

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

Commission II – Kommission II

**THE CONSEQUENCES OF THE NEW REVISION OF THE CAP ON
EXPLOITATION AND RURAL PROPERTY**

**LES CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REVISION DE LA PAC
SUR L'EXPLOITATION ET LA PROPRIETE AGRICOLE**

**DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN REVISION DER GAP
AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE UND DAS
BÄUERLICHE EIGENTUM**

National Report – Rapport national – Landesbericht

Belgium – la Belgique – Belgien

Belgian report – Rapport belge – belgischer Bericht

Maitre Franz van MALLEGHEM – Licencié en science économique, politique et sociale, Licencié en droit, Licencié en notariat, Agrégé pour l'enseignement supérieur de droit : Frasnes, Belgique

Les Conséquences de la Nouvelle Révision de la PAC sur l'Exploitation et la Propriété Agricole

Preliminaires

Réfléchir sur les possibles déficiences, les lacunes ou problèmes posés par la réforme de la PAC et recueillir un maximum d'informations sur les conséquences et l'impact de la réforme sur l'agriculture et la législation belge : Telle est la problématique exposée.

1. Presentation generale du paysage agricole et juridique belge

La réforme juridique des aides compensatoires à l'agriculture bouleverse en profondeur l'agriculture européenne et par voie de conséquence l'agriculture belge.

Il nous a donc semblé intéressant, avant tout, de décrire le paysage agricole belge et de définir les nouveaux mots-clefs qui régiront l'évolution de l'agriculture et des agriculteurs.

Souvenons-nous en effet que toute règle juridique régit non seulement des situations mais régit avant tout les comportements humains.

1.1 Portrait des composantes du secteur agricole belge

Avertissement

La réforme de la PAC étant directement applicable dans tous les Etats membres, la présentation concernera la Belgique sans entrer dans le détail en ce qui concerne la Région Flamande, la Région Wallonne, la Région Bruxelles-capitale et la Région Allemande.

En outre, ce tableau ne relève pas les différentes spécifications des cultures de céréales pour le grain, les spécifications des cultures industrielles et les spécifications des bovins.

TABLEAU STATISTIQUE

	UNITES	2004
Nombre d'exploitation	exploitation	53.221
Main d'oeuvre agricole	personne	98.471
Superficie agricole utilisée	hectare	1.393.788
Céréales pour le grain	hectare	319.218
*Note : les froments d'hiver et de printemps totalisent 202.870ha		
Cultures industrielles	hectare	134.128
* Note : les betteraves sucrières totalisent 87.754ha et le lin 20.529ha		

Pommes de terre	hectare	66.734
Légumineuses récoltées en grains secs	hectare	2.533
Fourrages des terres arables *Note : les maïs fourragers totalisent 166.941ha et les prairies temporaires 77.288ha	hectare	252.845
Légumes en plein air (y compris fraises)	hectare	39.853
Cultures ornementales en plein air	hectare	1.074
Jachères	hectare	23.598
Cultures permanentes *Note : les vergers totalisent 16.612ha	hectare	21.384
Superficies toujours couvertes d'herbe	hectare	529.951
Cultures sous serres	hectare	2.239
Bovins *Epinglons que le nombre des vaches laitières en production et de réforme s'élève à 542.674 unités + 25.897 unités soit un total de 568.571 unités et que les vaches allaitantes en production et de réforme totalisent 474.360 unités + 49.332 unités soit un total de 523.692 unités	animaux exploitation	2.738.648 32.146
Porcs	animaux exploitation	6.355.333 8.087
Ovins	animaux exploitation	150.650 4.110
Caprins	animaux exploitation	25.478 1.052
Equidés	animaux exploitation	31.945 6.109
Volailles	animaux exploitation	36.506.390 5.937
Lapins de chair	animaux	229.704
Autres animaux dont autruches et cervidés	animaux	18.325

Ceci étant exposé, précisons encore que le nombre d'exploitations en Région Flamande est de 35.486 unités avec une superficie agricole utilisée de 633.769ha et une main d'oeuvre agricole de 69.536 unités alors que le nombre d'exploitations en Région Wallonne est de 17.712 unités pour une superficie agricole utilisée de 759.772ha et une main d'oeuvre agricole de 28.874 unités.

1.2 Vade-mecum des mots-clefs de la réforme PAC

1.2.1 Paiement unique

Le paiement unique est un paiement annuel qui inclut les aides découplées pour lesquelles il ne faudra plus introduire de demande spécifique mais seulement une demande globale de paiement.

1.2.2 Découplage

Les aides concernées ne sont plus liées à la production, elles sont *découplées* et *indépendantes* de l'acte de production agricole.

Il ne faut donc plus justifier des cultures par exemple cultiver des céréales pour obtenir les aides aux cultures arables et/ou des animaux par exemple les taureaux pour les primes bovins mâles mais disposer d'un nombre d'hectares éligibles égal au nombre de droits attribués.

1.2.3 Aides comprises dans le paiement unique

Pour le secteur végétal, il s'agit des aides aux cultures arables (céréales, oléagineux, protéagineux, ainsi que jachères, lin, semence, fourrages séchés).

Pour le secteur viande, il s'agit des primes bovins mâles, brebis, prime à l'extensification, prime d'abattage ainsi que le paiement supplémentaire aux détenteurs d'un quota laitier.

Les autres aides ne sont donc pas comprises notamment les primes à la vache allaitante et les aides au développement rural FIA, BIO, MAE, aides pour la production de fruits à pépins, indemnité compensatoire pour les régions défavorisées.

1.2.4 Obtention du paiement unique

Pour bénéficier du paiement unique, il faut disposer de droits à ce paiement et les activer via la déclaration de superficie, c'est-à-dire justifier des superficies correspondantes dans la déclaration annuelle de superficie.

A défaut de demande de participation qui sera incluse dans le formulaire de déclaration superficie 2005, les droits provisoirement attribués retournent automatiquement à la réserve nationale.

Les formulaires de déclaration de superficie 2005 et par voie de conséquence les demandes de paiement doivent être introduits au plus tard le 15.03.2005 à 17h, date limite.

L'introduction tardive de la déclaration entraîne une diminution du montant des aides de 1% par jour ouvrable de retard (cette pénalité pouvant être augmentée jusqu'à 4% par décision ultérieure de la Commission Européenne).

En outre, les demandes introduites après le 11.04.2005 ne seront plus prises en considération et ne donneront droit à aucune aide ni à l'attribution définitive de droit au paiement unique.

Pour obtenir la totalité du paiement unique, l'agriculteur doit avoir au moins autant d'hectares éligibles que de droits.

Ainsi, un agriculteur qui a 100 droits mais ne dispose que de 95ha éligibles ne pourra recevoir que le montant correspondant aux 95ha.

Le paiement interviendra, comme actuellement entre le 1er décembre de l'année de déclaration de superficie et le 30 juin de l'année suivante.

1.2.5 Hectares éligibles

On entend par hectare éligible pour les droits ordinaires, un hectare de culture arable en ce compris les chicorées betteravières, les betteraves sucrières, les chicorées inulines, les pommes de terre à féculé et les prairies.

Les parcelles exploitées en vue de l'utilisation de droits ordinaires doivent couvrir une superficie d'au moins 30 ares et avoir une largeur de 20 mètres au minimum.

Ainsi, la culture betteravière permet d'obtenir le paiement des droits ordinaires céréales sans exigence de plantation de céréales.

Par contre, ne sont pas éligibles les superficies de culture pérennes (bois, peupleraie, verger) les pommes de terre, les cultures légumières et horticoles (pépinières ornementales).

Pour que la superficie soit éligible, il faut également que le producteur en dispose pendant une période d'au moins 10 mois débutant au 1er novembre de l'année précédant l'année de la déclaration de superficie.

En ce qui concerne les droits jachères, un hectare éligible est un hectare sous couvert de jachère soumis à l'ancienne réglementation c'est-à-dire avec semis d'herbe ou d'engrais vert, entretenu en bon père de famille, devant être obligatoirement fauché entre le 15 août et le 1er septembre de l'année.

Les parcelles mises en jachère en vue de l'utilisation de droits de mise en jachère doivent couvrir une superficie d'au moins 10 ares et avoir une largeur de 10 mètres au minimum.

Pour obtenir la totalité du paiement unique, il y a lieu d'activer en tout premier lieu les droits jachères ce qui signifie que les droits ordinaires ne seront payés qu'après avoir pris en compte les hectares mis en jachère sous peine de diminution ou de refus du paiement unique à concurrence du montant des hectares droits ordinaires ou droits jachères non plantés.

Les hectares de jachères excédentaires ou les hectares de cultures arables excédentaires ne donnent lieu à aucun paiement.

1.2.6 Eco-conditionnalité, règle de bonne pratique agricole et maintien des pâturages permanents

Outre le nombre d'hectare éligible pour obtenir le droit au paiement unique, l'agriculteur devra également respecter les critères relatifs aux dix-huit réglementations européennes relatives à l'éco-conditionnalité, aux règles de bonne pratique agricole et au maintien des pâturages permanents.

L'éco-conditionnalité est un concept beaucoup plus large que l'environnement et exige la conformité aux différentes directives européennes et à leur arrêté d'application dans les domaines suivants :

- environnement et identification des animaux à partir du 1er.01.2005
- santé publique, santé animale et réglementation phyto-sanitaire à partir du 1er.01.2006
- bien-être animal à partir du 1er.01.2007

Les contrôles environnement peuvent avoir lieu à tout moment alors que le contrôle pour le paiement des droits aura lieu une fois par an lors des contrôles d'éligibilité au paiement unique.

Ces contrôles exigés par la réglementation européenne seront effectués autant que possible et conjointement par la direction du contrôle de la DGA et par le service compétent de la DGRNE.

La seconde condition pour obtenir le paiement unique exige le maintien des bonnes conditions agricoles visant à éviter les dérives dans les cas où la production serait abandonnée.

Cette exigence de bonne condition agricole ou de cultiver en bon père de famille vise à lutter contre l'érosion des sols, éviter la perte des matières organiques des sols, préserver la structure des sols et assurer un niveau minimum d'entretien.

Dans certaines situations est exigé le maintien d'un pâturage permanent lequel est une terre consacrée à la production d'herbe ensemencée ou naturelle et qui ne fait plus partie du système des rotations de culture depuis 5 ans ou davantage.

1.2.7 Dispositions sectorielles

1° Secteur végétal

Des aides spéciales dites "sectorielles" resteront accordées aux agriculteurs qui produisent des protéagineux, des cultures énergétiques et des pommes de terre destinées à la fabrication de fécula.

Par culture énergétique, on entend les cultures destinées à la production de produits considérés comme des bio-carburants ou des produits destinés à la production d'énergie électrique et thermique à partir de la bio-masse mais la betterave sucrière n'est pas concernée et n'est pas dite culture énergétique.

La prime annuelle pour les protéagineux sera de €55,57 l'hectare de protéagineux récoltés après le stade maturité laiteuse ce qui exclut les pois de conserverie ou pois récoltés secs.

Le montant de l'aide annuelle aux cultures énergétique s'élève à €45 l'hectare.

Les aides reçues dans le cadre de la culture biologique perdureront et ne pénaliseront pas ledit agriculteur qui pourra percevoir pour ses autres cultures le paiement unique.

2° Secteur laitier

Les quotas laitiers subsisteront jusqu'au 31.03.2015 mais la réforme a prévu une diminution du prix du lait compensée par des primes aux produits laitiers lesquels seront de €11,81/tonne en 2004, €23,65/tonne en 2005 et €35,50/tonne de 2006 à 2013.

Les aides pour le secteur laitier seront découplées en principe à partir du 1er.01.2006 et intégrées alors dans les droits au paiement unique.

Le nombre de droit n'augmentera pas mais bien la valeur par unité des droits attribués.

3° Secteur viandeux

Les primes vache allaitante continueront de subsister avec possibilité d'augmenter le cheptel dans les limites des bonnes conditions agricoles et environnementales et dans le respect de l'éco-conditionnalité avec respect de la directive NITRATE.

Le montant de la prime vache allaitante en Région Wallonne est fixée à €250 par animal admissible, ce montant pouvant être diminué en fonction du dépassement du plafond en Belgique.

Aucun découplage n'est prévu actuellement en ce qui concerne la vache allaitante.

4° Obligations liées au soutien du développement rural

Les subventions agri-environnementales sont toujours octroyées par les Régions. (Région Wallonne – MB 29.12.2004)

Une déclaration séparée des superficies pour lesquelles des primes dans le cadre du règlement CE 1257/99 est demandée, reste obligatoire.

Il s'agit essentiellement des aides au mode de production biologique, des aides à la méthode de production intégrée pour fruits à pépins et des mesures agri-environnementales.

Ces aides au mode de production biologique, à la méthode de production intégrée pour fruits à pépins et pour l'octroi de subventions agri-environnementales doivent être demandées et mentionnées dans le formulaire de déclaration de superficie 2005.

5° Indemnité compensatoire en région défavorisée

Les producteurs désirant obtenir l'indemnité compensatoire en région défavorisée doit introduire cette demande également au moyen du formulaire de déclaration de superficie.

6° Aide à la multiplication de semences de lin ou d'épeautre

Ces aides sont à demander également dans la déclaration de superficie.

1.2.8 Origine des droits

Les droits sont calculés sur base des superficies et animaux qui ont donné lieu au paiement de primes au cours des années de référence 2000, 2001, 2002.

1.2.9 Attributaires des droits

Les droits sont attribués à tout agriculteur à qui, au moins une fois, une prime a été payée au cours de la période de référence (2000-2001-2002).

Les droits au paiement par hectare sont des droits personnels attribués aux agriculteurs et ces droits ne sont pas liés à la notion de propriété des terres et des bâtiments mais bien à celle d'agriculteur.

L'agriculteur a donc un droit parfaitement individualisé et enregistré, droit que l'on peut qualifier juridiquement comme un droit personnel de créance.

Ainsi, à titre d'exemple, si disposant de droits initiaux l'agriculteur reprend les droits d'un autre agriculteur, il aura des droits de valeur différente, les droits initiaux d'une valeur X et les droits repris d'une valeur Y.

L'agriculteur peut donc procéder à la location de ses droits pour un terme déterminé mais cette location devra être assortie d'une location foncière.

L'agriculteur peut également, s'il a utilisé une seule fois ses droits, vendre définitivement ses droits sans assortir cette vente d'une transaction foncière.

Tous les droits attribués définitivement et issus de la réserve nationale que l'agriculteur reçoit doivent néanmoins être totalement utilisés par l'agriculteur lui-même jusqu'au 31.12.2009 y compris, donc pendant 5 ans.

A défaut d'utilisation, les droits retourneront automatiquement à la réserve nationale.

Les droits attribués définitivement et issus de la réserve nationale ne peuvent ainsi être vendus ou loués qu'à partir du 1er janvier 2010.

1.2.10 Catégories de droit

Existents les **droits ordinaires** pour les droits basés sur les cultures arables et les aides animales et les **droits jachères** pour ceux qui sont calculés sur base des jachères obligatoires.

Par ailleurs, comme les droits seront calculés au niveau individuel, la valeur des droits n'est pas identique mais peut varier d'une exploitation à l'autre.

1.2.11 Caractéristiques d'un droit, droit ordinaire au paiement ou droit jachère

Les droits sont enregistrés dans une base de données électroniques, en particulier en ce qui concerne les éléments suivants :

- identité du détenteur
- valeur des droits

- date d'attribution
- date de dernière activation
- origine (cession définitive, cession temporaire, héritage)
- type de droit (droit ordinaire, droit jachère)

Comme les droits sont individualisés et enregistrés, et en cas de reprise des droits d'un autre agriculteur, ces droits seront de valeur différente.

1.2.12 Méthode de calcul des droits

Le droit est fixé sur base de la moyenne des hectares déclarés ou constatés en ce compris les superficies fourragères et les superficies déclarées à l'étranger pour les cultures arables et la moyenne des animaux déclarés ou constatés pour les régimes concernés du secteur viande pour lesquels un paiement a été effectué en 2000, 2001, 2002.

Ces moyennes sont multipliées par le tarif (montant d'aide unitaire à l'hectare ou l'animal en vigueur en 2002) et le total obtenu est divisé par la somme du nombre moyen d'hectares ayant donné droit à une aide au cours de la période de référence.

Ce calcul détermine le nombre de droits et leur valeur brute, raison pour laquelle les droits ont des valeurs différentes d'une exploitation à une autre.

La superficie retenue pour le calcul est celle qui est constatée par l'administration soit qu'il s'agisse de la superficie déclarée s'il n'y a pas eu de contrôle soit de la superficie telle que mesurée sur le terrain lors des contrôles et encodée dans les systèmes graphiques sur base du dessin des parcelles effectué par les agriculteurs sur les orto-photoplans introduits avec les déclarations de superficie.

Les montants peuvent différer d'une région à l'autre soit Région Limoneuse, Sablo-Limoneuse, Argileuse, Campinoise, Polders mais globalement le montant des aides aux surfaces est de l'ordre de \pm €400, le droit par hectare pouvant être inférieur mais pouvant être également supérieur.

En ce qui concerne les aides aux animaux, les primes aux bovins mâles taureaux sont de \pm €200, aux bovins mâles boeufs €150, prime de base à l'extensification €40, prime majorée à l'extensification €80, prime brebis €21, prime à l'abattage bovin adulte €80, prime à l'abattage veau €50.

Ces montants sont des montants approximatifs.

1.2.13 Réduction, modulation et réserve nationale

Si la somme des droits individuels dépasse le plafond national attribué à la Belgique, un coefficient de réduction sera appliqué linéairement à tous les droits.

Ce quotient individuel ne sera connu qu'en 2005 après l'attribution définitive des droits.

Ainsi, **une réduction** des droits jusqu'à 3% est prévue pour constituer une réserve nationale servant à résoudre des cas particuliers.

En outre, est introduite la technique **de modulation** c'est-à-dire une réduction sur les montants versés qui sera de 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% à partir de 2007.

Il ne faut pas confondre réduction pour la réserve nationale et modulation.

En effet, la réduction pour la réserve nationale est appliquée sur les droits tandis que la modulation est appliquée sur le paiement.

Par exploitation, sera appliquée une franchise à concurrence de €5.000 sur laquelle la réduction ne sera pas appliquée mais concrètement le montant de la modulation sera

appliqué sur la première tranche de €5.000 mais fera l'objet d'un remboursement l'année suivante aux agriculteurs concernés.

Il eut suffit pourtant de ne pas appliquer le montant de la modulation sur la première tranche de €5.000 pour ne pas devoir la rembourser ensuite mais les enjeux financiers sont énormes.

La réserve nationale sert à attribuer des droits aux agriculteurs qui sont dans une situation spéciale par exemple qui auraient repris des parcelles pendant les années de référence ou qui auraient donné congé pendant les années de référence et dont l'effet vient après les années de référence.

Les agriculteurs visés sont également ceux qui ont commencé leur activité après le 31.12.2002, ou sont situés dans des régions bénéficiant de programmes de restructuration et de développement soutenus par les pouvoirs publics.

1.2.14 Transfert des droits

Le transfert des droits ordinaires ou des droits jachères sera géré via une banque nationale de droits tel qu'en matière de quota laitier.

1.2.15 Caractère définitif de l'attribution et du montant des droits définitifs

Les droits **provisoires** ont été notifiés aux agriculteurs belges dans le courant du mois de novembre et mentionnent le détail du calcul des droits provisoires.

Le producteur dispose d'un recours à introduire par écrit dûment motivé avec pièces justificatives et ce avant le quinze mars 2005.

L'attribution des droits ne deviendra définitive que moyennant une demande de participation au régime du paiement unique formulée lors de la déclaration de superficie 2005.

Peuvent notamment être invoqués pour la révision des droits notifiés provisoirement les cas de force majeure c'est-à-dire les circonstances qui échappent au contrôle de l'agriculteur, qu'il n'avait pu prévoir et contre lesquelles il n'avait pu se prémunir.

La réglementation belge prévoit les cas de force majeure suivants :

- le décès du producteur
- l'incapacité professionnelle à long terme de l'exploitant
- un désastre naturel affectant gravement les terres de l'exploitation
- la destruction accidentelle des bâtiments d'élevage et d'exploitation
- une maladie affectant tout ou partie du troupeau du producteur.

Si le cas de force majeure s'est produit au cours d'une année de la période de référence, le calcul des droits sera alors effectué sur base des deux autres années.

Outre ces cas prévus par la réglementation, la Division des aides à l'agriculture belge peut également prendre en considération des circonstances exceptionnelles non couvertes par la définition de force majeure.

Relevons également que l'agriculteur disposant des superficies éligibles suffisantes peut demander l'accès à la réserve nationale en vue d'obtenir des droits supplémentaires par rapport aux superficies éligibles inutilisées dont il dispose.

1.2.16 Sanctions

L'agriculteur, comme dit ci-avant, peut perdre 1% des droits par jour ouvrable de retard dans la demande des aides à dater du 15.03.2005 et perdra définitivement ses droits au cas où les demandes étaient introduites après le 11.04.2005.

En outre, il est certain que des sanctions frapperont également le non respect des critères de maintien de bonnes conditions agricoles et des critères d'éco-conditionnalité.

Les sanctions pourront aller d'une réduction du paiement jusqu'à l'exclusion pure et simple selon la gravité de la faute.

S'il devait s'avérer qu'il ne s'agit pas d'une mauvaise information mais d'une négligence grave voire d'une intention délibérée de frauder, l'agriculteur contrevenant pourra purement et simplement être déchu du bénéfice des aides.

Des modalités de recours seront définies ultérieurement mais ces modalités de recours peuvent être également basées sur le droit commun belge.

1.2.17 Conclusion partielle

Ce vade-mecum est succinct et incomplet mais doit permettre aux profanes d'avoir une vue d'ensemble générale sur les modalités et les concepts de la réforme PAC.

2. La réforme PAC

Le 26.06.2003 fut entériné le règlement CE 1782/2003 par les Ministres Européens de l'agriculture consacrant ainsi la révision de la politique agricole commune.

Les objectifs sont :

- adaptation de la PAC aux évolutions de l'agriculture et au nouveau contexte économique international pressé par l'OMC;
- promotion d'une agriculture orientée vers les marchés et non plus vers la production;
- préservation de l'environnement et de la qualité des produits dans une idée de développement durable;
- garantie des dépenses agricoles dans le budget européen jusqu'en 2013 compte tenu de l'élargissement de l'Union Européenne.

Deux grands principes commandent cette réforme :

- la conditionalité des aides;
- le découplage qui consiste à octroyer les aides agricoles sans obligation de production.

Les Etats membres restent toutefois seuls compétents pour la mise en oeuvre pratique de la réforme.

Cette réforme, destinée à rendre la PAC plus juste et plus efficace, cause des bouleversements profonds dans la vie des agriculteurs, dans les marchés agricoles et dans le droit privé interne de chaque pays et suscite des critiques.

En Belgique, plus de 8.000 recours ont été introduits par les agriculteurs lorsque leur fut notifiée l'attribution des droits provisoires au paiement unique. Des exploitants se retrouvent aujourd'hui dans l'obligation de ne pas cultiver mais tout en devant continuer à payer des fermages. Ces exploitants ne peuvent plus exploiter sauf à perte puisque, sans aides compensatoires, leurs productions sont payées au prix du marché, inférieur au coût de production.

Tel un rouleau compresseur, cette réforme s'imposera pourtant parce que le budget de l'Union Européenne dans la perspective de l'élargissement à 25 états membres en 2013 rend obligatoire la suppression des aides en argent.

Les règles économiques oubliées depuis les années d'après guerre prennent leur revanche vu le contexte actuel de mondialisation et la pression de l'organisation mondiale du commerce.

3. L'évolution historique des différentes réformes de la PAC

Jusqu'en 1992, la plupart des productions agricoles de l'Union Européenne étaient essentiellement soutenues par un système combiné de prix agricoles garantis à la production bien supérieurs aux prix mondiaux, de barrières douanières élevées et prohibitives à l'égard des importations de pays tiers et de subventions importantes à l'exportation pour financer le stockage et l'écoulement sur le marché mondial des excédents agricoles à des prix beaucoup plus faibles.

Les prix agricoles élevés résultant de ce système de soutien de marché incitèrent les agriculteurs à orienter leur production vers les produits les mieux subventionnés et à intensifier leur production.

Ce système créa un excédent d'offres par rapport à la demande sur le marché européen mais créa également de graves distorsions de concurrence sur le marché international.

En 1992, intervint une première réforme de la PAC laquelle consistait à faire baisser progressivement les prix agricoles garantis, principalement ceux des céréales et de la viande bovine et de compenser la perte de revenu par des paiements directs aux agriculteurs sur base des superficies cultivées.

Le montant des paiements compensatoires étaient alors calculés sur une base forfaitaire à l'unité de superficie agricole ou à l'unité de bétail, donc indépendante du rendement des productions.

Cette première réforme tentait d'introduire une première tentative de découplage du soutien agricole vis-à-vis de la production mais budgétairement les conséquences de cette première réforme ne furent que partielles puisque l'agriculteur perfectionna ses méthodes de rendement et augmenta ses superficies.

Néanmoins, cette première tentative de découplage partiel du soutien agricole vis-à-vis de la production agricole permit de stimuler la consommation européenne de ses propres produits, de réduire les excédents agricoles et les subventions européennes à l'exportation et permit enfin la restauration des accords commerciaux internationaux et le déblocage des négociations internationales du cycle de l'Uruguay au GATT.

Cette première réforme n'était cependant pas suffisante pour maintenir et éviter l'inflation de l'impressionnant budget agricole de la Commission Européenne lequel était de 50,462 milliards d'euros en 2004 soit 46% du budget total de la Commission Européenne.

L'accord du 26.06.2003 complète la réforme en découplant totalement le soutien agricole de la production.

Ce découplage consiste à effectuer un paiement unique forfaitaire aux agriculteurs sur la base d'une moyenne des paiements compensatoires perçus et des surfaces déclarées au cours des périodes de référence 2000, 2001 et 2002.

Le paiement unique induit la rupture totale entre l'attribution du soutien agricole et l'acte de production.

Le paiement unique ne concerne pas toutes les productions agricoles mais les cultures telles que céréales, oléagineux, protéagineux, jachères, lins, semences, fourragères et le secteur bovin, mâle et brebis avec prime à l'extensification, prime d'abattage et paiement supplémentaire aux détenteurs d'un quota laitier.

Le découplage du soutien agricole non plus lié à l'acte de production agricole devrait permettre de mettre l'agriculteur plus en phase avec les conditions du marché, avec la qualité des aliments, avec le souci du citoyen vis-à-vis de la protection de l'environnement et de la promotion du développement rural et surtout avec le refus de la plupart des pays tiers des mesures de soutien considérées comme autant de distorsion de concurrence sur le marché mondial.

En outre, les droits au paiement unique sont également conditionnés par le respect d'autres principes à savoir l'éco-conditionnalité, la modulation et la discipline financière de l'ensemble des paiements directs, qu'ils soient uniques ou non.

L'éco-conditionnalité liera ainsi la perception du paiement unique au respect de dix-huit exigences réglementaires européennes dans le domaine de l'environnement et de la santé, des aliments, de la santé animale et phytosanitaire et du bien-être animal.

La modulation permettra la perception de 5% sur les paiements, 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% à partir de 2007 avec une franchise jusqu'à €5.000 de paiement direct par exploitation.

Néanmoins, chacun des états membres conserve la possibilité de maintenir une proportion de paiement direct couplé à la production (ce sera le cas de la Belgique pour la vache allaitante) et ce en vue d'éviter la perturbation des marchés intérieurs agricoles et l'abandon de certaines productions, avec possibilité de retarder à 2007 la mise en place de l'accord.

4. Mesure des effets économiques de la réforme

4.1 Au niveau belge

Pour permettre de mesurer les effets économiques de la PAC, une étude remarquable fut menée par le département économique de l'UCL.

Deux modèles économiques furent utilisés, le modèle CAPRI et le modèle SEPALE.

Ces modèles sont des modèles statiques comparatifs de programmation mathématique.

Le modèle **CAPRI** représente les offres de 45 activités végétales et animales au niveau de toutes les régions européennes qui correspondent pour la Belgique aux Provinces.

Ce modèle représente les demandes des produits de ses 45 activités au niveau des 15 Etats membres.

Ce modèle fournit les nouveaux prix revenu brut et net par activité au niveau régional, national, européen et international et permet aussi une analyse de bien-être et des externalités environnementales.

Le modèle **SEPALE** représente les offres des activités végétales et animales au niveau de chaque des exploitations agricoles belges du réseau d'information comptable agricole.

Ce modèle fournit les nouvelles offres des activités modélisées et les revenus brut et net par activité au niveau de chacune des exploitations sélectionnées.

Comme on le voit, le système CAPRI représente les offres au niveau des régions alors que le modèle SEPALE représente les offres au niveau de chacune des exploitations.

Il est évident que ces modèles sont résolus en fonction d'hypothèses importantes.

C'est ainsi que le niveau et la distribution des productions des activités végétales et animales sont déterminées de façon à maximiser les revenus nets agricoles au niveau de la région pour le modèle CAPRI et au niveau de l'exploitation pour le modèle micro-économique SEPALE.

Les résultats des simulations correspondent donc à des résultats intégrant tous les ajustements nécessaires de la région ou de l'exploitation pour maximiser à nouveau le revenu net agricole suite au choc exogène exercé par la réforme.

Au niveau belge, trois scénarios furent analysés.

Ces trois scénarios correspondent aux trois options les plus pertinentes pour le secteur agricole belge compte tenu de l'importance socio-économique du troupeau de vache allaitante détenu par les exploitations situées plus particulièrement au sud de la Belgique.

Le 1er scénario dénommé COP-VA-AB, est un découplage partiel des aides comprenant le maintien du couplage à 25% des aides pour les cultures de céréales d'oléagineux et de protéagineux (COP), du couplage à 100% des aides pour le troupeau des vaches allaitantes (VA) et du couplage à 40% des aides à l'abattage de bovins (AB).

Le 2ème scénario d'intérêt dénommé VA-AB, est un découplage partiel comprenant exclusivement le maintien du couplage à 100% des aides pour le troupeau des vaches allaitantes et du couplage à 40% des aides à l'abattage de bovins.

Le 3ème scénario dénommé MAX, est le découplage maximum des aides qui deviennent ainsi intégrées dans le paiement unique.

Ces trois scénarios prennent également en compte la modulation de 5% avec la franchise de €5.000 ainsi que la baisse du prix d'intervention du beurre de 10% inscrite dans l'accord de juin 2003.

Les résultats de ces trois scénarios sont comparés aux résultats d'un scénario de référence.

Le scénario de référence est établi sur base d'une situation qui prévaudrait à l'horizon 2009 sans l'accord de juin 2003 mais intégrant la mise en oeuvre des dernières dispositions de l'Agenda 2000 et le progrès technique attendu pour cet horizon mais sans comprendre l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale.

L'évaluation de l'accord de juin 2003 est réalisé à l'horizon 2009 en comparant les résultats des trois scénarios par rapport au résultat du scénario de référence.

Les modèles CAPRI et SEPALE permettent de dégager les conséquences suivantes au niveau belge:

Au niveau des revenus :

- hausse de 1% des revenus agricoles des exploitations agricoles spécialisées en grande culture;
- maintien des revenus agricoles des exploitations orientées vers l'élevage avec couplage du paiement compensatoire lié au troupeau allaitant sans quoi les revenus de ces exploitations bovines spécialisées diminueraient de 2%;

Au niveau des productions, le système adopté par la Belgique à savoir le découplage maximum allié au maintien du couplage des paiements compensatoires pour le troupeau allaitant générera les conséquences suivantes :

- 1 diminution des céréales et du maïs fourrager
- 2 augmentation jusqu'à 10% des cultures fourragères
- 3 maintien de la production laitière
- 4 baisse de la production de viande bovine

Les conclusions de l'adoption d'un système de découplage maximum avec maintien du couplage des primes au troupeau allaitant induisent donc une hausse des prix agricoles

mais cette hausse des prix agricoles sera plus prononcée si tous les Etats membres choisissent le découplage maximum.

C'est le cas actuellement de la Belgique, de l'Irlande, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark.

Enfin, les modèles SEPALE et CAPRI permettent de penser que l'augmentation des revenus nets agricoles est légèrement plus favorable à la Belgique qu'à l'ensemble de l'UE et ce en raison de la structure propre au secteur agricole belge orienté notamment vers les céréales et les vaches allaitantes soutenu par des paiements compensatoires importants.

En effet, **le découplage total** des aides compensatoires aurait entraîné une très forte baisse du troupeau allaitant et la Belgique a voulu éviter ce type de baisse.

L'orientation du secteur agricole belge vers des opportunités offertes d'avantage par le marché que par les aides permet bien évidemment d'éliminer les cultures non rentables au profit des cultures ayant des débouchés et au profit des produits à valeur ajoutée.

Ce scénario de découplage maximum optimise en fait le mieux les choix entre productions agricoles en fonction des opportunités de marché tout en préservant le complément de revenus provenant des aides compensatoires intégrées mais en maintenant le paiement unique.

Du point de vue du contribuable qui finance les aides directes, cette option de découplage maximum avec prime à la vache allaitante est la meilleure si celle-ci valorise le maintien d'un troupeau allaitant à des fins d'aménité paysagère et réalise ainsi une synergie intéressante entre la préoccupation financière de l'agriculteur et la disposition du contribuable à financer des aménités socio-environnementales.

Le DPI serait d'une certaine manière justifié par la prise en charge du secteur environnemental par l'agriculteur.

4.2 Au niveau international

4.2.1 Contexte international de la réforme de la PAC

Assurer un approvisionnement alimentaire adéquat pour les pays de l'Union Européenne dans le contexte des pénuries alimentaires de l'immédiat après-guerre et dans la confrontation de la guerre froide avec l'Union Soviétique était un objectif qui a fortement influencé le début de la politique agricole commune.

Des prix élevés à la production étaient maintenus par la mise en place d'un niveau minima de prix d'intervention ou de dispositif de prix minima à la production.

Cette politique du "Plus jamais faim" permit certes de stimuler la production mais contribua à supprimer la demande intérieure avec comme conséquence des surplus de production à prix élevés qui ne pouvaient être stockés ou vendus sur les marchés internationaux qu'avec une aide financière publique importante.

En 1991, la décision a été prise de faire de la réforme un objectif essentiel car la charge du stockage des produits invendus et la destruction des surplus de production étaient devenus excessifs.

Dès 1992, après la fin de la guerre froide en Europe et sous la pression des négociations commerciales internationales (Cycle de l'Uruguay) l'UE a abandonné le système de soutien des prix pour adopter des systèmes d'aides directes aux agriculteurs.

La baisse des prix servit à relancer la consommation, à réduire l'écart existant entre les prix de l'UE et ceux du marché mondial et à réduire les surplus.

En resserrant l'écart entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial, ce processus de réforme contribua aussi à réduire la nécessité pour l'UE d'utiliser des tarifs

douaniers protecteurs et les restitutions à l'exportation et de réduire les dépenses sur les restitutions à l'exportation de 55% et les tarifs douaniers de 36% en moyenne.

Les dépenses de la PAC restaient néanmoins importantes et notamment dans chacun des secteurs suivants :

- céréales
- boeufs et veaux
- huile d'olive
- fourrage à sec
- fruits et légumes

En outre, le processus de passage aux aides directes s'il est avancé au niveau des secteurs ci-avant, n'existe pas dans le secteur du sucre où aucun dispositif de versement d'aides directes n'existe actuellement.

Le secteur du sucre reste en effet soumis, comme avant, à une aide directe aux producteurs par le soutien des prix à la production et par des subventions sous forme de restitution à l'exportation.

Ce système a comme conséquence que les prix du sucre dans l'UE demeurent nettement au-dessus des prix sur le marché mondial, pouvant aller jusqu'à 2,5 et 3 fois le prix du marché mondial.

L'accord du 26.06.2003 devenait donc obligatoire.

Ces accords, on l'a rappelé ci-avant comportent deux volets à savoir la transition vers le découplage maximum et l'extension du processus de réforme sectorielle.

Un autre concept voit également son apparition, l'éco-conditionnalité.

C'est ainsi que l'aide découplée est maintenant liée à une conformité croisée avec une série d'obligations environnementales et l'introduction de la modulation.

Le nouveau système de versement agricole unique sera lié ainsi à la conformité aux règles d'environnement, de sécurité des aliments, de santé végétale et animale ainsi qu'à l'exigence du maintien de toutes les terres de l'exploitation aux bonnes conditions agricoles et environnementales : c'est ce qu'on appelle la "conformité croisée".

Si la transition envisagée est menée à terme, elle débouchera sur une réorientation fondamentale de l'agriculture européenne.

La production ne sera plus orientée vers sur la sécurité alimentaire européenne mais à l'inverse orientée vers la fourniture de produits primaires à une industrie alimentaire européenne qui devra être compétitive sur les marchés mondiaux.

Le but ultime de la réforme est de créer une situation dans laquelle tous les prix intérieurs de l'UE seront alignés sur les prix internationaux.

Déjà en l'an 2000 en effet, lors du Congrès de Lisbonne, les chefs d'Etat et de Gouvernement européens des "Quinze" de l'époque s'étaient assigné pour objectif de faire de l'Union Européenne en 2010 l'économie la plus compétitive du globe, intégrée sans encombre à la mondialisation, en préservant toutefois son équilibre social et environnemental.

4.2.2 *Impact de la réforme de la PAC sur le commerce agricole belge et international*

La politique agricole de l'UE a, dans le passé, exigé une réglementation stricte du commerce sur les produits agricoles de base comme sur les produits d'origine agricole à valeur ajoutée ce qui supposait le maintien d'un niveau élevé de protection douanière.

Cette politique eut des répercussions sur les accords d'accès au marché mis en place pour les exploitations agricoles des pays ACP dans le cadre de la convention de LOME puis des Accords de Cotonou.

Mais, alors qu'en règle générale les dispositions commerciales de la convention de LOME autorisaient l'importation dans l'UE des marchandises originaires des pays ACP, sans droit ni restriction de quota, **ces dispositions ne s'appliquaient pas totalement aux produits agricoles concurrents de ceux de la PAC.**

A l'inverse, **l'UE a mis en place des systèmes de quotas limitant l'accès au marché européen d'une série de produits agricoles ACP.**

Ces systèmes permettaient cependant à quelques pays ACP d'exporter certains produits mais avec des volumes strictement limités (dits "quotas tarifaires").

Les principaux secteurs actuels dans lesquels existent des quotas limitant l'accès aux exportations agricoles des pays ACP relèvent des secteurs du sucre et du boeuf.

Pour une série d'autres produits agricoles entrant dans la PAC, l'UE a octroyé également des quotas limitant l'accès hors taxe dans le cadre des dispositions de la Déclaration XXII des Accords de Cotonou.

L'accord hors taxe mais avec des quotas restrictifs a traditionnellement permis aux exportateurs ACP de bénéficier des prix élevés qui prévalent dans les marchés de l'UE, générant ainsi des niveaux élevés de transferts de revenus pour les producteurs agricoles ACP qui bénéficient de ces préférences commerciales.

Actuellement le secteur qui génère le plus de transfert de revenus est celui du sucre car on y trouve les plus grands écarts de prix entre le marché de l'UE et le marché mondial.

En 1998 on estimait que l'exportation du sucre ACP vers l'UE au prix interne de l'UE permettait le transfert d'un revenu supplémentaire de l'ordre de 500 millions d'euros aux producteurs ACP.

En 2000, avec la chute brutale du prix mondial du sucre, ce transfert de revenus était porté à près d'1 milliard d'euros par an.

Ceci étant, à mesure que l'UE réforme la PAC et évolue d'un soutien des prix vers une aide directe aux agriculteurs, les prix des produits agricoles de base baissent.

Dans le secteur des céréales, les prix ont diminué en moyenne de 50%.

Plus le modèle de réforme initié dans le secteur des céréales est étendu à d'autres secteurs agricoles, plus les prix de l'UE diminuent mais aussi les avantages dont bénéficiaient les exportateurs ACP pour l'accès préférentiel au marché de l'UE.

Ce processus est déjà en cours dans le secteur du boeuf.

Il en sera de même suite à la proposition de la Commission de baisser de 50% le prix d'intervention du riz qui réduira considérablement la valeur des préférences commerciales ACP.

Il en sera de même dans le secteur du sucre lorsque seront introduits les versements compensatoires d'aide directe, ce qui devrait se faire dans les cinq à huit prochaines années.

La baisse des prix autorisera davantage d'exportation ce qui signifie que des volumes plus importants de céréales de l'UE à bon marché pourraient trouver leur place sur les marchés des céréales ACP en concurrence directe avec les producteurs locaux de céréales.

La Belgique, grand producteur de céréales et de viandes bovines, devrait donc y trouver son compte et ce principalement dans le cadre des exportations de produits alimentaires à valeur ajoutée.

La PAC reformulée en changeant les modèles de soutien aux agriculteurs de l'UE améliorera la compétitivité des produits agricoles de l'UE et des produits exportés au détriment de l'agriculture et des industries de transformation agricoles des pays ACP.

A long terme, la trajectoire pour la réforme de la PAC pourrait perturber l'industrialisation des secteurs de transformation agro-alimentaire des pays ACP où des activités agro-alimentaires existent déjà.

Il y aurait donc une contradiction majeure entre l'orientation prise par la PAC pour sa réforme et l'engagement pris par l'UE d'aider à la transformation structurelle des économies ACP.

Ces pays pourraient alors recourir aux mesures de sauvegarde prévues dans les Accords de Cotonou qui sont applicables à l'UE, lesquelles dispositions autorisent les pays ACP à agir lorsque les importations causent ou menacent de causer de sérieux préjudices, menacent de perturber sérieusement un secteur et menacent de créer des difficultés conduisant à la détérioration économique d'une région.

Cette contradiction soulève la question de la cohérence de la politique de l'UE.

5. Justification de la PAC et la réforme de la PAC

Les aides au secteur agricole produisant des produits à un coût plus élevé que les mêmes produits importés des pays tiers emportent de nombreuses critiques.

A l'intérieur du gouvernement belge, le Ministre de l'intérieur Monsieur VANDELANOTTE s'est dernièrement élevé contre le principe de ces aides compensatoires.

C'est la raison pour laquelle la Commission Européenne semble vouloir justifier l'octroi des aides compensatoires à l'agriculture en faisant de l'agriculteur le jardinier du jardin européen.

Nous avons pu relevé ci-avant que le paiement des droits ordinaires ou des droits jachères est maintenant lié au respect du concept d'éco-conditionnalité et de bonne pratique agricole.

Pour rappel, pour bénéficier du paiement unique, l'agriculteur devra en effet être en conformité avec les directives européennes à leur arrêté d'exploitation en Belgique, en Wallonie notamment et en Flandre concernant les domaines suivants:

- environnement et identification des animaux à partir du 1er.01.05;
- santé publique;
- santé animale et réglementation phytosanitaire à partir du 01.01.06;
- bien-être animal à partir du 1er.01.07.

Un lien clair est ainsi établi avec le paiement des aides compensatoires.

Le contrevenant se verra donc pénalisé pour les aides auxquelles il aurait pu prétendre s'il ne respecte pas le concept de l'éco-conditionnalité.

Outre l'éco-conditionnalité, l'agriculteur devra également respecter le critère dit de "maintien des terres en bonne condition agricole" de nature à lutter contre l'érosion des sols, éviter la

perte de matière organique des sols, préserver la structure des sols et assurer un niveau minimum d'entretien.

Le maintien des pâturages permanents, c'est-à-dire des terres consacrées à la production d'herbe ensencée ou naturelle et qui ne fait plus partie du système de rotation des cultures depuis 5 ans s'ajoute au concept d'éco-conditionnalité et constitue également une des conditions de paiement des aides compensatoires.

Le concept de l'éco-conditionnalité est donc intéressant pour réduire les contradictions majeures entre le soutien au secteur agricole et le respect de l'environnement et d'autre part favoriser l'extensification notamment de l'élevage.

Le couplage partiel aux productions extensibles tel que l'élevage des vaches allaitantes pourrait donc se justifier pour des raisons environnementales et territoriales mais ce n'est évidemment pas le cas pour les grandes cultures et l'abattage de bovins.

Pour des raisons d'efficacité et d'équité, le recouplage du paiement unique à des fins spécifiques valorisé par le contribuable ou le consommateur est une nécessité pour justifier le paiement unique et pour justifier à long terme des budgets plus importants encore réservés au secteur agricole.

Outre ces préoccupations environnementales, il est certain également que l'ouverture aux échanges induit par la baisse des prix facilitera les exportations européennes et plus particulièrement les productions à haute valeur ajoutée.

L'agriculture belge offre des produits de haute qualité que recherchent les pays en croissance de revenu.

La concurrence s'exercera donc davantage selon des stratégies de différenciation centrées sur la fidélisation des clients plus que selon des stratégies plus classiques centrées sur les prix.

Ne perdons pas de vue enfin que les **aides compensatoires ne profitent pas seulement qu'à l'agriculteur.**

Ces aides permettent également **de maintenir en vie un pan important du secteur économique belge.**

L'agriculture ne peut pas se résumer uniquement à la vie de l'agriculteur.

En fait, la survie de l'agriculture permet de maintenir en vie un important secteur tant en amont qu'en aval de l'agriculture.

La production d'engrais, de produits phyto-pharmaceutique, de semences, de machine agricole génèrent des volumes importants d'emplois et de capitaux.

La transformation des produits agricoles lors de la mise sur le marché des produits génère également des volumes importants d'emplois et de capitaux.

Indirectement, les aides compensatoires accordées à l'agriculteur servent les intérêts de tous les secteurs d'activité en amont et en aval de l'agriculture et rien que pour ces raisons là, ces aides compensatoires restent justifiées sous peine de disparition de ces secteurs industriels importants développés tant en amont qu'en aval de l'agriculture.

La disparition de l'agriculture entraînerait en effet la disparition de pans complets du secteur économique belge et finalement les aides accordées par les Etats nationaux à leurs agriculteurs sont beaucoup moins élevées que les aides que devraient accorder les Etats nationaux pour payer des subventions annuelles de chômage aux travailleurs atteints par la disparition de l'agriculture.

Un chômeur en Belgique coûte à l'Etat belge une dépense directe annuelle de l'ordre de ±€12.394,68.

Au pis aller, la disparition du secteur agricole mettrait sur la "paille" au minimum les 98.471 personnes employées dans le secteur main d'oeuvre agricole, obligeant l'Etat Belge à suppléer annuellement des allocations de chômage ou aide à l'intégration à concurrence d'un montant de ±12 milliards d'euros !

On aperçoit immédiatement que la suppression des aides compensatoires entraînera une disparition importante du nombre d'exploitations agricoles et engendrera un coût européen d'intervention en faveur du chômage de loin supérieur au budget agricole européen actuel de ±50 milliards d'euros.

Cette réflexion rejoint une réflexion de l'éditorialiste de l'agence de presse "Europe" Ferdinando RICCARDI estimant qu'une réflexion approfondie doit être entamée sur trois notions: la croissance, la productivité et la mondialisation.

En ce qui concerne la croissance, Mr Ferdinando RICCARDI soulignait que la réalité peut être faussée par l'interprétation purement quantitative de la croissance économique.

Pour reprendre l'exemple de l'éditorialiste, *si par exemple une entreprise met au point un moteur d'automobile qui permet de parcourir 200km avec un litre d'essence, les effets sont largement positifs (moins de pollution, moins d'importations de pétrole, etc...). Mais ce que retiennent les statistiques est la baisse d'activité de l'industrie pétrolière, donc de la croissance.*

Idem en cas de victoire contre une maladie épidémique : santé générale améliorée, moins de personnes hospitalisées et réduction du déficit de la sécurité sociale.

Mais les statistiques indiquent également une moindre activité de l'industrie pharmaceutique et des hôpitaux.

Toute proportion gardée, cette réflexion est excessivement intéressante et devrait être méditée par les partisans à tout crin d'une suppression des aides compensatoires en vue d'une libéralisation totale des échanges dans tous les secteurs, agriculture y comprise "sans édicter de règle du jeu".

6. Incidence de la réforme sur le droit privé

6.1 Capitalisation du droit au paiement unique dans la valeur vénale et locative

Cette question est liée à la question du mode d'activation du droit.

Il est certain qu'en égard au fait que l'activation des droits dépend bien de l'exploitation effective d'une superficie agricole éligible, ce droit sera capitalisé en tout ou en partie dans la valeur de cette superficie éligible.

Plus la superficie agricole éligible s'approche de la surface de référence utilisée pour le calcul de ce droit, plus la capitalisation de ce droit dans la valeur de la superficie éligible sera forte.

La capitalisation du paiement unique dans la valeur foncière renchérit la terre agricole et freinera davantage l'accès à la profession, particulièrement celle des jeunes non héritiers de tels droits comme en matière de production de betteraves sucrières et de lait limités par des contrats.

En Belgique, en ce qui concerne le transfert des droits au paiement, le gouvernement a approuvé la mise en place d'un système de gestion publique encadrée.

Ce système visera essentiellement à éviter une capitalisation excessive des droits dans les exploitations et à faciliter l'accès des jeunes à ces droits sans qu'ils doivent consentir de lourdes dépenses.

Souvenons-nous qu'en Belgique le transfert de quota laitier s'est négocié jusque 70FB/l ou €1,74 le litre.

Par la suite, l'Office National du lait a géré le transfert des droits de livraison, quota vente directe ou quota vache allaitante et actuellement tout transfert de quota ne peut se faire que via l'Office National du lait moyennant paiement d'une somme de 15FB/l ou €0,37/l.

Les gouvernements devront en tout cas s'appliquer à éviter que les aides directes alimentées grâce aux impôts nationaux n'alimentent également la valeur foncière des terres agricoles.

D'où à nouveau l'idée de coupler le paiement des droits non plus par rapport à des superficies éligibles mais plutôt à l'offre de biens et de service environnementaux et territoriaux non marchands.

L'offre de tels biens et services non marchands comprendrait la préservation des paysages ruraux, l'amélioration de la bio diversité, la conservation du patrimoine rural, l'entretien de chemins de randonnée, la maintenance des récréatives ou naturelles.

6.2 Droit au paiement unique et droit jachère

6.2.1 Principe

Le droit au paiement unique est un droit personnel à l'agriculteur, lié à sa qualité d'agriculteur.

C'est un droit juridiquement qualifié comme un droit de créance.

L'agriculteur peut donner ses droits en location mais assortis alors d'une location foncière.

L'agriculteur, ayant activé une seule fois ses droits peut ensuite les vendre indépendamment de toute transaction foncière.

Relevons néanmoins que tous les droits attribués définitivement et issus de la réserve nationale que l'agriculteur reçoit doivent être totalement utilisés par l'agriculteur lui-même jusqu'au 31.12.2009 y compris, donc pendant 5 ans.

Les droits attribués définitivement et issus de la réserve nationale ne peuvent donc être vendus ou loués qu'à partir du 1er janvier 2010.

A défaut d'utilisation, les droits retourneront automatiquement à la réserve nationale.

6.2.2 Conséquences au niveau du propriétaire du sol si l'agriculteur n'est que locataire

6.2.2.1 Réaction du propriétaire si l'agriculteur locataire décide de se retirer et vend ses droits laissant ainsi au propriétaire une terre à laquelle n'est attaché aucun quota ni aucun droit ordinaire ou jachère.

Divers scénarios sont possibles :

- 1° Le propriétaire pourrait agir en dommage et intérêt contre l'agriculteur ayant cédé des droits qui certes lui sont personnels mais qui n'ont pu lui appartenir que grâce au fait qu'un outil de production à savoir la terre a été mise à sa disposition.
- 2° Le propriétaire peut également tenter d'exploiter lui-même en demandant l'attribution préférentielle des droits via la réserve nationale.
- 3° Le propriétaire peut également s'adresser à la Cour d'Arbitrage ou au Conseil d'Etat puisque manifestement des droits ont été attribués aux fermiers exploitants sans qu'il soit tenu compte des intérêts du propriétaire ayant contribué par la mise à disposition des terres à l'agriculteur à l'attribution de droits à l'agriculteur.

- 4° La solution la plus raisonnable et qui sera certainement celle qui sera adoptée par la quasi totalité des propriétaires et des locataires est de, soit permettre au locataire de céder ses terres avec transfert des droits moyennant paiement d'un chapeau soit, au cas où la terre était remise à disposition du propriétaire, de payer au locataire la valeur de transmission des DPU.

6.2.2.2 *Quid des congés donnés par un propriétaire à son locataire ?*

A cet égard un schéma intéressant a été ébauché dans une étude menée par la FNSEA (Fédération Nationale de l'Agriculture Française).

La reprise des terres a eu lieu avant le 15.05.04		La reprise des terres a eu lieu après le 15.05.04		
J'exploitais déjà ces terres sur mes déclarations PAC 2000-2001-2002	Je n'exploitais pas ces terres en 2000-2001-2002	J'ai repris ces terres durant la période de référence 2000-2001-2002	Une clause dans le contrat de VENTE ou de LOCATION des terres inclut les DPU	En l'absence de clause mentionnant le transfert des DPU entre le cédant et le repreneur, mon achat ou location se fera SANS DPU
Les DPU m'appartiennent automatiquement	Les DPU liés à ces terres ne me reviennent pas automatiquement. Ils transiteront via la réserve. L'essentiel des DPU remontera automatiquement à la réserve (90% en cas de vente et 65% en cas de bail de 9 ans). Le cédant apportera le solde des DPU qu'il n'utilise plus à la réserve. Sinon il les perdra après 3 ans de mon utilisation	Ces terres figurent pour la 1ère fois sur ma déclaration PAC en 2001 ou en 2002	Les DPU seront établis au nom du cédant en 2006 Le cédant doit conserver 30a de terre pour que la clause de transfert des DPU puisse s'appliquer	
	Je serai prioritaire dans l'attribution de DPU depuis la réserve (1)	* Une partie des DPU sera établie automatiquement en mon nom (1/3 si j'exploite les terres depuis 2002 ou 2/3 si j'exploite les terres depuis 2001) * Je serai attributaire prioritaire pour le solde des DPU via la réserve	Les DPU me sont ensuite attribués automatiquement	

Note : (1) Lorsque la reprise des terres a eu lieu après le 29.09.03 et si le cédant et le repreneur sont d'accord pour lier les DPU au transfert de terre, ils peuvent rédiger un avenant au contrat de vente ou de bail pour préciser que les transferts incluent les DPU.

Globalement, la situation est identique en Belgique eu égard au fait que le règlement CE n°1782/2003 s'applique directement dans tous Etats membres.

En annexe de la présente étude, sera d'ailleurs déposé un modèle de notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique notifié par le Ministère de la Région Wallonne et les différentes conventions possibles et conformes audit règlement de la Commission Européenne n°1782/2003 du Conseil du 29.09.2003.

6.2.2.3 Le problème majeur reste malheureusement le suivant :

On sait que lorsqu'un agriculteur s'est vu notifier l'attribution des droits provisoires au paiement unique sur base des superficies exploitées en 2000-2001 et 2002, ces droits lui appartiennent personnellement.

Si le propriétaire a notifié après 2003 un congé pour cause d'exploitation personnelle pour ces mêmes terres ayant servi de référence pour l'attribution des droits provisoires au paiement unique, et en supposant que le congé soit donné pour une année postérieure à 2003, en Belgique le délai ordinaire étant de 3 ans, le propriétaire reprenant pour lui-même ou pour l'un de ses successibles ne pourra disposer des droits au paiement unique relatif aux terres reprises si ce n'est de l'accord du fermier évincé.

La réponse à ce problème n'est guère aisée.

En effet les recours d'après la Réglementation Européenne du 26.06.2003 sont impossibles sinon pour cause de force majeure ou d'erreur.

Néanmoins, il semble possible de contester **la notification** elle-même laquelle semble être un acte administratif susceptible d'annulation par le Conseil d'Etat pour autant qu'un recours soit introduit dans les 60 jours de la notification.

En Belgique, un recours parmi d'autres vient d'être introduit par un propriétaire ayant donné congé en 2004 avec préavis de 3 ans à un locataire.

Le recours est introduit notamment contre l'article 46 du chapitre 3 du règlement CE n°1782/2003 du Conseil du 29.09.2003.

L'exposé des moyens est le suivant :

En ce qui concerne la recevabilité :

"Le règlement CE n°1782/2003 du Conseil du 29.09.2003 a instauré une profonde modification à la manière dont les aides communautaires seront délivrées aux cultivateurs à partir du 1er.01.2005.

"En effet, ces aides ne seront plus calculées suivant les différentes productions agricoles réalisées par les exploitants mais uniquement en fonction de la superficie exploitée ou mise en jachère avec comme référence les années 2000-2001-2002.

"Les droits au paiement sont calculés notamment suivant les articles 37 et 43 du règlement précité, contenus dans les chapitres 2 et 3 intitulés "Fixation du montant de référence et droits au paiement".

"Or, l'article 46 du chapitre 3 susdit qui régit le transfert de droit au paiement, prévoit expressément que 'les transferts de droits au paiement, avec ou sans terre, peuvent se faire par vente ou toute autre cession définitive'.

"Le résultat de pareille disposition sera que les terres pour lesquelles un congé a été donné pour exploitation personnelle peuvent se trouver, au moment de leur reprise, dépourvue de tous droits au paiement puisque ceux-ci auront pu faire l'objet d'une vente sans les terres qui auraient justifié leur attribution.

"La requérante considère à juste titre que le transfert des droits ne peut s'effectuer qu'avec un mouvement foncier, de manière telle que les droits au paiement soient attribués nécessairement à l'exploitant des terres cédées ou reprises.

"Le règlement CE en question est directement applicable sur le territoire des Etats membres sans que doivent être pris des arrêtés d'application pour son introduction dans notre droit national.

“Il en résulte qu’en effectuant une notification d’attribution des droits provisoires au paiement unique, la Région Wallonne réalise un acte administratif susceptible d’annulation par le Conseil d’Etat.

“Certes, la notification parvenue au requérant prévoit la possibilité d’introduire une réclamation, mais celle-ci ne peut de toute évidence concerner que le mode de calcul utilisé et par voie de conséquence, le montant des droits attribués.

“Or, tel n’est pas le but de la présente requête qui vise essentiellement la répartition et la cessibilité des droits aux aides communautaires.”

En ce qui concerne le fondement :

1er moyen

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution suivant lesquels les Belges sont égaux devant la loi et jouissent des droits qui leur sont reconnus sans discrimination, en ce que les droits provisoires au paiement unique peuvent faire l’objet de vente ou autre cession définitive avec ou sans terre.

Développement

Les cultivateurs qui exploitent des terres dans notre pays doivent bénéficier des aides que la Région est chargée de répartir, sans discrimination.

Est dès lors contraire aux textes invoqués au moyen, le fait que des cultivateurs soient privés de ces aides par le seul fait que les exploitants auxquels ils succèdent ont vendu leurs droits provisoires au paiement unique, en conservant le prix qu’ils en ont obtenu, sans les affecter à l’exploitation d’autres terres, alors que leurs successeurs en sont privés.

Pareille discrimination ne peut en rien se justifier par quelque but que ce soit puisqu’est dépourvue de toute justification la possibilité donnée aux vendeurs des droits visés au moyen, d’en conserver le bénéfice sans poursuivre leur activité agricole.

Il est en effet indispensable pour éviter toute discrimination que ces droits restent attachés au sol, au bénéfice des exploitants, qu’ils soient propriétaires ou locataires.

Des aides prévues peuvent être détournées de leur raison d’être si elles peuvent bénéficier à ceux qui n’en ont plus besoin puisqu’ils ont cessé d’exploiter...

2ème moyen

Le 2ème moyen est également pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution suivant lesquels les Belges sont égaux devant la loi et jouissent des droits qui leur sont reconnus sans discrimination en ce que le transfert des droits provisoires au paiement unique, ne sont pas attribués au bailleur qui a donné congé pour exploiter personnellement la terre dont il est propriétaire.

Développement

Dans la notice explicative d’attribution des droits provisoires au paiement unique, notice qui est jointe à la notification adressée aux cultivateurs, il est prévu, dans la partie II, intitulée : “Révision des droits provisoires, sub.4 p.10, une clause contractuelle privée en cas de transfert des terres”.

Cette clause, qui est accompagnée d’un formulaire joint à la notice, prévoit:

- 1. En cas de transfert de superficie par vente ou par bail à ferme entre un agriculteur propriétaire des terres, attributaire des droits provisoires, et un autre agriculteur*

(l'acheteur ou le locataire), il est prévu que les droits de cet agriculteur propriétaire peuvent être transférés, sous réserve d'un accord entre les deux parties.

- 2. En cas de transfert de superficie par cession de bail ou par cessation de bail et établissement d'un nouveau bail entre un agriculteur non propriétaire des terres, attributaire des droits provisoires et un autre agriculteur, les droits provisoires du cédant peuvent être cédés conjointement aux parcelles transférées, sous réserve d'un accord entre les deux parties.*

Or, ces deux hypothèses passent sous silence le cas très fréquent du congé donné par un propriétaire à son locataire en vue d'exploiter personnellement le bien loué.

Dans ce cas, il n'est nullement prévu que les droits du locataire qui quitte les lieux doivent être transférés au nouvel exploitant qui a donné le congé.

Il y a là une nouvelle discrimination que rien ne justifie car, encore une fois, les aides à l'agriculture sont destinées aux exploitations prévues au règlement CE susvisé et elles ne sont nullement destinées aux cultivateurs quittant leurs terres, qu'ils y soient contraints par un congé ou qu'ils s'en aillent suivant leur propre convenance.

3ème moyen

Le 3ème moyen est pris de la même violation constitutionnelle que les deux premiers et en outre de la violation des droits que l'article 544 du Code Civil et la législation sur les baux à ferme confèrent aux propriétaires de terres agricoles en ce que le transfert des droits provisoires au paiement unique ne sont attribués par la clause contractuelle privée en cas de transfert de terre, soit à l'acheteur soit, au locataire des terres qu'en cas d'accord des deux parties.

Développement

Il se peut donc que les deux parties ne tombent pas d'accord, notamment parce que le prix réclamé par le vendeur ou l'ancien locataire n'a pas été accepté par l'acheteur ou le nouveau locataire.

Il semble bien que dans ce cas, les droits qui appartenaient au vendeur ou au locataire cédant soient versés à la réserve nationale.

Or, il n'est pas donné à ces deux derniers de contraindre leurs cocontractants à accepter leurs conditions.

L'acheteur ou le nouveau locataire sont donc privés des aides communautaires. Il peut aussi se faire que le vendeur et le locataire cédant ne trouvent pas d'acquéreurs et se trouvent donc dans l'impossibilité de vendre ou de céder le bail.

On se trouve donc dans des situations discriminatoires à défaut pour la Région Wallonne de prévoir au profit des utilisateurs de la clause contractuelle privée comment pourront se résoudre les problèmes évoqués ci-avant.

Autrement dit, il y a évidemment une discrimination inadmissible selon que les personnes intéressées trouvent ou ne trouvent pas un accord.

Pourtant, dans son arrêt du 12.06.1990 (CE n°35194), le Conseil d'Etat a estimé :

“qu'en soumettant la transmission des quotas betteraviers à l'accord du cédant, le règlement s'immisçait dans des relations contractuelles qui excèdent les limites de l'habilitation conférée par le règlement CEE n°206/8 et qu'il restreint les droits que l'article 544 du Code Civil et la législation sur les baux à ferme confèrent aux propriétaires de terres agricoles”.

En plus, l'Arrêt de la Cour d'Arbitrage du 9.07.1992 (arrêt n°52/92) décide :

“que la loi du 29.12.1990 (l'article 215 de la loi du 29.12.1990 a inséré un article 4 bis dans la loi du 28.03.1975 relative au commerce des produits de l'agriculture) permettait de maintenir et d'aggraver la distinction faite... entre les producteurs qui se sont vu accorder un droit de livraison et les autres. Elle permet, en effet... de subordonner la transmission des droits de livraison à l'accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres. Ce dernier, qui déjà était favorisé par l'octroi d'un droit de livraison, reçoit de la sorte la possibilité de voir cet avantage se doubler d'un second, celui de céder son droit de livraison à qui il veut et selon les conditions qu'il détermine. Cet avantage ne peut être justifié au regard du but poursuivi par le législateur, qui est d'assurer une répartition équitable des droits de livraison des betteraves, compte tenu du quota maximum accordé à la Belgique par des règlements de la C.E.E.”

La réglementation de la Région Wallonne relative à l'attribution et au transfert des droits à la prime unique reproduit les mêmes violations de droits fondamentaux (droit de propriété, législation sur le bail à ferme, articles 10 et 11 de la Constitution) dénoncées par le Conseil d'Etat et la Cour d'Arbitrage en soumettant le transfert des droits à la prime unique à l'accord du cédant.

L'introduction d'un tel recours au Conseil d'Etat est habile puisque ce recours vise l'acte administratif lui-même et non pas la réglementation elle-même.

L'avenir nous dira l'arrêt que rendra le Conseil d'Etat mais il est d'ores et déjà certain que cet arrêt fera jurisprudence.

6.3 Incidence de la valeur patrimoniale des droits ordinaires ou de jachères

6.3.1 En cas de décès

Les valeurs attribuées aux DPU (droits au paiement unique) peuvent être importantes.

Actuellement, la valeur du droit ordinaire ou jachère est de ±€400.

En cas de décès de l'agriculteur exploitant, cette valeur devra être reprise dans l'actif successoral au même titre que les quotas laitiers dont la valeur belge est de ±€0,37/litre et les indemnités usuelles du chef des pailles, engrais, arrière-engrais prévues par la législation belge lesquelles s'élèvent à ±€495,79/ha.

Une imposition au droit successoral devrait en principe frapper la transmission de ces DPU par décès.

6.3.2 En cas de divorce

L'agriculteur marié sous régime de communauté et dont l'exploitation agricole fait partie de la communauté devrait en principe payer la moitié de la valeur des droits ordinaires ou de jachère à son conjoint en cas de divorce.

6.3.3 Sort du droit ordinaire ou de jachère en cas de saisie

L'agriculteur en difficulté financière peut subir la saisie de tous les éléments patrimoniaux de son exploitation agricole.

Comme son droit au paiement unique est un droit qui lui est personnel et comme ce droit lui est payé annuellement, l'huissier instrumentant peut parfaitement saisir les sommes représentant la valeur des droits ordinaires ou de jachère payés au fermier en déconfiture.

Mais le raisonnement peut être poussé plus loin.

Etant donné que l'agriculteur a parfaitement le droit de vendre son droit ordinaire ou de jachère sans transaction foncière, on pourrait parfaitement concevoir que l'huissier instrumentant procède à la vente publique desdits droits au paiement unique.

6.3.4 Mise en garantie du droit ordinaire ou de jachère

Eu égard à sa valeur patrimoniale, l'agriculteur titulaire du droit peut mettre son droit en garantie.

Telle une hypothèque sur un immeuble ou un privilège sur fond de commerce, l'agriculteur titulaire du droit ordinaire ou de jachère peut affecter son droit en garantie du remboursement de ses dettes ou de ses emprunts contractés auprès d'un organisme bancaire.

6.3.5 Sort du droit au paiement unique en cas de résiliation du bail aux torts et griefs du preneur

Eu égard au fait que l'agriculteur est titulaire du droit, la résiliation du bail à ses torts ne pourrait concerner que la terre elle-même et non pas le droit ordinaire ou de jachère lequel pourrait être négocié indépendamment par l'agriculteur, si le propriétaire instrumentant n'a pas pris la précaution de saisir conservatoirement ce droit.

6.3.5 Recommandation en cas de bail

Il paraît pertinent de conseiller au propriétaire voulant se prémunir contre la disparition des DPU attachés à ses terres, d'insérer dans le bail une clause de transfert automatique des DPU en cas de cessation d'exploitation par son locataire.

Conclusion générale

Le rappel de l'évolution des réformes de la politique agricole communautaire, l'examen de l'impact de la réforme actuelle au niveau belge et au niveau international et les conséquences juridiques au niveau patrimonial font immédiatement entrevoir que la réforme est loin d'être achevée.

La question essentielle qui se pose est de savoir si l'on pourra maintenir indéfiniment le système du paiement des primes uniques non liées à la production.

La réforme du 26.06.2003 n'est pas définitive et telles les réformes précédentes, il est certain que dans les 10 ans à venir et plus précisément en 2013, année charnière du budget européen, ce système sera réformé.

Ces aides sont en effet payées grâce aux impôts nationaux alors que la paupérisation des populations européennes s'accroît.

Les nationaux des Etats membres de l'UE et des nouveaux pays frappant à la porte de l'Europe ne pourront pas admettre indéfiniment le maintien des aides à l'agriculture sachant que ces aides payées grâce aux impôts nationaux soutiennent une agriculture produisant à des prix prohibitifs par rapport aux pays industrialisés hors Europe ou non industrialisés.

Pour des questions d'équité et d'efficacité le recouplage du paiement unique à des fins spécifiques valorisé par le contribuable ou le consommateur qui le finance est une nécessité qui s'imposera dans l'avenir pour justifier le paiement unique.

Comme relevé ci-avant, le paiement unique n'aura plus comme justification l'aide aux ajustements structurels mais devra être justifié par d'autres buts tels que la préservation des paysages ruraux, l'amélioration de la bio-diversité, la conservation du patrimoine rural, bref l'agriculteur devra jouer un rôle social et environnemental induit déjà aujourd'hui par

les exigences de respect de l'éco-conditionnalité et de bonne pratique agricole pour pouvoir percevoir les primes.

La réforme du 26.06.2003, même si elle permet en tout cas pour la Belgique de penser qu'il y aura une légère hausse des revenus agricoles, pourrait néanmoins être battue en brèche si l'approvisionnement du marché augmente en raison de l'élargissement de l'UE et de nouveaux accords commerciaux avec les pays tiers notamment dans le cycle des grandes conférences internationales.

Certes la diminution de prix facilitera les exportations européennes principalement des productions à haute valeur ajoutée.

L'histoire de l'économie mondiale montre néanmoins que les pays tiers s'adaptent également très vite à la production de produits de haute valeur ajoutée mais à des prix défiant toute concurrence.

C'est le cas actuellement de pays comme la Chine, l'Inde, la Corée et autres pays tiers proposant sur le marché mondial des produits de très haute qualité technologique notamment dans le secteur informatique et textile mais à des prix défiant toute concurrence.

L'agriculture européenne doit craindre et anticiper la venue sur le marché mondial de produits de haute valeur ajoutée en provenance des pays en croissance de revenus.

L'aide compensatoire devra alors céder et se conformer enfin à la loi économique la plus élémentaire mais pourtant la seule réelle, c'est-à-dire la loi de l'offre et la demande.

La mondialisation des échanges internationaux nous conduit inéluctablement vers une telle conclusion certes pessimiste sur le maintien de l'agriculture européenne mais obligeant celle-ci à s'adapter aux conditions du marché et à rechercher de nouveaux débouchés, tels l'utilisation des productions agricoles à d'autres fins que des fins alimentaires comme la production de carburant ou de matériaux biodégradables.

Et, dans ces nouveaux secteurs, l'Europe et les Etats Nationaux ont non seulement un rôle primordial à jouer mais ont également le devoir d'y réfléchir et d'y investir.

Bibliographie :

La réforme de la PAC pour 2005 et après

L'introduction de la nouvelle réforme de la PAC Ministère de la Région Wallonne

Regard économique publication préparée par les économistes de l'UCL février 2004 n°19

La réforme de la PAC : notes de synthèse agritrade

Modèle belge de notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique avec notices explicatives des modèles de convention

Statistiques belges