CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.803/4
du 6 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'aide de base au revenu pour un développement durable, à l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable et à l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs'

#LW-AGCXQEDEI-HCIADMR#

Le 22 décembre 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 trente jours prorogé jusqu'au 6 février 2023 [*], sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'aide de base au revenu pour un développement durable, à l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable et à l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 février 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2023.

---

[*] Par courriel du 23 décembre 2023.

*

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Ainsi que le souligne la note au Gouvernement, le projet est d'importance en ce qu'il vise à adapter la réglementation wallonne à l'évolution de la règlementation européenne, notamment dans le domaine de l'aide aux agriculteurs.

Selon les principes de technique législative, la rédaction d'un rapport au Gouvernement s'indique lorsqu'il contribue à la bonne compréhension des nouvelles règles, surtout si celles-ci sont techniques ou complexes [1]. Invité à établir pareil rapport, le délégué du Ministre a communiqué une nouvelle version de la note au Gouvernement. Il conviendra d'en extraire les éléments pertinents, de la compléter par une description utile du cadre juridique et notamment de son articulation avec le plan stratégique de la PAC qui a fait l'objet de la décision d'exécution de la Commission du 5 décembre 2022 'portant approbation du plan stratégique relevant de la PAC 2023-2027 de la Belgique, Wallonie, en vue d'un soutien de l'Union financé par le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural', ce afin d'établir le rapport au Gouvernement qui sera publié avec l'arrêté au *Moniteur belge*.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le projet a pour objet de régir l'octroi de l'aide de base au revenu pour un développement durable, l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable et l'aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs. Ces aides constituent respectivement les interventions nos 110, 120 et 130 du plan stratégique wallon relatif à la Politique agricole commune, qui a été approuvé par la décision d'exécution de la Commission européenne du 5 décembre 2022.

Aux termes de l'article 42 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE »), « les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil ». À cet égard, l'article 145, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 'établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.14.c).

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡

membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013' dispose que « les articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'appliquent pas au soutien accordé par les États membres en application du présent règlement et en conformité avec ses dispositions […] ». En vertu de cette disposition, les articles 107 à 109 du TFUE ne sont donc pas applicables aux aides en cause.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Interrogé sur le point de savoir si la concertation avec le secteur, visée à l'alinéa 14, est requise par une norme législative ou réglementaire, le délégué du Ministre a répondu :

> « Cette concertation n'est pas requise par une norme législative ou réglementaire. Sa mention dans les préambules du projet d'arrêté du Gouvernement et de l'ensemble des projets d'arrêtés relatifs aux interventions relevant de la PAC sera supprimée ».

Cet alinéa sera omis.

DISPOSITIF

Article 5

Invité à préciser qui procède concrètement au calcul, le délégué du Ministre a répondu :

> « La méthode de calcul est définie au niveau européen, l'article 24, § 1er, du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021 énonce :
>
> 'Les États membres déterminent la valeur unitaire des droits au paiement avant la convergence conformément au présent article en ajustant la valeur des droits au paiement proportionnellement à leur valeur établie conformément au règlement (UE) n° 1307/2013 pour l'année de demande 2022 et au paiement connexe en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement prévu au titre III, chapitre III, dudit règlement pour l'année de demande 2022'.
>
> L'administration wallonne réalise ce calcul pour déterminer la valeur unitaire des droits au paiement avant la convergence ».

Le dispositif sera complété par une disposition déterminant quelle autorité procède au calcul.

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡

Article 13

Invité à justifier cette disposition, le délégué du Ministre a répondu :

« L'utilité de la réserve est d'être utilisée pour des agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole. Selon l'article 26, § 4, du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021 :

'4. Les États membres utilisent leur réserve en priorité pour attribuer des droits au paiement aux agriculteurs suivants :

a) les jeunes agriculteurs qui se sont installés récemment (cinq ans) pour la première fois à la tête d'une exploitation ;

b) les nouveaux agriculteurs'.

Au cours de la programmation PAC 2015-2022, dans deux réponses données à la Belgique, la Commission européenne a indiqué que l'accès à la réserve devait être limité à une seule demande (voir annexes). Ce principe est reconduit car l'aide de base au revenu pour un développement durable est une 'reconduction' des droits existants. Il n'y a donc pas de distinction entre la programmation 2015-2022 et celle de 2023-2027.

Par conséquent, si un agriculteur a déjà bénéficié d'un accès lors d'une campagne précédente (ou une personne physique membre du producteur via un autre numéro de producteur que celui pour lequel la demande est effectuée), la demande d'accès à la réserve est refusée. Selon le principe de continuité, un agriculteur qui a bénéficié de l'accès à la réserve en 2015 ne pourra donc pas en bénéficier en 2023 ».

Ces explications seront intégrées dans le rapport au Gouvernement.

Article 16

Interrogé sur le caractère facultatif de l'intervention du ministre, le délégué du Ministre a répondu :

« L'intervention du ministre est facultative car, comme indiqué à l'article 26, § 6, du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021 : 'Les États membres veillent à ce que la réserve soit alimentée par une réduction linéaire de la valeur de tous les droits au paiement lorsqu'elle ne suffit pas pour couvrir l'attribution des droits au paiement conformément aux paragraphes 4 et 5'. Par conséquent, si la réserve est suffisante, elle ne doit pas être réalimentée par une réduction linéaire de la valeur de tous les droits au paiement ».

Dès lors que, conformément à l'article 26, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/2115, la compétence du ministre est liée lorsque la réserve ne suffit pas pour couvrir l'attribution des droits au paiement, les mots « peut définir » seront remplacés par le mot « définit ».

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡

Article 31

Invité à justifier la limitation à cent hectares admissibles, le délégué du Ministre a répondu :

« Afin de renforcer le soutien aux exploitations de taille moyenne, il est prévu de payer l'aide en deux paliers :

Un premier palier de 0 à 50 ha, avec une aide de 140 €/ha.

Un deuxième palier de 50 à 100 ha, avec une aide de 80 €/ha.

Cette décision se fonde sur une analyse qui se base, premièrement, sur une comparaison de données économiques d'exploitations comptant un jeune agriculteur selon leurs superficies. Sur un échantillon de 114 producteurs bénéficiaires d'aides à l'installation (comptant un jeune agriculteur), la capacité de rémunérer la main d'œuvre familiale est moindre et le taux d'endettement est supérieur dans les exploitations de taille inférieure à 50 hectares (différence de 26% si l'on compare les exploitations de moins de 50 ha aux exploitations de plus de 50 ha (voir tableau ci-dessous). En outre, l'Excédent brut exploitation (EBE) par hectare est nettement supérieur dans les exploitations de taille inférieure à 50 ha, ce qui suppose qu'elles ont opté pour des spéculations avec des marges plus élevées.

[…]

Deuxièmement, à travers le même échantillon de 114 bénéficiaires d'aides à l'installation, une comparaison des données économiques a été effectuée entre les exploitations où le jeune est le seul chef d'exploitation et celles où il est en association avec d'autres personnes (voir tableau ci-dessous). Les jeunes seuls chefs d'exploitation ont un taux d'endettement supérieur de 31% en moyenne par rapport aux jeunes en association. La capacité à rémunérer la main d'œuvre familiale est similaire dans les deux catégories.

[…]

Troisièmement, parmi les exploitations bénéficiaires de paiement en faveur des jeunes agriculteurs (paiement découplé payé en complément des DPB de l'exploitation) de 2015 à 2020, nous avons comparé la superficie de celles comptant une seule personne physique titulaire à celles comptant plusieurs personnes physiques titulaires (souvent un jeune en association avec des personnes plus âgées) (voir tableau ci-dessous).

Les exploitations ayant une seule personne physique possèdent en moyenne une superficie environ deux fois plus petite (entre 45 et 50 ha) que les exploitations où plusieurs personnes physiques sont titulaires de l'exploitation (un peu plus de 100 ha) (voir tableau ci-dessous), et représentent environ 40% des bénéficiaires du paiement en faveur des jeunes agriculteurs.

En conclusion, le système des paliers vise à cibler l'aide davantage vers des exploitations ayant un taux d'endettement élevé, malgré un revenu par hectare supérieur, et où le jeune agriculteur assume l'activité seul mais également à continuer d'aider les exploitations où plusieurs personnes physiques sont titulaires de l'exploitation (un peu plus de 100 ha) ».

Il est pris acte de ces explications qui seront intégrées dans le rapport au Gouvernement.

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡

Article 33

Les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-AGCXQEDEI-HCIADMR‡