

Question orale de Caroline Cassart, Députée, à Willy Borsus,
Vice-Président et Ministre de l'Economie, 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, concernant
**Conseil des Ministres EU de l'Agriculture et orientations
de la future Politique Agricole Commune (PAC)**

Monsieur le Ministre,

Les 19 et 20 octobre dernier, un Conseil des Ministres de l'Agriculture a eu lieu. L'ordre du jour faisait état d'un échange de vues sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) afin d'adopter une orientation générale sur les trois règlements prévus dans le cadre de la nouvelle PAC (plans stratégiques, organisation commune de marché unique, financement et gestion de la PAC).

De plus, il était prévu d'adopter des conclusions sur la stratégie "De la ferme à la fourchette", lancé en mai dernier.

Monsieur le Ministre, que ressort-il de ce conseil des Ministres européens de l'Agriculture? Nous dirigeons-nous vers une PAC plus simple, plus juste et plus résiliente? Un cadre de financement et de budgétisation précis et définitif de la PAC a-t-il été arrêté? Un consensus à propos de l'utilisation des écorégimes a-t-il été trouvé? Enfin, quelles sont les conclusions de la stratégie "From farm to fork"?

Je vous remercie.

La réponse du Ministre Borsus :

Mesdames et Monsieur les Députés, merci pour votre question sur une thématique qui est particulièrement importante à un moment qui l'est tout autant.

En ce qui concerne la Présidence allemande, comme vous l'avez observé, un Conseil des ministres européen de l'agriculture a eu lieu les 19 et 20 octobre à Luxembourg — je pourrais dire jusqu'au 21 au matin.

Les deux principaux points à l'ordre du jour étaient la réforme de la PAC et les conclusions du Conseil sur la Stratégie « De la ferme à la table ».

Concernant la prochaine PAC, les principales questions en suspens étaient, pour ne citer que les principales: le niveau, l'affectation et la flexibilité financière des écorégimes ; le niveau et la portée du soutien couplé ; la conditionnalité, en particulier les Bonnes conditions agricoles et environnementales ; les rotations des cultures ; les surfaces d'intérêt écologique ; le contrôle des plus petits agriculteurs, les plus petites surfaces ; la discipline plafonnement du soutien direct.

Ce fut une très longue négociation qui, elle-même, succédait à un certain nombre de travaux menés antérieurement sous la présidence allemande ou sous les présidences antérieures.

Il a fallu aplanir un certain nombre de divergences et ceci, vous l'avez relevé, est un compromis, un équilibre entre les positions, les ambitions, les aspirations des uns et des autres, et d'autres paramètres encore.

Les propositions de la présidence nous semblent avoir évolué dans la bonne direction. Est-ce à 100 % ce que nous escomptions ? Bien évidemment que non.

Je rappelle que, lorsque nous sommes en délégation belge – nous étions présents avec le ministre fédéral, M. Clarinval, et ma consœur, Mme Crevits, avec lesquels les travaux se sont bien passés dans une parfaite convivialité et de dialogue –, la position belge est déjà un compromis entre les différentes Régions de notre pays, entre les différents interlocuteurs que je viens de citer. Ne mésestimez pas cette dimension. Celui qui prétend avoir raison tout seul en Belgique et puis tout seul au niveau de l'Europe, c'est quelqu'un qui a une ambition extraordinaire, mais qui ne fait pas avancer les choses d'un millimètre. Nous devons évidemment passer par ces prismes de dialogue et ces prismes successifs.

Par ailleurs, je voudrais mentionner d'emblée le contexte budgétaire – c'est un paramètre capital – tellement complexe auquel nous sommes confrontés. On verra s'il évoluera à la suite des éléments de discussion avec le Parlement européen. Je souhaite évidemment que le budget dont nous pourrions disposer à travers les différentes ambitions et objectifs de la PAC soit le plus élevé possible.

Dans l'état actuel des choses, le budget qui nous a été annoncé en juillet dernier est un budget collectif de 356,3 milliards d'euros pour l'enveloppe globale de la PAC pour l'ensemble de la

période concernée, dont 3,6 milliards d'euros pour la Belgique en prix constant. Il s'agit donc malheureusement d'une baisse de 14,9 % globale en tenant compte de l'inflation estimée à 2 %.

Des discussions trilatérales ont eu lieu entre la présidence, la Commission et les différents États membres en vue d'aboutir à une forme de compromis sur les orientations générales de la réforme de la PAC.

La question des écorégimes, que vous avez évoquée, fut l'une des plus complexes et le restera.

Il fallait trouver une majorité qualifiée. Il y a une double clé au Conseil européen : il faut une majorité d'États et une majorité représentative de la population. Si l'on n'a pas cette double clé, il n'y a pas d'accord possible. On peut toujours reporter à novembre, à décembre ou à l'année prochaine, encore faut-il voir si le temps est, en l'espèce, susceptible d'améliorer les positions par rapport aux objectifs ou, à l'inverse, de les compromettre. Chacun en jugera.

Jusqu'à présent, les régimes étaient facultatifs. La présidence allemande a proposé des écorégimes obligatoires pour les États membres avec un mécanisme spécifique de *ring-fencing*, une obligation d'allocation, de 20 %. C'est-à-dire que 20 % du budget du premier pilier doit être alloué à ces écorégimes.

Nous nous sommes ralliés à ce taux. Vous savez que le Parlement européen n'a pas le même taux. Cependant, comme le succès des écorégimes auprès des agriculteurs reste à ce stade difficile à évaluer, nous avons demandé plus de flexibilité financière afin de réduire le risque de moyens non utilisés et donc d'objectifs non rencontrés.

Les ministres se sont finalement accordés, ce mercredi 21 octobre, d'une part, sur la part de 20 % du premier pilier pour les écorégimes avec certaines flexibilités.

Premièrement, pour répondre à l'attente ferme d'un certain nombre de pays, principalement de l'Est européen. Les textes prévoyaient jusqu'à 50 % des fonds destinés aux écorégimes qui pourraient être transférés vers des mesures environnementales du second pilier par les États membres qui auront déjà dépensé 30 % de l'enveloppe de ce second pilier pour des mesures environnementales ou climatiques. C'est un peu complexe, mais je tiens le détail à votre disposition.

Deuxièmement, toujours au titre des flexibilités, sur la façon dont les États membres pourront atteindre les objectifs environnementaux. Les exploitations agricoles recevront des fonds supplémentaires si elles vont au-delà des normes de base. Les écorégimes pourront porter, entre autres, sur l'agroforesterie, l'agriculture de précision et la production bio, le choix restant aux États membres.

Troisièmement, il a aussi été convenu d'une phase pilote de deux ans en vue d'éviter la perte des fonds, mais aussi de rencontre des objectifs, qui pourraient rester dans le premier pilier. Dans cette phase pilote de deux ans, si les fonds ne sont pas utilisés, ils pourraient être néanmoins maintenus dans le premier pilier, mais, attention, pendant une phase pilote de deux ans.

Le troisième volet de l'accord est une simplification des contrôles pour les petites exploitations. Une dérogation aux règles de conditionnalité est prévue pour les exploitations de moins de 10 hectares.

Troisièmement, le maintien d'un seuil de 2 000 euros d'aide en dessous duquel le dispositif de discipline financière n'est pas appliqué. En d'autres mots, la discipline financière prévoit une diminution des paiements directs afin de réalimenter la réserve de crise. Il y a une exception en dessous de 2 000 euros.

Quant au vote final, la Lituanie s'est opposée au compromis final, la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie s'étant quant à elles abstenues. La Belgique a soutenu le texte, bien qu'avec des nuances, après que le Commissaire à l'Agriculture ait déclaré dans son intervention qu'il préparait une déclaration commune sur les institutions et la situation spécifique du pays, de la Belgique, lui permettant de présenter deux plans stratégiques. Vous y avez fait allusion, Madame Schyns. Ce fut un point qui a nécessité beaucoup d'effort.

Je dois être franc avec vous. Lorsque, dans une négociation de cette nature, vous devez déjà batailler très fortement sur un élément qui vous est strictement particulier. C'est le fait d'avoir deux plans stratégiques, article 91 du texte tel qu'il a été déposé à Luxembourg. Vous devez déjà consacrer beaucoup d'énergie de négociation pour pouvoir obtenir finalement ce qui vous est totalement indispensable. Lorsque vous avez, dans la négociation, obtenu cela, vous continuez sur les autres demandes et en parallèle sur les autres objectifs. Il est très clair que, dans une dynamique de négociation, je suis totalement transparent avec vous, lorsqu'on doit déjà absolument arracher un point que nous sommes les seuls à devoir plaider, puisque nous sommes les seuls à avoir cette spécificité, on met déjà beaucoup de notre crédit, de nos acquis de négociation là-dedans, d'autant – j'attire votre attention, j'ai eu moi-même avec mes collègues espagnols, italiens, des conversations à cet égard – cette spécificité qui est des deux plans stratégiques, eu égard à notre réalité institutionnelle que personne ne conteste évidemment fait que, d'autres pays ne veulent pas ouvrir de façon très formelle dans les textes cette éventuelle boîte de pandore en disant « Puisque les Belges font deux plans stratégiques, on va faire deux plans stratégiques, cinq, 10, 15 plans stratégiques dans d'autres pays d'Europe. » C'est évidemment un point absolument important. J'attire votre attention sur cet élément.

Je me suis entretenu personnellement, à plusieurs reprises, durant cette négociation avec le commissaire. Nous l'avons déjà fait précédemment. On a mené des contacts avec des négociations, mais ce plan stratégique a nécessité pas mal d'espace de négociation et a consommé pas mal de nos acquis potentiels de négociation. Je dois bien en faire le constat.

Concernant la suite, je reviendrai encore un petit mot là-dessus, vous le savez, on est maintenant dans les orientations générales au niveau du Conseil européen. La poursuite du trilogue, rassemblant Commission, Parlement européen et Conseil européen, va être absolument décisive pour alors fixer vraiment l'équilibre de négociation entre ces trois institutions de manière à ce que nous puissions avoir finalement une Politique agricole commune qui soit aussi proche que possible de nos aspirations et revendications.

Nous allons poursuivre le travail de contact avec le Conseil, avec la Commission, avec certains contacts au niveau du Parlement européen. N'oublions pas toujours que nous avons une

double réalité agricole en Belgique, avec certains objectifs communs, avec des réalités qui le sont, mais aussi avec un certain nombre de différences qu'il est évident de mesurer également.

Monsieur Florent, en ce qui concerne le nouveau modèle de mise en œuvre, l'accord de ce mercredi privilégie l'efficacité sur la conformité: les États membres pourront choisir les meilleurs outils à leur disposition pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, et ce, en tenant compte de leurs situations propres. La prochaine PAC est inédite, car on passe d'un modèle basé d'abord sur des mesures, la PAC actuelle, avec un modèle qui tend en plus vers les objectifs à rencontrer et une certaine latitude quant aux outils à utiliser pour ce faire. On parle ici d'une nouvelle méthode de travail, le New Delivery Model, dont les États membres préciseront leurs objectifs et leurs outils dans le plan stratégique.

Par ailleurs, relativement à votre autre question, Monsieur Florent, sur les protéines végétales, une déclaration du Conseil signale que les aides couplées peuvent être un incitant important pour le développement de ce secteur. C'est donc un point important de la prochaine PAC qui débutera le 1er janvier 2023.

Vous savez que, à l'initiative de mon homologue français, un rapport et un premier espace de discussion avaient été ouverts lors du Conseil européen précédent. Je pense que vous m'avez posé une question orale ou écrite à cet égard concernant les productions protéiniques végétales.

Pour répondre à la question concernant le COPA- COGECA, le Comité des organisations professionnelles agricoles et la Confédération générale de la coopération agricole, ni cette organisation ni aucune autre n'ont participé aux échanges de vues organisés par la présidence lors de ce Conseil. Le COPA a-t-il eu des contacts avec untel ou untel ou individuellement avec telle ou telle délégation ? Je n'en sais rien. En tout cas, ce ne fut pas mon cas. Mais, comme pour d'autres négociations, que ce soit le COPA ou d'autres organisations pertinentes, les uns et les autres étaient libres de rencontrer qui ils veulent. Mais j'ai assisté à cette réunion. Il n'y a pas eu, si je puis dire, de rencontre officielle du Conseil avec le COPA- COGECA. Je ne sais ce qu'il en fut concernant individuellement certaines délégations ou individuellement concernant la présidence.

Il n'est cependant, me semble-t-il, pas anormal, je ne suis pas choqué, qu'on rencontre les organisations agricoles européennes à un moment comme celui-là. Elles ont un avis qui mérite écoute et analyse. Comme je ne serais pas choqué que d'autres soient rencontrées.

Madame Cassart-Mailleux, vous avez évoqué le cadre de financement et la question de l'équilibre. C'est très évident. On a des attentes très, très fortes en matière de transition environnementale à l'égard du monde agricole. Je soutiens cette volonté de transition. Mais n'oublions pas aussi les autres éléments nourriciers de l'agriculture, l'élément rémunérateur de l'agriculture, l'élément emploi de l'agriculture et d'autres paramètres. Je crois quelques fois, ce n'est pas le cas de votre intervention, que cet aspect semblerait subitement secondaire. Ne balayons pas, s'il vous plaît, tout cela d'un revers d'expression ou de raisonnement.

Par ailleurs, j'ai plaidé dans le cadre du financement, lors des trilatérales – nous avons des trilatérales avec la commission, avec la présidence et la délégation belge – pour une meilleure répartition des paiements redistributifs et aussi, c'est important, la mise à jour des mesures de crise dans le cadre du règlement sur l'OCM, c'est-à-dire l'organisation commune de marché.

J'appelle toutes les délégations à user aussi de leurs différents canaux d'influence et de communication pour que l'on puisse travailler à ces outils de gestion, de marché, de prévention de crise, de gestion précoce de crise lorsqu'elle s'annonce. C'est un de mes combats, vous le savez.

Ce dernier élément continuera à être discuté avec le Parlement européen au cours des trilogues, avec pour l'objectif d'entériner un accord, je l'espère, sous la présidence portugaise au printemps 2021. Par ailleurs, rappelons l'accord intervenu au Parlement européen vendredi dernier. J'y reviendrai.

Concernant votre question, Madame Schyns, on a donc insisté sur la réalité institutionnelle de notre pays et la nécessité de pouvoir élaborer nos deux plans stratégiques au niveau régional. Ce fameux article 91 a finalement été adapté et je peux vous dire que c'est à l'arrache puisque l'article 91 que je citais tout à l'heure mentionne : « Chaque État membre établit un plan stratégique unique de la PAC pour l'ensemble de son territoire ». Et puis, il y a un petit ajout : « En tenant compte de ses dispositions constitutionnelles et institutionnelles ». Cette disposition juridique est clarifiée par une déclaration de la Commission, qui était nuancée, mais qui consacrait cette ouverture. Je vous ai déjà rappelé l'anergie que nous avons déployée pour obtenir cette chose qui, sans quoi, nous aurait obligé à refaire un plan unique, un seul plan stratégique au niveau national. Vous m'aviez déjà sensibilisé à cet élément-là, que je partage, Madame Schyns, sans ambiguïté.

Par ailleurs, l'administration wallonne poursuit la préparation du plan stratégique wallon. De très nombreuses réunions ont déjà été menées à cet égard avec l'Administration et les différentes parties prenantes, de manière à élaborer les étapes 2, c'est-à-dire identification des interventions à mettre en œuvre, et 3, définitions, conditionnalité, et cetera.

Vous savez déjà que nous avons terminé la phase 1 qui est l'étude de type SWOT à propos duquel les parties prenantes ont également été impliquées.

L'accord des ministres me semble un bon point de départ pour les négociations en trilogue, qui, je l'espère, pourront aboutir en juin 2021. Cela implique que la nouvelle PAC devrait entrer en application au 1er janvier 2023.

En résumé, plusieurs éléments de l'accord du Conseil nécessitent maintenant aussi d'être mis en lumière, me semble-t-il.

Premièrement, les agriculteurs devront être tenus de respecter des normes environnementales plus ambitieuses que le cadre actuel, afin de répondre aux objectifs climatiques et environnementaux.

Rappelons que les mesures du paiement- verdissement de la PAC actuelle, la rotation des cultures, les prairies permanentes, les 5 % de surfaces d'intérêt écologique deviennent une obligation dans la prochaine PAC.

Deuxièmement, le compromis final intègre un mécanisme d'écorégime qui devient à présent obligatoire dans le premier pilier. Le texte prévoit d'y consacrer 20 % du premier pilier, mais avec une certaine flexibilité dans le calcul, compte tenu des efforts réalisés dans le deuxième pilier.

Le texte du compromis prévoit une simplification dans le contrôle de la conditionnalité pour les petites exploitations. Nous avons insisté très fortement sur l'actualisation des outils de gestion de crise et d'organisation commune des marchés.

Notons également le passage sur la simplification administrative, très importante. Il faut dire que la mise en œuvre de tout cela est parfois très complexe pour les différents intervenants pour notre administration, ainsi que pour les agriculteurs et intervenants concernés.

Notons également le droit à l'erreur, j'y tenais. Celui qui fait une déclaration totalement de bonne foi, mais se trompe une fois dans un document ou dans l'intervenant, il me semble qu'il a tout de même un droit à l'erreur, et il ne sera pas exagérément pénalisé pour cette erreur.

La semaine passée – vous l'avez évoqué -, le texte est aussi passé au Parlement européen. Désolé, Monsieur Florent, je ne partage pas votre analyse globale, bien que nous partagions souvent un certain nombre de convictions. Les discussions ont été adoptées en plénière le 23 octobre dernier. Il y a eu d'innombrables amendements. Je ne vais pas juger si le Parlement européen a oui ou non fait traduire dans les temps tel ou tel amendement, et cetera. Mais je pense qu'il y en a quand même eu 700 à 800 qui ont été déposés. Je ne pense pas qu'il y ait eu une privation brutale et ascétique d'un droit d'expression.

J'ai relevé les votes intervenus, puisqu'il y avait, en fait, trois rapports qui ont été soumis :

- Le rapport de M. Peter Jahr sur le règlement relatif aux plans stratégiques: 425 votes en faveur, 212 contre et 51 abstentions ;
- Le rapport d'Ulrike Müller sur le règlement horizontal et le financement et le monitoring : 434 en faveur, 185 contre et 69 abstentions ;
- La modification du règlement OCM existant : 463 en faveur, 133 contre et 92 abstentions.

J'ai aussi la déclinaison des votes de nos parlementaires belges sur ces différents éléments, qui traduit que, tendanciellement, il y a effectivement un soutien au niveau du Parlement européen.

Je termine en indiquant que je poursuis les contacts. Je vais notamment rencontrer Éric Andrieu, que j'ai déjà rencontré précédemment.

Par ailleurs, concernant « De la ferme à la table », la Belgique a soutenu les objectifs et les ambitions annoncés par la Commission. Pour les réaliser, une bonne évaluation des impacts sera essentielle avant de prendre des mesures.

Nous devons rester vigilants à la question du commerce international, je l'ai réexprimé avec force. La politique commerciale révisée devra contribuer à la sécurisation du monde agricole, mais surtout à un *level playing field* plus respectueux entre ce que l'on impose ici et ce que l'on impose aux interlocuteurs dans le monde avec lesquels on veut commercer.

J'entends des critiques de part et d'autre de différents milieux, c'est évident qu'il y a un manque d'équilibre. Je pense que nous devons continuer à travailler, en partant de ce point, pour avoir une PAC respectueuse à la fois de la situation des agriculteurs, de la mission nourricière, des objectifs environnementaux, de la nécessité de préserver les revenus et l'emploi.