



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.758/4
du 27 juin 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'prévoyant l'octroi
d'une aide exceptionnelle en 2022 aux agriculteurs des
secteurs agricoles touchés par les perturbations du marché
survenues à la suite de la guerre en Ukraine'

Le 22 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'prévoyant l'octroi d'une aide exceptionnelle en 2022 aux agriculteurs des secteurs agricoles touchés par les perturbations du marché survenues à la suite de la guerre en Ukraine'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 juin 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juin 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Vu l'urgence motivée par le fait que l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a aggravé la hausse des produits alimentaires de base et provoqué des effets sur l'offre et la demande de produits agricoles au niveau mondial ;

Considérant que cette invasion engendre de graves perturbations sur les marchés causées par des hausses de couts significatives et des perturbations des échanges commerciaux ;

Considérant que pour faire face à cette grave perturbation, il est essentiel d'octroyer rapidement une aide exceptionnelle aux agriculteurs des secteurs agricoles les plus durement touchés ;

Considérant que l'aide exceptionnelle est à payer au plus tard le 30 septembre 2022 et qu'avant de procéder au paiement, l'administration va procéder à la notification des décisions relatives à l'aide et traiter des recours introduits dans le cadre de ces décisions ;

Considérant que pour ces raisons, il convient d'adopter le présent arrêté dans les plus brefs délais ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il sera veillé au bon accomplissement de la notification à la Commission européenne, conformément à l'article 3 du règlement délégué (UE) 2022/467 de la Commission du 23 mars 2022 'prévoyant l'octroi d'une aide d'adaptation exceptionnelle aux producteurs des secteurs agricoles', laquelle sera visée au préambule de l'arrêté à l'examen.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2022/467 précise que

« [...] Les mesures sont prises sur la base de critères objectifs et non discriminatoires qui tiennent compte de l'ampleur de la perturbation du marché dans les différents secteurs, pour autant que les paiements qui en résultent n'entraînent pas de distorsion de concurrence ».

Par ailleurs, l'article 3, a), 2), du même règlement délégué prévoit que les États membres notifient à la Commission « les critères utilisés pour déterminer les modalités d'octroi de l'aide et les raisons motivant la répartition de l'aide entre les différents secteurs ».

Interrogé à propos des critères utilisés par l'auteur du projet ayant abouti à prévoir une aide exceptionnelle aux agriculteurs des seuls secteurs de la volaille, des caprins laitiers et des porcins, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Aux termes d'une analyse d'impact réalisée par la Direction de l'Analyse économique agricole de notre administration, il est apparu que les secteurs agricoles les plus durement touchés par la crise en Ukraine étaient les secteurs des porcins, des caprins laitiers et de la volaille.

Deux critères objectifs furent utilisés dans cette analyse d'impact pour apprécier quels étaient les secteurs agricoles les plus touchés par la crise :

Les activités agricoles dont les perturbations du marché liées au conflit en Ukraine ont entraîné des surcoûts de production qui ont un impact manifeste et quantifiable sur le revenu des producteurs et ;

Les activités qui respectent au moins une des conditions du § 3 de l'article premier du règlement délégué (UE) 2022/467.

En ce qui concerne le premier critère, il est directement lié à la hausse des prix des aliments sur le marché. Force a été de constater que la crise en Ukraine a directement impacté le secteur de l'élevage, dont la spécificité réside dans le fait qu'une quantité non négligeable d'aliments 'concentrés' est utilisée pour l'alimentation animale.

Cette hausse des prix des aliments a elle-même engendré une augmentation des coûts de production par animal, expliquant, par exemple, que le surcoût de production d'un porc à l'engrais s'élève à 50 euros.

Ce sont surtout les secteurs des porcins, des caprins laitiers et de la volaille qui ont été affectés par cette hausse des prix des aliments (les autres secteurs, bien qu'étant affectés par la crise en Ukraine, n'ont pas été touchés aussi durement par la hausse des prix des aliments selon l'analyse d'impact).

En ce qui concerne le second critère, il se rattache directement à l'article 1^{er} § 3 du règlement délégué (UE) 2022/467. L'administration a ici décidé de ne subventionner que les activités respectant l'environnement et le climat (art. 1 § 3 du règlement).

Sont considérées comme remplissant de facto la condition liée à l'environnement et le climat, les méthodes et pratiques de l'agriculture biologique ou du système de qualité différenciée.

En revanche, pour les secteurs conventionnels tels que le secteur des caprins laitiers et des porcins, ceux-ci devront respecter, en sus, la conditionnalité et le verdissement durant la campagne 2021 pour être considérés comme exerçant une activité de production respectant l'environnement et le climat.

Compte tenu de l'analyse d'impact et des deux critères objectifs qui y sont repris ainsi que la taille de l'enveloppe disponible, il est raisonnable de considérer que la différence de traitement entre les différents secteurs agricoles est justifiée et proportionnelle aux regards des objectifs poursuivis par le présent projet d'arrêté ».

Il est pris acte de ces éléments de justification.

2. Parmi les conditions spécifiques d'octroi d'aide, figure, aux articles 5, 2° et 6, 3°, du projet, celle d'« être élevé dans une exploitation ayant respecté durant toute la campagne de 2021 les règles du verdissement ainsi que les règles de conditionnalité [...] ».

Cette condition implique notamment qu'un agriculteur dans le secteur caprin laitier ou des porcins, qui aurait commencé son activité après le 1^{er} janvier 2022 en respectant les règles de verdissement et de conditionnalité, ne sera pas éligible à l'octroi de l'aide, alors qu'il se trouve dans la même situation de crise que les autres agriculteurs du même secteur qui ont respecté les règles de verdissement et de conditionnalité durant toute la campagne de l'année 2021.

Il est également constaté que les conditions prévues aux articles 7¹ et 8² du projet ne pourront pas être remplies par ce même agriculteur dès lors qu'il aura débuté son exploitation après 2021.

Invité à justifier que cet agriculteur actif à partir du 1^{er} janvier 2022 ne puisse pas entrer en ligne de compte pour recevoir l'aide exceptionnelle prévue par le projet, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Les nouveaux agriculteurs ayant commencé leur activité en janvier 2022 ne pourront effectivement pas bénéficier de l'aide exceptionnelle mais ceci peut s'expliquer par le fait que l'administration était soumise à deux contraintes importantes :

D'un point de vue 'technique', il nous était impossible de prendre en compte, lors de l'élaboration du projet d'arrêté, les nouveaux agriculteurs installés en 2022 car nous ne disposons actuellement d'aucune base de données informatisée pour ces nouveaux agriculteurs.

À titre d'exemple, pour les caprins laitiers, le calcul de l'aide se fait sur la base du dernier recensement annuel disponible. Comme le recensement est réalisé entre le 15 décembre de l'année n et le 15 janvier de l'année n+1, le dernier recensement disponible était nécessairement celui de l'année 2021. Techniquement, il nous est donc impossible de produire des notifications de calcul pour les nouveaux agriculteurs étant donné que nous ne disposons d'aucune information à leur égard.

D'un point de vue 'timing', il nous est malheureusement impossible de demander aux agriculteurs installés en 2022 de nous fournir des informations liées à leurs animaux car le délai pour procéder au paiement de l'aide exceptionnelle est, pour rappel, fixé au 30 septembre 2022 (cf. règlement délégué (UE) n° 2022/467).

Enfin, il est important de souligner qu'il serait très difficile d'étendre l'aide aux agriculteurs installés en 2022 étant donné que le montant de l'enveloppe budgétaire a déjà été définitivement arrêté ».

¹ « Art. 7. Les producteurs [...] détiennent un numéro de troupeau actif dans Sanitrace à la date du 1^{er} janvier 2022 [...] ».

² « Art. 8. Les producteurs de volailles et de caprins laitiers ont procédé au recensement annuel de leurs animaux entre le 15 et le 31 décembre 2021 ».

Les contraintes techniques, temporelles et budgétaires ainsi exposées n'apparaissent pas de nature à justifier de manière suffisante l'exclusion des agriculteurs des secteurs concernés, qui ont débuté récemment leur exploitation et qui se trouvent dans une même situation de crise que les agriculteurs des mêmes secteurs ayant respecté les règles de verdissement et de conditionnalité durant l'entièreté de la campagne de 2021.

Partant, l'auteur du projet doit soit être en mesure de justifier de manière plus complète les exclusions qui découlent du projet, soit compléter le dispositif du projet de manière à viser ces agriculteurs exclus³, sous peine de méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

PRÉAMBULE

L'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et service du Médiateur et la commission wallonne pour l'Énergie en Région Wallonne', visé à l'alinéa 5, sera omis du préambule ou mentionné sous la forme d'un considérant, à placer après le visa relatif à l'avis de la section de législation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Ce qui implique de modifier la condition prévue à l'article 8 ainsi que l'article 12 du projet, relatif au calcul de l'aide.