



AVIS A. 1187

**concernant le projet de Programme wallon de
développement rural**

Adopté par le Bureau du CESW le 28 avril 2014

1. SAISINE

En date du 20 février 2014, le Gouvernement wallon a approuvé en première lecture le projet de Programme wallon de développement rural 2004-2020.

Le Département des Politiques européennes et des Accords internationaux du SPW a sollicité le 5 mars 2014 l'avis du CESW sur le projet. Cet avis est requis dans un délai de 60 jours.

Le 12 mars 2014, Mmes A. Dethy, Directrice ff de la Direction des Programmes européens à la DGO3 et V. Brouckaert, Responsable de la Cellule Agriculture au Cabinet du Ministre C. Di Antonio, et M.M. S. Braun, Attaché à la Direction des Programmes européens de la DGO3 et A. Le Roi, Attaché à la Cellule Intégration Agriculture-Environnement au Département de l'Eau et de l'Environnement de la DGO3 sont venus présenter le projet précité devant la Commission de la Conservation de la nature, de l'Environnement, de la Ruralité et de l'Agriculture (CERA) du CESW et le CWEDD.

Ce projet a ensuite été examiné par la Commission CERA les 2 et 9 avril 2014.

2. EXPOSE DU DOSSIER

Le Programme wallon de développement rural – communément appelé le 2^{ème} pilier de la PAC – est doté de fonds européens provenant du FEADER et d'un cofinancement wallon. Il vise à répondre aux objectifs et aux priorités définis dans le règlement n° 1305/2013 du Parlement et du Conseil européens du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

Ce Programme définit six priorités :

- favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ;
- améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;
- restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liées à l'agriculture et à la foresterie ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie ;
- promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique.

Pour la période 2014-2020, la part wallonne des aides FEADER représente environ 264 millions €. Le cofinancement wallon est prévu à 60 %, ce qui représente une enveloppe totale de 660 millions d'euros, contre 610 millions € dans le programme 2007-2013.

Le projet de programme prévoit quelque 25 mesures et sous-mesures. Parmi celles-ci, plusieurs, et les plus importantes d'ailleurs sont destinées aux agriculteurs, ce qui représente 75 % du budget contre 90 % dans le programme précédant. Les aides environnementales représentent, quant à elles, 45 % du budget.

Le programme sera déposé à la Commission européenne après approbation par le Gouvernement wallon, dans le cours du premier semestre 2014. Celle-ci dispose d'un délai de six mois pour l'approuver.

3. Avis

3.1. Considérations générales

Le Conseil souscrit pleinement à la stratégie qui sous-tend le projet de Programme wallon de développement rural. Des priorités telles que le transfert de connaissance et l'information dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, l'amélioration de la viabilité des exploitations agricoles et de la compétitivité de tous les types d'agriculture ou encore la promotion de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique sont en effet difficilement contestables.

Le Conseil considère les territoires ruraux comme importants pour répondre, notamment, aux nouveaux défis alimentaires, 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 (artisanat, commerces, PME, tourisme...) doivent être mobilisés dans une logique de complémentarité pour un développement durable, diversifié et équilibré des zones rurales. Il est donc indispensable d'accroître la compétitivité des produits et services par l'utilisation des connaissances et techniques nouvelles et par un accès facile des petites unités de production aux marchés, de rechercher des débouchés ou activités à haute valeur ajoutée ou d'encourager les investissements.

Le Conseil relève que le projet de Programme wallon de développement rural a pour principal objectif le développement de l'activité agricole. Nonobstant, la mise en œuvre des projets de développement rural peut s'appuyer sur des dispositifs favorisant la capacité d'initiative et de décision des acteurs locaux. A cet égard, il encourage les structures partenariales de gestion et les méthodes d'animation favorables à la mise en œuvre d'actions collectives et multisectorielles.

Le Conseil salue, pour chacune des mesures potentielles proposées, la présence de valeurs cibles à atteindre d'ici la fin de la programmation mais relève l'importance d'établir des valeurs initiales se basant sur les dernières données chiffrées connues, en l'occurrence celles du 31 décembre 2013. Il se réjouit également de la structure du projet de programme qui propose un budget par mesure ainsi que des objectifs à atteindre pour la réalisation de certaines mesures. Cependant, ce projet doit se concentrer sur des mesures efficaces, structurantes et génératrices d'emploi et de valeur ajoutée et exclure du cofinancement européen les mesures pour lesquelles la part européenne de financement sera dérisoire et disproportionnée par rapport aux contraintes de mise en œuvre. Ainsi, les mesures dont la part européenne est inférieure à 0,5 % du budget total sur l'ensemble de la période de programmation seraient exclues du Programme de développement rural et émargeraient au budget agricole régional.

Le Conseil propose également que les mesures portant sur de petits budgets soient axées sur des projets pilotes et fassent l'objet d'une évaluation quant à leur capacité à s'autofinancer.

Dans une optique d'efficience, le Conseil encourage le Gouvernement wallon à prioriser les diverses mesures potentielles proposées en évitant ainsi l'effet 'catalogue' trop souvent critiqué. Cette priorisation doit porter sur l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations, les mesures environnementales (NATURA 2000, MAEC, agriculture biologique...), la modernisation des exploitations agricoles en vue d'augmenter leur autonomie par entre autres le développement d'outils de transformation, en ce compris les coopératives d'agriculteurs et les investissements dans les services de base aux populations rurales.

Le Conseil déplore que le projet de programme ne prenne pas suffisamment en considération les recommandations formulées par les évaluations du programme de développement rural 2007-2013 et par la Commission européenne. Au vu de ce programme ambitieux, il convient de mettre en œuvre, dès à présent, un processus de suivi et d'évaluation des mesures et des sous-mesures en vue d'en tirer, en temps utile, les enseignements nécessaires à leur éventuelle réadaptation.

3.2. Considérations particulières

4.1.1.1. Description socio-économique (page 14 du document)

Il est mentionné : 'Un peu plus d'un tiers (37 %) des emplois salariés de l'agroalimentaire wallon sont concentrés dans le secteur "boulangeries-pâtisseries" en 2012. Il s'agit donc là du secteur phare de l'agroalimentaire'.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que, bien que reprises dans les codes NACE, les boulangeries artisanales ne sont pas à proprement parler des entreprises du secteur agroalimentaire. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme un secteur phare.

Sous-mesure 4.1. – Investissements dans les exploitations agricoles

Le Conseil demande de mettre tout en œuvre pour que le matériel d'occasion puisse être éligible aux aides à l'investissement. La non-éligibilité aurait des conséquences désastreuses sur la capacité d'investissement de certaines exploitations, en particulier celles des jeunes non issus du milieu agricole, qui ne peuvent pas se permettre de financer du matériel neuf. Dans les conditions d'éligibilité, le Conseil demande également que les investissements puissent être admissibles aux aides dès la recevabilité du dossier.

Le Conseil propose enfin que la notion de bénéficiaire telle que définie dans le PwDR 2007-2013 soit maintenue de sorte que les exploitants à titre partiel puissent bénéficier de soutien pour développer leurs activités agricoles.

Sous-mesure 4.2. – Investissements dans la transformation et commercialisation des produits agricoles et/ou le développement de produits agricoles

Le Conseil demande également de mettre tout en œuvre pour que le matériel d'occasion puisse être éligible aux aides à l'investissement.

Il constate qu'alors que dans le précédent Programme, une enveloppe de 6% avait été réservée au secteur de la transformation, seuls 4 % du budget du nouveau Programme sont affectés aux aides à l'investissement dans la transformation de produits agricoles. En outre, une partie de ces 4% pourra être octroyée aux sociétés de coopératives agricoles de transformation et de commercialisation (SCTC). Or, celles-ci peuvent déjà bénéficier de l'enveloppe budgétaire reprise sous la mesure 4.1..

Le Conseil s'interroge sur les raisons de la diminution de l'enveloppe réservée aux investissements dans la transformation des produits agricoles et demande que l'enveloppe soit revue à la hausse et que les conditions d'accès aux aides soit facilitées.

Enfin, il soulève une incohérence entre la présentation qui a été faite devant le CESW et le CWEDD le 12 mars 2014 et le programme qui est soumis à son avis concernant le plafond maximal des aides à la transformation. Ainsi, dans le programme, ce plafond est fixé à 500.000 € alors que lors de la présentation, il était question d'un plafond différent selon que le bénéficiaire est une SCTC ou une autre entreprise. Etant donné les investissements que pourraient réaliser des coopératives agricoles telles que les laiteries, le Conseil plaide pour un plafond unique à 500.000 €.

Sous-mesure 7.2. – Investissement dans de petites infrastructures

Le Conseil estime l'objectif de cette mesure trop ambitieux au vu des exigences et des délais imposés par la période de programmation. Il demande dès lors une évaluation de celle-ci à mi-parcours en vue d'une réadaptation éventuelle de son budget.

Par ailleurs, il propose de concentrer les investissements dans les communes rurales telles que définies à la page 108 du projet du programme, là où les besoins sont les plus importants.

Sous-mesure 7.4. – Investissement dans les services de base à la population rurale

Le Conseil se félicite de la volonté du Gouvernement wallon de couvrir davantage les zones rurales par des services d'intérêt général et de poursuivre la réhabilitation des villages. Cette disposition permettra

d'améliorer la qualité et le cadre de vie des habitants, indispensable pour éviter l'exode rural, attirer des entreprises, des travailleurs et leurs familles, ainsi que des touristes.

Le Conseil plaide pour la création de maisons multiservices et de supérettes de services ainsi que pour l'instauration d'une aide à la réinstallation de petits commerces.

Sous-mesure 8.2. – Mise en place et entretien des systèmes agro-forestiers

Le Conseil estime l'objectif de cette mesure trop ambitieux étant donné l'état d'avancement des études et recherches en cours en matière d'agroforesterie.

Il demande donc de réorienter une partie du budget vers des projets plus porteurs qui permettront une évaluation de cette technique.

Sous-mesure 9.1. – Aide à la constitution d'organisations de producteurs

Le Conseil demande de définir de façon plus explicite les notions d'organisations de producteur' et de 'groupements de producteurs'.

Mesure 10 – Paiements agroenvironnementaux

Le Conseil s'interroge sur l'atteinte des objectifs de certaines mesures agroenvironnementales alors que les indemnités sont globalement revues à la baisse.

Il constate la suppression du bonus de 20% dans les zones SEP (Structure écologique principale) et de la mesure 'Faible charge en bétail' et s'inquiète des conséquences de ces modifications, notamment l'interruption des engagements en cours et ce, sans aucune information aux agriculteurs. Ceci est d'autant plus surprenant pour la faible charge en bétail qui, malgré le moratoire imposé au renouvellement des MAE, a pu faire l'objet de nouveaux engagements en 2014.

Le Conseil s'interroge également sur l'interdiction de cumul de nombreuses mesures agroenvironnementales sur les bandes extensives dans les sites NATURA 2000 compte tenu de leur potentiel environnemental élevé et de l'impact budgétaire limité de la mesure.

Mesure 11 – Agriculture biologique

Le Conseil demande que les cumuls des aides à l'agriculture biologique avec certaines MAE ainsi qu'avec les indemnités NATURA 2000 soient autorisés. Il rappelle l'importance de ces aides d'un point de vue économique et environnemental.

Il relève une contradiction entre le tableau A. des cumuls et compatibilité MAE, NATURA 2000 et agriculture biologique repris dans le document et la présentation faite devant le Conseil et le CWEDD le 12 mars 2014.

Sous-mesure 13.3. Compensations de paiements à d'autres régions à contraintes spécifiques

Le Conseil constate le maintien de la mesure concernant les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques pour les deux prochaines années mais souhaite toutefois que celle-ci soit poursuivie jusqu'à la définition des nouvelles zones et qu'un "phasing out" soit organisé pour les exploitations qui ne seraient plus reprises en zones défavorisées. Il rappelle que ces paiements restent plus que jamais indispensables pour certaines exploitations agricoles qui jouent un rôle crucial pour l'emploi et l'aménagement du territoire dans ces zones.

Sous-mesure 16.4. – Coopération avec acteurs de la chaîne d'approvisionnement et activités de promotion

Le Conseil soutient cette mesure encourageant la coopération entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement. Il conviendrait toutefois d'y inclure le secteur de la transformation dans les bénéficiaires potentiels.

Le Conseil relève également que le soutien aux organisations interprofessionnelles telles que mentionnées à l'article 35, § 1^{er}, a) du Règlement européen n° 1305/2013 ne figure pas explicitement dans la mesure et qu'il conviendrait d'y remédier.
