

Il estime que le dispositif proposé ne peut s'envisager qu'au travers du 2^{ème} pilier où des mesures soumises à la conditionnalité existent déjà et en aucun cas ne peut se faire aux dépens des moyens budgétaires du 1^{er} pilier.

Par ailleurs, le Conseil demande que les mesures de verdissement n'impactent pas la disponibilité des matières premières agricoles en quantité suffisante pour répondre, entre autres, au défi de la sécurité alimentaire. Il propose donc la réalisation d'études d'impact sur la productivité et les volumes de production. Celles-ci devraient également étudier l'incidence de ces mesures sur la Belgique et ses Régions ainsi que sur le secteur agricole et l'industrie alimentaire

Aussi, le Conseil estime que ces mesures ne doivent pas être isolées de la pratique agricole mais doivent au contraire permettre l'amélioration de celle-ci. Dans ce cadre, il souligne la nécessité d'une part, de mettre en place des mesures d'accompagnement et, d'autre part, d'encourager la recherche et l'innovation agronomiques afin de permettre l'émergence de nouvelles pratiques agricoles.

Le Conseil estime excessif le fait de consacrer 30 % des paiements directs pour le verdissement. Celui-ci amènera pour les agriculteurs des charges financières importantes, une complexité des pratiques qui risquent d'être contradictoires avec les objectifs fixés, et donc une fragilité supplémentaire face à la concurrence internationale. Ces différents paramètres doivent être pris en compte pour ne pas compromettre la compétitivité et la viabilité économique des exploitations agricoles.

Le montant des mesures de verdissement est évalué à quelque 115 €/ha/an⁷ pour la Belgique, ce qui constitue l'un des coûts les plus élevés des Etats membres compte tenu de la grande diversité des typologies des exploitations agricoles concentrée sur un territoire aussi restreint.

Le Conseil s'interroge sur l'applicabilité de la mesure de diversification des cultures dans les régions d'élevage où les herbages constituent la majorité du territoire. En ce qui concerne le taux de 7 % des surfaces éligibles à des fins écologiques, il le considère élevé et incompatible avec les objectifs affichés de sécurité alimentaire et de compétitivité des exploitations. Il propose donc de faire de ce taux un maximum et demande aux autorités régionales la possibilité de fixer ce taux en fonction de leurs spécificités.

Cette mesure pose toutefois la question de la définition des surfaces éligibles. En effet, ces dernières années en application de la législation européenne, l'administration régionale n'a considéré que les superficies effectivement couvertes par une culture. Elle a exclu les surfaces non-productives participant au maintien des biotopes, comme les haies vives, les lisières de bois ou les couloirs écologiques, qui pourraient être considérés comme satisfaisant aux critères répondant à l'objectif de verdissement. En Wallonie, quelque 5 % des surfaces agricoles seraient déjà couverts par de tels éléments structurants dans l'espace rural. Pour permettre une prise en compte de ces différents biotopes dans le calcul des surfaces éligibles, le Conseil propose de revoir les surfaces de référence des parcelles en se référant à la superficie cadastrale et non à la surface nette emblavée comme c'est le cas actuellement.

Le Conseil estime nécessaire de préciser les modalités exactes des mesures de verdissement afin d'éviter que son application ne conduise à l'exclusion supplémentaire de 7 % de surfaces de production. Aussi, il demande à la Commission européenne d'élargir ce dispositif à des mesures complémentaires de protection existantes en matière notamment de biodiversité, de bonne gestion des sols et de l'eau (MAE, bioénergie, cultures protéiques...) de manière à tendre vers des systèmes agricoles territorialisés durables et à haute valeur environnementale. A cette fin, il invite la Commission européenne à établir une liste de mesures parmi lesquelles les agriculteurs pourraient choisir celles les plus adaptées à leur situation spécifique.

Le Conseil souhaite toutefois attirer l'attention du Gouvernement wallon sur l'impact potentiel de l'utilisation des matières premières agricoles pour la production de biomasse à des fins énergétiques. Cette évolution ne peut pas avoir de conséquences négatives en matière de disponibilité et de compétitivité des matières premières agricoles

⁷ Source : étude d'impacts des services de la Commission européenne accompagnant les propositions législatives du 12 octobre 2011.

pour la production alimentaire et a fortiori que ces conséquences ne soient renforcées par des subsides de la part des autorités publiques.

Par ailleurs, le Conseil propose la mise en place d'un "plan protéines" ambitieux à l'échelle de l'Union européenne afin de réduire d'une part, sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur (70 % d'importations) et, d'autre part, les conséquences sociales et environnementales liées à leur production dans d'autres régions du monde. Ce plan aura également des effets environnementaux bénéfiques dans l'Union européenne en termes d'amélioration de la biodiversité et de la fertilité des sols ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3.4.1.2.2. Paiements pour les jeunes agriculteurs

Afin de soutenir la création d'emploi et d'encourager les jeunes générations à s'investir dans le secteur agricole, une aide complémentaire aux paiements de base devra être octroyée aux jeunes agriculteurs âgés de moins de 40 ans, et qui s'installent pour la première fois ou qui se sont installés au cours des cinq années précédant 2014. Jusqu'à 2 % de l'enveloppe nationale des paiements directs pourra leur être réservée pendant cinq ans au maximum après leur installation, en plus du soutien que leur apporte le 2^{ème} pilier de la PAC. Le paiement se calculera en multipliant un chiffre correspondant à 25 % de la valeur moyenne des droits au paiement par le nombre de droits activés, et ce, pour une surface maximum de 25 ha. La limite maximum applicable au nombre de droits est déterminée par la taille moyenne des exploitations agricoles de l'Etat membre ou de la Région. En Wallonie, cette taille moyenne était fixée à 51,1 ha en 2010.

Le Conseil salue la mesure proposée même si l'aide proposée - évaluée à 2.000 €/exploitation/an pour la Belgique - reste largement symbolique en comparaison aux investissements qui leur font face (500.000 € étant le montant moyen investi par un jeune agriculteur). En effet, la reprise et la transmission des exploitations agricoles représentent des enjeux importants pour le devenir de l'agriculture et la gestion territoriale et environnementale des espaces ruraux. En vue d'encourager les jeunes à entreprendre en agriculture et de garantir le renouvellement générationnel, il est essentiel de stabiliser le cadre réglementaire de la PAC ainsi que les revenus, d'accompagner ces jeunes avant et pendant leur installation orienté en termes de gestion et d'innovation et de rendre les zones rurales plus dynamiques et plus attractives disposant de bonnes infrastructures et de services de proximité.

Même si rien, a priori, ne le laisse supposer, le Conseil demande de veiller à ce que la mesure ne soit pas l'occasion de réduire l'enveloppe dédiée à la 1^{ère} installation de jeunes agriculteurs dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC (voir point Aides à l'installation des jeunes agriculteurs).

Afin que la mesure proposée puisse être utilisée pleinement sur des installations professionnelles, le Conseil propose que les Etats membres ou Régions puissent bénéficier davantage de flexibilité dans sa mise en œuvre. Dans ce cas, il suggère d'une part, de porter la taille moyenne des exploitations agricoles à 45 ha et, d'autre part, de fixer le pourcentage de la valeur moyenne des droits au paiement en fonction des spécificités de l'exploitation.

Le Conseil relève que la moitié des agriculteurs wallons sont âgés de plus de 50 ans et que parmi ceux-ci, seuls 20 % déclarent avec certitude avoir un successeur. Ce constat constitue un élément fondamental à prendre en compte pour l'avenir de l'agriculture wallonne. C'est pourquoi, il insiste sur la nécessité de prévoir, dans la PAC réformée, des mécanismes pour que les jeunes agriculteurs installés juste avant 2013 puissent préserver leur outil de production et rentabiliser les investissements consentis, et ainsi honorer les engagements financiers réalisés sous l'ancienne réglementation.

Par ailleurs, il plaide pour que les jeunes agriculteurs qui s'installeront en début de période 2013-2014 puissent raisonner leurs investissements en tenant compte du montant des aides directes à la fin de la cette période.

Compte tenu que les Etats membres connaissent différemment un défi démographique agricole important, le Conseil estime que le renouvellement des générations doit faire l'objet d'une réflexion structurelle. C'est pourquoi, il plaide pour une véritable stratégie européenne encourageant les installations dans l'agriculture en synergie avec la mise en œuvre dans ce secteur d'une politique de l'emploi ambitieuse afin de garantir l'avenir de l'agriculture européenne. Dans cette optique, le Conseil insiste sur l'importance de la formation liée à la gestion administrative et à la reprise d'une exploitation agricole. Dans ce cadre, une collaboration avec l'IFAPME pourrait être envisagée.

3.4.1.2.3. Paiements connexes facultatifs

3.4.1.2.3.1. Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques

Pour éviter la désertification et préserver la diversité des terroirs, la Commission européenne permet aux Etats membres d'apporter une aide complémentaire aux agriculteurs dont les exploitations sont entièrement ou partiellement situées dans des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (zones dites "défavorisées").

Les Etats membres auront la possibilité d'appliquer ce paiement au niveau régional. Ce paiement peut atteindre 5 % de l'enveloppe nationale. Cette aide doit être considérée conjointement à la mesure de soutien aux exploitations agricoles dans ces zones déjà accessible via le 2^{ème} pilier de la PAC.

Le zonage sera identique dans les deux piliers : ce seront les Etats membres ou les Régions qui désigneront les zones pouvant bénéficier de cette aide à partir de huit nouveaux critères biophysiques communs à l'ensemble du territoire européen. Soulignons que la superficie des zones soumises à des contraintes spécifiques ne doit pas dépasser 10 % de la superficie de l'Etat membre.

La mise en place de ce nouveau système est prévue pour 2014.

Le Conseil salue le maintien des aides en faveur des zones à handicaps naturels. En effet, pour maintenir les exploitations agricoles dans ces zones dites "défavorisées", qui ont des coûts de production plus élevés, ces aides sont nécessaires pour couvrir la différence entre le coût réel de production et le coût moyen européen de production.

Il estime que les critères biophysiques proposés jusqu'à présent par la Commission européenne sont inadaptés pour répondre à la réalité des différentes régions de l'Union européenne. Il plaide donc pour une révision de certains critères proposés et de leurs valeurs seuils ainsi que pour une diminution du seuil de 66 % de la surface agricole utile touchée par au moins un des critères, notamment, pour prendre en compte l'impact de la combinaison de plusieurs critères sur un territoire. Sans modification, un tiers du territoire wallon, actuellement reconnu par la Commission européenne comme défavorisé, risque d'être exclu du bénéfice de cette aide. Cette situation s'accompagnerait d'importants impacts territoriaux et irait à l'encontre de l'objectif d'un développement territorial équilibré tel qu'affiché par la Commission européenne.

Le Conseil plaide pour le maintien des délimitations des zones "défavorisées" telles que définies actuellement. Leur maintien reste plus que jamais indispensable pour certaines exploitations agricoles qui jouent un rôle crucial pour l'emploi et l'aménagement du territoire.

Il demande par ailleurs le maintien de ces aides dans le 2^{ème} pilier de la PAC. Leur transfert dans le 1^{er} pilier est acceptable à condition que cela devienne une aide supplémentaire octroyée aux agriculteurs et non un simple transfert de budget. En effet, ces aides visent également à pérenniser les dimensions territoriale et multifonctionnelle de l'agriculture et, partant, le dynamisme socioéconomique des zones rurales.

3.4.1.2.3.2. Paiements couplés

La Commission européenne propose de maintenir les aides couplées pour certains secteurs, productions ou régions confrontés à certaines difficultés et particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales (viande bovine, ovine ou caprine, céréales, oléagineux, protéagineux, lait...).

Les pays qui ont moins de 5 % de leur paiement total en aides couplées pourront aller jusqu'à 5 % de paiements couplés. Ceux qui ont entre 5 et 10 % d'aides couplées pourront verser jusqu'à 10 % de paiements couplés. A souligner qu'une dérogation supplémentaire pourrait permettre d'aller au-delà de ce taux de 10 % sous réserve de l'accord de la Commission européenne.

Le régime des aides couplées devrait être revu avant le 1^{er} août 2016. Cette révision pouvant conduire à une diminution, une reconduction ou une augmentation des budgets y consacrés.

Le Conseil plaide pour la reconduction du régime d'aide au maintien du troupeau viandeux. Il le préconise d'autant plus que celui-ci est de nature à assurer des perspectives d'avenir dans des régions qui ne peuvent valoriser leurs surfaces qu'au moyen d'une production animale.

Il s'agit avant tout d'une aide au maintien de l'activité d'élevage plutôt qu'une aide à la production viandeuse ou laitière. Sa suppression mettrait en très grande difficulté de nombreuses exploitations wallonnes et entraînerait à terme la disparition de cette activité traditionnelle qui constitue un fleuron de l'élevage wallon.

Le Conseil considère dès lors que le recours à ce dispositif doit être utilisé à la hauteur optimale autorisée par le règlement européen. Il s'interroge toutefois sur l'opportunité de garder d'autres aides de ce type et sur la manière de répartir au mieux le budget entre aide couplée et aides découplées.

Par ailleurs, le Conseil insiste sur la nécessité de traiter de manière équivalente les produits agricoles européens et ceux qui sont importés hors de l'Union européenne. Les premiers risquent, en effet, de ne plus pouvoir faire face à la concurrence suite à la législation plus contraignante à laquelle les produits européens sont soumis.

3.4.1.3. Mesures de gestion et de régulation des marchés

La Commission européenne met en avant les enjeux de la volatilité des prix des matières premières agricoles et propose de maintenir et d'améliorer les mécanismes permettant de limiter les impacts de cette volatilité.

3.4.1.3.1. Outils de gestion des crises

La Commission européenne suggère de rendre les systèmes actuels d'intervention publique et d'aide au stockage privé plus réactifs et efficaces pour parer à la volatilité des prix des produits agricoles. Dans ce cadre, le stockage privé sera étendu à la majorité des productions agricoles.

Elle souhaite également instaurer une clause de perturbation exceptionnelle pour tous les secteurs pour parer aux imprévus les plus graves. Ces dispositions seront financées par une nouvelle réserve (hors cadre financier) de 3,9 milliards d'€ en prix courants à utiliser pour des mesures de marché, en cas de crise ou de perte de confiance des consommateurs à grande échelle.

Dans le 2^{ème} pilier de la PAC, la Commission européenne propose trois nouveaux outils de gestion des crises cofinancés par les Etats membres: les systèmes assuranciers, les fonds mutuels collectifs et l'instrument de stabilisation des revenus.

Le Conseil déplore le manque d'ambition de la Communauté européenne en matière de régulation des marchés et d'encadrement de la volatilité des prix des matières premières agricoles. Il le regrette d'autant plus que les récentes crises agricoles et alimentaires ont montré que les mesures de régulation étaient indispensables pour garantir conjointement des revenus pérennes et décents aux agriculteurs et une alimentation accessible aux consommateurs, et que le budget proposé est largement insuffisant en cas de baisse prolongée des prix. Les instruments proposés n'assureront donc pas une stabilisation suffisante des marchés. Il s'agit d'un recul incontestable dans l'évolution de la PAC alors que la stabilisation des marchés est inscrite dans le Traité de Lisbonne.

Cet affaiblissement trouve son origine dans les multiples réformes successives apportées à la PAC depuis plusieurs années. Cette situation a abouti à une forte variabilité des prix au détriment de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire et des consommateurs. Ces évolutions rendent l'agriculture européenne plus exposée qu'hier aux aléas économiques et climatiques et aux risques sanitaires et du marché, qui seront voués à augmenter dans un avenir proche. La stabilité des marchés doit demeurer l'une des composantes essentielles de la PAC.

Le Conseil ne partage pas les mesures d'intervention proposées en ce sens qu'elles tendent de répondre aux conséquences de la volatilité des prix des matières premières agricoles – à la baisse comme à la hausse – plutôt que de chercher à la limiter, à la contenir. Pour le Conseil, il est indispensable de disposer de mécanismes de régulation des marchés efficaces, flexibles et adaptés aux spécificités des différents marchés afin d'une part, de prévenir les situations de crises économiques et sanitaires et, d'autre part, de sécuriser l'approvisionnement agricole en cas de crise. Cette régulation doit se faire le plus en amont possible de manière à lutter efficacement et à moindre coût contre la volatilité des prix des matières premières agricoles. Sans mécanismes correcteurs forts, cette fluctuation s'accroîtra, ce qui est préjudiciable à l'ensemble des intervenants de la chaîne alimentaire, à l'investissement agricole, à l'installation des jeunes agriculteurs, aux consommateurs, et indirectement à l'environnement.

Le Conseil demande au Gouvernement wallon des précisions à propos de la clause de perturbation exceptionnelle, du fonds mutuels collectifs et des systèmes assuranciers. Ces nouveaux outils doivent pouvoir être activés rapidement et effacés en cas de crise (déclenchement automatique, caractère de prévisibilité par les acteurs). A ce propos, il demande au Gouvernement wallon de clarifier rapidement les modalités opérationnelles qui seront adoptées pour la mise en œuvre de ces instruments.

3.4.1.3.2. Position des différents acteurs au sein de la chaîne alimentaire

La Commission européenne propose de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs au sein de la chaîne alimentaire. Il est ainsi proposé d'élargir à d'autres secteurs la possibilité qui existe actuellement dans celui des fruits et légumes d'agir de manière collective au sein d'organisations de producteurs ou professionnelles. Il s'agit de favoriser les formes de coopération impliquant différents acteurs de l'agriculture et de la chaîne alimentaire. L'objectif est de permettre aux producteurs d'assurer une production et/ou une commercialisation conjointe des produits en respectant les exigences du marché. Chaque pays devra enregistrer et reconnaître les organisations de producteurs. La part du financement européen peut atteindre un maximum de 80 %.

Aussi, la Commission européenne propose de développer les circuits courts entre producteurs et consommateurs.

Le Conseil soutient ces mesures de consolidation de la position des agriculteurs, mais regrette l'absence de définition claire et précise de la notion d'organisation de producteurs. Ces mesures doivent permettre aux agriculteurs de mieux se positionner au sein de la chaîne alimentaire, et partant, leur assurer des revenus équitables. Il estime important de veiller à ce que ces mesures de soutien ne soient pas discriminantes vis-à-vis d'entreprises privées de production qui sont au même niveau de la chaîne alimentaire et qui ne bénéficieraient pas du même type d'aide. Aussi, le Conseil considère que les règles communautaires en matière de concurrence devraient être adaptées pour permettre aux organisations de producteurs de mieux se structurer afin de répondre, notamment, à une demande alimentaire mondiale croissante. Cette question revêt une importance d'autant plus grande que les marges bénéficiaires des agriculteurs sont inférieures à celles des autres parties prenantes de la chaîne. Néanmoins, il est demandé que la taille des organisations de producteurs ne conduise pas à une position monopolistique.

Le Conseil estime que l'ensemble de la chaîne alimentaire doit être viable à long terme et compétitif sur le marché mondial. Pour ce faire, il est essentiel d'assurer une cohérence entre les différentes politiques européennes qui ont un impact sur l'offre de produits agricoles alimentaires (protection des consommateurs, bien-être animal, environnement, technologie...), mais également une cohérence entre les différents maillons de la chaîne alimentaire (agriculture, industrie, distributeurs, commerçants, consommateurs...).

Actuellement, des initiatives sont prises tant au niveau belge (voir plusieurs études et les rapports annuels réalisés par l'Observatoire des Prix du Service public fédéral Economie-PME-Classes moyennes-Energie) qu'au niveau européen pour augmenter la compréhension de la formation des prix des produits alimentaires. Le Conseil soutient ces initiatives qui permettent d'obtenir les informations nécessaires pour améliorer la transparence des prix et invite les responsables politiques représentés à ces niveaux à prendre des mesures adéquates pour stabiliser les prix pour les consommateurs. Il demande néanmoins que le résultat de ces études souvent très complexes ne conduisent pas à des mesures hâtives, non concertées et pouvant mettre en danger certains maillons de la chaîne alimentaire.

En ce qui concerne la mesure destinée à valoriser et à promouvoir les systèmes alimentaires locaux, le Conseil salue l'initiative, mais relève néanmoins l'absence d'une définition claire les concernant. En effet, les circuits courts peuvent présenter des intérêts économiques et sociaux (emploi local, soutien aux entreprises, interactions entre producteurs et consommateurs...) et, éventuellement environnementaux. Ces circuits doivent être entendus dans la capacité qu'ont les agriculteurs à transformer et à commercialiser leur production en toute autonomie.

Les circuits courts ne doivent pas être limités au développement de la vente directe (sur les marchés, dans les cours de fermes...) mais doivent être entendus dans l'objectif de rapprocher les producteurs et les consommateurs. Le développement d'outils permettant la transformation des ingrédients primaires et leur commercialisation par les agriculteurs concourent à développer les circuits territorialisés. Dans le cadre d'une agriculture européenne compétitive et de qualité, le développement de tels circuits peut favoriser cette production d'aliments de haute qualité via des méthodes de production alternatives. Cela implique l'ensemble des acteurs économiques et sociaux mais également les collectivités qui ont un rôle à jouer en termes d'attractivité.

3.4.1.3.3. Organisation commune des marchés agricoles

La Commission européenne propose un statu quo concernant le règlement relatif à l'organisation commune des marchés (OCM) unique, qui ne doit être revu qu'en 2015.

Celle-ci regroupe et harmonise en un règlement unique les actes du Conseil dans les domaines classiques de la politique des marchés. Cela concerne le régime des interventions, le stockage public, les normes de commercialisation et de qualité, les règles applicables à l'importation et à l'exportation, les mesures de sauvegarde, la concurrence, les aides d'État ainsi que la communication des données et la transmission de rapports.

Ce règlement relatif à l'OCM vise à rationaliser, développer et simplifier les dispositions sur base de l'expérience acquise en ce qui concerne l'intervention publique, le stockage privé, les mesures exceptionnelles/d'urgence et l'aide à des secteurs spécifiques.

Le Conseil demande qu'une étude d'impact des différentes mesures proposées sur l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire et sur les autres cultures soit réalisée avant de prendre une décision.

Toute décision doit prendre en compte le maintien du tissu agricole en Wallonie (revenus suffisants) ainsi que la disponibilité en matières premières à un prix abordable pour les secteurs utilisateurs.

3.4.2. DEUXIEME PILIER DE LA PAC : SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT RURAL

3.4.2.1. Gouvernance et coordination avec d'autres fonds européens

La politique de développement rural devrait intervenir de manière coordonnée et complémentaire avec le 1^{er} pilier, ainsi qu'avec les cinq autres fonds européens (FEADER, FEDER, FSE, FEAMP, fonds de cohésion). Ces différents fonds s'inscriront dans un cadre stratégique commun au niveau européen. Celui-ci a été présenté par la Commission européenne le 14 mars 2012.

Ce cadre traduira la stratégie Europe 2020 en onze objectifs thématiques communs à rencontrer par des actions au sein de chaque fonds. Il sera transposé dans des contrats de partenariat au niveau national.

Ces contrats, cosignés uniquement entre les Etats membres et l'Union européenne, décriront l'utilisation prévue des fonds en vue de réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020. Dans ces contrats, les autorités devront se concentrer sur un certain nombre de domaines prioritaires et devront respecter de nouvelles conditionnalités, comme par exemple les conditionnalités *ex ante* communes pour tous les fonds et d'autres spécifiques pour chaque fonds.

Un règlement horizontal sera établi par la Commission européenne et reprendra l'ensemble des règles communes aux différents fonds. L'adoption de telles règles facilitera la gestion des projets, tant pour les bénéficiaires que pour les autorités publiques, et la mise en œuvre de projets intégrés.

Le Conseil considère que la volonté d'intégrer le développement rural à la stratégie Europe 2020 représente une opportunité pour un développement équilibré des espaces ruraux et permet de gagner davantage en cohérence. Cette nouvelle approche est porteuse d'une large vision dans laquelle la politique de développement rural peut jouer un rôle socioéconomique et environnemental.

Il approuve d'une part, l'intégration du FEADER au sein du cadre multi-fonds en vue de tendre vers une approche territoriale intégrée des espaces ruraux et, d'autre part, la proposition de règles d'éligibilité communes pour l'accès à ces fonds. Les différences de règles d'éligibilité entre les différents fonds sur la programmation actuelle sont en effet sources d'incompréhension et de complexité administrative. Pour le Conseil, cette harmonisation soulève toutefois la question de quelles règles va-t-on choisir pour aligner l'ensemble des modalités.

Le Conseil estime que cette gouvernance territoriale multi-niveaux, multi-acteurs et multisectoriels est indispensable pour éviter le saupoudrage des actions destinées au monde rural et pour s'assurer que toutes les politiques soient en mesure de contribuer aux principales priorités et aux défis liés à la stratégie Europe 2020. Cet effort conjoint est toutefois source d'incertitudes pour les Etats membres ou les Régions qui devront redoubler d'efforts en matière d'articulation et d'intégration des fonds par rapport aux programmations précédentes. Des efforts de coordination interministérielle, administrative et financière devront également être accomplis, tant aux niveaux européen que national ou régional, pendant la mise en œuvre du cadre stratégique commun en vue d'une meilleure compréhension partagée des règles de mise en œuvre et de cohabitation des fonds. Pour assurer cette cohérence et cette transversalité, le Conseil attire l'attention du Gouvernement wallon sur l'indispensable nécessité de décloisonnement des compétences entre les institutions politiques, les administrations et les ministères.

Bien qu'introduisant de nouvelles conditionnalités dans la conception et la mise en œuvre et induisant de nouvelles charges administratives pour les bénéficiaires, le contrat de partenariat proposé par la Commission européenne semble être l'instrument pertinent pour développer des stratégies claires et cohérentes en vue de décliner efficacement et à tous les niveaux la compétitivité de l'agriculture. Toutefois, cette notion de partenariat n'est pas définie clairement dans le projet de cadre stratégique commun.

Par ailleurs, le Conseil exprime ses craintes quant à la définition des domaines prioritaires qui seront retenus par le Gouvernement wallon. En effet, cette définition pourrait donner lieu à une compétition entre projets urbains et ruraux, et partant à une concurrence stérile entre territoires urbains et ruraux, ce qui est contraire à l'objectif

européen de complémentarité des potentiels ville-campagne. Pour le Conseil, il est indispensable que les territoires urbains et ruraux soient représentés de manière équivalente dans les négociations autour des contrats de partenariat.

3.4.2.2. Nouveau cadre de programmation du FEADER

La Commission européenne propose une modification de l'architecture pour le FEADER. Celui-ci se décompose non plus en trois axes, mais en six priorités⁸ au service des zones rurales. Par ailleurs, la Commission européenne a prévu vingt mesures afin de mener à bien ces priorités liées à la stratégie Europe 2020. Celles-ci constitueront les lignes directrices des futurs programmes de développement rural. Des ajustements supplémentaires seront introduits en vue d'améliorer les règles de mise en œuvre de chaque mesure.

Il reviendra ensuite aux Etats membres ou aux Régions de traduire la stratégie Europe 2020 et les priorités de développement rural tout en tenant compte des besoins spécifiques aux niveaux local, régional ou national. La programmation au niveau national ou régional déterminera des objectifs quantifiés liés aux priorités et doit en outre maintenir un équilibre entre celles-ci. L'allocation des enveloppes nationales sera basée sur des critères objectifs.

Plusieurs sous-programmes thématiques peuvent être définis dans le même programme de développement rural, en particulier pour faire face notamment aux besoins spécifiques des jeunes agriculteurs, des petites exploitations et des circuits d'approvisionnement courts.

L'initiative LEADER est confirmée et renforcée même si elle n'est pas rattachée à une priorité en particulier.

Soulignons également la possibilité de transfert entre piliers (à concurrence de 5 % des paiements directs) des moyens financiers d'une part, du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier pour permettre aux Etats membres ou les Régions de renforcer la politique de développement rural et, d'autre part, du 2^{ème} vers le 1^{er} pilier pour les Etats membres dans lesquels le niveau des paiements directs reste inférieur à 90 % de la moyenne européenne.

Le budget du 2^{ème} pilier pour la Wallonie devrait se maintenir au niveau de la programmation actuelle voire être augmenté si la clé de répartition reste identique (environ 240 millions d'€).

Le Conseil considère les territoires ruraux européens comme des moteurs incontournables pour répondre, notamment, aux nouveaux défis énergétiques, climatiques et environnementaux, mais ils sont aujourd'hui fragilisés, entre autres, par une diminution de la population active agricole. Leurs diversités exigent la mise en place d'une politique de développement rural souple et ciblée sur leurs réalités territoriales. L'agriculture et les autres secteurs socioéconomiques doivent être mobilisés pour un développement durable, diversifié et équilibré des zones rurales. C'est pourquoi, le Conseil considère que les mesures relatives au développement rural non-agricole ne devraient pas relever de la PAC, mais plutôt de la politique régionale et de cohésion.

Le Conseil estime que l'inscription de ces secteurs dans des dynamiques partenariales et multisectorielles au niveau communal ou transcommunal doit être soutenue par le Gouvernement wallon car elles contribuent aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale et de développement durable tels qu'affichés dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs devenues de véritables plateformes partenariales au service de la population, à l'exemple de certaines Associations Chapitre XII régies par la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 (Intégra plus, DEFITS⁹...) ou de certains GAL. Au sujet de cette dynamique transcommunale, il faut bien reconnaître que la dimension de pérennité est liée à l'appropriation de celle-ci par les mandataires locaux. Sans cela leur développement sur le long terme – c'est-à-dire au-delà de la période de programmation européenne – reste hypothétique. C'est pourquoi, le Conseil plaide pour que le Gouvernement wallon leur assure des mécanismes de financement favorisant leur stabilisation, voire leur pérennisation.

Au nom de cette cohésion, les espaces ruraux européens doivent être associés, sur un même pied d'égalité avec les pôles urbains, à la construction et à la mise en place des stratégies de développement national ou régional. La reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement, et non plus uniquement comme espaces naturels,

⁸ Ces six priorités sont : encourager le transfert de connaissances dans les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture ; améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur agricole ; préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans les secteurs agricole et sylvicole ; promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

⁹ Ces deux Associations – regroupant des CPAS de communes luxembourgeoises, liégeoises et namuroises – donnent des perspectives nouvelles à la politique d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle et rencontrent les recommandations inscrites dans les politiques mises en place par l'Union européenne, l'Etat fédéral et la Province de Luxembourg. Les démarches ne veulent pas se substituer aux dispositifs existants en matière d'inclusion sociale et d'insertion professionnelle, mais résident dans la capacité du territoire à développer de nouvelles articulations entre logique économique et logique sociale de manière à agir précisément et efficacement sur les conditions structurelles à la source de l'exclusion.

agricoles et sylvicoles, en est un préalable. Le Conseil plaide donc pour que l'espace rural wallon devienne, dans une dynamique partagée et une relation équilibrée avec les pôles urbains, de véritables territoires de développement afin de stimuler, au profit de la stratégie Europe 2020, des échanges équilibrés profitables entre pôles urbains et pôles ruraux et de libérer la mobilisation des acteurs ruraux.

Exception faite de l'aide en matière de gestion des risques, le Conseil considère que le nouveau cadre de programmation répond globalement à des besoins concrets liés à la mise en œuvre actuelle du FEADER et tient compte des propositions formulées dans les rapports d'évaluation. Il estime que la proposition de six priorités offre des possibilités et une flexibilité intéressante aux Etats membres et aux régions. Cette nouvelle architecture constitue une évolution intéressante pour l'élaboration et le pilotage des programmes de développement rural.

Le Conseil s'inquiète cependant de la complexité de certaines propositions retenues par la Commission européenne, notamment celles concernant les actions accessoires (prix de l'innovation...). En effet, ces propositions pourraient se révéler des mesures coûteuses et gourmandes en moyens financiers et humains pour les Etats membres ou les Régions.

La Commission européenne a des exigences élevées en matière de rapportage et il n'est pas toujours clair de comprendre quelle en est la valeur ajoutée pour la gestion du futur programme de développement rural. Ainsi, par exemple, l'autorité de gestion devra désormais transmettre des données trimestrielles à la Commission européenne sur les projets approuvés en plus du rapport annuel. Il est prévu également de transmettre ces documents plus rapidement que dans l'actuelle période de programmation. Pour le Conseil, cela constitue une charge administrative supplémentaire pour les États membres ou les Régions, sans réelle valeur ajoutée pour le territoire.

Enfin, la Commission européenne propose d'introduire systématiquement des critères de sélection voire même une sélection des bénéficiaires sur la base d'appels à propositions selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale et ce, aussi bien pour le soutien à l'investissement que pour les aides agroenvironnementales. Le Conseil estime que ces critères et ces appels à projets apportent une grande incertitude pour les bénéficiaires potentiels quant à l'aboutissement de leur demande d'aide. De plus, ce système de sélection très lourd va à l'encontre du principe de simplification administrative tel que prôné par la Commission européenne.

3.4.2.2.1. Transferts de connaissances et actions d'information

La Commission européenne propose d'élargir le transfert de connaissances à la gestion à court terme de l'exploitation, aux échanges et aux visites d'exploitations. Elle propose également de couvrir, outre les coûts de l'organisation et de la mise en œuvre du transfert de connaissances, les coûts d'investissements pertinents, les frais de voyage, de logement et les indemnités journalières de participants ainsi que le coût de remplacement des agriculteurs.

Le Conseil accueille favorablement l'extension des transferts de connaissance proposés et la possibilité de prendre en charge les coûts de remplacement des agriculteurs. En effet, le travail de l'exploitation justifie trop souvent le manque d'assiduité des agriculteurs aux formations continues ou aux visites d'échanges et de démonstration. Il estime que la prise en charge du remplacement de ces derniers sur leur exploitation devrait leur permettre de suivre plus aisément un cursus de formation et de pouvoir ainsi s'adapter aux changements perpétuels du secteur agricole.

3.4.2.2.2. Services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et service de remplacement sur l'exploitation

L'objectif principal de cette mesure est d'aider à la mise en place de tels services, ce qui est déjà fait en Wallonie du moins pour le service de remplacement. Les services de conseil visés par la Commission européenne sont élargis à de nombreux domaines comme la performance économique, environnementale ou encore énergétique des exploitations agricoles.

Le Conseil souhaite que les acteurs bénéficiant de ces services puissent saisir pleinement ces opportunités afin d'offrir un encadrement de qualité au regard des nombreux défis qu'ils auront à relever. Une coopération devra être mise en place en vue de fixer des priorités dans les actions futures.

3.4.2.2.3. Aide à l'installation des jeunes agriculteurs

Parmi les sous-programmes thématiques qui peuvent faire partie des futurs programmes de développement rural, on retrouve la possibilité de donner priorité aux jeunes agriculteurs.

Ces sous-programmes permettront d'augmenter les taux d'intervention financière. Ainsi, le taux maximal d'aide pour les investissements physiques qui est de 40 % pourrait être majoré de 20 % pour les jeunes agriculteurs. Par ailleurs, la Commission européenne accorde la possibilité de financer à 80 % certaines matières comme l'aide à la constitution de groupements de producteurs ou aux jeunes agriculteurs. Quant aux aides à la première installation, le plafond d'aides autorisées proposé par la Commission européenne est identique à l'actuel, soit 70.000 €

Le Conseil considère que la proposition de la Commission européenne d'une aide spécifique complémentaire aux paiements pour les jeunes agriculteurs octroyés dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC va dans le bon sens et représente une mesure innovante. C'est pourquoi, il demande au Gouvernement wallon que le taux maximal d'aide à l'investissement pour les jeunes agriculteurs soit maintenu à 70.000 € en utilisant éventuellement la possibilité de financer la mesure avec 80 % de FEADER.

Par ailleurs, le Conseil plaide pour que la garantie appliquée au secteur agricole s'aligne sur celle proposée par la SOWALFIN aux PME et qui porte sur l'ensemble des crédits consentis par un organisme bancaire. Cette garantie est importante pour les jeunes agriculteurs puisque son octroi conditionne bien souvent l'attribution d'un crédit auprès des banques.

Il en va de même avec la formation professionnelle agricole. En effet, il est essentiel de saisir toutes les opportunités financières afin d'avoir une formation de qualité et innovante tant les défis liés à l'agriculture sont nombreux. C'est pourquoi, le Conseil demande au Gouvernement wallon de réserver davantage de moyens financiers à la formation dans le prochain programme wallon de développement rural. Soulignons que la formation représente actuellement à peine 1 % du budget de l'actuel programme 2007-2013.

La proposition de la Commission européenne prévoit la possibilité d'inclure, dans les programmes nationaux ou régionaux de développement rural, des sous-programmes thématiques dont un concernant les jeunes agriculteurs. Compte tenu des constats déjà évoqués dans les considérations particulières sur le pilier 1 (voir point Paiements pour les jeunes agriculteurs), le Conseil estime nécessaire l'élaboration d'un tel sous-programme pour les jeunes agriculteurs. Celui-ci permettra de cibler les aides sur les besoins réels de ces derniers que ce soit en termes de formation, de conseil ou d'investissements.

3.4.2.2.4. Mesure en faveur du climat et de l'environnement

La Commission européenne propose une mesure obligatoire en faveur du climat et de l'environnement à laquelle les Etats membres seront obligés de souscrire. Cette aide devra atteindre, avec celles pour l'agriculture biologique et pour les zones dites défavorisées, un minimum de 25 % du budget du FEADER. Il s'agit toujours de mesures volontaires mises en place par les agriculteurs pour aller au-delà des normes obligatoires.

Soulignons également que les MAE sont renforcées afin de couvrir un éventail plus large de services publics environnementaux.

Le Conseil considère cette mesure comme un outil important pour permettre aux agriculteurs de mieux prendre en compte les nouveaux défis environnementaux. Il en va de même avec l'agriculture biologique.

Il considère que le développement de cette mesure, au même titre d'ailleurs que celles dites de verdissement, doit s'accompagner du souci de simplification de la PAC et que les MAE doivent être simples et incitatives. Concernant celles-ci, il demande de les revoir à la lumière des nouveaux défis environnementaux et sociétaux, telles que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la production en protéines végétales.

Cette mesure en faveur du climat et de l'environnement pose la question de la compatibilité des MAE avec les exigences du 1^{er} pilier de la PAC en matière de verdissement. Pour le Conseil, il serait regrettable que des mesures mises en place volontairement par les agriculteurs deviennent obligatoires sous prétexte du verdissement. Cela représenterait inévitablement un manque à gagner pour les exploitants agricoles et une diminution des approvisionnements des matières premières pour la production alimentaire et pour la transformation.

3.4.2.2.5. Gestion des risques

Complémentaire aux outils de régulation des marchés et d'encadrement de la volatilité des prix proposés dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC, la Commission européenne propose ici trois dispositifs modernes de gestion des risques qui pourront être appliqués dans la gestion globale du risque en agriculture. Les aides prévues par ces mesures serviront à couvrir les pertes économiques causées par des maladies animales ou végétales, des incidents environnementaux ou d'importantes chutes des revenus agricoles.

Les dispositifs de gestion des risques sont les systèmes assuranciers, les fonds mutuels collectifs et l'instrument de stabilisation des revenus.

La variabilité des prix des matières premières agricoles et l'interconnexion des différents marchés financiers a démultiplié la volatilité des prix des matières premières sur les marchés financiers. Dans ce contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée, en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles.

La gestion des aléas économiques constitue une des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la PAC post-2013.

Le Conseil épingle quatre axes prioritaires susceptibles d'améliorer les aléas économiques qui relèvent d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique des Gouvernements :

- la prévoyance (épargne de précaution, mesures de prévention des risques sanitaires...) constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle ;
- les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque prix ;
- les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques ;
- les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières.

Le Conseil constate que seule une réponse globale et concertée sera de nature à répondre efficacement aux nouveaux défis.

3.4.2.2.6. Mesures en matière de recherche et d'innovation agronomiques

La Commission européenne propose de doubler le budget destiné à la recherche et à l'innovation dans l'agriculture. A cet effet, 5,1 milliards d'€ en prix courants pourront être mobilisés dans le cadre du budget du programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020 de l'Union européenne (programme Horizon 2020).

Les objectifs sont d'encourager les transferts de savoirs, de renforcer les services de conseil et de formation et de soutenir des projets de recherche.

Ces différents projets seront mis en œuvre par des groupes opérationnels réunissant des agriculteurs, des chercheurs, des conseillers, des entreprises et d'autres acteurs concernés par l'innovation dans le domaine agricole. Les résultats des recherches devraient se traduire à travers un nouveau partenariat pour l'innovation, le Partenariat européen d'innovation "Productivité et développement durable de l'agriculture".

Le Conseil salue le renforcement des moyens existants destinés à investir dans une agriculture de la connaissance et à améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne, mais relève le manque de précisions quant à la définition des critères du soutien à l'innovation. Il se félicite également de l'initiative de soutenir un Partenariat européen pour l'Innovation pour la productivité et la durabilité en agriculture. Cette proposition contribuera à assurer une production alimentaire durable et, partant, renforcera la viabilité des exploitations agricoles et la sécurité alimentaire de la population européenne à des prix raisonnables. Pour le Conseil, le soutien à la recherche et à l'innovation dans l'agriculture doit rester un objectif communautaire dans le contexte d'une évolution mondiale caractérisée par des pressions démographiques et par la croissance de la consommation.

Par ailleurs, le Conseil demande une clarification des modalités opérationnelles qui seront adoptées pour la mise en œuvre des projets compte tenu que les mesures du 2^{ème} pilier de la PAC peuvent être appliquées différemment selon les Etats membres ou les Régions.

Pour le Conseil, la recherche est essentielle pour mettre au point de nouvelles pratiques culturales et développer de nouveaux modes de valorisation des produits et sous-produits agricoles. Le développement de partenariats entre les

différents acteurs (universités, Centre wallon de Recherches agronomiques, entreprises et agriculteurs...) doit être encouragé par le Gouvernement wallon.

Par ailleurs, vu l'augmentation prévue des moyens financiers dévolus à la recherche en agriculture dans le programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020, le Conseil insiste pour que la participation des acteurs wallons aux actions qui seront mises en place soit soutenue, notamment au travers des différents instruments wallons existants (NCP Wallonie, Prime Horizon Europe). Concernant celle-ci, le Conseil constate qu'elle n'est pas accessible aux centres de recherche publics dont fait partie le Centre wallon de Recherches agronomiques. Il invite le Gouvernement wallon à réfléchir à l'opportunité d'étendre cette prime à ces organismes.

3.4.2.2.7. Initiative LEADER

La Commission européenne propose, sur la base de l'expérience engrangée avec l'initiative LEADER, de renforcer les projets portés par les acteurs locaux, de faciliter la mise en œuvre de stratégies intégrées de développement local et la formation de Groupes d'Action Locale (GAL)

L'initiative LEADER continuera à jouer un rôle de premier plan, en particulier pour le développement des zones rurales et la diffusion de l'innovation territoriale. Le soutien par l'intermédiaire de LEADER sera ouvert à d'autres fonds européens en gestion partagée. Une approche de type LEADER sera possible pour les zones urbaines.

Le Conseil accueille positivement la proposition de la Commission européenne de permettre à l'initiative LEADER de bénéficier des fonds structurels, mais regrette que la mise en œuvre de celle-ci passe par des règles floues et peu cohérentes. Cette possibilité pour les GAL de contractualiser sur différents fonds devrait contribuer à une meilleure efficacité des programmes.

Le Conseil estime que l'approche LEADER représente des leviers de développement rural. Elle vise à faire bénéficier la population et les entreprises locales de services de proximité (sociaux, économiques, culturels...).

Certains GAL wallons, au travers de leurs projets développés, sont considérés comme des pôles d'expertise pour les acteurs, tant privés que publics, pour solutionner une question quotidienne et des laboratoires de l'innovation et de la durabilité rurales à l'exemple de la cellule permanente de gestion et de conseil aux MAE initiée et développée par le GAL Cuestas¹⁰. D'autres apparaissent comme des structures expertes capables de stratégies territoriales et prospectives à l'exemple du G.A.L. Racines et Ressources¹¹. Celui-ci a initié des réflexions sur le devenir du territoire au-delà de la période de programmation de développement rural 2007-2013. Dans ce cadre, les partenaires publics ont analysé les différentes orientations qui permettront au territoire d'une part, de pérenniser les actions initiées dans le plan de développement stratégique et, d'autre part, de garantir le développement de nouveaux projets multisectoriels en faveur du développement territorial.

Le Conseil demande de veiller au respect de l'équilibre des territoires urbains et ruraux au sein des projets prioritaires, au niveau de la représentativité des acteurs ruraux dans les organes de gestion, dans l'allocation des fonds et dans la composition des prochains GAL.

¹⁰ Le GAL Cuestas regroupe les communes d'Etalle, Meix-devant-Virton et Tintigny.

¹¹ Le GAL Racines et Ressources repose sur le territoire des communes de Bertrix, Herbeumont, Libin, Saint-Hubert et Tellin.

Le Conseil réaffirme l'importance du rôle des agriculteurs européens et le besoin d'une PAC forte pour l'avenir, capable de relever les nouveaux défis et de proposer un nouveau projet ambitieux. C'est pourquoi, il demande au Gouvernement wallon de soutenir au niveau européen les priorités stratégiques suivantes :

- le maintien d'un budget agricole fort – au moins égal au niveau actuel – ainsi qu'une répartition budgétaire équitable pour la Wallonie ;
- le maintien du modèle agricole européen reposant sur une agriculture multifonctionnelle privilégiant les fonctions économique, sociale et environnementale et répondant aux attentes et défis sociétaux ;
- le maintien d'une agriculture familiale, novatrice, performante et rentable ;
- l'approvisionnement alimentaire durable de la population européenne et mondiale, en quantité et en qualité suffisantes ;
- le maintien des aides directes destinées non seulement à assurer une certaine stabilité à moyen et à long termes pour l'ensemble des agriculteurs actifs mais également à soutenir le secteur agricole pour les services rendus à la société en termes de sécurité alimentaire, de gestion territoriale de l'environnement, de développement et de structuration des espaces ruraux et de cohésion sociale ;
- la garantie des revenus équitables stables et suffisants aux agriculteurs et aux travailleurs des différentes filières de la chaîne alimentaire ;
- la mise en place de conditions indispensables pour rendre possible les investissements nécessaires au développement d'une production agricole rentable et durable, à savoir, notamment, une plus grande stabilité du revenu, une période de transition suffisamment longue quant aux paiements directs, le lissage des paiements de base ou une flexibilité suffisante permettant une mise en œuvre efficace axée sur les besoins propres à l'exploitation et aux spécificités territoriales ;
- la stabilité, tant aux niveaux économique que réglementaire de la PAC en vue d'assurer la pérennité du secteur agricole, de lui donner des perspectives d'avenir et lui permettre une prévisibilité pour contribuer efficacement aux stratégies de Göteborg et Europe 2020 ;
- le maintien, voire le renforcement, des outils de gestion des marchés de manière à lutter efficacement contre la volatilité des prix – à la hausse comme à la baisse – ; les mesures devant pouvoir être activées rapidement et le plus en amont possible en cas de crise ;
- le renforcement d'une part, du pouvoir de négociation des producteurs au sein de la chaîne alimentaire pour autant que cela n'entraîne pas de discrimination par rapport aux entreprises privées d'une même filière, ni de position monopolistique et, d'autre part, des formes de coopération impliquant les différents acteurs ;
- la nécessité d'offrir au secteur agricole une perspective et une visibilité à moyen et à long termes ainsi qu'une stabilité juridique avec une attention particulière aux perspectives à offrir aux jeunes souhaitant s'investir en agriculture, comme par exemple la mise en place d'une politique d'aides à l'installation des jeunes ou de programmes visant à renforcer la dynamisation et l'attractivité des espaces ruraux ;
- la mise en place d'une stratégie rurale européenne dotée de moyens budgétaires suffisants et axée, notamment, sur le renforcement des aides à la formation agricole, sur les besoins spécifiques des jeunes agriculteurs, sur la préservation de la biodiversité, de l'environnement et de l'espace rural, sur le soutien aux zones "défavorisées", sur la consolidation des économies locales par la sauvegarde et la création d'activités et d'emplois de préférence endogènes ou encore sur le développement de la capacité d'initiative des acteurs locaux et sur l'amélioration des services d'intérêt public.

En analysant les évolutions de la PAC, il apparaît que cette politique ne peut pas être le seul instrument du développement des territoires ruraux. La multifonctionnalité de l'agriculture, même si elle contribue efficacement à leur dynamique et à leur attractivité, ne constitue pas une réponse suffisante ; d'autres secteurs socioéconomiques sont également mobilisés pour rendre ces territoires vivants, porteurs de sens et de priorités transversales pour la population. C'est pourquoi, le Conseil plaide pour que les mesures non-agricoles relatives au 2^{ème} pilier ne soient pas cofinancées par la PAC, mais plutôt par la politique régionale et de cohésion européenne.

Vu les impacts attendus par la réforme de la PAC sur l'agriculture wallonne en termes de compétitivité et de moyens financiers (- 7,7 % par rapport à l'actuelle programmation), le Conseil demande la mise en place d'un plan pluriannuel de développement régional en matière agricole afin de pérenniser les politiques agricoles wallonnes et de rendre le secteur plus compétitif. Dans cette perspective, il préconise :

- un renforcement des moyens et des missions de la Direction de l'Analyse économique agricole du Service public de Wallonie ;
- la mise en œuvre d'une politique ambitieuse en matière de formation, d'information, d'encadrement et de vulgarisation mettant la priorité sur la maîtrise des charges et la gestion de l'offre ;
- vu la complexité grandissante de toutes les matières et réglementations agricoles, davantage de moyens financiers pour le système de Conseil agricole, notamment en ce qui concerne toutes les mesures relevant de la conditionnalité.

Le Conseil est favorable au maintien d'un 1^{er} pilier fort de la PAC. Il exprime sa plus grande réserve quant à une augmentation des transferts de moyens budgétaires de ce pilier 'revenus' vers le 2^{em} pilier au-delà de ceux décidés lors du bilan de santé. Si un transfert devait avoir lieu, il devrait être fixé à un niveau minimum et cibler des mesures relatives à l'agriculture. Un renforcement excessif du 2^{eme} pilier signifie également une renationalisation de la PAC ce qui constitue un recul considérable, celle-ci ayant été depuis l'origine la première politique véritablement commune.

Le Conseil demande également que les moyens issus du 2^{eme} pilier soient affectés essentiellement à la consolidation des revenus agricoles.

GLOSSAIRE

Activation d'un droit :	la demande de paiement d'un droit pour lequel un hectare admissible au bénéfice de l'aide (= éligible) est déclaré dans le cadre de la déclaration de superficie.
Activité agricole :	la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.
Agriculteur :	une personne physique ou morale ou un groupement de personnes ou morales dont l'exploitation se trouve sur le territoire belge et qui exerce une activité agricole.
Agriculteur principal :	activité principale d'une personne physique ou, le cas échéant, d'un administrateur délégué ou d'un gérant ou d'un associé gérant d'une personne morale, qui retire de ses activités agricoles, touristiques, pédagogiques, artisanales, exercées sur le site de l'exploitation considérée ou encore de ses activités forestières ou de ses activités d'entretien de l'espace naturel bénéficiant d'aides publiques, un revenu annuel brut total imposable supérieur à 50 % du montant de son revenu annuel global issu de l'ensemble de ses activités professionnelles, sans toutefois que cette personne n'obtienne de ses activités agricoles dans l'exploitation agricole un revenu annuel brut total imposable inférieur à 35 % du montant de son revenu annuel global issu de l'ensemble de ses activités professionnelles. Il doit en outre consacrer moins de 900 heures par an aux activités professionnelles extérieures à l'exploitation.
Bénéficiaire :	une personne physique ou morale ou un autre organisme, public ou privé, chargé de la mise en œuvre des opérations ou destinataire de l'aide.
Cadre financier :	un programme de dépenses pluriannuel qui traduit en termes financiers les priorités politiques de l'Union européenne. Il fixe d'une part, des limites aux dépenses de celle-ci pour une période donnée et impose donc une discipline budgétaire et, d'autre part, les montants maximaux annuels (plafonds) d'engagements pour les principales catégories de dépenses (appelées rubriques) et un plafond annuel de paiements.
Cadre stratégique commun :	document traduisant les objectifs généraux et spécifiques de la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Stratégie Europe 2020) en actions clés pour les fonds (FEADER, FEDER, FSE, FEAMP, fonds de cohésion).
Circuit d'approvisionnement court :	un circuit d'approvisionnement impliquant un nombre limité d'opérateurs économiques, engagés dans la coopération, le développement économique local et des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs et les consommateurs.
Conditionnalité :	l'obligation pour tout agriculteur percevant des paiements directs de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement et du bien-être des animaux, de respecter les bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi que l'obligation pour les Etats membres de veiller au maintien des terres consacrées aux pâturages permanents.
Contrat de partenariat :	document élaboré par l'Etat membre en partenariat, conformément au principe de gouvernance à plusieurs niveaux, exposant la stratégie, les

priorités et les modalités fixées par l'Etat membre pour une utilisation efficace et efficiente des fonds relevant du cadre stratégique commun dans l'optique de la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

- Découplage :** suppression du lien qui existe entre le montant de l'aide et le niveau de production.
- Déclaration de superficie :** acte administratif par lequel le demandeur d'aide justifie les superficies qu'il exploite.
- Droit au Paiement Unique (DPU) :** droit à un paiement annuel qui inclut les aides découplées et pour lesquelles il ne faudra plus introduire de demande spécifique, mais seulement une demande globale de paiement.
- Exploitation :** l'ensemble des unités de production gérées par l'agriculteur et situées sur le territoire géographique de la Belgique.
- Faire-valoir direct :** mode d'exploitation dans lequel l'exploitant est le propriétaire du fonds.
- Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) :** instrument financier du 2^{ème} pilier de la PAC ayant pour but de financer des projets qui accompagnent les mutations de l'espace rural et de l'agriculture dans ses composantes sociale, économique et environnementale. Il aide à renforcer la compétitivité et les pratiques respectueuses de l'environnement des secteurs agricoles et forestiers. Il contribue également à accompagner les initiatives locales de développement territorial. Le FEADER est mis en œuvre pour partie au niveau national – lorsque les actions nécessitent une intervention homogène sur tout le territoire – et pour partie au niveau régional, sur la base d'un document élaboré de manière partenariale.
- Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) :** instrument permettant de financer des projets qui renforcent la compétitivité et l'attractivité des régions. Il aide à anticiper les changements économiques et sociaux, à favoriser l'innovation et l'économie de la connaissance, la protection de l'environnement et la prévention des risques, l'accès aux services de transports et de télécommunications d'intérêt économique général.
- Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) :** instrument permettant de financer des projets qui contribuent au développement durable de la pêche et de l'aquaculture. Il soutient la pérennité des activités de la pêche et l'exploitation durable des ressources halieutiques, les investissements de la filière pour valoriser les captures, la réduction de la pression sur les stocks, la promotion de la pêche dans les eaux intérieures, le renforcement de l'aquaculture, la conservation et la protection des ressources de la mer, l'amélioration des conditions de vie dans les zones où des activités sont menées dans le secteur de la pêche ainsi que la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes actifs dans le secteur de la pêche.
- Fond de cohésion :** instrument financier créé afin de réduire les disparités économique et sociales sur le territoire de l'Union européenne. A ce titre, il intervient dans le financement de la politique de cohésion.
- Fonds Social Européen (FSE) :** instrument permettant de financer des projets qui contribuent à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques, qui accompagnent les demandeurs d'emploi et encouragent la lutte contre les discriminations.

Hectare admissible aux aides directes : toute surface de terre agricole d'un seul tenant, de 10 ares au minimum, utilisée par un seul agriculteur, déclarée sous un code culture éligible (un seul couvert végétal) et avec une seule destination principale.

Groupe d'Action Locale (GAL) : ensemble de partenaires socio-économiques privés et publics installés dans des territoires ruraux et chargés d'élaborer et d'appliquer une stratégie de développement local.

Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (LEADER) :

méthode de développement local permettant aux acteurs locaux de développer une zone en exploitant son potentiel de développement local endogène. L'approche LEADER constitue un des quatre axes de la Politique de développement rural 2007-2013.

Mesure : ensemble d'opérations contribuant à la mise en œuvre d'une ou plusieurs des priorités de l'Union européenne pour le développement rural.

Mesures AgroEnvironnementales (MAE) :

dispositif permettent de répondre de façon adaptée à des menaces localisées ou de préserver des ressources remarquables, en priorité dans les sites Natura 2000 et les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE).

Modulation :

mécanisme visant à diminuer les montants des aides directes attribuées aux agriculteurs (1^{er} pilier de la PAC) pour transférer les montants dégagés au financement d'actions orientées vers le développement rural (2^{ème} pilier).

Organisations Communes de Marché (OCM) :

organisations créées dès 1962 pour soutenir et organiser les marchés dans le cadre de la politique agricole commune.

Orientations Technico-Economiques (OTE) :

destinées à classer les exploitations agricoles en fonction de la source principale de leur revenu. A chaque production agricole, végétale ou animale, on affecte une Marge Brute Standard (MBS) c'est-à-dire un revenu forfaitaire par unité de production. En multipliant le volume de chaque production de l'exploitation par la MBS correspondante, on obtient le revenu dégagé par chaque production. Il suffit alors de calculer la part de chaque production dans la marge brute standard totale de l'exploitation.

Pâturages permanents :

terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées ensemencées ou naturelles qui ne font pas partie du système de rotation des cultures d'exploitation depuis cinq ans ou davantage, à l'exclusion des terres relevant de régimes de jachère conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 1251/1999 du Conseil, des terres relevant de régimes de jachère conformément à l'article 54, paragraphe 2, et à l'article 107 du règlement (CE) n° 1782/2003, des terres en jachère conformément au règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil et des terres en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil..

Paiement direct :

paiement octroyé directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien aux revenus dont la liste détaillée se trouve à l'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (en Région wallonne : protéagineux, cultures énergétiques, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, grandes cultures, ovins et caprins, viande bovine, régime petits agriculteurs, tabac, houblon, mais ceci ne concerne

pas l'aide à l'agriculture biologique, à la production intégrée de fruits à pépins, aux mesures agroenvironnementales...).

- Plafond :** limite fixée aux dépenses (engagements et paiements) ou aux recettes, définie par un texte légal ou par convention, comme dans la décision sur les ressources propres ou dans le cadre financier.
- Politique de développement rural :** politique européenne qui a pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation, l'environnement et l'espace rural par un soutien à la gestion des terres, la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques. Elle se décline au travers les programmes de développement rural établis au niveau national ou régional.
- Programmation :** processus d'organisation, de prise de décision et d'allocation des ressources financières en plusieurs étapes, afin de mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de l'Union européenne et des Etats membres pour réaliser les priorités de celle-ci pour le développement rural.
- Programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020 (programme Horizon 2020) :** programme ayant pour objectif de développer la recherche, de stimuler l'innovation et de simplifier la manière dont les scientifiques et les petites entreprises peuvent avoir accès aux financements européens pour leurs projets. Il rassemble tous les financements pour la recherche et l'innovation de l'Union européenne dans un seul panier et s'appliquera de 2014 à 2020.
- Programme de Développement rural :** programme permettant le soutien à la mise en œuvre de toute une série de mesures dans le secteur agricole (AIDA, ...) et environnemental (MAE, Natura 2000...) ainsi qu'en faveur du développement économique des zones rurales et ce jusque 2013.
- Régime de Paiement Unique (RPU) :** système d'aides annuelles payées aux agriculteurs sans lien avec la production en un seul paiement déterminé à partir de droits calculés sur la base des paiements reçus dans le cadre des régimes de soutien direct pendant la période de référence (régimes d'aide au revenu des agriculteurs tel que visés au titre III du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs).
- Stratégie de développement local :** ensemble cohérent d'opérations qui vise à répondre à des objectifs et à des besoins locaux et contribue à la réalisation de la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive, et qui est mis en œuvre en partenariat au niveau approprié.
- Stratégie Europe 2020 :** stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Adoptée le 17 juin 2010 par les Etats membres pour une période de dix ans, cette stratégie succède à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. La stratégie Europe 2020 veut concilier l'amélioration des indicateurs de développement durable en matière de croissance, d'emploi et de protection de l'environnement tout en augmentant la compétitivité de l'Europe au niveau mondial.
- Surface Agricole Utile (SAU) :** concept statistique destiné à évaluer le territoire consacré à la production agricole. La surface agricole utile est composée de terres arables (grande culture, cultures maraîchères, prairies artificielles...), surfaces toujours en

herbe (prairies permanentes, alpages...), cultures pérennes (vignes, vergers...).

Elle n'inclut pas les bois et forêts. Elle comprend en revanche les surfaces en jachère (comprises dans les terres arables).

Système de Conseil Agricole (SCA) : service indépendant mis en place par le Service public de Wallonie visant à aider les agriculteurs à comprendre et à respecter les principes de la conditionnalité qui se substituent en cinq domaines : le maintien des terres consacrées aux pâturages permanents, le respect de l'environnement, le respect des bonnes conditions agricoles et environnementales, la santé publique, la santé des animaux et des végétaux et le respect du bien-être animal. Il a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2007 et reste volontaire pour les agriculteurs.