

Faculté des bioingénieurs

La conditionnalité sociale dans la Politique Agricole Commune 2023-2027 :

Analyse d'une nouvelle exigence à travers le cycle politique
et implications pour le secteur agricole wallon

Auteur : Géraud Lepour

Promotrice : Prof. Goedele Van den Broeck

Encadrante : Sophie Henrotte

Lecteurs : Prof. Philippe Baret, Mathieu Willard

Année académique 2024-2025

Mémoire de fin d'études présenté en vue de l'obtention du diplôme de

Bioingénieur : sciences et technologies de l'environnement

Résumé

La durabilité sociale de l'agriculture européenne passe par l'amélioration des conditions d'emploi de la main-d'œuvre agricole. Si la littérature scientifique est abondante sur la question des conditions de travail précaires de la main-d'œuvre saisonnière migrante, cet aspect, un maillon pourtant essentiel de l'agriculture, n'avait jusqu'à présent pas été adressé dans la politique agricole européenne. Dans ce contexte, la Politique Agricole Commune (PAC) introduit pour la première fois un volet social dans l'architecture de sa programmation 2023-2027. La *conditionnalité sociale* a été élaborée comme un outil dissuasif. Depuis le 1^{er} janvier 2025, elle lie les aides de la PAC au respect de normes relatives à trois directives européennes de la législation sociale déjà en vigueur (contrats transparents, santé et sécurité des travailleur·ses). En cas d'infraction, l'agriculteur·rice encourt désormais une « double sanction » : celle sur les aides PAC s'ajoute à celle prévue par le droit du travail en Belgique.

Ce mémoire poursuit deux objectifs : (1) reconstituer le cycle politique de la conditionnalité sociale dans la réforme de la PAC post-2020 (mise à l'agenda, formulation, décision, mise en œuvre et évaluation des impacts) et (2) explorer *ex ante* les implications de cette exigence pour les agriculteur·rices wallon·nes, au regard des spécificités de leur secteur.

La démarche combine une approche qualitative basée sur cinq entretiens semi-structurés – menés auprès de l'administration wallonne et de conseillers PAC de trois syndicats agricoles wallons – et une analyse documentaire des textes législatifs et des rapports des institutions décisionnelles de l'UE en charge de la formulation de la politique agricole européenne.

Les résultats apportent une vision détaillée des étapes du processus politique qui ont mené à la conditionnalité sociale et contribuent à mieux comprendre comment la PAC se décline en Région wallonne (RW). La RW n'ayant pas été particulièrement active sur ce dossier, la mise en œuvre de la mesure accuse un certain retard. L'entrée en vigueur sera ainsi rétroactive au 1^{er} janvier 2025. Notre analyse *ex ante* laisse apparaître que pratiquement toutes les exploitations agricoles bénéficiaires de la PAC en Wallonie entreront dans le champ d'application de la conditionnalité sociale, y compris celles du secteur horticole pour lequel aucun programme opérationnel n'est actuellement déposé en RW. L'efficacité de la conditionnalité sociale dépendra de la rigueur des contrôles effectués par le SPF Emploi et des sanctions. La RW s'affiche, à court terme, rigoureuse en matière de contrôles qui sont actuellement renforcés à travers un programme d'inspections sociales ciblé dans les secteurs verts. Néanmoins, des barèmes de sanctions trop faibles et non progressifs pourraient manquer l'effet dissuasif recherché de la conditionnalité sociale.

Les interlocuteurs perçoivent cette nouvelle exigence comme une avancée positive, susceptible de faire pression pour améliorer les conditions de travail. Cependant, ils soulignent la complexité administrative et le manque de clarté réglementaire de la PAC que cette nouvelle mesure alourdit davantage. En Belgique, ce sentiment est encore renforcé en raison de la coexistence de deux plans stratégiques (Wallonie et Flandre).

Remerciements

Aujourd'hui, l'intelligence artificielle ouvre des horizons nouveaux et des opportunités à saisir mais aussi des défis inédits qui peuvent inquiéter les personnes en quête d'un avenir sain. Jamais l'information n'a été aussi accessible, aussi abondante. Cette infobésité nourrit la curiosité mais complique aussi la tâche, il n'est pas toujours aisé de discerner, de trier, d'approfondir et de s'assurer. Même dans le champ scientifique, le nombre et l'accélération des publications témoignent d'une vitalité foisonnante. Les années de formation avant le mémoire rappellent que l'essentiel reste d'apprendre à se repérer, à choisir et à être critique. Le MOOC *esprit critique* débuté un peu par hasard en première année de bachelier pendant la pandémie de Covid-19 et dans lequel je me suis replongé quatre années plus tard, lors de ce second quadrimestre, a pris ici, une fois de plus, tout son sens. J'en remercie les initiateur·rices.

Je tiens en outre à exprimer toute ma gratitude à celles et ceux qui ont rendu ce travail possible. Je remercie tout particulièrement ma promotrice, la Professeure Goedele Van den Broeck, pour la confiance qu'elle m'a accordée en me permettant de me lancer dans ce défi. Découvrir les mécanismes complexes à l'œuvre derrière la PAC et m'immerger dans un univers juridique bien éloigné de ma formation initiale de bioingénieur pour étudier un sujet d'actualité dont les problématiques éveillent ma curiosité.

Je tiens également à remercier chaleureusement Sophie Henrotte et Claudio Mirabella pour leurs conseils éclairés. Particulièrement Sophie pour sa grande disponibilité et son suivi attentif tout au long du quadrimestre. Le Professeur Philippe Baret ainsi que Mathieu Willard, qui ont très vite accepté de faire partie de mon jury. Mes sincères remerciements s'adressent évidemment à toutes les personnes indispensables à la compréhension profonde de la conditionnalité sociale et qui m'ont accordé leur temps lors des entretiens.

Ce mémoire est aussi le fruit de la bienveillance des proches qui m'ont entouré, famille et ami·es. Pour ne citer qu'eux, Jean-Marc et Wathelet, vos relectures attentives et remarques avisées n'ont pu qu'enrichir ce travail. Madame Michelle, votre compagnie tout au long des blocs de mon cursus et jusqu'aux dernières lignes de rédaction de ce mémoire. Une réelle source de concentration, de motivation, d'amusement, de découvertes, de bons repas, de nostalgie, de très bonnes blagues, de vos souvenirs d'antan, d'anecdotes et de discussions malgré quelques turbulences.

Très bonne lecture,

Géraud

Table des matières

Remerciements	4
1. Introduction.....	11
2. État de l’art	13
2.1 Agriculteur·rices et travailleur·ses agricoles : deux positions à différencier	13
2.2 Les travailleur·ses agricoles.....	14
2.2.1 Le salariat agricole	15
a) La main-d’œuvre saisonnière migrante : un maillon essentiel	15
b) Un travail à l’informalité élevée.....	17
2.2.2 Conditions d’emploi	18
a) Un concept multidimensionnel.....	18
b) Conséquences sur la santé.....	20
c) Disparités entre systèmes de production	22
2.2.3 Un enjeu de la durabilité du secteur agricole qui nécessite des outils politiques pour améliorer les conditions de travail	23
2.3 Politique Agricole Commune.....	25
2.3.1 Un cycle de réformes	25
2.3.2 Formulation, décision et gouvernance.....	26
2.3.3 Budget, piliers et instruments	28
2.3.4 La conditionnalité des aides.....	29
a) Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG).....	30
b) Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)	30
c) Une nouvelle recrue de la PAC 2023-2027 : la conditionnalité sociale	30
3. Matériel et méthodes	32
3.1 Contexte agricole wallon.....	32
3.1.1 État des lieux de la main-d’œuvre du secteur	32
3.1.2 Initiatives pour améliorer les conditions d’emploi des travailleur·ses agricoles....	34
3.2 Cadre d’analyse : le cycle politique.....	38
3.2.1 Définition et utilité en politique publique	38
3.2.2 Un cycle en cinq étapes	38
a) Mise à l’agenda : reconnaissance d’un problème.....	39
b) Formulation : définition de la solution et arbitrages politiques.....	39
c) Décision : adoption de la politique publique.....	40

d)	Mise en œuvre : application concrète sur le terrain.....	40
e)	Évaluation des impacts : analyse des résultats et ajustements.....	41
3.3	Récolte des données.....	41
3.3.1	Exploration documentaire.....	41
3.3.2	Entretiens semi-structurés et guides d’entretiens	42
3.4	Analyse des données	45
3.4.1	Analyse de contenu déductive et manifeste des entretiens liés à l’administration.....	45
3.4.2	Analyse thématique inductive et latente des entretiens liés aux syndicats agricoles.....	46
4.	Résultats et discussion.....	47
4.1	Cycle politique de la conditionnalité sociale	48
4.1.1	Mise à l’agenda européen	49
4.1.2	Formulation : élaboration d’un mécanisme contraignant.....	50
a)	Propositions.....	50
b)	Influence.....	50
c)	Divergences	51
4.1.3	Décision : la conditionnalité sociale, une mesure « bâton »	52
a)	Exigences et dispositions générales	52
b)	Libertés étatiques.....	53
4.1.4	Mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale.....	54
a)	Un retard législatif qui engendre une entrée en vigueur rétroactive	55
b)	Application et transposition wallonne des exigences européennes	56
c)	Contrôles liés à la conditionnalité sociale	56
d)	Sanctions liées à la conditionnalité sociale	57
4.1.5	Évaluation des impacts	58
4.2	Exploration ex-ante des implications de la conditionnalité sociale pour les agriculteur·rices en Wallonie.....	59
4.2.1	Constat global	59
a)	Un paradoxe : des conditions d’emploi difficiles qui rendent le recrutement compliqué d’une main-d’œuvre saisonnière pourtant essentielle	59
b)	Un pas important mais des normes sociales déjà existantes dans le code du travail belge qui engendrent un effet « double-sanction »	61
c)	Une couche supplémentaire dans la complexité administrative de la PAC	62

4.2.2	Une mesure qui n'est pas destinée aux caractéristiques de l'agriculture wallonne.....	64
4.2.3	Agriculteur·rices wallon·nes impacté·es par la mesure	66
a)	L'accès individuel aux aides surfaciques de la PAC en Wallonie nécessite un DPB soumis à la conditionnalité sociale.....	67
b)	Le secteur horticole wallon concerné par la conditionnalité sociale.....	67
4.2.4	Une structure de contrôles qui n'est pas uniquement affectée aux contrôles de la conditionnalité sociale	68
4.2.5	Des sanctions potentiellement non dissuasives	70
4.3	Recommandations pour le futur de la conditionnalité sociale au sein de la PAC.....	70
a)	Incitation : des socio-régimes pour récompenser les bonnes pratiques sociales.....	71
b)	Dissuasion : étendre le champ d'application de la conditionnalité sociale et uniformiser les sanctions et contrôles	72
4.4	Limites et recommandations	73
4.4.1	Limites de notre recherche	73
4.4.2	Recommandations pour le futur de la recherche	74
5.	Conclusion	76
6.	Bibliographie.....	78
7.	Annexes.....	86

Liste des figures

FIGURE 1 DISTRIBUTION DES BUDGETS ALLOUÉS AUX CINQ INSTRUMENTS DE PAIEMENTS DIRECTS DE LA PAC EN WALLONIE (SOURCE : ILLUSTRATION PERSONNELLE ; DONNÉES : SPW, 2024)	29
FIGURE 2 MAIN-D'ŒUVRE AGRICOLE RECENSÉE EN 2020 EN WALLONIE (A) NOMBRE DE PERSONNES ET (B) UTA (SOURCE : ILLUSTRATION PERSONNELLE ; DONNÉES : ENQUÊTE DE STRUCTURE STATBEL EN 2020)	33
FIGURE 3 SCHÉMA DU CYCLE POLITIQUE ENTOURANT LA CONDITIONNalité SOCIALE AU SEIN DE LA PAC ET APPLIQUÉE EN RÉGION WALLONNE (SOURCE : ILLUSTRATION PERSONNELLE)	39
FIGURE 4 LIGNE DU TEMPS DES DÉCISIONS EUROPÉENNES LIÉES À LA CONDITIONNalité SOCIALE (SOURCE : ILLUSTRATION PERSONNELLE ; DONNÉES : CE)	48
FIGURE 5 CAPTURE D'ÉCRAN DE LA PAGE DESTINÉE À LA CONDITIONNalité SOCIALE SUR LE PORTAIL DE L'AGRICULTURE WALLONNE (SOURCE : PORTAIL DE L'AGRICULTURE WALLONNE (SPW, 2025)	55
FIGURE 6 RÉPARTITION DE LA SAU INTER-RÉGIONALES POUR TROIS TYPES DE CULTURES HORTICOLES (SOURCE : ILLUSTRATION PERSONNELLE ; DONNÉES : ENQUÊTE DE STRUCTURE STATBEL EN 2020)	65

Liste des tableaux

TABEAU 1 INITIATIVES PUBLIQUES EN WALLONIE POUR LE RESPECT DES DROITS DES TRAVAILLEUR·SES AGRICOLES	34
TABEAU 2 INITIATIVES PRIVÉES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN WALLONIE POUR LES DROITS DES TRAVAILLEUR·SES AGRICOLES	37
TABEAU 3 ÉCHANTILLON FINAL DES SEPT PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DES ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS EFFECTUÉS AVEC LA CIBLE (ADMINISTRATION OU SYNDICAT) SUIVANT LAQUELLE LE GUIDE D'ENTRETIEN DIFFÈRE, LE DÉPARTEMENT D'EMPLOI, LA POSITION OCCUPÉE PAR CETTE PERSONNE AU SEIN DE SON TRAVAIL, LE FORMAT DE LA RÉUNION (PRÉSENTIEL OU VISIOCONFÉRENCE) AINSI QUE LA DATE DE L'ENTRETIEN.	43

Liste des annexes

7.1	Guide d'entretien « administration ».....	86
7.2	Guide d'entretien « syndicats ».....	88
7.3	PLO au sein des institutions européennes.....	89
7.4	Article 14 du Règlement (UE) 2021/2115 :	90
7.5	Annexe IV du Règlement (UE) 2021/2115 :	91
7.6	Exemple des sanctions introduites en France liées à la CS	93

Liste des abréviations

BCAE : Bonnes conditions agricoles et environnementales

CE : Commission européenne

Conseil : Conseil de l'Union européenne

DPB : Droits au Paiement de Base

DPEAI : Département des Politiques européennes et des Accords internationaux

EFFAT : Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme

ERMG : Exigences réglementaires en matière de gestion

FJA : Fédération des Jeunes Agriculteurs

FUGEA : Fédération Unie de Groupements d'Éleveurs et d'Agriculteurs

MAEC : Mesures agro-environnementales et climatiques

MANCP : Multi annuel National Control Plan

ODD : Objectifs de Développement Durable

OIT : Organisation Internationale du Travail

OP : Organisations de producteurs

OPW : Organisme Payeur de Wallonie

PAC : Politique agricole commune

PE : Parlement européen

PO : Programmes opérationnels

PPP : Produits phytopharmaceutiques

PSn : Plans Stratégiques nationaux

RW : Région wallonne

SPF Emploi : Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale

UE : Union européenne

UNAB : Union Nationale des Agrobiologistes Belges

1. Introduction

L'agriculture est aujourd'hui confrontée à une série de défis majeurs qui mettent en tension ses objectifs économiques, environnementaux et sociaux dans un contexte de durabilité (Carlisle et al., 2019; FAO, 2024; Mennig, 2024). Parmi ces enjeux, la question des conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles, c'est-à-dire les personnes employées par les agriculteur·rices, suscite une attention croissante tant dans le débat public et institutionnel que dans la recherche scientifique (Meemken et al., 2025). En raison des conditions de travail précaires auxquelles elle est souvent confrontée, cet intérêt est particulièrement marqué pour la main-d'œuvre saisonnière qui migre¹, de façon temporaire ou permanente, vers des pays à revenu plus élevé (Hunt, 2014; EPRS, 2021; Gerbeau et al., 2024).

La littérature scientifique met en exergue le rôle essentiel de cette main-d'œuvre saisonnière migrante pour le bon fonctionnement des agrosystèmes. Les restrictions liées à la crise du Covid-19 ont renforcé sa visibilité et souligné davantage son importance (Bochtis et al., 2020; Soldi & Cavallini, 2023). Les conditions d'emploi précaires de ce maillon, un enjeu pour une agriculture socialement durable, mettent en lumière la nécessité de renforcer la législation sociale du secteur. Face à ces constats sur la main-d'œuvre agricole migrante, des initiatives politiques récentes ont émergé pour mieux encadrer l'ensemble des travailleur·ses agricoles, main-d'œuvre migrante ou nationale, régulière ou saisonnière (Palumbo et al., 2022).

C'est dans ce cadre que s'inscrit la notion de « conditionnalité sociale », introduite dans la programmation de la Politique Agricole Commune européenne (PAC) 2023-2027. Depuis le 1^{er} janvier 2025, cette nouvelle exigence impose aux États membres de lier le versement des aides aux bénéficiaires de la PAC au respect de normes sociales minimales. Ces normes garantissent des conditions d'emploi transparentes ainsi que la santé et la sécurité des travailleur·ses sur le lieu de travail.

Ce mémoire vise à analyser la conditionnalité sociale à travers le prisme du cycle des politiques publiques, en prenant le cas spécifique de la Wallonie. Nous nous attacherons à deux objectifs :

- (1) Décrypter les dynamiques d'élaboration de la conditionnalité sociale dans la réforme de la PAC post-2020 en reconstituant son cycle politique, de sa mise à l'agenda européen aux modalités de mise en œuvre en Wallonie ;
- (2) Explorer *ex ante* les implications potentielles de la mesure pour les agriculteur·rices wallon·nes au regard des spécificités du secteur agricole wallon.

¹ Bien qu'il existe une nuance non-négligeable entre les termes « étranger » et « migrant », nous utiliserons par facilité dans ce mémoire indifféremment l'un ou l'autre pour désigner la catégorie de travailleur·ses agricoles non-nationale.

Afin de guider notre étude, deux questions de recherche sont formulées :

- (1) Comment la conditionnalité sociale a-t-elle été construite dans la réforme de la PAC 2023-2027 ?
- (2) Quelles sont les potentielles implications de cette nouvelle exigence pour le secteur agricole wallon ?

Pour y répondre, cinq entretiens semi-structurés ont été réalisés auprès de trois acteurs de l'administration et de quatre conseillers travaillant pour trois différents syndicats agricoles wallons. Ces entretiens ont été complétés par une analyse documentaire des textes législatifs européens et des rapports de réunions liés à la conditionnalité sociale.

La question des politiques sociales dans le secteur agricole européen revêt une importance particulière dans le cadre des Objectifs de Développement Durable² (ODD). Plusieurs de ces objectifs sont intimement liés à ces nouvelles politiques et particulièrement l'ODD 8 « *Travail décent et croissance économique* » qui promeut la défense des droits des travailleur·ses, leur sécurité et leur protection sur le lieu de travail. L'introduction de la conditionnalité sociale constitue un exemple d'intégration de principes au sein de la politique agricole européenne pour contribuer à l'atteinte des ODD. Ce mémoire est la première étude à notre connaissance qui explore les implications de cette mesure pour les spécificités de l'agriculture wallonne. En effet, certain·es chercheur·ses ont mené des analyses sur la conditionnalité sociale mais dans un contexte plus global, en y étudiant ses implications au niveau européen ou encore les changements amenés par la mesure dans l'organisation du travail (Laurent & Nguyen, 2022; Euractiv, 2023; Willard, 2023; Lyngs, 2024; Gerbeau et al., 2024; Meemken et al., 2025).

Ce mémoire tente ainsi de contribuer à la compréhension des enjeux sociaux des travailleur·ses agricoles employé·es par les agriculteur·rices et particulièrement aux dynamiques qui ont façonné l'émergence d'initiatives politiques telles que l'inclusion d'exigences sociales au sein de la PAC. Ceci constitue un aspect encore relativement marginalisé dans la littérature sur la PAC dès lors que celle-ci était, jusqu'à la programmation 2023-2027, centrée sur les dimensions économiques et environnementales. Par une approche interdisciplinaire, combinant sciences politiques et sociales dans un contexte agronomique, nous avons cherché à présenter les mécanismes institutionnels qui ont façonné la conditionnalité sociale tout en proposant une réflexion critique sur l'opérationnalisation et les implications de cette mesure dans le cas de la Région wallonne.

² Les ODD sont un ensemble de 17 objectifs mondiaux adoptés en 2015 par les Nations Unies dans le cadre de l'Agenda 2030, avec pour ambition de répondre aux grands défis mondiaux liés à l'environnement, à l'économie, à la société et à la gouvernance.

2. État de l'art

Cette section est divisée en trois parties. La première vise à différencier les agriculteur·rices des travailleur·ses agricoles afin de préciser le champ d'application de notre recherche. La seconde partie se concentre sur l'importance du rôle joué par les travailleur·ses agricoles dans les systèmes agro-alimentaires, incluant l'état actuel du salariat agricole européen, les conditions d'emploi et les types d'outils politiques à développer pour protéger ces travailleur·ses agricoles. Enfin, la troisième partie présente le contexte de la PAC et la conditionnalité sociale qui a émergé dans le cadre de la réforme post-2020, pour la programmation PAC 2023-2027.

2.1 Agriculteur·rices et travailleur·ses agricoles : deux positions à différencier

Ce mémoire vise à mettre en lumière les dynamiques qui ont mené à l'élaboration de législations sociales au sein de politiques agricoles pour protéger davantage les travailleur·ses agricoles. Il convient dès lors de présenter ce qui est communément entendu dans la littérature et différencie les agriculteur·rices d'une part des travailleur·ses ou ouvrier·ères agricoles d'autre part au sein de la main-d'œuvre agricole³. Pour ce faire, la FAO propose une distinction claire de ces deux positions fondamentalement différentes en définissant l'exploitant·e agricole comme « *Une personne civile, un groupe de personnes civiles ou une personne morale qui prend les grandes décisions concernant l'utilisation des ressources et exerce un contrôle de gestion sur le fonctionnement de l'exploitation agricole. L'exploitant agricole a la responsabilité technique et financière de l'exploitation et peut prendre toutes les responsabilités directement la concernant, ou déléguer la responsabilité de la gestion courante à un régisseur salarié* » (FAO, 2018). Nous considérons donc dans notre recherche les agriculteur·rices comme les exploitant·es gérant une exploitation agricole, prenant les décisions relatives à la production, à la gestion financière, à l'organisation du travail en étant propriétaire ou locataire des terres exploitées et à l'embauche de travailleur·ses agricoles.

Les travailleur·ses agricoles représentent toutes les personnes travaillant sur l'exploitation agricole et exclues de la définition ci-dessus, donnée par la FAO (2018). Ces personnes peuvent être rémunérées pour leur travail ou travailler bénévolement. Elles peuvent être d'origine nationale ou migrante et employées de façon régulière (i.e. permanente à temps plein ou à temps partiel) ou irrégulière (i.e. temporairement/saisonnièrement) (Encadré 1). Toutefois, du fait du cycle biologique de la production agricole et des périodes intenses de récoltes qui en découlent, ces emplois sont majoritairement saisonniers (Rye & O'Reilly, 2020; Christiaensen et al., 2021; EPRS, 2021).

³ La main-d'œuvre agricole désigne l'ensemble des personnes travaillant au sein de l'exploitation agricole (exploitant·es, conjoint·es aidant·es et autres travailleur·ses (non-)familiaux).

2.2 Les travailleur·ses agricoles

Les exploitations agricoles, bien que diverses dans leur organisation, dépendent souvent de travailleur·ses agricoles migrant·es dont les conditions d'emploi sont généralement précaires (Hunt, 2014; EPRS, 2021). Au cours des dernières années, l'attention des institutions et des chercheur·ses s'est concentrée sur le déni systématique des droits des travailleur·ses, particulièrement des travailleur·ses migrant·es saisonnier·es (Palumbo et al., 2022), au sein de l'UE, malgré leur rôle essentiel à la base du bon fonctionnement de nos systèmes alimentaires (Corrado & Palumbo, 2022). L'Encadré 1 présente quelques définitions utiles à notre recherche pour différencier la main-d'œuvre migrante de la main-d'œuvre nationale, employée de façon permanente ou saisonnière, et ce qui est entendu par emploi formel et informel.

Encadré 1 Définitions clés : main-d'œuvre migrante, nationale, régulière et irrégulière, emplois formel et informel.

Quelques définitions

Main-d'œuvre migrante et main-d'œuvre nationale

Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la main-d'œuvre migrante désigne les personnes qui traversent une frontière nationale pour exercer un emploi (temporaire/saisonnier) dans un pays dont elles ne sont ni citoyennes ni résidentes permanentes. Leur intégration sur le marché du travail dépend donc d'un titre de séjour ainsi que des politiques migratoires et d'emploi du pays d'accueil. À l'inverse, la main-d'œuvre nationale regroupe les citoyen·nes et résident·es permanent·es qui travaillent dans un pays en y possédant la nationalité. Ces dernier·ères accèdent automatiquement aux dispositifs de protection sociale, aux droits syndicaux et à la mobilité interne, sans condition de visa ni autorisation spécifique. Le clivage principal tient ainsi au statut juridique : la main-d'œuvre migrante est d'abord définie par la mobilité transfrontalière et, partant, par un degré variable de droits, de protections et de contraintes administratives que ne connaît pas la main-d'œuvre nationale.

Emploi régulier et emploi irrégulier

La main-d'œuvre « régulière » se différencie de la main-d'œuvre « irrégulière », qu'elles soient salariées ou non salariées et issues du cercle familial ou non. La première est permanente, présente fréquemment tout au long de l'année sur l'exploitation qu'elle le soit à temps plein ou à temps partiel. La seconde est seulement présente occasionnellement durant l'année (généralement de la main-d'œuvre nationale : e.g. membres familiaux, étudiant·es, etc.) ou saisonnièrement/temporairement suivant les cycles des cultures (main-d'œuvre nationale mais plus généralement des travailleur·ses migrant·es).

Emploi informel et emploi formel

L'OIT définit l'emploi informel comme « *Tous les emplois exercés dans des entreprises informelles ainsi que dans des entreprises formelles par des travailleur·ses, et en particulier des employé·es dont la relation de travail n'est, en droit ou en pratique, pas soumise à la législation nationale du travail, à l'impôt sur le revenu, à la protection sociale ou au droit à certains avantages liés à l'emploi (préavis de licenciement, indemnités de licenciement, congés annuels ou congés de maladie rémunérés, etc.) en raison de la non-déclaration des emplois ou des employés, d'emplois occasionnels ou de courte durée, d'emplois dont les heures de travail ou les salaires sont inférieurs à un seuil déterminé, d'un lieu de travail situé en dehors des locaux de l'entreprise de l'employeur (travailleurs extérieurs), d'emplois pour lesquels la réglementation du travail n'est pas appliquée, n'est pas mise en œuvre ou n'est pas respectée pour quelque autre raison que ce soit* (OIT, 2003). Au sein de l'agriculture cette définition se traduit par l'ensemble des travailleur·ses agricoles, salarié·es ou non salarié·es, occupé·es au sein d'une exploitation agricole mais en l'absence de contrat (Charmes, 2012).

2.2.1 Le salariat agricole

a) La main-d'œuvre saisonnière migrante : un maillon essentiel

En 2024, le volume de travail agricole dans l'UE représentait 7,6 millions d'équivalents temps plein (UTA⁴), dont 5,3 millions issu·es du cercle familial (en décroissance d'environ 2,5 % par an depuis 2009) et 2,3 millions de salarié·es (Eurostat, 2025). En 2020, ce volume était de 8,2 millions d'UTA (Eurostat, 2025). En nombre de personnes, on recensait 8,7 millions d'actifs agricoles⁵ en 2020 au sein de l'UE et les projections avoisinent 7,7 millions en 2030 (EPRS, 2021; Eurostat, 2025).

Parallèlement, l'agriculture européenne repose aujourd'hui sur une main-d'œuvre salariée de plus en plus mobile (EPRS, 2021, Venkatesh et al., 2023). Au total, l'UE emploierait chaque année entre 800 000 et 1 million de saisonnier·ères principalement agricoles dont 650 000 à 850 000 sont des ressortissant·es d'autres États membres qui circulent au gré des pics de récolte, les autres étant originaires de pays hors UE (EPRS, 2021; Siöland et al., 2023). Autrement dit, une proportion significative de la main-d'œuvre saisonnière salariée du secteur agricole européen est constituée de migrant·es. La part de la main-d'œuvre migrante dans l'emploi agricole au sein de l'UE est ainsi passée de 4,3 % à 6,5 % entre 2011 et 2017, tendance portée par l'Espagne, l'Italie ou encore le Danemark (Kalantaryan et al., 2020; EPRS, 2021).

⁴ L'UTA (Unité de Travail Annuel) est une unité de mesure du temps de travail, dont une unité correspond à une personne travaillant à temps plein pendant une année.

⁵ Actifs agricoles : les personnes employées dans l'agriculture européenne (salariées et indépendantes). Main-d'œuvre totale : ensemble des salarié·es, indépendant·es, famille, etc., estimée à ±17 millions de pers. en 2020.

La main-d'œuvre locale ne cesse donc de diminuer et pour pallier ce déficit, les exploitations agricoles se tournent de plus en plus vers une main-d'œuvre saisonnière migrante qui ne compense cependant qu'en partie la perte de main-d'œuvre locale (EPRS, 2021). Il ne s'agit pas d'un remplacement des exploitant·es familiaux par des travailleur·ses étranger·ères mais d'un recours complémentaire aux migrant·es pour assurer les tâches saisonnières que la main-d'œuvre nationale ne parvient plus à couvrir. Les secteurs les plus intensifs en travail, notamment l'horticulture⁶, recrutent ainsi massivement des saisonnier·ères venus de certains pays de l'UE ou de pays tiers (EPRS, 2021). L'Allemagne fait par exemple venir chaque année quelque 300 000 saisonnier·ères de l'UE, principalement originaires de Pologne et de Roumanie. L'Italie emploie environ 370 000 travailleur·ses migrant·es de 155 pays qui comptent pour 27 % de sa main-d'œuvre agricole déclarée (EPRS, 2021). La France recrute près de 276 000 personnes et l'Espagne 150 000 dont la majorité des travailleur·ses sont originaires du Maroc pour ces deux derniers pays. La Grèce fait également appel à plusieurs dizaine de milliers de saisonnier·ères étranger·ères annuellement au moment des récoltes des fruits et légumes, principalement d'origine albanaise (pays hors UE), bulgare et roumaine mais également quelques milliers de personnes venant du Bangladesh pour la récolte des fraises (ETUC, 2020). La Suède accueille de 3 000 à 5 000 cueilleur·ses saisonnier·ères thaïlandais·es pour la récolte des baies (EPRS, 2021). Aux Pays-Bas, les serres mobiliseraient à elles seules jusqu'à 125 000 travailleur·ses saisonnier·ères (Doomernik et al., 2023). Au cours des dernières années, la Pologne était le pays de l'UE qui enregistrait le plus grand nombre d'admissions de travailleur·ses saisonnier·ères né·es hors de l'UE, à savoir des personnes principalement originaires d'Ukraine pour la récolte des fruits rouges et des pommes (EPRS, 2021).

Cette augmentation de la main-d'œuvre migrante traduit la pénurie de main-d'œuvre locale disponible, pénurie elle-même alimentée par plusieurs évolutions de fond. D'une part, on observe le déclin continu des exploitations familiales (et de la main-d'œuvre familiale qui y est attachée), le vieillissement des populations rurales, l'élévation des niveaux de formation, ainsi que la désaffection pour des emplois agricoles jugés pénibles et faiblement rémunérés (Soldi & Cavallini, 2023; Macri & Orsini, 2024). D'autre part, s'ajoute une tendance structurelle à l'essor du salariat agricole dans les pays à haut revenu (Martin, 2016; Rye & O'Reilly, 2020; Christiaensen et al., 2021; Meemken et al., 2025). Autrement dit, de plus en plus de personnes travaillant dans l'agriculture sont des salarié·es employé·es par d'autres, plutôt que des agriculteur·rices indépendant·es exploitant leur propre terre. L'ensemble de ces facteurs explique qu'aujourd'hui, loin d'être un simple appoint conjoncturel, la main-d'œuvre saisonnière migrante constitue un maillon essentiel dont la dépendance est croissante pour assurer la continuité des récoltes de la production agricole de l'UE (EPRS, 2021).

⁶ Secteur de productions de fruits, légumes, fleurs, arbres et arbustes dans des environnements contrôlés ou naturels.

La crise sanitaire qui a frappé mondialement au début de l'année 2020 a d'ailleurs crûment révélé l'ampleur de cette dépendance structurelle des filières agro-alimentaires européennes à l'égard d'une main-d'œuvre agricole saisonnière essentiellement migrante (EPRS, 2021; Corrado & Palumbo, 2022). Les restrictions de déplacements liées à la pandémie de Covid-19 tant à l'intérieur de l'UE qu'en provenance de pays tiers (fermeture des frontières intra- et extra-européennes, restrictions de déplacements, confinements, ou encore arrêt temporaire des procédures d'immigration et d'asile) ont provoqué une pénurie soudaine de saisonnières étrangères, menaçant les récoltes dans les filières horticoles fortement dépendantes de cette main-d'œuvre (Kalantaryan et al., 2020; EPRS, 2021; Palumbo et al., 2022; Sajir et al., 2022; Doomernik et al., 2023). Ce blocage de la mobilité a mis en lumière, d'une part, le paradoxe de ces travailleur·ses soudain qualifié·es d'essentiell·es tout en demeurant exposé·es à des conditions d'emploi, d'hébergement et de santé favorisant la contamination et l'exploitation ainsi que, d'autre part, la nécessité de mieux les protéger (Corrado & Palumbo, 2022). Les mesures d'urgence prises en 2020 (prolongation de permis de séjour, campagnes de recrutement locales, régularisations ponctuelles) n'ont que partiellement atténué ces vulnérabilités. Elles ont surtout confirmé que la sécurisation de cette main-d'œuvre reste un impératif vu la fragilité persistante de ce maillon indispensable du salariat agricole européen (EPRS, 2021; Corrado & Palumbo, 2022; Venkatesh et al., 2023).

b) Un travail à l'informalité élevée

La littérature scientifique s'accorde à décrire le secteur agricole européen comme marqué par l'informalité du travail et le recours à une main-d'œuvre précaire, souvent saisonnière et migrante (EPRS, 2021; Gerbeau et al., 2024). De nombreux·ses chercheur·ses soulignent que les relations d'emploi y sont fréquemment non déclarées ou partiellement déclarées, en particulier pour les travailleur·ses migrant·es temporaires, ce qui facilite les abus (EPRS, 2021; Palumbo & Corrado, 2020; Zadra & Elsen, 2025). Plusieurs études ont mis en évidence l'ampleur du travail non déclaré dans l'agriculture et la présence significative de travailleur·ses sans papiers dans ce secteur (Gerbeau et al., 2024). Cette situation est souvent attribuée à la courte durée des séjours de la main-d'œuvre saisonnière, à la précarité généralisée des relations d'emploi, à la vulnérabilité particulière de ces travailleur·ses (notamment si ces dernier·ères sont en situation irrégulière) et aux dynamiques structurelles des chaînes alimentaires mondiales, ce qui favorise leur surexploitation dans l'ombre des circuits formels (EPRS, 2021; Corcione, 2022; Gerbeau et al., 2024; Zadra & Elsen, 2025).

Une analyse économétrique récente confirme cette vulnérabilité structurelle, exposant que le niveau d'économie informelle dans l'agriculture est nettement plus élevé que dans le reste de l'économie. Schneider et al. (2023) estiment via un modèle Multiples-Facteurs-Multiples-Causes que la taille de l'économie informelle au sein de l'agriculture demeure en moyenne 1,5

à 2 fois supérieure à celle de l'ensemble de l'économie au sein des pays de l'UE-15⁷ sur la période 1996-2019. Autrement dit, le travail dissimulé représente une composante disproportionnée de l'activité agricole et les auteur·rices montrent d'importantes disparités nationales. Ainsi, ils présentent les résultats suivants concernant la part d'informalité dans le secteur agricole de chaque pays considéré :

Groupe à l'informalité élevée (> 30 %) : Grèce, Italie, Portugal.

Groupe médian (25-30 %) : Espagne, France, Belgique, Finlande, Irlande.

Groupe à l'informalité basse (< 20 %) : Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark, Royaume-Uni, Suède.

Cette économie informelle agricole, qui englobe autant les ventes non déclarées que l'emploi non déclaré, a eu tendance à croître dans les années 2000 puis à se stabiliser à un niveau élevé jusqu'à la fin de la décennie 2010. Plusieurs facteurs explicatifs de cette informalité structurelle sont avancés, la pression fiscale et la concurrence des importations sont parmi les moteurs principaux (Schneider et al., 2023). En effet, plus les charges sont lourdes, plus les exploitants ont intérêt à sous-déclarer produits, heures ou salarié·es et plus la concurrence extérieure est forte, plus certain·es producteur·rices sont poussé·es à comprimer leurs coûts via le non-respect des règles sociales ou fiscales (Schneider et al., 2023).

2.2.2 Conditions d'emploi

a) Un concept multidimensionnel

L'OIT promeut le concept de travail décent et le définit comme « *un travail productif exercé dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine* » (OIT, s.d.). Concrètement, un emploi est considéré décent s'il procure un revenu équitable, s'il assure une sécurité de l'emploi et des conditions de travail sûres, s'il garantit l'égalité des chances et un traitement juste, s'il offre une protection sociale aux travailleur·ses et à leur famille, et s'il donne la possibilité aux travailleur·ses de s'exprimer, se syndiquer et participer aux décisions (OIT, s.d.). Ces critères recoupent les dimensions mises en avant par la littérature académique, soulignant que les conditions d'emploi constituent un concept multidimensionnel englobant à la fois les aspects économiques (salaire, stabilité), physiques (sécurité, pénibilité, santé), sociaux (protection, dialogue) et politiques (droits, autonomie) liés travail.

Dans la pratique, toutefois, ces conditions d'emploi idéales sont loin d'être assurées pour de nombreux·ses travailleur·ses agricoles, en particulier pour les travailleur·ses migrant·es (Hunt,

⁷ L'UE-15 est aussi connue sous le nom d'Europe des Quinze, il s'agit de l'ensemble des pays qui étaient membres de l'Union européenne avant l'élargissement de 2004, elle existait de 1995 à 2004.

2014). La littérature met en évidence que cette main-d'œuvre essentielle est souvent confrontée à des conditions d'emploi difficiles et précaires et exposée à des violations de droits, ce qui a suscité une attention croissante des acteurs publics et des chercheur·ses sur le déni systématique des droits de ces travailleur·ses (Hunt, 2014; Corcione, 2022; EPRS, 2021; Meemken et al., 2025). Les études de terrain font état de salaires bas et d'inégalités de rémunération. Selon l'OIT, les travailleur·ses migrant·es perçoivent en moyenne des salaires inférieurs à ceux des nationaux pour un même travail (Amo-Agyei, 2020). De surcroît, des écarts de traitement existent aussi au sein de la main-d'œuvre migrante elle-même, les femmes étant souvent payées encore moins que les hommes. Dans certaines régions d'Europe comme la province de Huelva en Espagne, la moitié des ouvrières agricoles interrogées gagnent moins que leurs collègues masculins et en Italie, les travailleuses migrantes déclarent des salaires jusqu'à 30 % inférieurs à ceux des hommes (Gerbeau et al., 2024). Les contrats proposés sont fréquemment saisonniers, de courte durée, et s'accompagnent d'une incertitude sur le renouvellement, alimentant une grande précarité de l'emploi. Les horaires de travail dépassent souvent les limites légales, notamment en période de récolte (Rye & Andrzejewska, 2010; Gerbeau et al., 2024). Parallèlement, les conditions matérielles de travail et de vie sont souvent indignes : du logement insalubre, surpeuplé ou isolé au manque de formation et d'équipements de protection entraînant de nombreux accidents ou problèmes de santé (EPRS, 2021; Gerbeau et al., 2024).

Malgré l'existence de législations sociales avancées dans certains pays, les conditions d'emploi de la main-d'œuvre migrante demeurent globalement précaires et marquées par une forte asymétrie de pouvoir. On observe en outre des disparités géographiques significatives dans les conditions d'emploi des migrant·es dans l'agriculture (Martin, 2016). Dans plusieurs pays du sud de l'Europe, le recours massif à une main-d'œuvre étrangère s'est accompagné de formes extrêmes d'exploitation. Par exemple, le système des *caporalato* en Italie (recrutement informel par des intermédiaires appelé *caporali*⁸) a conduit des dizaines de milliers de migrant·es à travailler dans des conditions parfois inhumaines, assimilables à de la servitude moderne (Palumbo & Corrado, 2020). De même, des enquêtes soulignent la persistance d'abus graves dans certaines régions agricoles d'Espagne (Andalousie, Murcie, etc.), où de la main-d'œuvre saisonnière étrangère subit intimidation, non-paiement des heures effectuées et vit dans des habitats de fortune en marge des exploitations agricoles (Corrado & Palumbo, 2022; Gerbeau et al., 2024). Ces problèmes ne se limitent toutefois pas aux pays méditerranéens. Des pratiques abusives et illégales à l'encontre des travailleur·ses saisonnier·ères migrant·es ont également été mises en évidence plus au nord, par exemple en Allemagne, aux Pays-Bas ou encore en Suède (Palumbo & Corrado, 2020). Par ailleurs, notons que les travailleur·ses saisonnier·ères

⁸ Les *caporali* recrutent des travailleur·ses, souvent migrant·es, et organisent le transport, l'hébergement et la nourriture mais de manière précaire, en prélevant une grosse partie du salaire des ouvrier·ères.

transfrontalières sont confrontées à l'isolement linguistique, social et géographique, ce qui rend plus difficile la détection et le signalement des abus (Zadra & Elsen, 2025).

Au niveau de la Wallonie, mis à part le travail de Dumont & Baret (2017) à propos des conditions d'emploi dans le secteur du frais (production de légumes), la littérature académique traitant des conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles demeure rare. Aucune recherche d'ampleur n'a, à ce jour, dressé un tableau exhaustif des conditions d'emploi des salarié·es agricoles wallon·nes. On peut néanmoins relever quelques rapports d'ONG ou enquêtes syndicales signalant des difficultés similaires à celles observées ailleurs (pénurie de main-d'œuvre locale, recours accru à de la main-d'œuvre saisonnière étrangère via des entreprises de travail intérimaire, abus sur les horaires de travail etc.) (Horval, 2022). Cette lacune académique invite cependant à la prudence dans les conclusions régionales.

b) Conséquences sur la santé

De nombreuses recherches ont étudié les conséquences sanitaires des mauvaises conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles dues aux expositions et coexpositions multiples aux risques (Nguyen et al., 2018). Elles affectent à la fois la santé mentale et physique et sont exacerbées par les effets du changement climatique ainsi que par un manque structurel de prévention (Urrego-Parra et al., 2022; El Khayat et al., 2022).

Les mauvaises conditions d'emploi des travailleur·ses migrant·es engendrent de nombreux soucis affectant leur santé mentale (Hiott et al., 2008). A travers sa revue systématique de la littérature⁹ analysant 127 articles (parmi lesquels 28 précisément sur le sujet des travailleur·ses agricoles) publiés entre 2009 et 2019, Mucci et al. (2019) ont étudié les pathologies psychologiques dominantes sur les travailleur·ses migrant·es à travers le monde, incluant les secteurs agricoles et non-agricoles. La recherche expose l'augmentation de l'incidence de troubles psychologiques (mauvaise qualité de sommeil, dépression, anxiété, abus d'alcool) en raison d'une série de variables socio-environnementales, telles que la pénibilité du travail, la perte de statut social, la marginalisation et la séparation d'avec la famille (Mucci et al., 2019). La dépression semble être la maladie psychique la plus reportée par les travailleur·ses agricoles migrant·es (Hiott et al., 2008; Arcury et al., 2012; Hargreaves et al., 2019; Urrego-Parra et al., 2022). Urrego-Parra et al. (2022) se sont quant à eux spécifiés sur les travailleur·ses agricoles migrant·es dans le contexte européen et renforcent, grâce à leur revue de la littérature scientifique¹⁰, les conclusions obtenues par Mucci et al. (2019). En Europe, les problèmes de santé mentale les plus fréquemment reportés sont l'anxiété, le stress et la dépression, dus aux conditions de travail et au contexte social (Mucci et al., 2019). En outre, un consensus est

⁹ *Systematic review*

¹⁰ *Scoping review*

également largement accepté par la communauté scientifique concernant les soucis de santé physiques tels que les troubles musculo-squelettiques¹¹ et les lésions traumatiques reportés par cette catégorie de main-d'œuvre et attribués aux conditions de travail physiquement éprouvantes (Hansen & Donohoe, 2003; Arcury et al., 2012, Urrego-Parra et al., 2022).

À ces risques liés à la santé mentale et physique, s'ajoutent ceux liés à l'exposition au rayonnement solaire (radiations UV) et aux agents chimiques, qui représentent des dangers spécifiques dans le contexte agricole. La revue de littérature menée par Kearney et al. (2014) souligne que les travailleur·ses agricoles sont souvent insuffisamment protégé·es face aux risques de cancers de la peau, de coups de soleil sévères ou d'autres maladies dermatologiques. Le manque d'accès à des équipements de protection, le temps de travail prolongé en plein soleil, et la faible sensibilisation aux comportements de prévention (port de vêtements adaptés, usage de crème solaire ou recherche d'ombre) sont des facteurs aggravants. Kearney et al. (2014) insistent également sur le fait que dans le cas de la main-d'œuvre migrante, les obstacles culturels, linguistiques et économiques limitent encore davantage la mise en œuvre de comportements protecteurs dans ces populations à haut risque. Par ailleurs, l'utilisation d'intrants tels que les produits phytopharmaceutiques (PPP) constitue une menace importante pour la santé des travailleur·ses agricoles (Hansen & Donohoe, 2003, Nguyen et al., 2018). En effet, les travailleur·ses agricoles semblent sous-estimer les risques liés à l'exposition chronique à cause d'un manque d'information, de formation ou de compréhension des effets à long terme (Arcury & Quandt, 1998). Les agriculteur·rices, en tant qu'employeur·ses, peuvent de leur côté minimiser ou rationaliser l'exposition de leurs employé·es pour des raisons économiques, de productivité ou par ignorance des risques chroniques (Silva Pinto et al., 2020). Les travailleur·ses subissent les effets des expositions aux pesticides (directement lors de leurs épandages dans les cultures ou indirectement via leur présence sur les produits récoltés) sur leur santé, allant de maux de tête et nausées à des conséquences chroniques plus graves, telles que des troubles respiratoires ou des impacts neurologiques selon l'exposition (Arcury & Quandt, 1998; Fuhrmann et al., 2019; Silva Pinto et al., 2020).

Enfin, une recherche émergente des dernières années expose les conséquences importantes, sur la santé des travailleur·ses agricoles, de l'évolution des facteurs abiotiques due au changement climatique rapide actuel (Parajuli et al., 2025; Rudner et al., 2025). En effet, outre l'augmentation globale des températures, les phénomènes extrêmes plus fréquents, tels que les vagues de chaleur (Perkins, 2015), renforcent la menace sur la santé et la sécurité des travailleur·ses agricoles (El Khayat et al., 2022; Parajuli et al., 2025; Rudner et al., 2025). Cette main-d'œuvre est particulièrement vulnérable à ce type d'évènement en raison de la nature éprouvante de son travail qui s'effectue principalement à l'extérieur (El Khayat et al., 2022;

¹¹ Troubles regroupant les affections touchant les articulations, les muscles et les tendons.

Parajuli et al., 2025). Rudner et al. (2025) et la revue de littérature entreprise par El Khayat et al. (2022) soulignent les effets des températures élevées sur la santé des travailleur·ses agricoles. Ce sont principalement des maladies liées à la chaleur et des maladies rénales à la suite de déshydratation, d'absence de vêtements de protection contre la chaleur, etc. qui sont recensées.

c) Disparités entre systèmes de production

Plusieurs travaux ont documenté que l'agriculture biologique tend à mobiliser davantage de main-d'œuvre que les systèmes conventionnels, en raison notamment de la substitution des intrants chimiques par des pratiques plus intensives en travail (désherbage manuel, diversification des rotations, soins spécifiques aux cultures, etc.). Dans un échantillon pan-européen de fermes laitières et maraîchères, Davidova et al. (2022) montrent ainsi que l'emploi (exprimé en équivalents temps plein) est en moyenne 15 à 20 % plus élevé dans les fermes certifiées bio. De même, des études nord-américaines soulignent que la conversion au bio peut créer des postes plus stables (Maynard & Green, 2006; Finley et al., 2018). Dans le contexte des grandes cultures wallonnes, cette tendance de création d'emplois semble être confirmée chez certain·es agriculteur·rices pratiquant l'agriculture biologique et interrogé·es dans le cadre du mémoire réalisé par Christiaens¹² (2024).

Les études citées ne prennent cependant pas en compte les conditions de travail, les salaires et autres aspects qualitatifs de l'emploi dans les fermes biologiques. Ceci est partiellement comblé par Dumont & Baret (2017), la seule étude à notre connaissance à ce jour sur l'évaluation (1) des conditions de travail des producteur·rices et (2) des conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles dans le contexte des cultures de légumes en Wallonie. L'une de leurs principales conclusions est que les systèmes à haute valeur écologique (tels que l'agriculture biologique ou l'agroécologie) ne semblent pas nécessairement offrir de meilleures conditions de travail aux travailleur·ses agricoles (Dumont & Baret, 2017). En effet, après avoir analysé les conditions de travail des travailleur·ses au sein de 41 exploitations productrices de légumes pour les marchés des produits frais dans la RW – de la culture maraîchère sur petites, moyennes et grandes surfaces à la culture maraîchère en association avec des grandes cultures (e.g. le système de rotation des cultures comprend en partie une production de légumes) en systèmes biologique, agroécologique et conventionnel – il est apparu que les travailleur·ses de tous les systèmes, à l'exception du système agroécologique de maraîchage sur moyennes surfaces, connaissent de mauvaises conditions d'emploi (Dumont & Baret, 2017).

¹² Mémoire sur « Le rôle du genre dans la gouvernance des fermes : Contexte des grandes cultures wallonnes » réalisé en 2024. L'analyse qualitative a permis de s'entretenir avec certain·es agriculteur·rices biologiques fier·ères de créer de l'emploi par leurs activités sur l'exploitation agricole.

Cependant, sur le plan sanitaire, du fait de l'absence de produits chimiques de synthèse, l'agriculture biologique offre des conditions de travail dans les cultures plus sûres quant à l'exposition chronique aux pesticides (Costa et al., 2014; Silva Pinto et al., 2020). En revanche, l'absence de ces derniers peut accroître la charge de travail manuel (désherbage, sarclage) et donc les troubles musculo-squelettiques si l'organisation du travail et la mécanisation adaptée ne suivent pas. Par ailleurs, la mécanisation dans les exploitations agricoles ne favorise pas nécessairement l'amélioration des conditions de travail (Macri & Orsini, 2024). Elle permet de limiter certaines postures pénibles mais elle concentre la main-d'œuvre restante sur des tâches peu qualifiées (cueillette, conditionnement, etc.), souvent occupées par la main-d'œuvre migrante (Macri & Orsini, 2024). En outre, la mécanisation introduit de nouveaux risques : bruit, exposition aux hydrocarbures et accidents liés aux engins (Forastieri, 2000).

2.2.3 Un enjeu de la durabilité du secteur agricole qui nécessite des outils politiques pour améliorer les conditions de travail

Historiquement, plusieurs chercheur·ses se sont penché·es sur l'intérêt de considérer davantage le respect des normes sociales pour une agriculture durable. En 1987, le Rapport Brundtland¹³ popularisait le concept de développement durable en visant à alerter sur l'urgence de concilier le développement économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale. Allen et al. (1991) avançait dès lors une nécessité de concevoir une vision de la durabilité à l'échelle globale du système agroalimentaire, intégrant non seulement la viabilité économique et la préservation de l'environnement mais aussi la justice sociale. Dans cette optique, une agriculture véritablement durable doit garantir des conditions de travail justes et équitables, au même titre que la protection de l'environnement et la viabilité économique des exploitations (Allen et al., 1991). Des années plus tard, le même discours est maintenu avec, entre autres, Canfora & Leccese (2024) qui soulignent qu'un système alimentaire durable doit être mis en œuvre au moyen d'un cadre juridique équilibrant les mesures relatives à tous les aspects de la durabilité (sociaux, économiques et environnementaux). En outre, ces dernières années, le travail au sein des exploitations agricoles, sa forme et son organisation, sont devenus un enjeu majeur pour l'agriculture de plus en plus étudié à travers le monde (Dockès et al., 2019). Aussi, les organisations de défense des droits de l'homme et les défenseurs des droits des migrant·es exigent une plus grande égalité des droits pour les travailleur·ses migrant·es (Ruhs, 2013).

Comme dans de nombreuses autres applications politiques, les outils mobilisables pour favoriser le respect des droits sociaux dans l'emploi de la main-d'œuvre agricole peuvent être classés en deux grandes catégories : les outils directs et les outils indirects (Williams & Horodnic, 2018).

¹³ *Our Common Future*

Les outils directs visent à lutter contre les mauvaises conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles (telles que le travail non déclaré, l'absence de contrat écrit, le manque de sécurité sur le lieu de travail, etc.) en modifiant l'équilibre coût-avantage pour les agriculteur·rices employant de la main-d'œuvre agricole. L'objectif est de faire en sorte que les bénéfices liés au recours de « bonnes conditions d'emploi » l'emportent sur ceux associés aux « mauvaises conditions d'emploi ». Ces outils combinent : (1) des mesures de dissuasion (les « bâtons »), qui augmentent le coût du non-respect des règles, par exemple par le biais de sanctions en cas de transgression; (2) des mesures d'incitation (les « carottes »), qui rendent le respect des règles plus attrayant, en facilitant le recours aux « bonnes conditions d'emploi » qui encouragent au respect des règles, par exemple en offrant des avantages aux employeur·ses respectueux·ses des normes sociales (accès à certaines aides, reconnaissance publique, certification, etc.).

Les outils indirects, quant à eux, visent à modifier le contexte social et institutionnel dans lequel s'inscrivent les comportements des employeur·ses. Deux leviers principaux peuvent être mobilisés : (1) l'évolution des normes, valeurs et croyances concernant l'acceptabilité du travail non déclaré, par des campagnes de sensibilisation, des actions de formation ou des stratégies de communication destinées à aligner les attitudes sociales avec le cadre légal; (2) la réforme des institutions ou des dispositifs administratifs défectueux, par exemple l'allègement administratif de la déclaration des employé·es qui peut involontairement favoriser le travail non déclaré (démarches trop complexes ou des délais excessifs).

Une stratégie efficace de lutte pour favoriser le respect des normes sociales dans le secteur agricole repose sur l'articulation complémentaire de ces deux approches. C'est en combinant des mesures directes et indirectes que l'on maximise les chances d'un changement durable des pratiques (Williams & Horodnic, 2018).

La littérature scientifique souligne clairement que l'amélioration des conditions de travail en agriculture passe par la mise en place d'interventions publiques ciblées (Macri & Orsini, 2024; Meemken et al., 2025). De nombreux travaux appellent à déployer des outils politiques adaptés, tant au niveau national qu'international, afin de garantir le respect des normes sociales dans ce secteur (Meemken et al., 2025). Fabry et al. (2024) mettent par exemple en lumière, via des modèles économétriques et à partir d'enquêtes dans le secteur horticole péruvien, des écarts structurels de qualité de l'emploi et de salaires selon le genre (hommes/femmes) et le statut (main-d'œuvre locale ou migrante), ainsi que des compromis entre les dimensions salariales et non salariales du travail décent. Leurs résultats insistent dès lors sur l'importance cruciale de la formalisation des emplois agricoles et de l'implication des gouvernements pour améliorer la qualité de l'emploi dans l'agriculture. Meemken et al. (2025), à travers leur revue de littérature sur les outils politiques pertinents en place permettant un travail décent pour les travailleur·ses agricoles, concluent que les défis d'emploi (précarité, pénurie de main-d'œuvre, saisonnalité, etc.) ne pourront être résolus qu'au moyen d'un ensemble cohérent de politiques publiques concertées. De nombreux outils existent déjà, depuis des mesures réglementaires directes

(renforcement du droit du travail agricole, contrôles et sanctions en cas d'infraction à des directives, etc.) jusqu'à des instruments indirects comme les incitations économiques ou les normes volontaires de durabilité. Cependant, ces dispositifs doivent être davantage mobilisés et évalués pour en mesurer l'efficacité (Meemken et al., 2025).

La nécessité d'agir sur ce front est ainsi largement mise en avant dans la littérature, qui y voit un prérequis de la durabilité agricole. Certaines chercheur·ses suggèrent que la durabilité d'un système alimentaire passe par des pratiques de travail justes et décentes, à intégrer pleinement dans les politiques d'interventions agricoles telles que la PAC dont l'engagement des préoccupations sociales est alors inexistant avant la réforme de la PAC post-2020.

2.3 Politique Agricole Commune

Comme le résume Mennig (2024), la PAC est une histoire de réformes sans fin. La politique agricole européenne évolue au fil des réformes dont celle en vigueur, d'application depuis 2023 et jusqu'à 2027, a vu émerger pour la première fois des objectifs sociaux. Cette section aborde brièvement l'origine de la PAC, ses réformes majeures, le mécanisme des décisions au sein des institutions de l'UE qui la formule, sa gouvernance multi-niveaux, son architecture et enfin le système de conditionnalité afin de contextualiser l'introduction d'exigences européennes en faveur de meilleures conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles.

2.3.1 Un cycle de réformes

Créée en 1962, la PAC constitue l'une des politiques fondatrices de l'UE à la suite du Traité de Rome de 1957. Par ses subsides, elle visait initialement à accroître la productivité agricole, garantir un niveau de vie équitable aux agriculteur·rices, stabiliser les marchés, assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires et garantir des prix raisonnables (Trouvé & Bazin, 2018; Giuliani & Baron, 2023). En effet, les revenus agricoles varient fortement en fonction de nombreux facteurs impactant directement la production (e.g. conditions climatiques, maladies, etc.) ou influençant les marchés tels que les pénuries, les crises, le prix des matières premières mais également la fluctuation des prix des produits liée aux inélasticités de la demande et de l'offre agricoles à court terme. (Gardner, 1992). De nombreux gouvernements à travers le monde interviennent ainsi dans le secteur agricole afin de stabiliser ou soutenir les revenus des agriculteur·rices face aux particularités de ce secteur (Beckman et al., 2017). Au fil des décennies, la PAC a connu de profondes réformes structurelles suite aux crises et aux considérations évolutives quant aux besoins du secteur agricole européen (Trouvé & Bazin, 2018). En 1992, la réforme MacSharry marque le passage d'une aide au marché à une aide au producteur, le soutien des prix est réduit et remplacé par des paiements directs aux agriculteur·rices, qui sont encouragé·es à être plus respectueux·ses de l'environnement (Trouvé

& Bazin, 2018). En 2003 avec la réforme Fischler instaurant le principe de *cross compliance* et le découplage des aides directes (Trouvé & Bazin, 2018). Deux réformes voient encore le jour en 2008 et en 2013 pour poursuivre la dérégulation des marchés (Trouvé & Bazin, 2018). Plus récemment, la réforme post-2020 avec la programmation 2023-2027 actuellement en vigueur qui présente « *Une architecture plus équitable, plus verte et davantage axée sur les performances* » selon les termes de la CE¹⁴. Cette dernière réforme est centrée sur les éco-régimes, une conditionnalité renforcée ainsi qu'une gouvernance plus subsidiaire via les Plans Stratégiques nationaux (PSn) (Guyomard et al., 2023; Sotte & Rolandi, 2025). Au moment de la rédaction de ce mémoire (premier semestre de l'année 2025), la PAC fait de nouveau l'objet d'une révision majeure dans le cadre des propositions de la CE pour sa future réforme et le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034; les négociations sont encore en cours¹⁵. Le périmètre de notre travail se limite par conséquent à la programmation PAC 2023-2027.

2.3.2 Formulation, décision et gouvernance

L'élaboration de la PAC repose sur un processus structuré et hautement institutionnalisé, impliquant les organes décisionnels de l'UE ainsi que de nombreuses parties tierces, externes aux institutions (experts, ONG, syndicats agricoles, associations de consommateurs, collectivités, etc.) (Conseil de l'Union européenne, s.d.). Elle incarne les dynamiques de gouvernance multi-niveaux caractéristiques de l'UE, où les intérêts des institutions communautaires et des États membres sont continuellement négociés et équilibrés. L'introduction d'une nouveauté dans la PAC menant à une future réforme commence au sein de la Commission européenne (CE), plus précisément de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) qui transforme une proposition interne en acte législatif formel de la CE. La proposition législative est d'abord transmise simultanément au Parlement européen (PE) et au Conseil de l'Union européenne (Conseil), ce qui déclenche la procédure législative ordinaire (PLO¹⁶). Au PE, la commission AGRI désigne un·e rapporteur·e et des rapporteurs fictifs qui organisent des auditions publiques d'experts et d'organisations ainsi que des études externes. A la suite de celles-ci, découlent de nombreux amendements qui jalonnent la phase de première lecture et se conclut par un vote en plénière à la majorité simple des suffrages exprimés. Le texte du PE est ensuite débattu au Conseil « Agriculture et Pêche » (impliquant tous·tes les ministres de l'agriculture des États membres), appuyé par le Comité

¹⁴ Accès : https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_fr#

¹⁵ Un aperçu des derniers développements pour la PAC 2028-2034 est proposé par Matthews, A. (2025), « *The Commission's CAP budget proposal in the next MFF* », CAP Reform. Accès en ligne : <https://capreform.eu/the-commissions-cap-budget-proposal-in-the-next-mff/>.

¹⁶ La PLO est le mécanisme par lequel le PE et le Conseil co-adoptent la plupart des lois de l'UE. Lorsqu'une proposition de la CE arrive au PE, la Conférence des présidents l'attribue à une commission « chef de file » ; pour les dossiers agricoles il s'agit très souvent de la commission AGRI (Agriculture et développement rural).

spécial Agriculture (CSA), pour adoption ou modification en vue de la deuxième lecture. Lorsque les positions des deux colégislateurs (PE et Conseil) divergent, la présidence du Conseil, le ou la rapporteur·e du PE et la CE organisent des trilogues¹⁷ (i.e. des réunions informelles) afin de négocier un texte de compromis. Ces discussions sont souvent techniques et politiquement délicates car elles visent à concilier les intérêts divergents des États membres et des groupes politiques européens. Si un accord est trouvé avant la fin de la première lecture côté Conseil, celui-ci adopte la position du PE et l'acte est promulgué. Sinon, la PLO se poursuit jusqu'à la deuxième lecture avec, si aucun accord n'est trouvé après la deuxième lecture, la possibilité ultime de convoquer un comité de conciliation (i.e. réunion formelle avec des représentants du PE et du Conseil, assistés par la CE). Dans le cas où un compromis est trouvé, ce comité est suivi d'un vote final au PE (majorité simple¹⁸) et au Conseil (majorité qualifiée¹⁹) dans le cadre de la troisième lecture pour approbation ou rejet du texte par les deux institutions (Conseil de l'Union européenne, s.d.). Une fois le texte de base adopté, la CE peut adopter des actes délégués (pour compléter ou modifier des éléments non essentiels du texte) et des actes d'exécution (pour assurer l'application uniforme du texte), sous le contrôle du PE et du Conseil. Ces actes permettent de préciser les exigences techniques ou les modalités d'application dans des domaines comme les éco-régimes, les normes de conditionnalité ou les contrôles des aides (Conseil de l'Union européenne, s.d.). Spécifiquement pour la PAC, la DG AGRI anime en continu des groupes de dialogue civil, cadre formel de consultation des syndicats, ONG et filières sur la préparation et le suivi des initiatives relatives à la PAC et à sa mise en œuvre (Commission européenne, s.d. a). Une figure vaut mille mots, l'Annexe 7.3 reprend schématiquement la PLO au sein des institutions décisionnelles européennes.

Une fois en place, la gouvernance de la PAC repose sur une articulation entre l'UE et les États membres (Mennig, 2024). Les institutions européennes définissent le cadre général de la PAC par l'intermédiaire de règlements. À la différence d'une directive européenne, qui fixe des objectifs à atteindre et doit être transposée en droit national en laissant une marge d'appréciation aux États membres²⁰, un règlement est d'application directe et uniforme dans tous les États

¹⁷ Dans le contexte d'une PLO de l'UE, un trilogue est une négociation interinstitutionnelle informelle qui réunit des représentants du PE, du Conseil et de la CE. Son objectif est de parvenir à un accord provisoire sur une proposition législative acceptable à la fois pour le PE et le Conseil, les colégislateurs, qui doit ensuite être adopté par chacune de ces institutions par le biais de procédures formelles.

¹⁸ Au sein du Parlement européen, la majorité simple signifie que plus de la moitié des votes exprimés sont en faveur d'un texte, hors abstentions. Elle est utilisée pour adopter la plupart des décisions lors des votes en séance plénière.

¹⁹ Au sein du Conseil, la majorité qualifiée est atteinte si 55 % des États membres (au moins 15 sur 27) représentant au moins 65 % de la population de l'UE votent en faveur d'une proposition. Ce système permet d'assurer un équilibre entre le nombre d'États et la population qu'ils représentent.

²⁰ Le choix des moyens et des formes pour parvenir à atteindre les objectifs de la directive peut conduire à des différences dans la mise en œuvre d'un pays à l'autre, puisque les modalités pratiques dépendent des législations nationales.

membres et s'impose dans toutes ses dispositions. Les institutions fixent ensuite les enveloppes budgétaires à la suite d'un processus décisionnel issu des interactions entre la CE, le Conseil et le PE tandis que chaque État membre assure la mise en œuvre via des organismes payeurs sur base d'un Plan Stratégique national²¹. Ces PSn, approuvés par la CE, traduisent les priorités de la PAC dans chaque contexte territorial. Ils confèrent une marge de manœuvre significative aux États membres dans la définition des modalités concrètes de mise en œuvre de la PAC. Cette multiplicité des acteurs et des niveaux de décision nécessite une coordination étroite entre les différents niveaux de gouvernance pour que chaque réforme porte ses fruits (Mennig, 2024).

2.3.3 Budget, piliers et instruments

Bien que sa part dans le budget européen ait diminué au cours du temps (Trouvé & Bazin, 2018), l'allocation budgétaire de la PAC est la principale dépense européenne puisqu'elle représente approximativement un tiers du budget européen annuel pour la période 2023-2027 (European Commission, 2023). Ce budget est réparti entre deux grands fonds européens, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour le financement des aides directes et des mesures de marché ainsi que le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour les mesures de développement rural (European Commission, 2023). La PAC est divisée en deux piliers que ces deux fonds alimentent.

Le premier pilier, entièrement financé via le FEAGA et l'Europe, représente 62% du budget de la PAC au niveau européen (European Commission, 2023) et comprend cinq instruments principaux de versements d'aides directes. L'*aide de base au revenu pour un développement durable*²² ou *BISS* (moyenne wallonne 108 €/ha, dégressive et plafonnée à 100 000 € par exploitation agricole); l'*aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable* ou *CRISS* (143 €/ha pour les 30 premiers hectares en Wallonie); l'*aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteur·rices* ou *CIS-YF* (agriculteur·rices de moins de 41 ans, pendant 5 ans) ainsi que les *éco-régimes* (paiements incitatifs sur base volontaire qui encouragent les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, il en existe cinq en Wallonie) constituent les aides découplées de la production. Les *aides couplées* ou *CIS* sont octroyées en soutien aux élevages bovins, ovins et caprins ainsi que pour les cultures de protéines végétales et représentent 21,3 % du total des aides directes (SPW, 2024). La Figure 1 présente la répartition du budget des cinq instruments de paiements directs en Wallonie.

²¹ Ou régional, comme en Belgique, unique cas européen, où la Wallonie et la Flandre disposent de leurs propres plans stratégiques.

²² Cet instrument représente à lui seul 51 % des paiements directs soit environ 31 % des investissements de la PAC au niveau européen (European Commission, 2023).

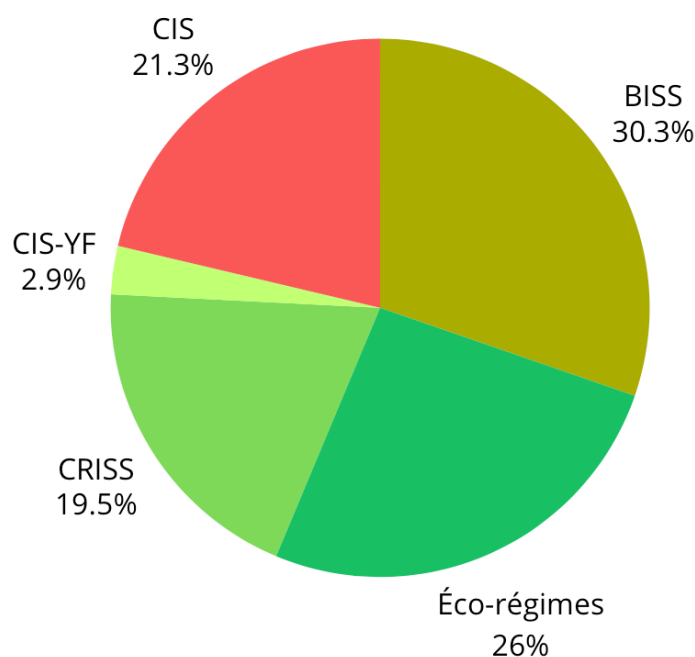


Figure 1 Distribution des budgets alloués aux cinq instruments de paiements directs de la PAC en Wallonie
(Source : illustration personnelle ; données : SPW, 2024)

Le second pilier est conjointement financé via le Feader et par les États membres et vise au développement des zones rurales ainsi que de la préservation de l'environnement. En Wallonie, ce pilier se ventile en différents instruments sous forme de paiements qui soutiennent l'agriculture bio, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires (par exemple les zones classées Natura 2000) et les aides à l'investissement (ADISA).

Enfin, notons que la CE n'effectue pas les paiements directement aux bénéficiaires. Ce rôle est attribué à plus de 80 organismes payeurs à travers l'Europe (SPW, 2023). L'organisme payeur de Wallonie (OPW) est l'organisme accrédité par le gouvernement wallon pour le paiement des aides relatives au deux fonds de la PAC en Wallonie.

2.3.4 La conditionnalité des aides

Le versement de l'entièreté des aides citées (i.e. les aides du 1^{er} pilier et de quelques instruments du 2^e pilier) est soumis à un système de conditionnalité. Celui-ci impose aux bénéficiaires le respect de certaines règles définies conjointement entre l'UE et les États membres pour pouvoir prétendre à ces paiements. Ce dispositif, structuré autour de deux grands ensembles de règles, est issu de la combinaison des systèmes de *cross-compliance* et des *paiements verts* de la précédente PAC 2014-2020 et renforcée par des nouvelles mesures en faveur du respect de normes environnementales minimales (Guyomard et al., 2023). Les exigences réglementaires en matières de gestion (ERMG) et les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) constituent cette conditionnalité devant être intégrée dans les aides de la PAC dès 2023 par les États membres. A celles-ci, s'ajoute la conditionnalité sociale à partir du 1^{er} janvier 2025.

a) Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)

Les ERMG correspondent à des obligations légales que les agriculteur·rices doivent respecter en vertu de la réglementation européenne, notamment dans les domaines de la santé publique, de la santé animale, du bien-être animal, de la protection des végétaux et de l'environnement. Elles incluent des directives et règlements spécifiques (comme la directive nitrates ou la réglementation sur les produits phytosanitaires). Le non-respect de ces exigences peut entraîner une réduction, une suspension ou un recouvrement des aides.

b) Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

Les BCAE regroupent des obligations liées à la gestion durable des terres agricoles, telles que la couverture des sols, la rotation des cultures, la préservation des zones humides ou la lutte contre l'érosion. Il en existe neuf, ventilées en différentes exigences (Guyomard et al., 2023).

c) Une nouvelle recrue de la PAC 2023-2027 : la conditionnalité sociale

A la lecture de notre état de l'art et des enjeux entourant la main-d'œuvre agricole migrante, l'on comprend la position de certaines parties prenantes sur la nécessité que le respect des droits de l'homme et des droits du travail joue un rôle dans l'allocation des aides de la PAC (EFFAT, 2021). Les chercheur·ses soulignant en outre la nécessité de rendre la PAC « socialement » durable envers les travailleur·ses agricoles (Hunt, 2014; Trouvé & Bazin, 2018). C'est dans ce cadre structurel que s'inscrit l'introduction de la conditionnalité sociale au sein de la programmation PAC 2023-2027 (Sotte & Rolandi, 2025). Celle-ci vise à lier les aides octroyées via la PAC au respect de certaines normes sociales fondamentales, notamment en matière de conditions de travail, de santé et de sécurité au travail. Cette mesure marque ainsi un changement significatif dans la logique de la PAC qui ne se limite dorénavant plus au seul respect de normes environnementales et en matière de gestion mais intègre pour la première fois et de manière explicite les dimensions sociales de la durabilité.

Outre quelques papiers qui ont pour objectif de décrire les nouveautés de la réforme de la PAC 2023-2027 (Sotte & Brunori, 2025), très peu d'auteur·rices ont écrit à propos de la conditionnalité sociale. Puisque celle-ci est un nouvel outil politique tout juste introduit, il n'existe à l'heure actuelle que quelques commentaires et évaluations ex-ante sur cette nouvelle mesure. Jusqu'à la date du 14 mai 2025, la revue de littérature à propos de la conditionnalité sociale permet de mettre en avant quelques travaux. Laurent & Nguyen, (2022); Corcione, 2022; Lyngs (2024); Canfora & Leccese, (2024); Meemken et al. (2025) apportent, outre une présentation de la mesure plus accessible que la jargon des règlements de l'UE, certaines précisions et implications de cette nouvelle conditionnalité au sein de la PAC. Quelques articles

émanant du débat public ont également été publiés par certains médias (Euractiv²³, 2023), syndicats et fédérations agricoles (e.g. EFFAT) ou par des analystes de la PAC issus d'associations et organisations (Willard, 2023; Gerbeau et al., 2024; Coordination européenne Via Campesina).

Bien que cette nouvelle mesure soit un pas politique majeur vers la prise en compte des préoccupations sociales et permet de ce fait un changement dans les considérations de la PAC, son architecture actuelle comporte de nombreuses failles qui risquent d'en limiter la portée. Elle n'opérera pas automatiquement un tournant dans l'évolution de la PAC selon différents chercheur·ses (Willard, 2023; Lyngs, 2024; Canfora & Leccese, 2024; Meemken et al., 2025). En effet, dans l'architecture de la PAC 2023-2027, plusieurs faiblesses du mécanisme sont soulignées telles que son champ d'application ainsi que les libertés étatiques et disparités inter-étatiques de traitement qui en découlent (Willard, 2023; Lyngs, 2024; Canfora & Leccese, 2024; Meemken et al., 2025). La seconde partie de nos Résultats et discussion aborde ces faiblesses en discutant de celles-ci, à la suite des entretiens avec certains syndicats agricoles wallons, dans le contexte agricole wallon.

²³ Site d'information européen axé sur les politiques de l'UE.

3. Matériel et méthodes

Cette section présente le matériel disponible et la méthodologie utilisée dans le cadre de notre recherche. La première partie dresse un état des lieux de la main-d'œuvre agricole en présentant les statistiques descriptives permettant de contextualiser celle-ci au niveau belge ainsi que le recensement d'initiatives pour améliorer les conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles en Wallonie. La seconde section décrit ensuite le cadre analytique utilisé pour étudier l'introduction de la conditionnalité sociale au niveau européen et en Wallonie. Enfin, la troisième section présente la méthodologie suivie pour récolter les données et la quatrième section les méthodes d'analyses des données.

3.1 Contexte agricole wallon

Le contexte de ce mémoire se situe dans l'étude de la main-d'œuvre agricole en Wallonie. Cette section vise à rendre un état des lieux de la main-d'œuvre officiellement recensée en Région wallonne (RW) dont les données sont issues de la dernière enquête de structure²⁴ publiée par le SPF Économie et réalisée lors de l'année 2020. Étant donné le caractère informel du travail fortement présent au sein du secteur agricole (Williams & Horodnic, 2018) et la définition que l'OIT apporte, il est difficile de faire un état des lieux précis de la main-d'œuvre totale active dans l'agriculture wallonne. Les données présentées concernent donc la main-d'œuvre agricole formelle recensée en Wallonie (exploitant·es, conjoint·es aidant·es et autres travailleur·ses (non-)familiaux). A celle-ci s'ajoutent, d'une part, tous les membres familiaux et non-familiaux bénévoles prêtant main forte lors de certaines périodes de l'année et, d'autre part, toute la main-d'œuvre salariée mais non-déclarée, qui ne dispose pas de contrat écrit et ne figure pas dans le recensement de structure effectué par Stabel en 2020.

3.1.1 État des lieux de la main-d'œuvre du secteur

En quelque 30 ans, le nombre d'exploitations avec une production agricole a chuté de plus de 56% en Wallonie, passant de 29 083 exploitations en 1990 à 12 710 exploitations en 2020 alors que la surface agricole utilisée (SAU²⁵), de 739 361 ha soit 44% du territoire en 2020, n'a subi qu'une faible diminution sur cette même période : environ 2,5%. Il en découle que le nombre d'hectares par exploitation agricole a suivi une croissance soutenue au cours de cette même période, les exploitations devenant de plus en plus grandes. Notons toutefois une stabilisation du nombre d'exploitations depuis 2010.

²⁴ Les données utilisées sont issues des chiffres provenant de la Direction générale Statistique, Service public fédéral Économie (Statbel). La récolte des données est réalisée de deux manières différentes, soit via l'enquêtes de structure, soit via des données annuelles issues des bases de données administratives. Les données sont disponibles via : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/agriculture-peche/exploitations-agricoles-et-horticoles>. Les données relatives à la main-d'œuvre sont issues de la dernière enquête de structure (2020).

²⁵ La SAU représente la part du territoire wallon dédiée aux activités agricoles.

En 2020, 68 001 personnes composent la main-d'œuvre régulière de l'agriculture belge, tous secteurs compris : cultures (grandes cultures, horticulture, etc.) et élevages (bovins laitiers, bovins viandeux, porcins, etc.). Parmi celles-ci, 67,6 % se trouve en Flandre, 32,3 % en Wallonie et 0,2 % dans la région de Bruxelles-Capitale. Le nombre de personnes travaillant régulièrement dans le secteur agricole wallon a suivi une tendance décroissante à l'image du nombre d'exploitations wallonnes. La Wallonie a en effet perdu environ la moitié de sa main-d'œuvre agricole, de 46 076 personnes en 1990, elle a diminué à 21 947 personnes en 2020. L'agriculture wallonne emploie 1,2% de la population active belge (Dockès et al., 2019).

L'agriculture wallonne revêt un caractère familial encore très marqué. En effet, de cette main-d'œuvre agricole régulière en 2020, comprenant les exploitant·es et travailleur·ses, 80,7% (17 715 pers.) sont issus du cercle familial parmi lesquels 18,9% (3 356 pers.) ne sont ni l'exploitant·e ni conjoint·e aidant·e et donc considérés comme « autre membre de la famille » (i.e. fille, fils, etc. jusqu'au 2^e degré de parenté). Près d'un cinquième de la main-d'œuvre régulière, 19,3% (4 232 pers.), n'est donc pas issu du cercle familial. La proportion de cette main-d'œuvre non familiale en Wallonie a augmenté puisqu'elle représentait en 1990 seulement 3,2% de la main-d'œuvre régulière totale. Ce caractère familial est relativement moins important en Flandre puisque 31,4% (en 2020) de la main-d'œuvre régulière n'est pas liée à la famille. Le nombre de travailleur·ses saisonnier·ères officiellement recensé en 2020 était de 5 456, représentant 372 unités de travail annuel (UTA) ou équivalents temps plein. La Figure 2 expose pour l'année 2020, (a) le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture en fonction de leur catégorie d'appartenance (familiale, non-familiale ou saisonnière²⁶) et (b) remis en équivalent temps plein (UTA).

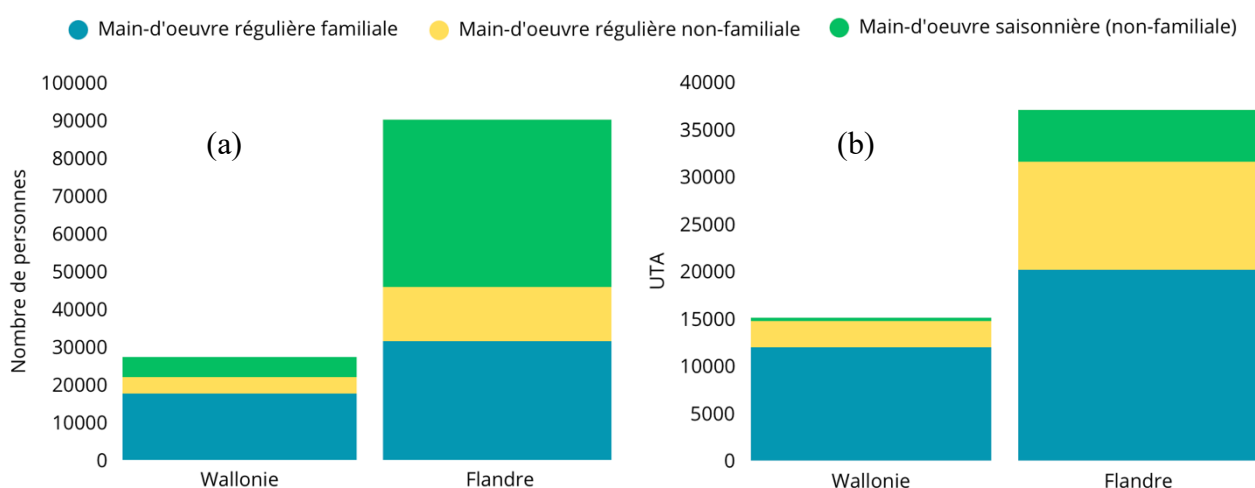


Figure 2 Main-d'œuvre agricole recensée en 2020 en Wallonie (a) Nombre de personnes et (b) UTA (Source : illustration personnelle ; données : enquête de structure Statbel en 2020)

Rapportée au nombre d'exploitations wallonnes, la main-d'œuvre représente en moyenne $\approx 2,16$ personnes par exploitation en 2020, dont $\approx 1,73$ régulières et $\approx 0,43$ saisonnières.

²⁶ Notons que la catégorie de main-d'œuvre saisonnière est automatiquement considérée comme non-familiale.

3.1.2 Initiatives pour améliorer les conditions d’emploi des travailleur·ses agricoles

Plusieurs dispositifs publics, légaux ou réglementaires, contribuent directement à protéger et améliorer les droits et conditions de travail des travailleur·ses agricoles en Wallonie. Le Tableau 1 dresse la liste des principales initiatives publiques récentes ayant une incidence directe en Wallonie.

Tableau 1 Initiatives publiques en Wallonie pour le respect des droits des travailleur·ses agricoles

Initiative (Niveau, date)	Description et objectifs
<p>Cadre légal & conventions collectives (Belgique, permanent)</p>	<p>Application du droit du travail belge (Code du travail, Code pénal social, etc.) aux exploitations agricoles, incluant par exemple la réglementation du temps de travail, salaire minimum garanti, sécurité et santé au travail, etc. De plus, des conventions collectives sectorielles négociées au sein des commissions paritaires²⁷ agricoles (CP 144 agriculture, CP 145 horticulture, etc.) fixent des conditions minimales de rémunération et de travail (salaire horaire indexé, durée hebdomadaire de référence de 38h, primes, indemnités, congés, etc.) pour les travailleur·ses du secteur. Ces accords garantissent des droits supérieurs au minimum légal et sont régulièrement mis à jour par les partenaires sociaux.</p>
<p>Plan « Concurrence loyale dans les secteurs verts » (Belgique, 2017)</p>	<p>Plan pour une concurrence loyale dans les secteurs verts, accord conclu le 17 février 2017 entre les ministres compétents (Emploi et Agriculture) et les partenaires sociaux du secteur agricole. Ce plan comprend des mesures concrètes pour améliorer le respect de la législation sociale et lutter contre la fraude et le <i>dumping social</i>²⁸ dans l’agriculture et l’horticulture. Il vise notamment à simplifier certaines règles (p. ex. statut des saisonnier·ères), renforcer les contrôles et sensibiliser employeur·ses et travailleur·ses, afin d’assurer une concurrence équitable et de préserver les droits des travailleur·ses régulier·ères comme saisonnier·ères.</p>

²⁷ Une commission paritaire (CP) est un organe composé de représentants des employeur·ses et des travailleur·ses, chargé de négocier les conditions de travail et les conventions collectives dans un secteur spécifique (CCT). Elle veille à l’harmonisation des relations sociales entre les deux parties.

²⁸ Le *dumping social* est une pratique visant à abaisser les coûts de production en abaissant le coût de la main-d’œuvre.

<p>Renforcement des contrôles (Belgique, depuis 2017)</p>	<p>Inspections du travail ciblées dans le secteur agricole dans le cadre du Multi Annual National Control Plan (MANCP) sous l'égide du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF Emploi). Des opérations de contrôle coordonnées sont menées pour faire respecter le droit du travail dans les exploitations agricoles. Par exemple, des contrôles sont régulièrement annoncés et effectués dans les secteurs verts (agriculture, horticulture - CP 132, 144, 145) afin de vérifier la déclaration des travailleur·ses, le respect des conditions de salaire, de temps de travail et de sécurité, le travail non déclaré. Ces campagnes de contrôles renforcés, menées en collaboration avec l'auditorat du travail et parfois avec des inspections étrangères, jouent un rôle préventif et répressif pour améliorer les conditions de travail sur le terrain.</p>
<p>Directive 2014/36/UE « Travailleurs saisonniers » (UE/Belgique, transposée en 2019)</p>	<p>Transposition de la directive 2014/36/UE²⁹ du PE et du Conseil sur les travailleur·ses saisonnier·ères ressortissant·es de pays tiers. Cette législation impose que les saisonnier·ères non-européen·nes bénéficient d'un traitement égal aux travailleur·ses nationaux·les sur un certain nombre d'aspects (conditions de travail, rémunération, santé et sécurité, sécurité sociale, etc.). La Belgique a mis en conformité sa réglementation en 2019, garantissant ainsi que la main-d'œuvre saisonnière extra-UE employée en Wallonie disposent des mêmes droits fondamentaux (salaire minimum, horaires, protection santé-sécurité, etc.) que les autres salarié·es agricoles, et ce afin de les protéger contre le risque d'exploitation.</p>

²⁹ Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleurs saisonniers JO L 94, 28/03/2014, p. 375-390.

<p>Campagne « Des droits pour toutes les saisons » (UE/Belgique, 2021)</p>	<p>Campagne de sensibilisation européenne lancée par l’Autorité européenne du travail (ELA) à la suite de la crise du Covid-19, focalisée sur les travailleur·ses saisonnier·ères transfrontalier·ères. Menée de juin à octobre 2021, la campagne intitulée « <i>Des droits pour toutes les saisons</i> » visait à promouvoir des conditions de travail équitables et sûres pour la main-d’œuvre saisonnière employée dans les pays de l’UE, notamment dans le secteur agroalimentaire. La Belgique (y compris la Wallonie) y a participé activement : diffusion d’informations multilingues sur les droits des saisonnier·ères et obligations des employeur·ses, semaine d’actions en septembre 2021, et opérations conjointes d’inspection accentuant l’importance du respect des droits (contrats en règle, logement digne, sécurité Covid-19, etc.). Cette campagne a contribué à informer tant les employeur·ses que les travailleur·ses agricoles de leurs droits et devoirs pour améliorer concrètement les conditions de travail saisonnier.</p>
<p>Programmes de prévention « bien-être » (Belgique/Wallonie, continu)</p>	<p>Initiatives publiques visant à améliorer la santé, la sécurité et le bien-être au travail dans le secteur agricole. Par exemple, le projet fédéral PreventAgri (lancé en 2001) a permis d’élaborer des guides de bonnes pratiques de sécurité en agriculture. Des brochures et formations (disponibles via le SPF Emploi) informent les agriculteur·rices et salarié·es sur la prévention des risques spécifiques (machinisme, produits dangereux, etc.) et sur les obligations légales en matière de bien-être. Par ailleurs, en Wallonie, des actions de sensibilisation à la pénibilité et des aides à l’investissement pour améliorer les conditions de travail (ergonomie des postes, mécanisation, etc.) existent dans le cadre des politiques de développement rural. Ces efforts contribuent à réduire les accidents du travail agricoles et à améliorer les conditions de travail sur les exploitations agricoles.</p>

En parallèle des mesures institutionnelles, diverses initiatives émanant du secteur agricole lui-même ou d’acteur·rices de la société civile complètent la protection des travailleur·ses en Wallonie. Le Tableau 2 rassemble deux initiatives notables portées par des organisations professionnelles, des associations et syndicats, appliquées en Wallonie.

Tableau 2 Initiatives privées et de la société civile en Wallonie pour les droits des travailleur·ses agricoles

Initiative (Acteurs, date)	Description et portée
<p>Plateforme « Jobs Easy-Agri » (Collège des Producteurs & syndicats agricoles, 2020)</p>	<p>Plateforme web régionale créée en réponse à la pénurie de main-d'œuvre saisonnière lors de la crise du Covid-19. Soutenu par la Wallonie et développé par le Collège des Producteurs avec les syndicats agricoles wallons (FWA, FUGEA, etc.), Jobs Easy-Agri est un site officiel de recrutement de travailleur·ses saisonnier·ères pour les filières agricole et horticole. Cet outil met en relation des candidat·es disposé·es à travailler dans les récoltes et les producteur·rices en manque de personnel. La plateforme facilite des engagements transparents et rapides (inscription des candidat·es avec critères, mise à disposition pour les agriculteur·rices d'une liste par région, etc.) tout en informant clairement sur le cadre réglementaire du travail saisonnier (durée maximale, conditions, droits, etc.) pour éviter les abus. Cette initiative privée, lancée en 2020, contribue à combler les besoins de main-d'œuvre de façon encadrée et à améliorer l'accès à un travail déclaré pour la main-d'œuvre saisonnière en Wallonie.</p>
<p>Sensibilisation par syndicats & ONG (Associatif, continu)</p>	<p>Les syndicats de travailleur·ses (CSC, FGTB, CGSLB) et certaines ONG jouent un rôle de veille et de sensibilisation sur les conditions de travail en agriculture. Récemment, des organisations de la société civile ont mis en lumière les situations précaires de certain·es travailleur·ses migrant·es saisonnier·ères en Europe occidentale. Oxfam, dans une étude parue en 2024 couvrant plusieurs pays européens, a mis en avant le caractère essentiel des nombreux travailleur·ses agricoles migrant·es tout en dénonçant leur exploitation : salaires souvent en dessous du minimum légal, conditions de logement indignes, risques élevés d'abus et de violences, manque de protection face aux accidents, etc. (Gerbeau et al., 2024). Ce rapport recommande entre autres de renforcer la conditionnalité sociale dans la PAC et d'améliorer l'accès de la main-d'œuvre saisonnière migrante à la syndicalisation, à des logements décents et à une assistance multilingue. Cet engagement continu de la société civile renforce la prise de conscience et accompagne les travailleur·ses les plus vulnérables vers une amélioration progressive de leurs conditions de travail.</p>

3.2 Cadre d'analyse : le cycle politique

La recherche effectuée dans le cadre de ce mémoire vise à étudier les processus qui entourent l'élaboration de la conditionnalité sociale au sein de l'actuelle et dernière réforme de la PAC : des raisons de sa mise à l'agenda aux tables de négociations européennes aux modalités de sa mise en œuvre en Région wallonne. L'utilisation du cycle politique³⁰ (ou cycle des politiques publiques³¹) pour étudier les dynamiques à l'œuvre dans l'introduction et l'amélioration de politiques publiques est un outil pertinent dans notre cas d'étude vu le caractère cyclique des réformes de la PAC (Mennig, 2024). Les sous-sections qui suivent expliquent ce concept et permettent de comprendre le choix de mobiliser ce cadre analytique pour l'appliquer à la conditionnalité sociale, en considérant celle-ci comme la « nouvelle politique publique ».

3.2.1 Définition et utilité en politique publique

Le cycle politique est un modèle d'analyse couramment utilisé en sciences politiques pour comprendre les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques (Capano & Pritoni, 2020). Le concept a été développé dans les années 1950 aux États-Unis, notamment par Harold Lasswell³² considéré comme l'un des fondateurs de l'analyse moderne des politiques publiques (Ronit & Porter, 2016). Le modèle de processus d'élaboration d'une politique, proposé par Lasswell, comprenait sept étapes et a servi de cadre de base dans le domaine des études politiques. Il est ainsi devenu le point de départ d'un certain nombre de variantes de la typologie du cycle, offrant généralement des différenciations supplémentaires d'étapes (Jann & Wegrich, 2007). Les nombreux·ses chercheur·ses qui ont étudié et affiné ce cycle depuis lors, acceptent conventionnellement cinq étapes (Capano & Pritoni, 2020). Celles-ci définissent une vision séquentielle de l'action publique en étapes distinctes, permettant d'analyser les choix politiques qui ont façonné chacune des phases (Capano & Pritoni, 2020).

3.2.2 Un cycle en cinq étapes

Classiquement, le consensus divise le cycle d'une politique par les cinq étapes suivantes : 1) la mise à l'agenda, 2) la formulation, 3) la décision, 4) la mise en œuvre et 5) l'évaluation des impacts de cette politique (Jann & Wegrich, 2007). Pour chacune d'entre elles, un résultat final est attendu, respectivement : la définition du problème, la définition des solutions possibles, la

³⁰ *Policy cycle* en anglais.

³¹ Une politique publique est un ensemble d'actions, de décisions et de moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à un problème ou un besoin collectif. Elle résulte d'un processus de décision impliquant divers acteurs (État, collectivités, société civile) et vise à orienter le comportement des individus ou des organisations.

³² Dans son livre publié en 1956 : « *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* » (*Le processus de décision : Sept catégories d'analyse fonctionnelle*).

décision actée sur la formulation, la réalisation effective de l'objectif escompté et l'évaluation de l'efficacité de la politique elle-même (Capano & Pritoni, 2020).

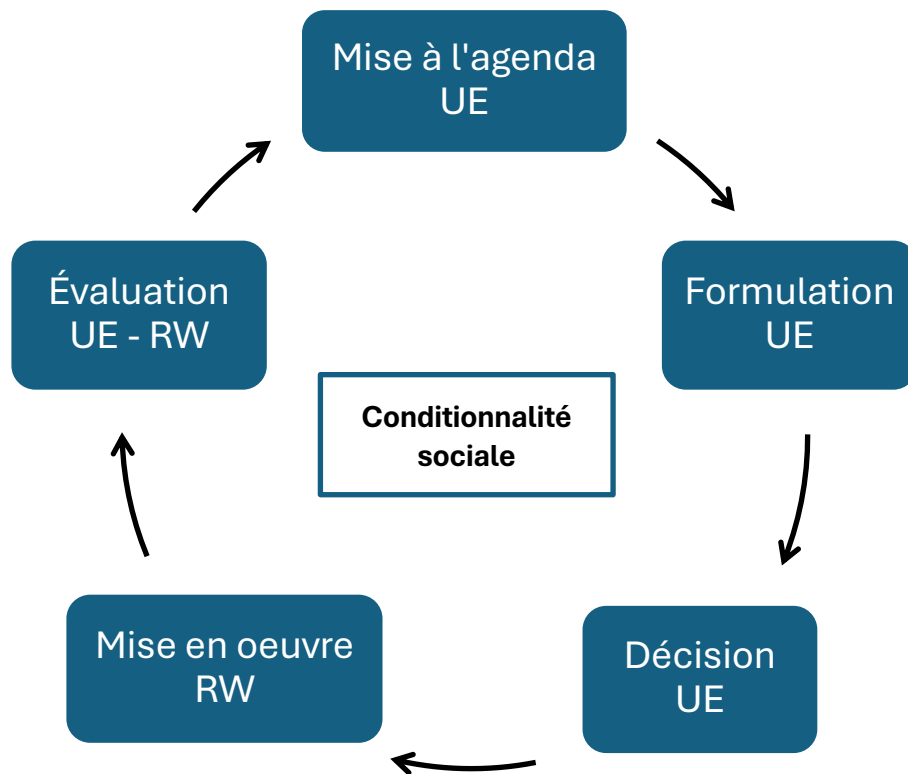


Figure 3 Schéma du cycle politique entourant la conditionnalité sociale au sein de la PAC et appliquée en Région wallonne (Source : illustration personnelle)

a) Mise à l'agenda : reconnaissance d'un problème

La première phase correspond à l'identification d'un problème qui requiert une intervention politique. Elle vise à analyser comment et pourquoi un problème devient une priorité politique (Jann & Wegrich, 2007). Elle suppose qu'une situation soit perçue comme problématique par des acteurs influents (gouvernement, partis politiques, groupes d'intérêts, médias, etc.) et qu'elle justifie une intervention publique. La mise à l'agenda résulte souvent de pressions sociales, de mobilisations citoyennes ou de crises (Capano & Pritoni, 2020).

b) Formulation : définition de la solution et arbitrages politiques

Après avoir identifié la problématique, s'ensuit la phase de propositions de solutions et les négociations politiques qui en découlent. Cette phase consiste ainsi à sélectionner et à évaluer les différentes options disponibles pour les décideur·ses, en tenant compte de la manière dont le problème a été défini (Capano & Pritoni, 2020). À ce stade, les acteurs principaux sont souvent les bureaucraties mais les groupes d'intérêt tels que ONG, syndicats, experts, etc. peuvent également intervenir en influençant la bureaucratie concernée ou en apportant des

informations jugées utiles pour l'élaboration de la nouvelle politique publique (Beyers et al., 2015).

c) Décision : adoption de la politique publique

L'étape de la décision correspond au moment où une solution politique, parmi les différentes options formulées à l'étape précédente, est officiellement retenue et validée par les autorités compétentes (Capano & Pritoni, 2020). Cette phase est ainsi le produit des négociations politiques, d'arbitrages entre parties prenantes et de jeux d'influence interinstitutionnels. Elle marque la transition entre les phases de conception et de mise en œuvre, en conférant une légitimité juridique et institutionnelle à la mesure envisagée (Jann & Wegrich, 2007). L'adoption d'une politique peut ainsi prendre différentes formes (loi, règlement, directive, programme, plan stratégique) et dépend fortement du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Dans l'UE, ce processus est souvent structuré par la PLO impliquant la CE, le PE et le Conseil, chaque institution ayant un rôle déterminant dans la validation finale des textes (van Tongeren, 2008). Cette phase décisionnelle transforme donc la préoccupation en action publique codifiée, en lui attribuant une reconnaissance formelle et des moyens d'action (Jann & Wegrich, 2007). Elle offre ainsi un point d'entrée analytique pour toute recherche portant sur la construction d'une politique publique dans des contextes de gouvernance multi-niveaux telle que la PAC (Mennig, 2024).

d) Mise en œuvre : application concrète sur le terrain

La mise en œuvre constitue l'étape où la décision politique se traduit en programmes, procédures administratives et dispositifs de contrôle (Jann & Wegrich, 2007). Elle est l'objet d'un transfert de responsabilité : l'arène législative de la phase précédente cède la place aux administrations et aux parties prenantes chargées de faire fonctionner la politique (Jann & Wegrich, 2007). Elle ne se limite pas à l'exécution mécanique d'un texte; elle implique des interprétations, des ajustements et parfois des innovations organisationnelles (Capano & Pritoni, 2020).

Dans le cadre de la PAC, Mennig (2024) décrit la politique agricole européenne comme une « *wicked policy* »³³ dont chaque réforme engendre de nouveaux défis opérationnels, rendant la mise en œuvre intrinsèquement itérative et sujette à révisions permanentes d'autant plus comme nous l'avons déjà souligné dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux : la PAC, mise en œuvre conjointement par les institutions décisionnelles européennes et les États membres, requiert une articulation fine des rôles.

³³ Politique malveillante

e) Évaluation des impacts : analyse des résultats et ajustements

L'étape ultime du cycle politique est l'évaluation du succès de la politique nouvellement implémentée. Son objectif est d'effectuer un suivi de ses impacts pour juger son efficacité et ainsi mettre en exergue les ajustements qui s'avèreraient nécessaire pour une future réforme (Capano & Pritoni, 2020). Plusieurs approches sont envisageables pour réaliser cette étape. L'approche rigoureuse, quantitative et scientifique constitue la méthode la plus appropriée et traditionnelle dans ce domaine. Toutefois, la littérature met en lumière la possibilité d'évaluation de l'efficacité par la participation d'un champ plus vaste d'acteurs qui inclut l'opinion du grand public, les médias, les rapports d'ONG, les audits externes d'institutions (Howlett & Ramesh, 2003). Cette dernière étape est un outil de décision permettant d'acter l'arrêt de l'initiative politique, sa poursuite dans son état actuel ou sa modification. Dans ce dernier cas, le cycle recommence en donnant lieu à une nouvelle proposition de formulation, une prise de décision, une mise en œuvre et une prochaine évaluation.

3.3 Récolte des données

3.3.1 Exploration documentaire

Le caractère de notre sujet d'étude et ses objectifs de recherche imposent une approche qualitative. Celle-ci permet une analyse exploratoire et en profondeur d'un phénomène (Lim, 2025). Dans notre cas, ce phénomène est d'actualité et peu documenté dans le contexte wallon où aucune étude n'avait encore exploré ses implications spécifiques. Dans le cadre de ce mémoire, une analyse documentaire³⁴ a été déployée en premier lieu pour collecter et analyser les informations disponibles au sujet de la conditionnalité sociale. Celle-ci constitue une étape méthodologique essentielle, précédant la phase d'entretiens semi-structurés, afin de poser les fondations d'une compréhension fine du processus de la gouvernance multi-niveaux de la PAC et des dynamiques politiques derrière l'élaboration de cette nouvelle mesure. L'analyse documentaire a été conduite suivant une méthode de lecture croisée des sources primaires (textes législatifs, communications de la CE, documents et rapports officiels produits par le Conseil et le PE) et secondaires (articles scientifiques, prises de position syndicales, rapports d'ONG et site d'information axé sur les politiques européennes) liées à la conditionnalité sociale.

En recherche qualitative, cette approche s'inscrit dans une perspective d'articuler et de compléter les données issues des discours recueillis lors des entretiens semi-structurés (Gorsky & Mold, 2020). Elle vise ainsi trois objectifs complémentaires : (1) Reconstituer avec les données disponibles le cycle de la politique publique relatif à la conditionnalité sociale, depuis

³⁴ *Desk research*

sa mise à l'agenda au niveau européen jusqu'à sa déclinaison opérationnelle en Wallonie (si celle-ci était dès à présent disponible), en identifiant les acteurs-clés, les jeux d'influence, les points de tension et les compromis institutionnels; (2) Préparer les guides d'entretien semi-dirigés à destination des membres de l'administration et des syndicats agricoles wallons, en identifiant les thématiques pertinentes à aborder dans le cas de la RW; (3) Contextualiser les discours des personnes interrogées lors des entretiens, ce qui permet de renforcer la validité des propos recueillis, cerner les enjeux perçus par ces personnes et formuler des hypothèses d'impacts de la conditionnalité sociale au niveau wallon.

3.3.2 Entretiens semi-structurés et guides d'entretiens

Pour notre étude, nous avons mobilisé une méthodologie qualitative fondée sur des entretiens semi-structurés. Les entretiens semi-structurés constituent une technique de collecte de données qualitative dont le guide d'entretien repose sur une trame préétablie via des questions ouvertes. Cette souplesse laisse la liberté d'approfondir, reformuler ou rehiérarchiser les questions en fonction du déroulé de la discussion (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). En raison des deux catégories de répondant·es liés à nos deux objectifs de recherche, deux guides d'entretien semi-structurés légèrement différents ont été construits. La préparation des deux guides a été informée par l'analyse documentaire préalable. L'un s'adresse à l'administration wallonne et vise à cerner le cycle politique de la conditionnalité sociale. L'autre est destiné aux syndicats agricoles wallons et vise à explorer les implications, faiblesses et portée, de la conditionnalité sociale sur les agriculteur·rices wallon·nes.

Le guide « administration » est divisé en sept parties. La première permet d'introduire l'interlocuteur, les cinq suivantes suivent explicitement les cinq étapes du cycle politique adaptées à la conditionnalité sociale (mise à l'agenda européen, formulation et décision de la mesure au niveau européen, mise en œuvre en Wallonie, évaluation des impacts de la conditionnalité sociale), la dernière partie permet de conclure l'entretien.

Le guide « syndicats » est divisé en quatre parties. Il s'ouvre par la présentation de l'organisation syndicale agricole interrogée. Dans un second temps, il questionne en détail le sujet de la conditionnalité sociale au sein du syndicat, en ce compris l'étape de mise en œuvre wallonne. La troisième partie aborde la gestion de la main-d'œuvre au sein des exploitations agricoles wallonnes. Enfin, il se clôture sur les implications perçues pour les agriculteur·rices wallon·nes employant de la main-d'œuvre, ainsi que de la pertinence de lier les aides PAC au respect du droit du travail. Les deux guides d'entretien sont présentés en annexes 7.1 et 7.2.

La variation des sujets d'un répondant à l'autre tient à leur rôle : selon l'appartenance à l'administration ou à un syndicat, le guide différait et les réponses également. Lors des entretiens, certains blocs ont été réordonnés et des relances ciblées ont été posées suivant le déroulement de la discussion.

Notre méthodologie a fait appel à un échantillonnage raisonné³⁵ pour la partie « administration » qui est une méthode non probabiliste consistant à sélectionner délibérément des individus jugés représentatifs ou pertinents par rapport à la population d'intérêt (Palinkas et al., 2015). Ce type d'échantillonnage est souvent utilisé en recherche qualitative, lorsqu'on recherche à approfondir la compréhension d'un phénomène en interrogeant spécifiquement les personnes qui sont les plus riches d'information pour répondre à la question de recherche (Patton, 2002). Pour la partie « syndicats », l'échantillonnage a été réalisé en recensant l'ensemble des syndicats agricoles wallons. Dans un second temps, une prise de contact par téléphone (numéros disponibles sur les sites web des organisations) a été réalisée afin de convenir d'un entretien avec un·e conseiller·ère PAC ou un·e employé·e occupant une fonction similaire au sein de l'organisation. Cette démarche s'apparente à un échantillonnage raisonné du fait que le choix des personnes interrogées s'est porté sur celles les plus à même d'être à jour, ou du moins au courant, de la mise en œuvre de la conditionnalité sociale en Wallonie.

Au total, cinq entretiens ont été menés entre le 26 mars 2025 et le 15 mai 2025, d'une durée moyenne d'environ une heure. Ceux-ci ont permis d'interroger sept personnes dont trois fonctionnaires impliqués dans les modalités de mise en œuvre de la conditionnalité sociale en Wallonie et quatre employés issus de différents syndicats agricoles wallons. Les fonctions variées occupées par les personnes interrogées reflètent la volonté de répondre aux deux objectifs décrits dans l' Introduction. Le Tableau 3 reprend l'échantillon des personnes interrogées. Dans la suite de ce mémoire, celles-ci seront représentées par l'abréviation de leur département ou syndicat respectif, indiquée dans la troisième colonne.

Tableau 3 Échantillon final des sept personnes interrogées dans le cadre des entretiens semi-dirigés effectués avec la cible (Administration ou Syndicat) suivant laquelle le guide d'entretien diffère, le département d'emploi, la position occupée par cette personne au sein de son travail, le format de la réunion (présentiel ou visioconférence) ainsi que la date de l'entretien.

N° interview	Cible	Département d'emploi	Position	Format réunion	Date
1	Administration	DPEAI	Juriste	Visioconférence	26/03/25
1	Administration	OPW	Attaché qualifié	Visioconférence	26/03/25
2	Syndicat	FJA	Conseiller	Visioconférence	11/04/25

³⁵ *Purposeful sampling*

3	Administration	Cabinet	Conseiller	Présentiel	24/04/25
4	Syndicat	FUGEA	Chargé de mission politique	Visioconférence	29/04/25
5	Syndicat	UNAB ^P	Président	Visioconférence	15/05/25
5	Syndicat	UNAB ^{CP}	Chargé de plaidoyer	Visioconférence	15/05/25

Notes Tableau 3

DPEAI : Département des Politiques européennes et des Accords internationaux;

OPW : l'Organisme Payeur de Wallonie;

FJA : Fédération des Jeunes Agriculteurs;

Cabinet : Cabinet de Madame la Ministre Anne-Catherine Dalcq, ministre wallonne de l'Agriculture et de la Ruralité, en charge de la Forêt, de la Nature, de la Chasse et de la Pêche;

FUGEA : Fédération Unie de Groupements d'Éleveurs et d'Agriculteurs;

UNAB : Union Nationale des Agrobiologistes Belges.

Pour les entretiens à destination de l'administration, le nombre maximum d'interlocuteur·rices potentiel·les semble avoir été atteint après deux entretiens impliquant trois fonctionnaires attaché·es à la mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale. En effet, de nombreuses personnes proches ou au sein de l'administration wallonne ont été contactées par courriel et/ou directement par appel téléphonique afin d'obtenir les coordonnées des agents engagés sur le dossier de la conditionnalité sociale. Les réponses obtenues entre mi-mars 2025 à début mai 2025 nous renvoyaient à chaque reprise vers les mêmes contacts, à savoir les trois personnes interrogées ainsi que vers une quatrième personne, quant à elle indisponible lors de notre recherche. L'actualité et la sensibilité du sujet d'étude ont rendu l'identification et la prise de contact avec les participant·es particulièrement délicates. Certaines des trois personnes contactées ont dans un premier temps décliné la proposition d'entretien, avant d'accepter pour le bien de l'implication d'un jeune dans un tel sujet d'actualité ainsi que pour le caractère académique de la recherche. Malgré ce faible nombre de personnes interrogées au niveau de l'administration, le corpus a été jugé suffisant au regard du principe de saturation thématique sur le sujet de la mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale. En effet, suivant l'entretien commun avec des fonctionnaires de l'OPW et du DPEAI, aucune information substantiellement nouvelle n'a émergé au cours de l'entretien effectué avec un membre du cabinet de la ministre de l'Agriculture en Région wallonne.

Il a également été difficile d'identifier des membres et conseiller·ères de syndicats agricoles wallons disposé·es à s'entretenir sur le dossier de la conditionnalité sociale. L'actualité du sujet au moment de notre recherche et le manque d'informations suscitant prudence, réserve ou simplement refus d'entretien par manque de temps pour s'y plonger. Certaines fédérations et certains syndicats agricoles, tels que la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), n'ont pas souhaité accorder d'entretien, malgré nos relances et notre argumentation, au motif qu'aucun « *position paper* » de l'organisation n'était encore disponible au moment de notre recherche. Cette réalité de terrain a réduit le vivier d'interlocuteur·rices et confirme la nécessité de notre approche qualitative. Au total, ce sont quatre personnes travaillant pour trois syndicats qui ont été interrogées pour répondre à nos questions.

3.4 Analyse des données

En raison des deux catégories de répondant·es vu nos deux objectifs de recherche, nous avons mené deux types d'analyse qualitative : une analyse de contenu pour les membres de l'administration wallonne et une analyse thématique pour les syndicats agricoles.

Les deux premières étapes de l'analyse des données sont néanmoins identiques aux deux types d'analyses qualitatives effectuées. Premièrement, la transcription intégrale des entretiens a été réalisée via le logiciel TurboScribe afin d'assurer une analyse rigoureuse et fidèle au discours des participant·es. Ensuite, une lecture exploratoire consistant en une première lecture complète a été réalisée pour se familiariser avec le corpus. À la suite de ces deux étapes, chaque analyse a requis ses propres approches et méthodes de traitement des données récoltées.

3.4.1 Analyse de contenu déductive et manifeste des entretiens liés à l'administration

Une analyse de contenu déductive et manifeste a été appliquée sur les transcriptions des entretiens menés auprès des services de l'administration. L'approche déductive consiste à analyser les entretiens en s'appuyant sur un cadre théorique et des catégories prédéfinies (Kleinheksel et al., 2020). Dans notre cas, le cycle politique et ses cinq étapes définissent nos catégories. Pour les deux entretiens, les unités de sens ont d'abord été segmentées puis codées selon les cinq phases du cycle politique. Lorsque plusieurs dimensions étaient mobilisées par un même extrait, un codage multiple a été autorisé afin de conserver la richesse discursive et d'éviter toute perte d'information (Schreier, 2012). Une fois le codage terminé, les verbatims ont ensuite été positionnés dans les étapes du cycle politique, permettant ainsi de comparer la place respective de chacune des cinq étapes lors des deux entretiens. Le choix d'une analyse manifeste vise à « dire ce qui est dit », c'est-à-dire à s'en tenir aux éléments explicitement énoncés, sans recourir à l'inférence interprétative. Cette approche évite donc des interprétations latentes potentiellement subjectives et renforce la transparence du processus analytique

(Schreier, 2012; Vaismoradi et al., 2013). Le premier objectif recherché de l'analyse documentaire a permis de compléter les échanges issus des deux entretiens liés à l'administration en fournissant les informations utiles à la construction du cycle politique de la conditionnalité sociale.

Enfin, pour assurer la fiabilité de ce qui a été dit lors de ces deux entretiens, une triangulation systématique a été effectuée afin de comparer le discours du cabinet ministériel avec ceux de l'OPW ainsi que du DPEAI. Cette stratégie augmente la crédibilité de notre étude, critère central de la rigueur dans la recherche qualitative (Kleinheksel et al., 2020).

3.4.2 Analyse thématique inductive et latente des entretiens liés aux syndicats agricoles

Afin d'explorer les potentielles implications de la conditionnalité sociale pour les agriculteur·rices wallon·nes, nous avons appliqué une analyse thématique inductive et latente aux transcriptions des entretiens menés auprès des syndicats agricoles (FJA, FUGEA, UNAB). Ce choix méthodologique complète l'analyse de contenu déductive menée pour l'administration et répond à notre second objectif de recherche orienté vers l'émergence de thèmes à partir des discours syndicaux, sans cadre catégoriel a priori. L'analyse thématique est une méthode qui vise à repérer, analyser et interpréter des « schémas de sens » (i.e. des thèmes) présents dans des données qualitatives (Clarke & Braun, 2017). L'approche inductive consiste à explorer un phénomène à partir de données empiriques (i.e. les entretiens). En effet, aucune étude sur les implications de la conditionnalité sociale pour le secteur agricole wallon n'a encore été publiée au moment de notre recherche. La démarche latente se prête à une lecture interprétative au-delà de ce qui est explicitement énoncé (Vaismoradi et al., 2013). Elle se différencie ainsi de notre analyse de contenu manifeste centrée sur les énoncés explicites de l'administration (Vaismoradi et al., 2013). En effet, certains éléments du discours des interlocuteur·rices sur les implications de la conditionnalité sociale pour les agriculteur·rices wallon·nes ont laissé place à certaines significations sous-jacentes.

L'analyse des données liées aux entretiens des syndicats agricoles a suivi un processus en quatre étapes : (1) Familiarisation approfondie avec l'ensemble des verbatims (relecture active et prises de notes) ; (2) Codage initial rassemblant les discours semblables ; (3) Recherche de thèmes par agrégation des codes ; (4) Revue et affinement des thèmes au regard des extraits codés et de l'ensemble des données. Cet ensemble d'étapes nous a permis d'atteindre le second objectif de recherche.

4. Résultats et discussion

Cette section se divise en quatre parties.

Les deux premières présentent les résultats de notre recherche aboutissant à l'atteinte de nos deux objectifs. La première partie répond à la question *Comment la conditionnalité sociale a-t-elle été construite dans la réforme de la PAC 2023-2027 ?* liée à notre premier objectif. La seconde partie répond à la question *Quelles sont les potentielles implications de cette nouvelle exigence pour le secteur agricole wallon ?* liée à notre second objectif.

Les troisième et quatrième parties exposent respectivement les recommandations pour le futur de la conditionnalité sociale et les limites et recommandations pour la recherche.

4.1 Cycle politique de la conditionnalité sociale

La Figure 4 présente sur une ligne du temps les dates principales liées à au cycle politique de la conditionnalité sociale au sein des institutions décisionnelles européennes.

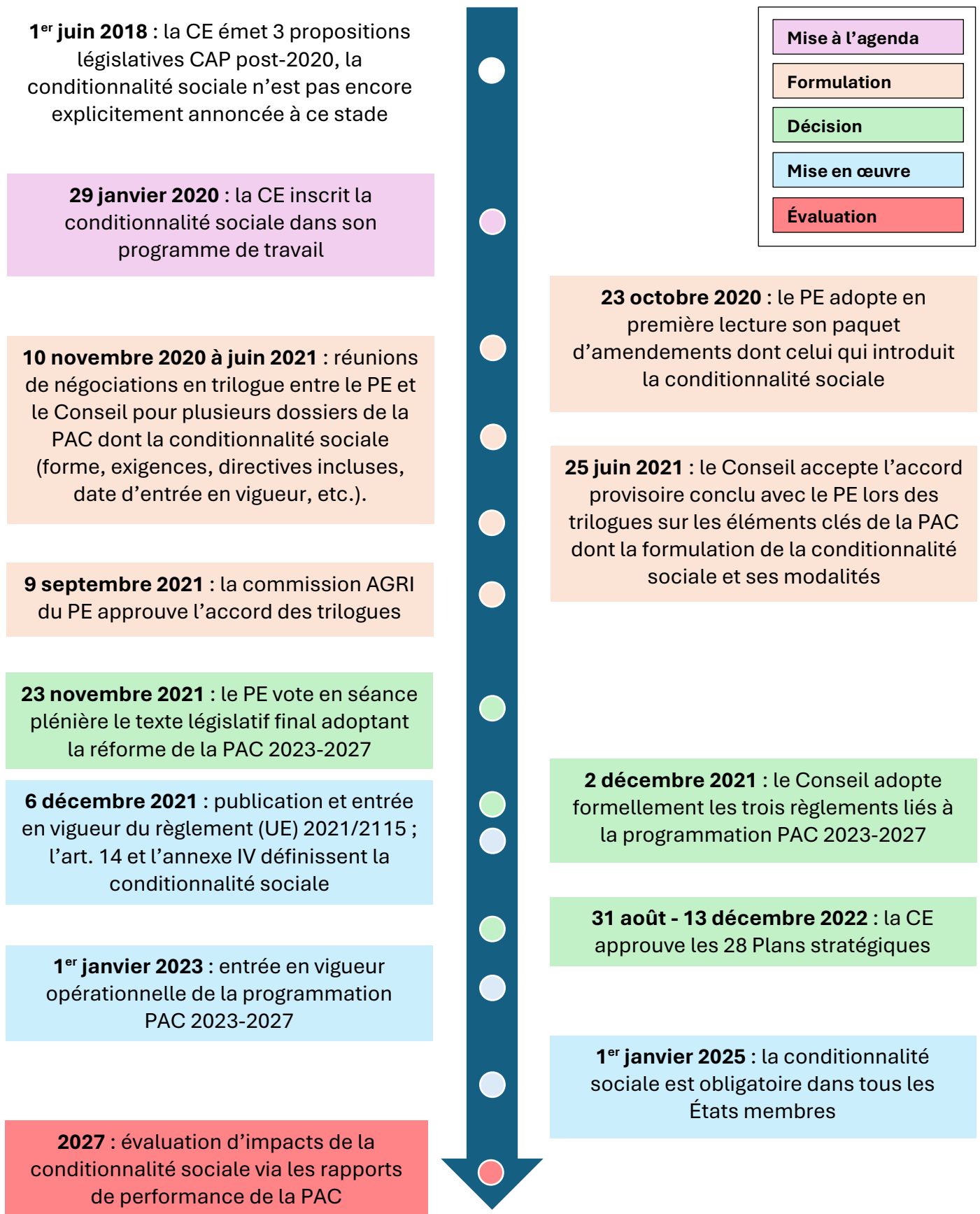


Figure 4 Ligne du temps des décisions européennes liées à la conditionnalité sociale
(Source : illustration personnelle ; données : CE)

4.1.1 Mise à l'agenda européen

La volonté d'introduire une clause sociale dans la PAC a véritablement émergé sur la scène européenne au cours des années 2010. En effet, dès 2011, les premières prises de position explicites pour une conditionnalité sociale émergent. En guise d'exemple, en France, un avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), soutenu par différentes organisations de la société civile, recommande une conditionnalité sociale dans la PAC afin de garantir l'application effective des directives européennes sur la santé et la sécurité des travailleur·ses dans l'agriculture (Hochart, 2011). La réforme de 2013 pour la programmation PAC 2014-2020 ne retiendra cependant pas de critère social.

En 2014, la doctrine académique pousse l'idée, des auteur·rices tel·les que Hunt (2014) plaident la nécessité d'introduire un engagement en faveur des questions sociales au sein de la politique agricole européenne en conditionnant les subventions PAC au respect des droits du travail pour tous les travailleur·ses. En effet, avec les années qui passent, le contexte problématique concernant la main-d'œuvre agricole migrante est de plus en plus dénoncé. L'état de l'art a en effet montré, d'une part, que de nombreux travaux ont mis en lumière les conditions d'emploi souvent précaires endurées par une partie de ces travailleur·ses agricoles à travers l'UE. D'autre part, que les restrictions liées à la pandémie de Covid-19 en 2020 ont joué un rôle révélateur en exposant au grand jour la fonction essentielle de cette main-d'œuvre. Ce contexte semble avoir créé une opinion favorable à l'échelle européenne pour agir et mettre à l'agenda une réponse politique. Paradoxalement, les propositions législatives initiales de la réforme de la PAC post-2020, présentées par la Commission Juncker en juin 2018, ne faisaient pas mention d'intégrer les questions sociales dans la programmation PAC 2023-2027. La CE n'a inscrit à l'agenda dans son programme de travail la volonté d'insérer une clause sociale dans la PAC que tardivement, le 29 janvier 2020, avec la nouvelle Commission von der Leyen I, mise en place fin 2019. Cet aboutissement ouvrant ainsi la voie à une PAC 2023-2027 intégrant explicitement la durabilité sociale aux côtés des objectifs économiques et environnementaux.

A l'agenda des tables de négociations, il s'agit, d'une part, de garantir que l'argent public de la PAC contribue à relever les standards de travail dans l'agriculture européenne et, d'autre part, de prévenir le dumping social en assurant une concurrence loyale. Cette première phase politique dans l'élaboration de la conditionnalité sociale a ainsi permis de cadrer la problématique menant à la volonté de la CE de contribuer au développement d'une agriculture européenne socialement durable. Il convient dès lors de mettre en place un nouveau mécanisme intégrant les préoccupations sociales au sein de la PAC et ce, en faisant appel à un outil direct tel qu'une mesure « bâton » de dissuasion ou une mesure « carotte » d'incitation.

4.1.2 Formulation : élaboration d'un mécanisme contraignant

a) Propositions

Lors des travaux préparatoires à l'adoption du cadre législatif, plusieurs propositions ont été discutées en trilogue, comme en témoigne notamment le document de travail du Secrétariat général du Conseil (document 5841/21³⁶). Ces discussions ont permis aux États membres de confronter leurs visions respectives et d'évaluer les différentes modalités envisageables, allant de mécanismes contraignants basés sur le contrôle et les sanctions à des approches plus souples fondées sur des mesures d'incitation comme des accompagnements renforcés des agriculteur·rices dans la gestion de la main-d'œuvre. Le processus a ainsi mis en évidence une diversité d'approches et a reflété les débats autour du rôle que devrait tenir la PAC en matière de protection sociale des travailleur·ses agricoles. L'une d'entre elles, présentée dans le document 5841/21 et nommée *Option A - Social conditionality*, propose de réduire ou suspendre les paiements agricoles pour les exploitant·es en infraction avec une panoplie de directives sociales européennes, en s'appuyant sur les inspections sociales nationales ou via les organismes payeurs.

b) Influence

La phase de formulation de la conditionnalité sociale dans la PAC a en outre été marquée par l'intervention de multiples acteur·rices dont certain·es ont joué un rôle moteur dans l'émergence et la structuration des revendications en faveur d'une meilleure prise en compte des droits sociaux des travailleur·ses agricoles au sein de la politique agricole européenne. C'est par exemple le cas, mi-février 2021, au cours de la PLO concernant la réforme pour la programmation 2023-2027, qu'un vaste collectif transnational rassemblant plus de 300 entités et personnalités³⁷ et coordonné par la Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT), publie une lettre ouverte adressée aux principales instances décisionnelles européennes (EFFAT, 2021). Celle-ci soutient l'idée de conditionner les paiements de la PAC au respect des droits du travail, en particulier les conditions d'emploi définies par les conventions collectives pertinentes : le droit national et européen, ainsi que les normes fondamentales de l'OIT³⁸ (EFFAT, 2021). En effet, les signataires dénoncent une PAC historiquement focalisée sur des enjeux économiques et environnementaux, ignorant de

³⁶ Document de travail du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne au Comité spécial de l'agriculture, « *Options on social conditionality* », Bruxelles le 3 février 2021, document 5841/21. Accès : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5841-2021-INIT/en/pdf%C2%A0>

³⁷ Parmi lesquelles syndicats, ONG, organisations de la société civile et universitaires. Accès : https://effat.org/wp-content/uploads/2021/02/Open_Letter_The_new_CAP_needs_Social_Conditionality_With_signatories-1.pdf

³⁸ Soient les modalités d'une conditionnalité proche de l'*Option A - Social conditionality* du document 5841/21 susmentionné.

manière structurelle la dimension sociale et les droits humains des salarié·es du secteur. Cette mobilisation a finalement contribué à influencer la position du PE qui a repris à son compte les principales revendications de l'EFFAT en première lecture, en appelant explicitement, via un amendement, à l'intégration de la conditionnalité sociale dans la future PAC 2023-2027 (EFFAT, 2021).

c) Divergences

Dans la note 6434/21³⁹ du 23 février 2021, un groupe de délégations conduit par l'Autriche (et rejoint par 12 autres États membres dont la Belgique) exprime que, si la santé, la sécurité et des conditions de travail équitables sont essentielles, la PAC n'est pas le bon cadre juridique pour faire appliquer directement le droit social ni sanctionner les manquements. Les délégations soulignent les risques de distorsion liés aux différences nationales en matière de droit du travail, la charge administrative supplémentaire et l'absence d'analyse d'impact pour des mécanismes de « conditionnalité ». Elles estiment en outre que la PAC doit rester centrée sur ses exigences environnementales et climatiques. Elles indiquent par conséquent ne pas pouvoir soutenir les différentes options mises sur la table par la présidence dans le document 5841/21 susmentionné et plaident pour une voie alternative : renforcer les services de conseil aux exploitations afin d'améliorer l'information et la sensibilisation aux obligations sociales, puis organiser, après une période d'application, une évaluation par la CE afin de juger de l'efficacité de cette approche et d'envisager, le cas échéant, des suites.

Les discussions en trilogue à propos de la formulation de la conditionnalité sociale ont donc été marquées par des positions différentes entre le Conseil et le PE. Comme mentionné, ce dernier plaide donc en faveur d'un mécanisme de conditionnalité sociale, sur le modèle de la conditionnalité environnementale, qui impose le respect de certaines normes sociales comme condition à l'octroi des aides de la PAC. Toutefois, cette approche a suscité des réserves de la part de certaines délégations ministérielles au Conseil. Lors de l'examen de cet amendement au sein du Comité spécial agriculture (CSA), plusieurs délégations ont exprimé leur inquiétude quant à la charge administrative supplémentaire qu'impliquerait une telle mesure tout en rappelant que la régulation des droits sociaux et des conditions d'emploi relève déjà des compétences nationales.

« (...) le Parlement européen demande un système de conditionnalité sociale à part entière, similaire à la conditionnalité environnementale, qui prévoit une vérification du respect des directives pertinentes ainsi que des sanctions administratives; lorsqu'elles ont examiné cet

³⁹ Note du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne au Comité spécial de l'agriculture, Bruxelles le 23 février 2021, note 6434/21. Accès : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6434-2021-INIT/en/pdf>

amendement au sein du CSA, les délégations ont fait part de leurs préoccupations quant à la charge administrative que cela entraînerait, en rappelant que les droits sociaux et en matière d'emploi sont déjà réglementés au niveau national; (...) »⁴⁰

En effet, la législation sociale est déjà établie dans chaque État membre et il existe donc déjà un système de sanctions en cas de manquement pouvant aller de l'amende administrative à l'amende pénale.

4.1.3 Décision : la conditionnalité sociale, une mesure « bâton »

a) Exigences et dispositions générales

Malgré la réticence de certaines délégations lors des trilogues, la décision d'intégrer une forme de conditionnalité sociale dans la PAC (*Option A – Social conditionality* du document 5841/21 susmentionné) a été concrétisée à travers l'article 14 du règlement (UE) 2021/2115⁴¹. Ce dernier établit que les États membres ont l'obligation d'introduire, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, un mécanisme de sanctions administratives applicable aux bénéficiaires de certaines aides de la PAC en cas de non-respect de normes fondamentales liées au code du travail et au bien-être des travailleur·ses. Plus concrètement, la perception de l'intégralité des paiements directs du premier pilier (cf. section Budget, piliers et instruments) ainsi que de certains paiements du second pilier – à savoir ceux en faveur des engagements en matière d'environnement et de climat et d'autres engagements en matière de gestion (MAEC, art. 70 règlement (UE) 2021/2115), des paiements liés à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques à une zone (ICHN, art. 71 règlement (UE) 2021/2115) et des paiements liés aux désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires (e.g. Natura 2000, art. 72 règlement (UE) 2021/2115) – est liée au respect, par les bénéficiaires, des normes de base concernant les conditions de travail et d'emploi des travailleur·ses agricoles employé·es sur l'exploitation. Cependant, les réticences de ces États membres ont influencé la décision d'inclure les normes issues de seulement trois directives liées au code du travail et non toutes les conventions collectives pertinentes et du droit social et du travail aux niveaux national, de l'UE et international comme le proposait initialement le PE via l'*Option A – Social conditionality* dans le document 5841/21. Ces normes de base sont donc issues de trois

⁴⁰ Note de la Présidence du Conseil de l'Union européenne aux délégations, « Débat d'orientation », Bruxelles le 12 mars 2021, document ST_6680_2021_INIT, point II, 7. Accès : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6680_2021_INIT

⁴¹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, JO L 435 du 6.12.2021, p. 1–186.

directives de la législation sociale européenne déjà établie dans les États membres. Autrement dit, l'UE met en place un nouveau levier de mise en conformité pour les exploitations agricoles mais pas un nouveau corpus d'obligations supplémentaires aux exigences déjà en application. Ainsi, les impératifs derrière la conditionnalité sociale reposent sur plusieurs normes en matière de conditions de travail, de sécurité et de santé au travail prévues par la directive 89/391/CEE du Conseil et les directives 2009/104/CE et (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil. La première⁴² est une directive cadre qui fixe les principes généraux de prévention des risques professionnels (évaluation des risques, formation des travailleur·ses, information, organisation de la prévention, etc.) et constitue la référence pour l'amélioration continue des conditions de santé et de sécurité au travail. La seconde⁴³ définit les exigences minimales à respecter pour l'utilisation d'équipements de travail (machines, engins agricoles, outils, etc.), afin de garantir que leur utilisation ne mette pas en danger la sécurité ou la santé des travailleur·ses. La troisième⁴⁴ instaure un droit à l'information claire et préalable sur les conditions essentielles de l'emploi (durée du contrat, rémunération, durée du travail, lieu de travail, etc.) pour tous les travailleur·ses. La liste exhaustive des exigences, issues de ces trois directives et formulées comme conditions à respecter dans le cadre de la conditionnalité sociale, est disponible à l'Annexe 7.5.

Les bénéficiaires devront donc se conformer aux exigences prévues par ces normes, sous peine de sanctions administratives qui prendront la forme de réduction ou suppression de la totalité des aides perçues via la PAC. Chaque État membre est ainsi tenu d'inclure dans son plan stratégique national un dispositif de sanction en cas de non-respect des normes sociales mentionnées dans l'annexe IV du règlement (UE) 2021/2115 et reprises à l'Annexe 7.5 de ce mémoire. Les manquements aux dispositions du droit de travail relatifs à ces trois directives conduisent à des sanctions administratives ou pénales en dehors de la PAC, nous le décrirons ultérieurement. Dorénavant, ces non-conformités entraîneront également une réduction voire une suppression du montant total des aides perçues via la PAC pour les bénéficiaires des paiements soumis à la conditionnalité.

b) Libertés étatiques

La liberté de définir les sanctions applicables en cas de non-conformité et au regard de chaque norme, est laissée aux États membres. En effet, certaines de ces normes s'avèrent être plus

⁴² Directive du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE), JO L 183/1.

⁴³ Directive 2009/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail (deuxième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), JO L 260/5.

⁴⁴ Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, JO L 186/105.

importantes que d'autres et nécessitent ainsi des sanctions différentes en cas de non-respect. Les gouvernements doivent donc veiller à ce que des sanctions proportionnées, effectives et dissuasives soient appliquées, en conformité avec le règlement (UE) 2021/2116, aux bénéficiaires concerné·es par la conditionnalité et ne respectant pas ces normes.

Outre les sanctions, chaque État membre a par ailleurs le choix des méthodes d'exécution des contrôles. L'UE n'impose donc aucune obligation aux États membres en ce qui concerne les contrôles de la conditionnalité sociale étant donné que c'est un domaine qui, conformément aux modèles nationaux du marché du travail, relèvent de la responsabilité des services compétents (i.e. l'inspection sociale) dont l'autonomie doit être respectée. Autrement dit, les organismes payeurs ne sont pas tenus de se charger eux-mêmes des contrôles qui relèvent des services nationaux responsables de l'inspection du travail et ne doivent aucunement influencer celle-ci.

Enfin, compte tenu de sa mise à l'agenda tardif dans les négociations interinstitutionnelles, la diversité des systèmes sociaux et administratifs propres à chaque État membre, il a été admis que les États membres bénéficieraient d'une certaine flexibilité dans le calendrier de mise en œuvre de la conditionnalité sociale à l'échelle nationale. Ainsi, il était prévu qu'ils puissent différer la mise en œuvre de cette conditionnalité, tout en étant tenus de la mettre en place au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025. Néanmoins son introduction pouvait être avancée sur une base volontaire à partir de 2023. L'Italie, la France, l'Autriche et le Luxembourg ont ainsi décidé mettre en œuvre une, deux ou les trois directives liées à la conditionnalité sociale à partir du 1^{er} janvier 2023 avant de toutes les appliquer à partir du 1^{er} janvier 2025.

4.1.4 Mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale

Depuis la réforme de 2003, chacune des régions belges bénéficie d'une certaine liberté dans la mise en place et l'exécution de la PAC. La Région wallonne tout comme la Région flamande possèdent ainsi chacune leur propre plan stratégique correspondant à leur paysage agricole et spécificités socio-économiques respectifs. La Belgique étant d'ailleurs l'unique État membre scindé de cette façon et possédant ainsi deux plans stratégiques pour son territoire. C'est ainsi qu'il existe au total 28 plans stratégiques approuvés par la CE pour les 27 États membres de l'UE. Notons toutefois que la Belgique reste le seul interlocuteur de l'Europe, en tant qu'État membre, dans le processus décisionnel (en effet, nous avons pu par exemple l'observer dans le processus de formulation de la conditionnalité sociale où la Belgique s'est positionnée unitairement). Bien qu'il y ait des divergences, les régions concertent leurs propositions de mise en œuvre de leur plan stratégique respectif au sein d'un comité de concertation instauré au niveau fédéral pour tenter une certaine harmonisation. Ceci est d'ailleurs confirmé pour la mise en œuvre de la conditionnalité sociale où une volonté de cohérence inter-régionales avec la Flandre est souhaitée et recherchée :

« Géraud : Y a-t-il une cohérence particulière avec la Flandre ?

Cabinet : Oui, bien sûr. Il y a une forme de cohérence qui a été demandée. »

« On essaie de garder le contact avec nos collègues flamands. On essaie que ce soit la même chose. » - OPW

a) Un retard législatif qui engendre une entrée en vigueur rétroactive

La Figure 5, capture d'écran tirée du Portail de l'agriculture wallonne fin mai 2025, met en évidence l'état actuel des informations disponibles relatives à la conditionnalité sociale en Wallonie (SPW, 2025). La mention « En construction » traduit concrètement le processus en cours pour intégrer la conditionnalité sociale dans le cadre législatif régional. Aucune information n'est donc disponible pour le public sur la mise en œuvre wallonne de la mesure. Bien qu'elle dût normalement être transposée pour une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2025 dans la législation nationale des États membres, la RW est en retard dans l'élaboration ou au minimum le processus de communication de la nouvelle exigence. Lors de la réalisation de ce mémoire, les syndicats agricoles wallons interrogés se sont par conséquent avérés être dans le flou concernant les modalités de sa mise en œuvre wallonne. Selon les informations obtenues auprès du Cabinet de la ministre de l'Agriculture, la mesure entrera en vigueur de manière rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2025.

« [...] C'est ce qui a été inscrit dans le plan stratégique wallon, qui est la conditionnalité sociale entrera en vigueur, effectivement, à partir du 1er janvier 2025. [...] avec une entrée en vigueur rétroactive. » - Cabinet



Figure 5 Capture d'écran de la page destinée à la conditionnalité sociale sur le Portail de l'agriculture wallonne (Source : Portail de l'agriculture wallonne (SPW, 2025))

Ce retard dans la mise en œuvre de la conditionnalité sociale s'explique principalement par les contraintes réglementaires et administratives propres au processus décisionnel wallon. En effet,

d'après les informations obtenues via le *Cabinet*, la région était engagée, durant le quatrième trimestre de l'année 2024, dans la finalisation des arrêtés nécessaires à l'application des modifications du plan stratégique de la PAC pour l'année 2024. Étant donné que ces arrêtés devaient impérativement suivre un processus rigoureux comprenant plusieurs lectures au gouvernement, consultations d'organismes et validation par le Conseil d'État ainsi que l'inspecteur des finances, il était juridiquement impossible d'intégrer simultanément la conditionnalité sociale sans perturber ce processus déjà en cours. Ainsi, malgré la finalisation technique des textes début janvier 2025, il faut attendre la publication officielle des arrêtés précédents pour relancer un nouveau cycle réglementaire (lectures, consultations, etc.), justifiant ainsi la rétroactivité de la mesure au 1^{er} janvier 2025 lorsque l'arrêté final sera publié.

b) Application et transposition wallonne des exigences européennes

La RW a choisi une compliance stricte aux exigences formulées dans le règlement (UE) 2021/2115 susmentionné. C'est-à-dire qu'elle prévoit de transposer ce qui est demandé sans aller au-delà des exigences liées aux trois directives de l'annexe IV du même règlement afin d'éviter d'imposer des contraintes supplémentaires aux agriculteur·rices wallon·nes. Aucune norme supplémentaire, spécifiquement élaborée pour le secteur agricole, n'est prévue.

« Ça, c'est le prescrit de ce qui est demandé au niveau de la déclaration de politique régionale [...] il y a un engagement des partenaires qui constituent le gouvernement sur le fait de pouvoir essayer d'appliquer ce qui est demandé par l'Europe et pas chercher à aller plus [loin]. Notamment pour ne pas essayer de complexifier les normes pour les agriculteurs. » - Cabinet

c) Contrôles liés à la conditionnalité sociale

L'UE recommande dans le règlement (UE) 2021/2115 que les contrôles dans le cadre de la conditionnalité sociale soient entrepris par les agences et services déjà en place dans le cadre de la surveillance et du respect de la législation sociale du travail. Ainsi, les organismes payeurs ne doivent pas se charger des contrôles liés à cette nouvelle mesure. Ce mécanisme est confirmé par le Cabinet, l'OPW et le DPEAI.

« Les contrôles seront effectués par le fédéral [...] L'organisme payeur wallon recevra les constats de non-conformité. » - Cabinet

Les contrôles liés à la conditionnalité sociale en Wallonie seront par conséquent assurés par le SPF Emploi, l'autorité fédérale entre autres chargée de l'inspection et du contrôle des lois sociales du travail en Belgique. Ce mécanisme, distinct du système des contrôles de la conditionnalité en termes d'ERMG et de BCAE géré par l'OPW, repose ainsi sur une structure

déjà existante. En pratique, le SPF Emploi effectue des contrôles ciblés, annoncés ou inopinés, dans tous les secteurs d'activités en Belgique pour vérifier la conformité avec la législation sociale en matière d'emploi, notamment les conditions de travail, les contrats d'emploi et les obligations envers les travailleur·ses (SPF Emploi, s.d. a). Dorénavant, les résultats des contrôles effectués sur les exploitations agricoles sont transmis à l'OPW qui applique une réduction ou une suppression des aides octroyées aux agriculteur·rices en cas de manquements avérés. Ce dispositif de contrôle est de cette façon indépendant de toute volonté ou influence de l'organisme payeur de Wallonie et des contrôles effectués par les services de ce dernier.

« [le fédéral (ndlr : le SPF Emploi)] On ne leur impose pas d'aller contrôler au moins 10 % des agriculteurs. [...] Pour eux, il n'y a rien qui change dans leurs règles. Ils font leurs contrôles comme ils faisaient avant et lorsqu'ils identifient que les agriculteurs sont en respect, ne sont pas en règle, là, ils nous informent de ces non-respects. Mais on ne leur impose pas de contrôle supplémentaire. » - OPW

d) Sanctions liées à la conditionnalité sociale

Malgré le cadre académique de notre recherche, nous n'avons pas eu accès au système de sanctions prévu en RW, sous réserve d'acceptation par le Parlement wallon, dans le cadre de la conditionnalité sociale⁴⁵. L'entretien avec le Cabinet a néanmoins permis de souligner que la RW suivra les recommandations émises par l'UE. C'est-à-dire que lorsqu'un manquement à la conditionnalité sociale est avéré, une sanction est appliquée en fonction du degré de gravité, de l'étendue, de l'intentionnalité et de la récurrence de la non-conformité. Les sanctions administratives imposées sont effectives, proportionnées et dissuasives selon le Règlement (UE) 2021/2116⁴⁶. Cette sanction peut aller d'une réduction des aides octroyées aux agriculteur·rices, jusqu'à, dans certains cas, l'exclusion pure et simple du système d'aide. Après transmission par le SPF Emploi des contrôles effectués, l'OPW se charge donc d'appliquer la sanction au regard de l'infraction commise. Au sein de l'OPW, ce sont les agents de la Direction de Aides Agricoles (service gestion de la conditionnalité) et de la Direction de l'Agrément (service juridique) qui auront accès aux données et seront chargés du traitement des dossiers, de l'application de la pénalité et du traitement des recours.

⁴⁵ Étant donné un probable dépôt du projet de décret vers juillet 2025 seulement selon les dires du Cabinet (ndlr : entretien effectué le jeudi 24 avril 2025), en vain et jusqu'à la fin d'écrire ce mémoire, l'auteur a espéré obtenir l'avant-projet de décret concernant les sanctions qui seront appliquées par la RW en cas d'une non-conformité liée à la conditionnalité sociale (i.e. la grille de sanctions applicables). Malheureusement, il n'en sera rien malgré les relances à destination du Cabinet.

⁴⁶ Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013, JO L 435/187.

En outre, le rapport du plan stratégique relevant de la PAC pour la Wallonie annonce que les sanctions administratives seront appliquées pour les bénéficiaires de demandes d'aide introduites au cours de l'année civile de la constatation. Il est attendu une grille reprenant les taux de réduction à chaque cas de non-conformité et leurs modalités de calcul (prenant en compte le caractère intentionnel, répétitif, gravité, etc.). Cette dernière est en cours d'élaboration et de négociations ; elle n'est pas encore passée en première lecture devant le Parlement wallon lors de l'entretien effectué le jeudi 24 avril 2025 avec le *Cabinet*.

Aussi, afin de donner une idée des pourcentages de réduction qui seront probablement introduits en Wallonie, l'Annexe 7.6 présente les sanctions appliquées en France pour les cas de non-conformité propres à l'une des trois directives liées à la conditionnalité sociale, à savoir la directive 89/391/CEE visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. En effet, la France fait partie des États membres ayant introduit la conditionnalité sociale dans sa législation dès le 1^{er} janvier 2023 pour deux des trois directives et depuis le 1^{er} janvier 2025 pour la troisième. Ces pourcentages de réduction varient entre 1% et 10-15% du montant total reçu des aides PAC suivant l'objet de la non-conformité et sa répétition endéans les trois ans, tout en ce que le caractère intentionnel peut mener à une réduction de 100%, soit la suppression totale des aides PAC. Une recherche à propos des sanctions appliquées en Italie confirme des niveaux de réductions semblables entre l'Italie, la France, l'Espagne et l'Autriche⁴⁷.

Enfin, il convient de noter que cette section se concentre sur les sanctions prévues spécifiquement pour le non-respect de la conditionnalité sociale de la PAC. Une coexistence de deux dispositifs de sanction s'instaure dès lors puisqu'en Belgique, comme dans les autres États membres, le non-respect de la législation sociale est déjà sanctionné par le Code du travail. Nous détaillons ce dispositif distinct, auquel la conditionnalité sociale vient s'ajouter, dans la seconde partie de nos résultats à la section Un pas important mais des normes sociales déjà existantes dans le code du travail belge qui engendrent un effet « double-sanction ».

4.1.5 Évaluation des impacts

Au niveau européen, l'impact de la conditionnalité sociale sur les conditions des travailleurs agricoles sera examiné par la CE. Cette évaluation d'impacts fera l'objet d'un rapport rendu public en 2027 et permettra de modifier le mécanisme le cas échéant pour un remaniement, un élargissement ou un renforcement de ce volet social nouvellement introduit dans la PAC (Euractiv, 2023).

⁴⁷ Informations obtenues via : *La condizionalità sociale nella Piano Strategico della PAC 2023-2027*. Accès : <https://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2896>

Au niveau wallon, aucune évaluation spécifique à propos des impacts de la conditionnalité sociale n'est prévue à court terme. Cependant, la RW doit transmettre annuellement à la CE un rapport annuel de performance sur la mise en œuvre de son plan stratégique. Ceci, afin de suivre les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles de son plan stratégique. Au sein de ce rapport sont *a priori* attendues les données liées aux cas de non-conformités constatées par le SPF Emploi et les réductions des aides appliquées en conséquence.

4.2 Exploration ex-ante des implications de la conditionnalité sociale pour les agriculteur·rices en Wallonie

La législation entourant la conditionnalité sociale étant encore à l'étape de négociation et d'élaboration au niveau de l'administration de la Région wallonne, il convient d'effectuer une analyse exploratoire *ex ante* des impacts et implications de celle-ci en Wallonie. L'état de l'art a précisé quelques chercheur·ses ayant identifié les potentielles faiblesses et limites de cette nouvelle exigence. L'objectif de cette section est ainsi de discuter de celles-ci au regard du contexte wallon et de ses spécificités et à la suite des entretiens effectués avec des membres de syndicats agricoles wallons.

4.2.1 Constat global

Il convient avant tout de souligner le manque d'informations à disposition des syndicats interrogés concernant la mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale dont le cadre législatif est encore flou pour plusieurs parties prenantes.

« Ce qui pose problème aujourd'hui, c'est qu'on n'a pas encore la transposition en droit wallon. » - FJA

- a) Un paradoxe : des conditions d'emploi difficiles qui rendent le recrutement compliqué d'une main-d'œuvre saisonnière pourtant essentielle

L'état de l'art a démontré les conditions de travail précaires de la main-d'œuvre migrante saisonnière. La pénibilité des tâches et la faible attractivité du métier rendent son recrutement complexe. Le constat est partagé par les différents syndicats agricoles interrogés dont l'extrait suivant est assez explicite de la situation :

« C'est un boulot très compliqué. Et personne ne veut le faire. [...] pour les grandes cultures, t'es dans un champ, en rase campagne, en plein soleil, il n'y a pas d'ombre. Et pendant 12 heures ou 10 heures, t'es en train de ramasser des trucs. » - UNAB^{CP}

En effet, le cas de la Wallonie semble confirmer ce que la littérature dans l'état de l'art avance à propos de la désaffection pour les emplois agricoles jugés pénibles et faiblement rémunérés (Soldi & Cavallini, 2023; Macrì & Orsini, 2024). Dans les pays à revenu élevé, de moins en moins de main-d'œuvre locale est disposée à travailler dans le secteur agricole, l'agriculture wallonne suit cette tendance.

« [Travailler dans les champs](...) les Belges, les étudiants, il y en a de moins en moins qui veulent faire ça. » - UNAB^P

Le secteur agricole wallon n'est pas celui le plus dépendant de main-d'œuvre saisonnière au sein de l'UE à la lecture des données du travail formel recensées par l'enquête de structure de Statbel et présentées à la section Contexte agricole wallon. Certains syndicats soulignent ce constat :

« Au niveau agricole en tout cas en Wallonie, c'est un peu plus marginal l'engagement de travailleurs salariés ou ouvriers sur les exploitations, mais évidemment il y a quand même des agriculteurs qui ont recours à de la main-d'œuvre extérieure. » - FJA

La main-d'œuvre saisonnière reste effectivement recherchée par certains agriculteur·rices wallon·nes lors des périodes de récoltes et à certains moments de l'année. Cette demande de main-d'œuvre peut, en outre, être élevée.

« C'est très difficile. [...] Il en faut parfois 10-15 pendant une semaine, plein tube, à des moments très particuliers. Et c'est très difficile à trouver. » - UNAB^{CP}

Le recours à la main-d'œuvre saisonnière est d'ailleurs un besoin structurel dans certaines filières agricoles. L'état de l'art a mis en avant la littérature présentant le caractère essentiel de cette main-d'œuvre. Pour certains systèmes agricoles tels que l'agriculture biologique, la proportion d'emploi de main-d'œuvre est plus importante (Davidova et al., 2022). Il peut être difficile de s'en passer à moins de posséder le capital mécanique qui permettrait de s'en délaissier d'une partie.

« Nous, on en connaît pas mal qui travaillent avec des réfugiés. [...] Mais je suis certain que si je vais fouiller, je vais en trouver beaucoup [travailleurs informels]. En bio ou en non bio, mais surtout en bio parce qu'on ne sait pas se passer de main-d'œuvre. » - UNAB^{CP}

La mécanisation peut permettre de diminuer la nécessité de main-d'œuvre occasionnelle mais ces investissements sont colossaux et peu d'agriculteur·rices peuvent se le permettre financièrement individuellement, comme le font remarquer certains interlocuteurs :

« Les technologies existent, des robots et des trucs qui viennent désherber [...] mais ça coûte 800 000 euros ou un million d'euros. Personne ne peut se les payer. » - UNAB ^{CP}

b) Un pas important mais des normes sociales déjà existantes dans le code du travail belge qui engendrent un effet « double-sanction »

Au niveau européen, les États membres, y compris la Belgique, sont tenus de transposer dans leur législation nationale les directives européennes relatives au Code du travail. Ainsi, les normes des trois directives sur lesquelles reposent la conditionnalité sociale dans la PAC 2023-2027 font déjà partie des législations nationales des États membres. Ces textes fixent donc les obligations minimales que les États peuvent à leur choix compléter par des normes plus protectrices. En Belgique, leur application relève du SPF Emploi (SPF Emploi, s.d. a).

Dans le cadre de l'inspection sociale et des contrôles qui en découlent, le SPF Emploi peut dresser un procès-verbal d'audition⁴⁸ et/ou un procès-verbal constatant une infraction. Le PV d'infraction est transmis à l'auditeur du travail qui décide d'engager, le cas échéant, des poursuites judiciaires. En effet, les sanctions pénales sont décidées par un·e juge dans le cadre d'une procédure judiciaire, pour des infractions graves, et peuvent entraîner une inscription au casier judiciaire. Les amendes administratives, traitées plus rapidement, sont infligées par le SPF Emploi sans passer par un tribunal, pour des infractions moins graves et n'affectent pas le casier judiciaire (SPF Emploi, s.d. b). Selon la gravité de l'infraction, le Code pénal social prévoit quatre niveaux de sanctions au sein des amendes administratives et des amendes pénales ainsi que, pour les cas les plus sérieux (i.e. niveau 4), des peines d'emprisonnement (de 6 mois à 3 ans) (SPF Emploi, s.d. b). Les montants de base des amendes administratives varient, avant application des décimes additionnels⁴⁹, de 10 à 100 € (niveau 1) jusqu'à 300 à 3 500 € (niveau 4). Similairement, les amendes pénales vont de 50 à 500 € (niveau 1) jusqu'à 600 à 7 000 € (niveau 4) avant application des décimes additionnels et les peines peuvent se cumuler selon les circonstances (SPF Emploi, s.d. b). Des infractions spécifiques comme la non-déclaration d'un travailleur·se ou le travail dissimulé entraînent la majoration des amendes : amendes administratives et pénales multipliées par le nombre de travailleur·ses concerné·es (avec un plafond fixé à 100 fois le montant maximum de l'amende) (SPF Emploi, s.d. b). Tous les secteurs d'activités employant des personnes en Belgique, en ce compris le secteur agricole, sont donc soumis à ces règles ainsi qu'aux mécanismes de contrôles et de sanctions qui en

⁴⁸ Le PV d'audition sert à recueillir les déclarations des personnes entendues (employeur·ses, travailleur·ses, témoins, etc.) dans le cadre d'une inspection.

⁴⁹ Un décime additionnel dans le cadre des amendes émises par le SPF Emploi est un coefficient obligatoire qui multiplie le montant de base de l'amende. Il s'élève actuellement à 8 (depuis le 01/01/2017) et s'applique à la fois aux amendes pénales et administratives découlant d'infractions au droit social, y compris celles émises par le SPF Emploi. Par exemple, une amende administrative de niveau 1 (en 2025) : 80€ à 800€ (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, s.d.).

découlent. En Wallonie, la conditionnalité sociale s'insère par conséquent dans ce cadre déjà opérationnel.

« Les agriculteurs étaient déjà soumis à ces obligations [...] Au final, ce sont des règles déjà imposées. » - OPW

La nouveauté tient surtout à une sanction additionnelle sur les aides PAC. En effet, un cas de non-conformité aux normes des trois directives de la conditionnalité sociale mènera dorénavant à une double peine : une amende administrative et/ou pénale de l'autorité compétente (i.e. SPF Emploi ou SPF Justice) ainsi qu'à une réduction voire suppression des subsides de la PAC via les services de l'OPW.

« Ce sera une sanction supplémentaire [...] c'est un mécanisme de double sanction. » - OPW

« C'est un peu une double peine quand même pour les agriculteurs [...] seront sanctionnés au niveau de la conditionnalité en plus de la législation sociale. » - FJA

Rappelons que la mise en œuvre wallonne de la conditionnalité sociale vise le minimum requis par l'UE, sans sur-réglementer avec de nouvelles normes supplémentaires propres au secteur agricole wallon. Néanmoins, pour certains syndicats, ce mécanisme de double sanction sera une pression supplémentaire sur les employeur·ses, permettant un tournant important dans la PAC dès lors la considération des droits sociaux dans le secteur agricole :

« Ça va faire une pression supplémentaire pour respecter les droits des travailleurs. » UNAB^{CP}

Au cours de la formulation de la conditionnalité sociale, la volonté de ne pas aller au-delà du droit social déjà en vigueur a été émise par certains syndicats, à l'instar de la Fédération des Jeunes Agriculteurs. Son représentant européen, le Conseil Européen des Jeunes Agriculteurs (CEJA), défendait dans les négociations lors de la PLO une limitation des exigences de la conditionnalité sociale au regard de cet effet de double peine.

« On ne doit pas profiter de cette législation [la conditionnalité sociale] pour rajouter des nouvelles exigences additionnelles à la législation sociale existante. » - FJA

c) Une couche supplémentaire dans la complexité administrative de la PAC

L'introduction de la conditionnalité sociale arrive dans un contexte déjà complexe pour les agriculteur·rices (Mennig, 2024) et soulève ainsi des inquiétudes quant à la capacité des

exploitant·es, notamment les plus petites exploitations agricoles, à gérer de surcroît l'administration du travail salarié :

« Ce n'est pas nécessairement des chefs d'entreprise tous dans la manière d'arriver à gérer les papiers [...] Ils le font, mais c'est une couche en plus de complexité. » - UNAB^{CP}

Certains propos montrent que le manque d'accompagnement et de clarté dans les textes liés à la PAC participent au sentiment de surcharge administrative et de colère des agriculteur·rices.

« On s'y perd. Imagine les agriculteurs. » - UNAB^{CP}

L'ajout de nouveaux mécanismes au fil des réformes de la PAC ne fait que renforcer la difficulté pour les agriculteur·rices de s'y retrouver malgré leur bonne volonté.

« [La conditionnalité sociale] C'est une couche en plus. Quand tu es agriculteur, tu as déjà énormément de choses à maîtriser qu'ils ne maîtrisent pas totalement. Quand tu es agriculteur bio, tu as une deuxième couche avec toute la certification, le respect des cahiers des charges, des trucs parfois ultra compliqués à capter. » - UNAB^P

Ce manque de clarté et de trop-plein d'informations rend les exploitations particulièrement vulnérables à des erreurs involontaires, qui peuvent avoir des conséquences financières importantes. La Belgique et ses deux plans stratégiques propres à la Région wallonne pour l'un et à la Région flamande pour l'autre, en est un bon exemple. Cette division administrative augmente la charge de travail qui pèse sur les agriculteur·rices exploitant conjointement sur les territoires des Régions wallonne et flamande. En effet, alors que la discussion abordait le système de conditionnalité en matière environnementale et de gestion, déjà existant au sein de la PAC (cf. La conditionnalité des aides), l'intervenant soulignait cet événement :

« [Conditionnalité environnementale] Deux cas d'agriculteurs qui cultivent en Flandre [...] ont eu une pénalité équivalente à 5 % du montant de leurs aides, y compris sur les surfaces wallonnes [...]. Ils n'avaient pas conscience que cette conditionnalité allait impacter leur revenu. » - FJA

En effet, étant donné les deux plans stratégiques relatifs à chaque région et malgré une cohérence recherchée entre celles-ci, plusieurs exigences diffèrent d'un côté de la frontière linguistique à l'autre sans quoi cette division n'aurait pas lieu d'exister. Dans ce cas, une non-conformité liée aux BCAE en Flandre a mené à une réduction calculée sur la totalité des aides PAC de deux agriculteurs wallons qui « ignoraient » les dispositions flamandes, différentes des dispositions wallonnes à propos des conditions à respecter. Ce cas présenté n'est pas

négligeable dès lors que les agriculteur·rices interrégionaux représentent entre 1200 et 1300 agriculteur·rices (wallon·nes et flamand·es confondu·es) demandant les aides PAC annuelles⁵⁰. Toutefois et malgré ce constat de charge administrative importante d'une part et exigences compliquées à suivre d'autre part, aucun accompagnement spécifique des agriculteur·rices wallon·nes à propos de la gestion administrative de la main-d'œuvre agricole n'est prévu à court terme par les syndicats interrogés.

« Je ne pense pas qu'il y aura réellement en tout cas à notre niveau de support ou de soutien direct de conseils spécifiques individuels pour la gestion de la main d'œuvre. » - FJA

« Non, pour l'instant, ce n'est pas un type de conseil qu'on donne. Déjà, on n'a pas de service juridique. [...] Et on n'a pas eu ce genre de questions pour le moment. » - FUGEA

Et pour cause, l'échange ci-dessous laisse insinuer que les exigences de la conditionnalité sociale relèvent déjà du code du travail et des normes sociales existantes dans la législation belge, ce qui ne devrait pas nécessiter un support particulier de la part des syndicats à son propos.

« [Les agriculteurs] Ce sont des indépendants, leur interlocuteur en matière de respect des législations, c'est surtout leur caisse d'assurance sociale ou des prestataires externes. » - FJA

4.2.2 Une mesure qui n'est pas destinée aux caractéristiques de l'agriculture wallonne

Certains éléments ont permis de souligner que ce n'est pas la RW qui a poussé la mise à l'agenda de la conditionnalité sociale sur les tables de négociations des institutions européennes. Au cours des entretiens avec les syndicats agricoles wallons, la conditionnalité sociale est en effet identifiée comme un enjeu structurant traité à l'échelle européenne. Celle-ci n'a pas été élaborée face aux spécificités de l'agriculture wallonne. Les syndicats agricoles wallons se remettant aux prises de position de leurs représentants à l'échelle européenne à propos de la conditionnalité sociale.

⁵⁰ Délibération n° 24/114 du 2 juillet 2024, modifiée le 14 janvier 2025 et le 6 mai 2025, relative à la communication de données à caractère personnel relatives aux condamnations en matière de lois sociales, détenues par le Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale à destination de l'organisme payeur de Wallonie dans le cadre du contrôle de la conditionnalité sociale en vue de l'octroi d'aides agricoles aux agriculteurs wallons (CSI/CSSS/25/176).

« Ce sujet-là, il a plutôt été porté par notre syndicat européen, notre fédération, qui est ECVC, c'est la branche européenne de la Via Campesina [...] On ne s'est pas caché sur le sujet [...], mais du coup ça a été plutôt porté au niveau européen. » - FUGEA

La plupart des syndicats agricoles ont d'autres priorités à l'agenda que cette nouvelle mesure, traduisant le sentiment que la RW n'est pas activement impliquée dans ce dossier.

« Sur une mesure comme ça, je n'ai pas l'impression que ce soit prioritaire pour pas mal de syndicats. » - UNAB ^{CP}

Ces discours entendent que l'introduction de la conditionnalité sociale ne serait pas une volonté de la Wallonie du fait des caractéristiques de l'agriculture wallonne qui emploie peu de main-d'œuvre en comparaison à d'autres régions européennes. Ceci est confirmé lors de l'entretien avec le Cabinet de la Ministre wallonne en charge de l'Agriculture lorsque la discussion abordait les différences entre l'agriculture en RW et en RF :

« Au niveau de la Flandre qui a une agriculture qui emploie énormément de main-d'œuvre, parce qu'on a beaucoup d'horticulture au niveau flamand [...] en termes de la régulation sur les lois sociales, c'est effectivement la Flandre qui est très impactée, entre guillemets, par rapport à cette législation. » - Cabinet

En effet, la main-d'œuvre agricole saisonnière est particulièrement présente dans le secteur des fruits et légumes européens (EPRS, 2021). Ainsi, la Figure 6 présente la répartition de la SAU entre la Région wallonne et la Région flamande et ce, pour les cultures principales du secteur horticole.

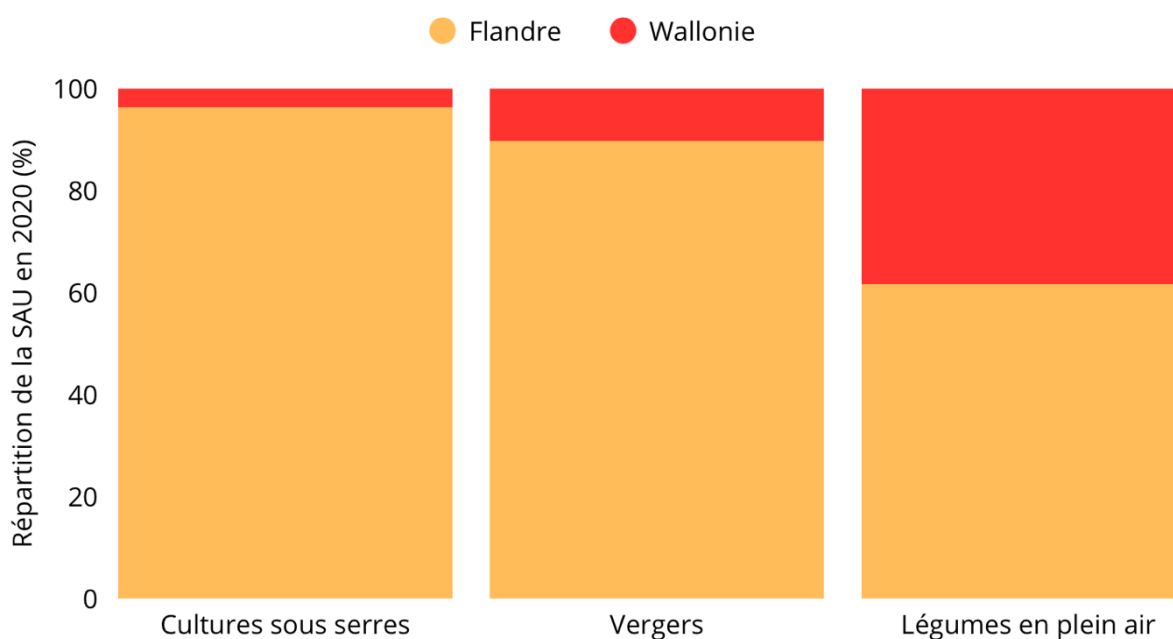


Figure 6 Répartition de la SAU inter-régionales pour trois types de cultures horticolas (Source : illustration personnelle ; données : enquête de structure Statbel en 2020)

La Figure 6 traduit un secteur horticole nettement plus important en Flandre qu'en Wallonie⁵¹. La surface agricole utilisée sous serres est nettement plus marquée en Flandre (96,4%). De manière similaire, la Flandre reste majoritaire dans la culture des vergers (89,7%). Pour la surface des légumes cultivés en plein air, la RW est davantage représentée que les deux types de cultures précédentes bien que la RF reste majoritaire en cultivant 61,7% de la SAU belge. Ces données corrélerent avec les disparités importantes entre les deux régions concernant l'emploi de main-d'œuvre saisonnière, bien plus marqué en Flandre et dont la comparaison a été présentée à la Figure 2. Ce constat permet au *Cabinet* de laisser entendre que la RF, employant davantage de main-d'œuvre, est plus concernée par l'introduction de la conditionnalité sociale que la RW. Cependant, la section suivante abordera le problème de portée sectorielle souligné par la littérature qui remet en question cette conclusion concernant l'impact conséquent de la conditionnalité sociale en Flandre.

Et finalement, un des syndicats de positionner explicitement la RW sur le dossier de la conditionnalité sociale, laissant entendre que ce n'est pas la Wallonie qui est concernée et impliquée par ce dernier :

« [...] Clairement, pour l'instant, c'est la Wallonie qui est passive sur le dossier. » - FUGEA

4.2.3 Agriculteur·rices wallon·nes impacté·es par la mesure

Si la conditionnalité sociale vise l'ensemble des bénéficiaires de la PAC, son champ d'application soulève des enjeux spécifiques et est limité dans certains secteurs. La question se pose sur les employeur·ses agricoles concerné·es par la nouvelle exigence dont leur dépendance aux aides est indispensable (Garrone et al., 2019). En Wallonie, les implications méritent d'être examinées de près bien qu'un syndicat agricole laisse présager l'impact souhaité de la conditionnalité sociale sur le respect des conditions d'emploi des travailleur·ses agricoles par les agriculteur·rices wallon·nes :

« Tu peux être sûr qu'ils n'y joueront plus avec ça. [...] Ça va faire une pression supplémentaire pour respecter les droits des travailleurs. » - UNAB^P

⁵¹ Les données liées à la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas été prises en compte dans nos calculs étant donné la part de SAU insignifiante dans la région par rapport à la SAU totale belge pour les trois types de cultures considérés : <0,4% pour les légumes en plein air; <0,1% pour les vergers et <0,01% pour les cultures sous serres.

a) L'accès individuel aux aides surfaciques de la PAC en Wallonie nécessite un DPB soumis à la conditionnalité sociale

Dans le cadre la PAC, les Droits au Paiement de Base (DPB) constituent un élément essentiel pour percevoir les aides européennes. En Wallonie, pour obtenir les paiements des différents instruments du 1^{er} pilier (i.e. tous les paiements directs) et pour la majorité de ceux du 2^e pilier, il est nécessaire d'être en possession d'un DPB. Sans DPB, même en possession de terres agricoles (en tant que propriétaire ou locataire), l'agriculteur·rice ne pourra pas bénéficier de ces paiements. Les DPB sont en effet des droits administratifs attachés aux hectares admissibles aux aides de la PAC et dont l'agriculteur·rice doit en détenir un nombre suffisant équivalent à la surface agricole éligible pour laquelle une demande d'aides est effectuée. Ces droits peuvent être achetés, loués ou hérités et pour les jeunes agriculteur·rices qui s'installent, l'acquisition de DPB peut faire l'objet d'une obtention via la réserve nationale. L'entretien avec les membres de l'UNAB souligne que la quasi-totalité des agriculteur·rices en Wallonie cherchent à posséder ces DPB permettant de solliciter individuellement les paiements de la PAC. Les agriculteur·rices wallon·nes se retrouvent par conséquent soumis·es automatiquement aux exigences de la nouvelle conditionnalité sociale. Ainsi, en Wallonie, la champ d'action de la conditionnalité sociale est très étendu.

b) Le secteur horticole wallon concerné par la conditionnalité sociale

Le secteur horticole présente les cas les plus courants de mauvaises conditions de travail entre dérives, abus et cas d'exploitation sur la main-d'œuvre migrante saisonnière (Corrado et al., 2018; EPRS, 2021; Palumbo et al., 2022). Plusieurs chercheur·ses ont mis en lumière la faiblesse de la conditionnalité sociale quant à son champ d'application limité sur le secteur horticole (Willard, 2023; Lyngs, 2024; Meemken et al., 2025). Les études avertissent de l'exclusion potentielle du système de conditionnalité sociale les producteur·rices de fruits et légumes ne demandant pas les aides de la PAC directement à titre individuel mais appartenant à des Organisations de Producteurs (OP) qui bénéficient de fonds d'un Programme Opérationnel⁵² (PO) co-financé par la PAC.

Au niveau européen, la portée limitée de la conditionnalité sociale soulève effectivement des inquiétudes. En 2016, on dénombrait plus de 3 400 OP (dont la moitié active dans le secteur de la production des fruits et légumes) et 81 associations d'OP, dont 568 en Espagne, 304 en Italie, 239 en Pologne et 228 en France. Les producteur·rices de fruits et légumes affilié·es à ces OP peuvent échapper au champ d'application en ne demandant et ne percevant donc pas

⁵² Un programme opérationnel est un programme sectoriel dans le secteur de la production des fruits et des légumes.

directement d'aides de la PAC à titre individuel mais bénéficiant, via leur OP, d'un financement de programmes opérationnels, ce qui est très souvent le cas et notamment en Flandre.

La situation wallonne diffère profondément et fait figure d'exception. En effet, le portail officiel de l'agriculture wallonne n'indique qu'une seule OP reconnue dans le secteur de la production des fruits et des légumes. Celle-ci est tournée sur la production de fraises et de quelques petits fruits : le Groupement des producteurs horticoles de fruits et légumes du Namurois (GPHN-Criée de Wépion). Cependant, aucun programme opérationnel n'a actuellement été déposé par cette OP suivant le rapport annuel de performance du plan stratégique wallon (RAP PS wallon, 2024). Autrement dit, cette OP n'est actuellement pas co-financée par les fonds de la PAC. En pratique, les exploitations horticoles wallonnes perçoivent donc leurs soutiens via les paiements classiques prévus par les deux piliers de la PAC (i.e. paiements directs et aides au développement (rural, bio, etc.)). A ce titre, elles entrent pleinement dans le champ d'application de la conditionnalité sociale. La « faille » identifiée par la littérature pour le secteur horticole européen ne se matérialise donc pas dans le contexte wallon actuel.

Néanmoins, le règlement (UE) 2021/2115 note toutefois que les programmes opérationnels peuvent définir des actions afin de garantir que les travailleur·ses du secteur bénéficient de conditions de travail équitables et sûres. Par ailleurs, la Wallonie a pour volonté d'améliorer les interventions sectorielles dans les fruits et légumes et ainsi faciliter les créations d'OP. Le rapport annuel de performance du plan stratégique wallon lié à l'année 2023 précise que l'objectif fixé est de soutenir une OP (constituée de 15 exploitations) d'ici 2027 en vue d'un PO à terme (RAP PS wallon, 2024).

4.2.4 Une structure de contrôles qui n'est pas uniquement affectée aux contrôles de la conditionnalité sociale

En Wallonie, comme dans le reste de la Belgique, le droit du travail est encadré par le Code du travail belge, composé de diverses lois coordonnées, arrêtés royaux et conventions collectives. Ce cadre réglementaire est mis en œuvre, contrôlé et actualisé par le SPF Emploi, qui veille notamment au respect des règles en matière de durée du travail, sécurité au travail, salaires, protection des travailleur·ses et de lutte contre le travail non déclaré (SPF Emploi, s.d. a). Comme le rapportait notre première partie de résultats à la section Contrôles liés à la conditionnalité sociale, la RW ne prévoit pas d'imposer au SPF Emploi d'effectuer davantage de contrôles ou des contrôles à la demande de l'OPW sur les exploitations agricoles employant de la main-d'œuvre. Autrement dit, les agriculteur·rices ayant recours à de la main-d'œuvre agricole n'auront pas plus de probabilité d'être contrôlé·es après l'introduction de la conditionnalité sociale. Au contraire des contrôles visant le respect des BCAE et ERMG pour lesquels l'OPW a délégué au Département de la Police et des Contrôles (DPC) de la Direction

Générale Opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGARNE), l'exécution des contrôles sur place. Pour les BCAE et ERMG, un taux minimal de contrôles, le mécanisme de sélection des contrôles, etc. est donc fixé par l'OPW et inscrit dans l'arrêté ministériel exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023⁵³. Ainsi, les contrôles liés à la conditionnalité sociale sont dissociés des organismes payeurs et associés à des structures déjà existantes qui ne seront *a priori* pas davantage financées pour ce dossier. Certain·es chercheur·ses soulignent dès lors le risque que la mesure n'apporte aucun changement significatif dans l'amélioration des conditions de travail de la main-d'œuvre agricole car peu de contrôles seront effectués pour déceler les cas de non-conformité (Willard, 2023; Lyngs, 2024).

Cependant, cette faiblesse soulignée dans la littérature ne semble pas représentative pour la Wallonie à court terme. En effet, la Direction générale du Contrôle du bien-être au travail du SPF Emploi mènera une campagne d'inspection ciblée dans les « secteurs verts » en Belgique entre mi-2025 et mi-2027 (SPF Emploi, s.d. c). Cette campagne fait partie des contrôles de vigilance du programme MANCP, initiative présentée précédemment. Un total de 240 inspections est prévu, avec un accent mis entre autres sur la protection des travailleur·ses saisonnier·ères. Les inspections s'appuieront sur une check-list standard pour les inspections de base enrichie de points de contrôle spécifiques, portant notamment sur les mesures de prévention des expositions chimiques, la protection des jeunes et des femmes enceintes, ainsi que les dispositifs d'accueil et d'information destinés à la main-d'œuvre saisonnière ne maîtrisant pas la langue locale. Ce dernier point étant pertinent dès lors qu'il ne figure pas dans les exigences de la conditionnalité sociale et que certain·es scientifiques ont avancé l'isolation linguistique de la main-d'œuvre saisonnière comme un facteur de risque de mauvaises conditions d'emploi (Zadra & Elsen, 2025). La campagne est annoncée publiquement mais les visites elles-mêmes peuvent être inopinées ou annoncées, les inspecteur·rices ayant le droit d'entrer sans avertissement préalable dans les lieux de travail (hors locaux habités) (SPF Emploi, s.d. c). La question est de savoir si ces campagnes de contrôles spécifiques seront renouvelées et même renforcées à long terme, au-delà de 2027, afin d'assurer un suivi effectif et durable du respect de la conditionnalité sociale en Wallonie.

Nous retiendrons la faiblesse de l'architecture actuelle du système de contrôles puisqu'il repose sur les inspections du travail nationales déjà existantes, sans effectifs spécifiquement affectés aux contrôles du respect des normes liées à la conditionnalité sociale. Les inspections renforcées dans les secteurs verts entre 2025 et 2027 en Belgique permettront néanmoins de tirer des

⁵³ Arrêté ministériel exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité (Moniteur belge, [22/02/2024]).

conclusions sur les sanctions liées à la conditionnalité sociale en Wallonie et évaluer son efficacité.

4.2.5 Des sanctions potentiellement non dissuasives

Les possibles disparités étatiques dans les sanctions appliquées ont été soulignées *ex ante* par plusieurs chercheur·ses (Willard, 2023; Lyngs, 2024). Cependant, comme nous l'avons vu, certains États membres prévoient des sanctions sensiblement semblables en termes de pourcentage de réduction sur le montant des aides PAC perçues. Nous estimons probable qu'il en sera de même pour la Wallonie dont la RW, s'attachant au strict minimum en termes d'exigences, ne prévoira certainement pas des sanctions plus élevées que les autres États membres. En outre, il y a un risque que la conditionnalité sociale manque son effet dissuasif si les sanctions sont trop faibles (Willard, (2023; Lyngs, 2024). Il est déjà avancé par les organisations de protection des travailleur·ses que les pourcentages de réduction actés dans les États membres qui ont déjà publié leur grille de sanctions, sont trop faibles pour un effet dissuasif. Pour rappel, les réductions sont comprises dans la fourchette de 1 - 10% (suivant la non-conformité) et jusqu'à seulement 15% (suivant le caractère récurrent d'une même non-conformité en l'espace de trois années) et appliquées sur le montant total des aides perçues (cf. Annexe 7.6 dans le cas de la France).

En pratique, la dissuasion en Wallonie ne sera crédible et donc l'outil effectif que si la Région wallonne (1) adopte des pourcentages au moins équivalents à ceux recommandés par l'EFFAT qui sont proches de la fourchette 5 - 40% de réduction sur le montant total des subsides PAC perçus et (2) précise explicitement que ces pourcentages s'additionnent en fonction du nombre de travailleur·ses impliqué·es dans la non-conformité. À défaut, un barème trop bas ou non progressif pourrait transformer la sanction en simple coût de transaction pour les exploitations les moins vertueuses, sans réel effet correctif.

4.3 Recommandations pour le futur de la conditionnalité sociale au sein de la PAC

La présidente de la CE, Ursula von der Leyen, a récemment annoncé concernant la future programmation de la politique agricole européenne : « *En ce qui concerne l'avenir, la future politique agricole commune [...], sera plus simple et plus ciblée : l'aide sera davantage axée sur les agriculteurs qui participent activement à la production alimentaire, en accordant une attention particulière aux jeunes agriculteurs et aux exploitations situées dans des zones soumises à des contraintes naturelles. L'accent sera mis sur les incitations plutôt que sur les conditions.* » - Ursula von der Leyen (2025). Les incitations plutôt que les conditions seront

privilégiées, autrement dit, la PAC 2028-2034 mettra davantage de poids sur des mesures « carottes » d'incitation que des mesures « bâton » de dissuasion telles que la conditionnalité.

Ainsi nos recommandations reposeront sur deux outils directs. D'une part sur une mesure d'incitation (« carotte ») à inclure au sein de la programmation PAC 2028-2034 en remplacement de la conditionnalité sociale telle qu'élaborée dans la PAC 2023-2027. D'autre part sur une mesure de dissuasion (« bâton ») dans le cas d'un renforcement de l'architecture de la conditionnalité sociale.

a) Incitation : des socio-régimes pour récompenser les bonnes pratiques sociales

Dans l'idée des outils directs, pour aller au-delà de la simple approche purement coercitive de conditionnalité et de sanctions qui en découlent, il serait pertinent d'introduire dans la PAC des incitations financières pour les agriculteur·rices qui emploient de la main-d'œuvre et offrent de bonnes conditions de travail – à l'image de ce qui existe déjà dans le domaine environnemental. La section Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) de l'état de l'art expose les normes environnementales minimales que les producteur·rices sont aujourd'hui tenu·es de respecter pour obtenir les paiements du premier pilier ainsi que certains mécanismes du second pilier de la PAC. Cependant, les agriculteur·rices qui souhaitent dépasser ces exigences peuvent obtenir des aides supplémentaires via les éco-régimes ou les MAEC, deux instruments conçus pour récompenser les pratiques agricoles plus durables ou bénéfiques pour le climat.

De manière analogue et comme l'exprime Willard (2023), des socio-régimes pourraient être imaginés pour encourager et soutenir les exploitations qui vont au-delà du simple respect des normes sociales minimales. Différents exemples concrets de socio-régimes sont imaginables : l'inclusion sociale (e.g. encouragement à l'embauche de jeunes, de personnes migrantes, réfugiées, etc.) ; la mise à disposition de conditions de logement dignes pour la main-d'œuvre migrante saisonnière ; le soutien aux employeur·ses qui dépassent les minima légaux de rémunération ou garantissent un revenu décent pour leurs salarié·es agricoles ; pour la main-d'œuvre régulière, un accès à la formation et à la montée en compétences par le financement des exploitations qui offrent à leurs salarié·es des parcours de formation professionnelle ; etc. Pour les petites exploitations, la mise en place de régimes combinant des critères sociaux et environnementaux (par exemple, pour des fermes engagées dans l'agroécologie, la vente en circuit court et la création d'emplois locaux stables), pourrait mener à un modèle d'aide forfaitaire simplifié pour limiter ainsi la charge administrative.

Enfin, la création d'une certification fonctionnant comme un label officiel reconnu par la PAC pourrait répondre à l'orientation « incitations plutôt que dissuasions », similairement aux socio-

régimes. Concrètement, à l'image de l'agriculture biologique et du label bio, la certification reposerait sur un cahier des charges à l'échelle de l'UE et adapté aux enjeux sociaux. En outre, comme l'agriculture bio, elle serait soutenue par la PAC à travers plusieurs leviers financiers. Les travaux de Mirabella et al. (2025) montrent en effet qu'un label « *worker-friendly* » peut augmenter l'intention d'achat et la disposition à payer des consommateur·rices italien·nes suivant l'activation de normes personnelles et identitaires favorables à leur éthique alimentaire. Au-delà de l'accès au marché, la certification répondrait également aux attentes des exploitant·es. Lors d'entretiens menés dans 16 fermes en Italie en 2022, Macrì & Orsini (2024) exposent qu'une majorité d'agriculteur·rices juge que la visibilité publique des fermes conformes au respect de « bonnes conditions de travail » renforcerait la confiance des travailleur·ses migrant·es et contribuerait à réduire le travail informel. En pratique, l'obtention du label pourrait ouvrir un levier financier de la PAC tel qu'un montant forfaitaire par UTA salariée par exemple ou encore un accompagnement pour les investissements liés au logement des saisonnier·ères. Cette articulation permettrait la reconnaissance publique des exploitations agricoles qui s'engagent volontairement dans une amélioration continue des conditions de travail, tout en inscrivant la certification « bonnes conditions de travail » dans l'architecture incitative de la PAC 2028-2034.

b) Dissuasion : étendre le champ d'application de la conditionnalité sociale et uniformiser les sanctions et contrôles

Dans une logique de dissuasion, il ressort qu'un renforcement du dispositif de la conditionnalité sociale est nécessaire si celui-ci demeure en vigueur dans la programmation PAC 2028-2034.

En premier lieu, son champ d'application devrait être étendu à l'ensemble des secteurs agricoles afin d'éviter les « angles morts » actuels. Actuellement, bien que la Wallonie ne soit pas représentative de cette faiblesse, plusieurs agriculteur·rices de filières pourtant gourmandes en main-d'œuvre saisonnière (fruits, légumes, viticulture, apiculture, etc.) peuvent s'affranchir de la conditionnalité sociale en ne requérant pas les aides de la PAC à titre individuel mais bénéficiant de subsides via un programme opérationnel de l'organisation de producteurs au sein de laquelle ils ou elles sont membres. Les institutions européennes elles-mêmes reconnaissent cette faiblesse du dispositif actuel et recommandent d'y inclure les secteurs aujourd'hui non couverts, notamment en intégrant les organisations de producteurs bénéficiant de programmes opérationnels sectoriels dans le périmètre de la conditionnalité sociale. Une telle mesure permettrait d'uniformiser les exigences sociales sur l'ensemble de la chaîne agricole.

En second lieu, il convient d'uniformiser et renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction afin d'assurer un réel effet dissuasif. Dans le système actuel, chaque État membre définit librement le niveau des pénalités en cas de manquement aux normes sociales, ce qui peut

engendrer une hétérogénéité des sanctions et des contrôles à travers l'UE. Cette flexibilité comporte le risque que certaines autorités optent pour des sanctions minimales afin de ménager leurs agriculteur·rices, compromettant ainsi le potentiel de la conditionnalité sociale. Pour y remédier, il serait pertinent de coordonner et harmoniser les sanctions au niveau européen vers les fourchettes de pourcentage proposées par les organisations de travailleur·ses (telles que l'EFFAT). En pratique, cela pourrait se traduire par l'établissement d'un barème commun de réduction ou de suppression des paiements, modulé en fonction de la gravité de l'infraction. En outre, il serait judicieux d'alourdir exponentiellement les pénalités en cas d'atteintes graves, par exemple lorsque de nombreux·ses travailleur·ses sont affecté·es ou si la violation est répétée/intentionnelle, de manière à ce que l'amende financière excède largement le « gain » tiré du non-respect des règles. Parallèlement, le ciblage des contrôles doit gagner en efficacité. Des contrôles plus systématiques et approfondis devraient être garantis pour les plus grands bénéficiaires des aides, qui emploient le plus de main-d'œuvre. À cet égard, certaines propositions d'organisations syndicales et fédérations, telles que l'EFFAT et la Via Campesina, préconisent d'instaurer une vérification automatique de la conformité avec les exigences de la conditionnalité sociale pour les exploitations agricoles de grande taille (e.g. celles employant >10 travailleur·ses et/ou celles recevant >60.000€ de subsides via la PAC). Une telle mesure permettrait de concentrer les efforts d'inspection sur les acteur·rices les plus à risque tout en épargnant une charge administrative excessive aux petites fermes.

In fine, l'extension du périmètre de la conditionnalité sociale conjuguée à une harmonisation des sanctions et à un ciblage rigoureux des contrôles constituerait un double levier pour rendre la conditionnalité sociale pleinement dissuasive et efficace, garantissant que les fonds publics européens soutiennent des exploitations respectueuses des droits des travailleur·ses agricoles.

4.4 Limites et recommandations

4.4.1 Limites de notre recherche

Malgré l'intérêt de nos résultats, il convient de reconnaître plusieurs limites liées à notre démarche de recherche.

En premier lieu, le périmètre des entretiens menés s'est révélé restreint. Faute de témoignages directs d'agriculteur·rices sur le terrain, notre analyse s'est appuyée essentiellement sur les points de vue de représentants syndicaux et de membres de l'administration. Or, les syndicats, bien qu'influents, ne représentent pas l'ensemble de la profession agricole et tous n'ont pas pu être consultés dans le cadre de ce travail. Ce choix de participants, dû en partie à la nouveauté du sujet et à la réticence de certain·es acteur·rices à aborder une thématique encore émergente, limite l'éventail des perspectives recueillies. L'absence de retours *in situ* de la part des

exploitant·es agricoles eux-mêmes constitue ainsi une importante réserve quant à la portée de nos conclusions dans la mesure où la réalité de terrain n'a pu être directement confrontée à nos analyses.

Ensuite, des limites méthodologiques et théoriques doivent être soulignées. Notre travail repose sur une approche qualitative, privilégiant une compréhension approfondie des mécanismes et perceptions au détriment d'une généralisation statistique des résultats. Si ce parti pris qualitatif nous a permis d'appréhender finement les dynamiques à l'œuvre, il restreint en contrepartie la représentativité et la transposabilité de nos conclusions à d'autres contextes.

De plus, l'analyse réalisée est de nature *ex ante* : elle anticipe les implications potentielles de la conditionnalité sociale en Wallonie avant même sa mise en œuvre effective. Un tel cadre d'analyse prospectif implique que nos résultats demeurent hypothétiques et tributaires des orientations finalement adoptées sur le terrain.

Par ailleurs, le cadre théorique mobilisé, en l'occurrence le modèle du cycle des politiques publiques, comporte ses propres limites. Bien qu'il nous ait servi de grille de lecture structurante, ce modèle séquentiel simplifie la réalité et ne capture pas nécessairement toute la complexité ni les interrelations entremêlées du processus politico-administratif. Autrement dit, l'adoption de ce prisme analytique a pu occulter certaines dynamiques transversales ou contextuelles non prévues par le schéma cyclique classique.

Enfin, notons que lors de nos entretiens avec les acteur·rices de l'administration, l'usage abondant d'un jargon juridique et technique, éloigné de la formation de bioingénieur, a parfois constitué un obstacle à la compréhension parfaite de tous les mécanismes institutionnels au moment où ils étaient évoqués. Malgré nos efforts pour clarifier les termes et concepts, cette technicité du discours a pu limiter la pleine saisie de certaines informations.

4.4.2 Recommandations pour le futur de la recherche

À la lumière de ces limites, notre étude ouvre plusieurs pistes pour des travaux futurs visant à approfondir la thématique de la conditionnalité sociale et ses implications. Il apparaît tout d'abord souhaitable d'élargir le champ des entretiens en incorporant les acteur·rices qui n'ont pas été représenté·es dans notre corpus. Concrètement, de futures recherches gagneraient à inclure directement les agriculteur·rices employeur·ses de main-d'œuvre dans le processus d'entretien, voire les travailleur·ses agricoles eux-mêmes, afin de recueillir un témoignage de première main du terrain aujourd'hui manquant. Par ailleurs, un effort particulier pourrait porter sur les catégories de main-d'œuvre agricole encore peu étudiées par la littérature. En effet, si les travaux existants se sont majoritairement intéressés à la main-d'œuvre saisonnière (souvent migrante) et à ses conditions de travail, on dispose de très peu d'études sur les employé·es agricoles régulier·ères, c'est-à-dire les salarié·es permanents (à temps plein ou à temps partiel)

non familiaux travaillant dans les fermes. À notre connaissance, hormis l'étude de Dumont & Baret (2017), centrée sur la production de légumes pour le marché du frais en RW, aucune recherche n'a encore examiné en détail les conditions d'emploi de ces travailleur·ses permanent·es dans le contexte wallon, que ce soit pour les grandes cultures, l'élevage ou le secteur horticole dans son ensemble. Comblant cette lacune empirique en documentant la situation de ces travailleur·ses agricoles régulier·ères permettrait d'évaluer dans quelle mesure la conditionnalité sociale joue également un rôle sur leurs conditions d'emploi.

En complément, une approche pluridisciplinaire croisant les perspectives agronomiques, juridiques et sociologiques serait pertinente. De telles études dans le contexte wallon apporteraient une compréhension plus globale des enjeux en identifiant les facteurs qui influencent les conditions de travail de la main-d'œuvre agricole salariée comme freins ou leviers d'une transition vers une agriculture socialement durable envers les travailleur·ses du secteur. Par exemple, un volet agronomique permettrait d'examiner comment les systèmes de production et les contraintes techniques propres à chaque filière influencent les conditions de travail (et réciproquement, comment l'exigence de conformité sociale s'y déploie), tandis qu'un éclairage juridique analyserait l'effectivité des mécanismes de protection des travailleur·ses sur le terrain. Simultanément, une analyse sociologique s'intéresserait aux attitudes, perceptions et pratiques des différents acteur·rices du secteur face à ces nouvelles obligations. Ce croisement disciplinaire, idéalement articulé autour d'enquêtes qualitatives de terrain auprès des exploitant·es et de leur main-d'œuvre, aiderait en outre à dégager les facteurs structurels pouvant favoriser ou entraver l'application d'exigences telles que la conditionnalité sociale.

Enfin, il nous semble indispensable de mettre en place des évaluations d'impact rigoureuses de la conditionnalité sociale elle-même, tant au niveau européen qu'au niveau régional. Plutôt que de s'en tenir à l'analyse théorique des principes ou aux seuls indicateurs du travail décent, ces évaluations *ex post* auraient pour objectif de mesurer *in fine* les effets concrets induits par la mesure sur la gestion de la main-d'œuvre au sein des exploitations agricoles et sur les conditions d'emploi des travailleur·ses. En comparant par exemple, sur plusieurs années, le taux de conformité aux normes avant et après l'introduction de la conditionnalité sociale en Wallonie, de telles évaluations d'impact permettraient d'identifier les progrès réalisés, les éventuelles limites persistant sur le terrain et les ajustements politiques à apporter le cas échéant. En effet, dans un cycle de réformes sans fin tel que la PAC, la cinquième étape du cycle politique est essentielle et permet, à juste titre, de relancer un nouveau cycle politique.

5. Conclusion

Face aux conditions de travail souvent précaires dans le secteur agricole, notamment pour la main-d'œuvre saisonnière migrante pourtant indispensable, l'Union européenne a introduit dans la PAC 2023-2027 la *conditionnalité sociale*. Ce mémoire a examiné cette nouvelle exigence à travers le prisme du cycle des politiques publiques et analysé ses implications potentielles pour les agriculteur·rices en Wallonie. La démarche visait, d'une part, à retracer l'élaboration de la conditionnalité sociale au niveau européen en suivant les étapes du cycle politique et, d'autre part, à évaluer ses effets potentiels et sa portée pour le secteur agricole wallon.

Pour ce faire, l'étude s'est appuyée sur une analyse documentaire des textes des institutions décisionnelles européennes ainsi que sur des entretiens semi-structurés menés auprès de l'administration wallonne et de syndicats agricoles en Wallonie. Cette démarche a permis de confronter le cadre institutionnel aux perspectives du terrain.

Les résultats montrent qu'au niveau européen, l'introduction de la conditionnalité sociale à partir du 1^{er} janvier 2025 répond à un enjeu majeur : intégrer le volet social dans la politique agricole commune. Elle constitue une avancée significative en subordonnant désormais l'accès aux subventions au respect de droits sociaux fondamentaux liés à trois directives européennes concernant les conditions de travail ainsi que la santé et la sécurité des travailleur·ses sur le lieu de travail. Une décision devant laquelle plusieurs États membres, dont la Belgique, ont exprimé leur réticence vu l'effet de double sanction et la perception selon laquelle la PAC ne constitue pas, selon eux, le cadre juridique approprié pour assurer le respect de la législation sociale. Toutefois, cette mesure ne représente qu'une première étape et son impact effectif dépendra étroitement de sa mise en œuvre par les États membres, en particulier des mécanismes de contrôle et de sanction. L'UE en laisse l'application concrète aux autorités nationales, ce qui pourrait en limiter la portée en l'absence de contrôles supplémentaires et ciblés ou de sanctions suffisamment dissuasives.

Dans le contexte wallon et au moment de notre recherche, les modalités de mise en œuvre de la conditionnalité sociale sont toujours en cours d'élaboration et par conséquent en retard vis-à-vis de l'agenda européen. En effet, la mesure entrera rétroactivement en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2025 lors de la publication de l'arrêté wallon la concernant. Notre analyse a néanmoins permis de souligner *ex ante* que pratiquement tous·tes les exploitant·es agricoles, bénéficiaires des aides de la PAC, seront concerné·es par la conditionnalité sociale. Contrairement à plusieurs régions horticoles d'Europe où son champ d'application est restreint avec l'existence de programmes sectoriels (financés par la PAC) subventionnant des

organisations de producteurs, cette mesure s'appliquera de manière généralisée à l'ensemble du secteur horticole wallon. Ce dernier ne dispose jusqu'à aujourd'hui d'aucun programme opérationnel sur son territoire.

Cependant, des réserves subsistent quant à l'efficacité de la conditionnalité sociale. Le fait qu'aucun contrôle spécifique supplémentaire ne soit potentiellement prévu à long terme laisse présager une détection limitée des infractions, celle-ci reposant sur les dispositifs existants de l'inspection sociale liés au SPF Emploi. De plus, le caractère potentiellement peu dissuasif des sanctions financières suscite des doutes quant à la capacité de la mesure à faire évoluer les pratiques sur le terrain. Malgré ces limites, la conditionnalité sociale est perçue par les personnes interrogées comme une avancée positive et nécessaire, susceptible d'amorcer une amélioration des conditions d'emploi de la main-d'œuvre salariée dans le secteur agricole wallon. Les entretiens ont néanmoins souligné la complexité administrative et le manque de clarté réglementaire de la PAC que cette nouvelle mesure alourdit davantage. En Belgique, ce sentiment est encore renforcé en raison de la coexistence de deux plans stratégiques, l'un pour la Région wallonne et l'autre pour la Région flamande.

Notre discussion recommande pour la prochaine réforme, la programmation PAC 2028-2034, de modifier l'outil de la conditionnalité sociale en le remplaçant par des « socio-régimes » incitatifs – à l'instar des éco-régimes – ou de le compléter par une harmonisation (1) du champ d'application aux programmes sectoriels (i.e. programmes opérationnels des organisations de producteurs, etc.) et (2) des mécanismes de contrôle et des barèmes de sanctions pour accroître l'effet dissuasif de la mesure.

En ce qui concerne la recherche, notre approche *ex ante* (anticipant les effets de la conditionnalité sociale avant sa mise en œuvre) rend certaines conclusions hypothétiques et dépendantes des choix futurs des autorités wallonnes, notamment en ce qui concerne les barèmes de sanctions. En outre, les travaux futurs devraient considérer directement les agriculteur·rices employeur·ses et les travailleur·ses agricoles ainsi que documenter les conditions d'emploi des catégories de main-d'œuvre encore peu étudiées telles que les salarié·es régulier·es (i.e. permanent·es). Pour dépasser le caractère *ex ante* de cette étude et relancer un nouveau cycle politique de la conditionnalité sociale, il conviendra de mener des évaluations après la mise en œuvre de la mesure afin d'en évaluer concrètement les impacts et modifier son mécanisme en conséquence le cas échéant. Il convient néanmoins de souligner que l'évaluation d'impact prévue à l'échelle européenne pour 2027 interviendra très tardivement, probablement trop tardivement au regard du calendrier des négociations et de la finalisation de la programmation de la PAC 2028-2034.

6. Bibliographie

- Allen, P., Van Dusen, D., Lundy, J., & Gliessman, S. (1991). Integrating social, environmental, and economic issues in sustainable agriculture. *American Journal of Alternative Agriculture*, 6(1), 34–39. <https://doi.org/10.1017/S0889189300003787>
- Amo-Agyei, S. (with International Labour Organisation). (2020). *The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals*. International Labour Organisation (ILO).
- Arcury, T. A., O'Hara, H., Grzywacz, J. G., Isom, S., Chen, H., & Quandt, S. A. (2012). Work Safety Climate, Musculoskeletal Discomfort, Working While Injured, and Depression Among Migrant Farmworkers in North Carolina. *American Journal of Public Health*, 102(S2), S272–S278. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300597>
- Arcury, T., & Quandt, S. (1998). Chronic agricultural chemical exposure among migrant and seasonal farmworkers. *Society & Natural Resources*, 11(8), 829–843. <https://doi.org/10.1080/08941929809381121>
- Beckman, J., Dyck, J., & Heerman, K. (2017). *The Global Landscape of Agricultural Trade, 1995-2014*. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.265270>
- Beyers, J., De Bruycker, I., & Baller, I. (2015). The alignment of parties and interest groups in EU legislative politics. A tale of two different worlds? *Journal of European Public Policy*, 22(4), 534–551. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008551>
- Bochtis, D., Benos, L., Lampridi, M., Marinoudi, V., Pearson, S., & Sørensen, C. G. (2020). Agricultural Workforce Crisis in Light of the COVID-19 Pandemic. *Sustainability*, 12(19), 8212. <https://doi.org/10.3390/su12198212>
- Canfora, I., & Leccese, V. S. (2024). Social Sustainability as the Milestone for a Sustainable Food System: The Essential Role of People Working in Agriculture. *European Journal of Risk Regulation*, 15(2), 253–264. <https://doi.org/10.1017/err.2024.27>
- Capano, G., & Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. In P. Harris, A. Bitonti, C. S. Fleisher, & A. Skorkjær Binderkrantz (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1–7). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1
- Carlisle, L., Montenegro De Wit, M., DeLonge, M. S., Iles, A., Calo, A., Getz, C., Ory, J., Munden-Dixon, K., Galt, R., Melone, B., Knox, R., & Press, D. (2019). Transitioning to Sustainable Agriculture Requires Growing and Sustaining an Ecologically Skilled Workforce. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 3, 96. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2019.00096>
- Charmes, J. (2012). The Informal Economy Worldwide: Trends and Characteristics. *Margin: The Journal of Applied Economic Research*, 6(2), 103–132. <https://doi.org/10.1177/097380101200600202>
- Christiaens, C.. Le rôle du genre dans la gouvernance des fermes : Contexte des grandes cultures wallonnes. Faculté des bioingénieurs, Université catholique de Louvain, 2024. Prom. : Van den Broeck, Goedele. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:46464>
- Christiaensen, L., Rutledge, Z., & Taylor, J. E. (2021). Viewpoint: The future of work in agri-food. *Food Policy*, 99, 101963. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.101963>

- Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 297–298. <https://doi.org/10.1080/17439760.2016.1262613>
- Commission européenne. (s.d. a). Groupes de dialogue civil. Politique agricole commune. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/committees-and-expert-groups/civil-dialogue-groups_fr
- Commission européenne. (s.d.). Agriculture et développement rural. https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development_fr
- Conseil de l'Union européenne. (s.d.). Procédure législative ordinaire. Union européenne. <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> et Parlement européen. (s.d.). *Procédure législative ordinaire*. <https://www.europarl.europa.eu/olp/fr/ordinary-legislative-procedure/overview>
- Corcione, E. (2022). Disconnecting agricultural workers' exploitation from migration policies: A trend towards a business and human rights approach in the European Union. *European Law Open*, 1(3), 699–710. <https://doi.org/10.1017/elo.2022.37>
- Corrado, A., Caruso, F. S., Lo Cascio, M., Nori, M., Palumbo, L., & Triandafyllidou, A. (2018). *Is Italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration—and, if so, why?*
- Corrado, A., & Palumbo, L. (2022). Essential Farmworkers and the Pandemic Crisis: Migrant Labour Conditions, and Legal and Political Responses in Italy and Spain. In A. Triandafyllidou (Ed.), *Migration and Pandemics* (pp. 145–166). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81210-2_8
- Costa, C., García-Lestón, J., Costa, S., Coelho, P., Silva, S., Pingarilho, M., Valdiglesias, V., Mattei, F., Dall'Armi, V., Bonassi, S., Laffon, B., Snawder, J., & Teixeira, J. P. (2014). Is organic farming safer to farmers' health? A comparison between organic and traditional farming. *Toxicology Letters*, 230(2), 166–176. <https://doi.org/10.1016/j.toxlet.2014.02.011>
- Davidova, S., Hostiou, N., Alebaki, M., Bailey, A., Bakucs, Z., Duval, J., Gouta, P., Henderson, S., Jacquot, A., Jeanneaux, P., Jendrzewski, B., Kilcline, K., Konstantidelli, V., Kostov, P., Latruffe, L., Schaller, L., Van Ruymbeke, K., Védrine, L., Veslot, J., ... Walder, P. (2022). What Does Ecological Farming Mean for Farm Labour? *EuroChoices*, 21(3), 21–26. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12366>
- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314–321. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- Dockès, A.-C., Chauvat, S., Correa, P., Turlot, A., & Nettle, R. (2019). Advice and advisory roles about work on farms. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 39(1), 2. <https://doi.org/10.1007/s13593-018-0547-x>
- Doomernik, J., Garcés-Mascareñas, B., & Güell, B. (2023). Seasonal Workers in Agriculture: The Cases of Spain and The Netherlands in Times of Covid-19. In C. Finotelli & I. Ponzio (Eds.), *Migration Control Logics and Strategies in Europe* (pp. 209–226). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_11
- Dumont, A. M., & Baret, P. V. (2017). Why working conditions are a key issue of sustainability in agriculture? A comparison between agroecological, organic and conventional vegetable systems. *Journal of Rural Studies*, 56, 53–64. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.07.007>
- EFFAT (2021) - European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions. *Open Letter: The new CAP needs Social Conditionality*. (2021, March 9). <https://effat.org/in-the-spotlight/press-release-open-letter-the-new-cap-needs-social-conditionality/>

- El Khayat, M., Halwani, D. A., Hneiny, L., Alameddine, I., Haidar, M. A., & Habib, R. R. (2022). Impacts of Climate Change and Heat Stress on Farmworkers' Health: A Scoping Review. *Frontiers in Public Health*, *10*, 782811. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.782811>
- EPRS. (2021). Migrant seasonal workers in the European agricultural sector. *European Parliamentary Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689347/EPRS_BRI\(2021\)689347_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689347/EPRS_BRI(2021)689347_EN.pdf)
- Euractiv (2023). Is social conditionality the answer for agri workers? *EURACTIV* <https://events.euractiv.com/event/info/cap-reform-is-social-conditionality-the-answer-for-agri-workers>
- European Commission. (2023). *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States Facts and figures*. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>
- Eurostat (2025). *Agriculture, fisheries and forestry*. Performances du secteur agricole. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector
- ETUC. (2020). *Covid-19 Watch. ETUC briefing note seasonal workers*. https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-05/Covid-19%20Briefing%20Seasonal%20Workers%20Final_updated%2029%20May%202020.pdf
- Fabry, A., Schuster, M., & Maertens, M. (2024). Decent and equal work in agri-food systems: Evidence from Peru. *Applied Economic Perspectives and Policy*, *46*(2), 803–830. <https://doi.org/10.1002/aep.13415>
- FAO. (2018). *World programme for the census of agriculture 2020*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://www.fao.org/3/ca1963en/ca1963en.pdf>
- FAO. (2024). *The State of Food and Agriculture 2024*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cd2616en>
- Finley, L., Chappell, M. J., Thiers, P., & Moore, J. R. (2018). Does organic farming present greater opportunities for employment and community development than conventional farming? A survey-based investigation in California and Washington. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, *42*(5), 552–572. <https://doi.org/10.1080/21683565.2017.1394416>
- Forastieri, V. (2000). The ILO Programme on Safety and Health in Agriculture: The challenge for the new century, *Labour Education*, nos 118/119, Organisation internationale du Travail, p. 24-27.
- Fuhrmann, S., Winkler, M. S., Staudacher, P., Weiss, F. T., Stamm, C., Eggen, R. I., Lindh, C. H., Menezes-Filho, J. A., Baker, J. M., Ramírez-Muñoz, F., Gutiérrez-Vargas, R., & Mora, A. M. (2019). Exposure to Pesticides and Health Effects on Farm Owners and Workers From Conventional and Organic Agricultural Farms in Costa Rica: Protocol for a Cross-Sectional Study. *JMIR Research Protocols*, *8*(1), e10914. <https://doi.org/10.2196/10914>
- Gardner, B. L. (1992). Changing Economic Perspectives on the Farm Problem. *Journal of Economic Literature*, *30*(1), 62–101. JSTOR.
- Garrone, M., Emmers, D., Olper, A., & Swinnen, J. (2019). Jobs and agricultural policy: Impact of the common agricultural policy on EU agricultural employment. *Food Policy*, *87*, 101744. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101744>

- Gerbeau, Y. M., Rojas-Marcos, J. C., & Ramirez, C. R. (2024). [2024] *Essential but Invisible and Exploited: A literature review of migrant workers' experiences in European agriculture*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19675.17442>
- Giuliani, A., & Baron, H. (2023). The CAP (Common Agricultural Policy): A Short History of Crises and Major Transformations of European Agriculture. *Forum for Social Economics*, 54(1), 68–94. <https://doi.org/10.1080/07360932.2023.2259618>
- Gorsky, M., & Mold, A. (2020). Documentary Analysis. In C. Pope & N. Mays (Eds.), *Qualitative Research in Health Care* (1st ed., pp. 83–96). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781119410867.ch7>
- Guyomard, H., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., Delaby, L., Huyghe, C., Peyraud, J.-L., Reboud, X., & Sirami, C. (2023). How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener. *Ambio*, 52(8), 1327–1338. <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01861-0>
- Hansen, E., & Donohoe, M. (2003). Health Issues of Migrant and Seasonal Farmworkers. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 14(2), 153–164. <https://doi.org/10.1353/hpu.2010.0790>
- Hargreaves, S., Rustage, K., Nellums, L. B., McAlpine, A., Pocock, N., Devakumar, D., Aldridge, R. W., Abubakar, I., Kristensen, K. L., Himmels, J. W., Friedland, J. S., & Zimmerman, C. (2019). Occupational health outcomes among international migrant workers: A systematic review and meta-analysis. *The Lancet Global Health*, 7(7), e872–e882. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(19\)30204-9](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(19)30204-9)
- Hiott, A. E., Grzywacz, J. G., Davis, S. W., Quandt, S. A., & Arcury, T. A. (2008). Migrant Farmworker Stress: Mental Health Implications. *The Journal of Rural Health*, 24(1), 32–39. <https://doi.org/10.1111/j.1748-0361.2008.00134.x>
- Hochart, R. (2011). *La future PAC après 2013*. JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_02_PAC.pdf
- Horval (2022). Cri d'alarme: exploitation de travailleurs saisonniers. <https://www.horval.be/fr/secteurs/travaux-techniques-agricoles-et-horticoles/actualites/cridalarme-exploitation-de-travailleurs-saisonniers>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Hunt, J. (2014). Making the CAP Fit: Responding to the Exploitation of Migrant Agricultural Workers in the EU. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30(Issue 2), 131–152. <https://doi.org/10.54648/IJCL2014009>
- OIT (s.d.). What is Decent Work? <https://www.ilo.org/topics/decent-work>
- Jann, W., & Wegrich, K. (Eds.). (2007). Theories of the Policy Cycle. In *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC/Taylor & Francis. /frank_fischer_gerald_j._miller_mara_s._sidney_bookfi.pdf#page=70
- Kalantaryan, S., Mazza, J., & Scipioni, M. (with Europäische Kommission). (2020). *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/686549>
- Kearney, G. D., Xu, X., Balanay, J. A. G., & Becker, A. J. (2014). Sun Safety Among Farmers and Farmworkers: A Review. *Journal of Agromedicine*, 19(1), 53–65. <https://doi.org/10.1080/1059924X.2013.855691>

- Kleinheksel, A. J., Rockich-Winston, N., Tawfik, H., & Wyatt, T. R. (2020). Demystifying Content Analysis. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 84(1), 7113. <https://doi.org/10.5688/ajpe7113>
- Laurent, C., & Nguyen, G. (2022). Innovation in Labour Organisation and Social Conditionality: Implications for Farm Advisory Services. *EuroChoices*, 21(1), 56–62. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12350>
- Lim, W. M. (2025). What Is Qualitative Research? An Overview and Guidelines. *Australasian Marketing Journal*, 33(2), 199–229. <https://doi.org/10.1177/14413582241264619>
- Lyngs, T. B. (2024). Social conditionality: An adequate legal response to challenges faced by agricultural workers in the EU, or an example of redwashing within the Common Agricultural Policy? *European Labour Law Journal*, 15(4), 773–785. <https://doi.org/10.1177/20319525241242794>
- Macri, M. C., & Orsini, S. (2024). Policy Instruments to Improve Foreign Workforce’s Position and Social Sustainability of the Agriculture in Italy. *Sustainability*, 16(12), 4998. <https://doi.org/10.3390/su16124998>
- Martin, P. L. (2016). *Migrant workers in commercial agriculture* (1st ed). ILO. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_538710.pdf
- Maynard & Green (2006). *Organic works: Providing more jobs through organic farming and local food supply*. Soil Association.
- Meemken, E., Aremu, O., Fabry, A., Heepen, C., Illien, P., Kammer, M., & Laitha, A. (2025). Policy for Decent Work in Agriculture. *Agricultural Economics*, e70009. <https://doi.org/10.1111/agec.70009>
- Mennig, P. (2024). A never-ending story of reforms: On the wicked nature of the Common Agricultural Policy. *Npj Sustainable Agriculture*, 2(1), 20. <https://doi.org/10.1038/s44264-024-00027-z>
- Mirabella, C., Borsellino, V., Galati, A., Schimmenti, E., & Caracciolo, F. (2025). Value-Belief and Value-Identity Norms in Ethical Food Consumption: Investigating the Influence of Worker-Friendly Labels in Italy. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 32(2), 2582–2597. <https://doi.org/10.1002/csr.3081>
- Mucci, N., Traversini, V., Giorgi, G., Tommasi, E., De Sio, S., & Arcangeli, G. (2019). Migrant Workers and Psychological Health: A Systematic Review. *Sustainability*, 12(1), 120. <https://doi.org/10.3390/su12010120>
- Nguyen, T.-H.-Y., Bertin, M., Bodin, J., Fouquet, N., Bonvallot, N., & Roquelaure, Y. (2018). Multiple Exposures and Coexposures to Occupational Hazards Among Agricultural Workers: A Systematic Review of Observational Studies. *Safety and Health at Work*, 9(3), 239–248. <https://doi.org/10.1016/j.shaw.2018.04.002>
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Palumbo, L., & Corrado, A. (2020). Are agri-food workers only exploited in southern Europe?: Case studies on migrant labour in Germany, The Netherlands, and Sweden. *Open Society Foundations*.

- Palumbo, L., Corrado, A., & Triandafyllidou, A. (2022). Migrant labour in the agri-food system in Europe: Unpacking the social and legal factors of exploitation. *European Journal of Migration and Law*, 24(2), 179-192.
- Parajuli, S. P., Biggs, T., Galvez, N. L., Quintana, P., Ciborowski, H., De Sales, F., Zavala Perez, M. A., Jones, C., Thompson, C., Hurtado-Gonzalez, S., Madonia, S., & Shen, S. S. P. (2025). Heat-related rest-break recommendations for farmworkers in California based on wet-bulb globe temperature. *Communications Earth & Environment*, 6(1), 359. <https://doi.org/10.1038/s43247-025-02327-9>
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed., 2015). Thousand Oaks, CA Sage.
- Perkins, S. E. (2015). A review on the scientific understanding of heatwaves—Their measurement, driving mechanisms, and changes at the global scale. *Atmospheric Research*, 164–165, 242–267. <https://doi.org/10.1016/j.atmosres.2015.05.014>
- RAP PS wallon. (2024). [Raport]. https://agriculture.wallonie.be/files/accueil/Politique/Plan%20strat%C3%A9gique%20PAC/RAP_RW_2023_v15f%C3%A9v2024_sfc2021.pdf
- Ronit, K., & Porter, T. (2016). *Harold D. Lasswell*, (M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla, Eds.; Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.23>
- Rudner, N., Elon, L., Xiuhtecutli, N., Ruiz, E., & Chicas, R. (2025). Heat Exposure, Rest Breaks, Dehydration, and Heat-Related Illness Among Agricultural Workers in Florida Summer Heat. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 36(2), 590–604. <https://doi.org/10.1353/hpu.2025.a959115>
- Ruhs, M. (2013). *The price of rights: Regulating international labor migration*. Princeton university press.
- Rye, J. F., & Andrzejewska, J. (2010). The structural disempowerment of Eastern European migrant farm workers in Norwegian agriculture. *Journal of Rural Studies*, 26(1), 41–51. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.06.003>
- Rye, J. F., & O'Reilly, K. (2020). *International Labour Migration to Europe's Rural Regions* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003022367>
- Sajir, Z., Molinero-Gerbeau, Y., & Avallone, G. (2022). “Todo cambia, todo sigue igual”. La gobernanza de la mano de obra migrante en la agricultura española e italiana en el primer año de la pandemia de COVID-19. *Estudios Geográficos*, 83(293), e114. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2022120.120>
- Schneider, F., Morkunas, M., & Quendler, E. (2023). An estimation of the informal economy in the agricultural sector in the EU-15 from 1996 to 2019. *Agribusiness*, 39(2), 406–447. <https://doi.org/10.1002/agr.21774>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781529682571>
- Silva Pinto, B. G., Marques Soares, T. K., Azevedo Linhares, M., & Castilhos Ghisi, N. (2020). Occupational exposure to pesticides: Genetic danger to farmworkers and manufacturing workers – A meta-analytical review. *Science of The Total Environment*, 748, 141382. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141382>

- Siöland, L., Hassan, E., Geraci, M., Gasperini, M., Viñuales, C., Markowska, A., & Aouati, O. (with Europäische Kommission). (2023). *Report on mobile seasonal workers and intra-EU labour mobility*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/093005>
- Soldi, R., & Cavallini, S. (with Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss). (2023). *Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agriculture and food sectors in EU member states after COVID-19: Final report*. European Economic and Social Committee. <https://doi.org/10.2864/274346>
- Sothe, F., & Brunori, G. (Eds.). (2025). *European Agricultural Policy: History and Analysis*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-83313-7>
- Sothe, F., & Rolandi, S. (2025). The CAP 2023–2027. In Sothe, F., & Brunori, G. (2025). *European Agricultural Policy* (pp. 237–269). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-83313-7_12
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. (s.d. a). Présentation. <https://emploi.belgique.be/fr/propos-du-spf/presentation>
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. (s.d. b). Infractions. <https://emploi.belgique.be/fr/propos-du-spf/infractions>
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. (s.d. c). Campagne de l’Inspection du travail dans les secteurs verts (2025–2027). <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/campagne-de-linspection-du-travail-dans-les-secteurs-verts-2025-2027>
- SPW (2023). *Organisme Payeur de Wallonie et coordination*. Agriculture En Wallonie.
- SPW (2024). *Paiements directs en faveur des agriculteurs*. Etat De L’Agriculture Wallonie. https://etat-agriculture.wallonie.be/contents/indicator sheets/EAW-A_I_b_2.html#:~:text=La%20Wallonie%20alloue%2019%2C5,paiements%20directs%20%3%A0%20ces%20aides.
- SPW (2025). *Conditionnalité sociale*. Agriculture En Wallonie.
- Trouvé, A., & Bazin, G. (2018). La politique agricole commune: Un compromis européen en crise. In G. Chouquer & M.-C. Maurel (Eds.), *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe* (pp. 97–112). Presses universitaires de Franche-Comté. <https://doi.org/10.4000/books.pufc.5678>
- Urrego-Parra, H. N., Rodriguez-Guerrero, L. A., Pastells-Peiró, R., Mateos-García, J. T., Gea-Sanchez, M., Escrig-Piñol, A., & Briones-Vozmediano, E. (2022). The Health of Migrant Agricultural Workers in Europe: A Scoping Review. *Journal of Immigrant and Minority Health, 24*(6), 1580–1589. <https://doi.org/10.1007/s10903-022-01330-y>
- Vaismoradi, M., Turunen, H., & Bondas, T. (2013). Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing & Health Sciences, 15*(3), 398–405. <https://doi.org/10.1111/nhs.12048>
- van Tongeren, F. (2008). *Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis* (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers 7; OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, Vol. 7). <https://doi.org/10.1787/243786286663>
- Venkatesh, V., Esnard, T., Bogoeski, V., & Ferrando, T. (2023). Migrant farmworkers: Resisting and organising before, during and after COVID-19. *Journal of Agrarian Change, 23*(3), 568–578. <https://doi.org/10.1111/joac.12546>
- Willard, M. (2023). *CAP Social Conditionality: a game changer for farm workers?* Agricultural and Rural Convention. <https://www.arc2020.eu/cap-social-conditionality/>

- Williams, C., & Horodnic, A. (2018). *Tackling undeclared work in the agricultural sector: A learning resource*. European Platform Undeclared Work. <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-09/%27Tackling%20undeclared%20work%20in%20the%20agricultural%20sector%27%20report.pdf>
- Zadra, F., & Elsen, S. (2025). Reinforcing protective structures against labor exploitation of seasonal workers. Social innovation research in South Tyrol. *Journal of Rural Studies*, 116, 103597. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2025.103597>

7. Annexes

7.1 Guide d'entretien « administration »

Thématiques	Indicateurs	Questions
1. Description interlocuteur	Identité Profession	1) Pouvez-vous vous présenter brièvement ? 2) En quoi consiste votre travail de tous les jours ? 3) Depuis quand travaillez-vous sur les dossiers de la PAC et plus particulièrement sur la conditionnalité sociale ?
2. <i>Policy cycle</i>	Mise à l'agenda	4) Pourquoi la conditionnalité sociale a-t-elle été introduite dans la PAC ? Quels objectifs poursuit-elle ? 5) Quels acteurs sont à l'initiative de celle-ci ? 6) La Wallonie a-t-elle influencé cette mise à l'agenda, (dans le sens a-t-elle joué un rôle car une telle mesure est attendue à avoir de l'impact en Wallonie ?)
	Formulation	7) Quels sont les acteurs qui ont participé à sa définition en Wallonie ou qui ont du moins été consultés ? 8) Comment cette nouvelle mesure a-t-elle été formulée en Wallonie, quelles sont les conditions à respecter ? Ces exigences se confondent-elles avec les directives de l'Union européenne (cf. annexe 4 du règlement des plans stratégiques) ou sont-elles plus contraignantes ? Est-ce que des arbitrages ont ainsi dû être réalisés pour adapter la conditionnalité sociale et ses impératifs européens à certaines spécificités de l'agriculture wallonne ? 9) Des résistances ou inquiétudes ont-elles émergé de la part des agriculteur·rices ou d'autres parties prenantes lors de cette phase ? Tensions quelconques.
	Décision	10) Comment la formulation de cette nouvelle mesure est-elle accueillie (a-t-elle été accueillie par les députés) ? Y-a-t-il eu un débat parlementaire ? (Le vote a-t-il été marqué par des oppositions particulières ?) 11) Certaines personnes ont-elles joué un rôle/influencé sur les débats autour de cette mesure ? Médias, ONG, syndicats, députés, experts, collectifs ?

2. <i>Policy cycle</i>	Mise en œuvre	<p>12) Quels sont tous les acteurs impliqués par la conditionnalité sociale en Wallonie et quels rôles jouent-ils au regard de cette nouvelle exigence ?</p> <p>13) Comment se déroule la communication autour de la mise en œuvre de cette nouvelle mesure auprès des agriculteur·rices ?</p> <p>14) Quelles pourraient être les principales difficultés rencontrées par les exploitant·es et l'administration wallonne pour l'application de ces exigences sur le terrain ?</p> <p>15) Comment le contrôle de l'application de la conditionnalité sociale sera-t-il effectué sur terrain ? Comment allez-vous garantir une cohérence entre les contrôles PAC classiques (système de conditionnalité déjà en place) et cette nouvelle dimension sociale ?</p> <p>16) Quelles sanctions sont prévues en cas de non-respect ? Réductions, suppressions, etc.</p> <p>17) Des moyens (aides juridiques, financières, humaines) sont-ils mobilisés pour accompagner les exploitant·es au respect de cette mesure ?</p>
	Évaluation	<p>18) Une évaluation des impacts de la conditionnalité sociale en Wallonie est-elle prévue à terme ? Quels sont les indicateurs permettant le suivi des impacts/de l'efficacité de cette mesure ?</p> <p>19) Y a-t-il dès à présent des réflexions émergentes en vue d'améliorer le dispositif ?</p>
3. Informations supplémentaires		<p>20) Quelle est votre perception générale de la conditionnalité sociale ? Effet ou symbolique ? Étant donné les secteurs concernés... Travail informel en Wallonie ?</p> <p>21) Auriez-vous quelque chose à ajouter ?</p>

7.2 Guide d'entretien « syndicats »

1. Présentation

Pouvez-vous vous présenter brièvement ? En quoi consiste votre travail de tous les jours ?

Pouvez-vous présenter en quelques mots votre organisation syndicale ?

- Mission principale ?
- Depuis quand existe-t-elle ?
- Combien de membres représente-t-elle actuellement en Wallonie ?
- Quel type d'agriculture vos membres pratiquent-ils majoritairement ?

2. Introduction conditionnalité sociale

Existe-t-il un quelconque accompagnement des agriculteur·rices affiliés au syndicat dans la gestion de leur main-d'œuvre ?

- Service de conseil juridique, administratif ou RH ?
- Formations ou outils à la gestion de main-d'œuvre ?

Êtes-vous familiarisé avec la conditionnalité sociale introduite dans le cadre de la nouvelle PAC ?

- Depuis quand en avez-vous connaissance (ou le syndicat) ?
- Comment avez-vous été informés de cette mesure ?
- Quels sont tous les acteur·rices impliqué·es par la conditionnalité sociale en Wallonie et quels rôles jouent ces personnes au regard de cette nouvelle exigence ?
- Avez-vous participé aux débats de modalités de mise en œuvre wallonne ?

Communication au niveau des agriculteur·rices, le syndicat prévoit-il quelque chose pour les mettre au courant ?

Implications de la mesure pour la Wallonie, spécificités de l'agriculture wallonne.

Quelles pourraient être les principales difficultés rencontrées par les exploitant·es et l'administration wallonne pour l'application de ces exigences sur le terrain ?

Quelles sont les conditions d'emploi de la main-d'œuvre agricole (saisonniers) en Wallonie ?

3. Gestion main d'œuvre

Cette nouvelle mesure va-t-elle réellement modifier les pratiques de gestion de la main-d'œuvre dans les exploitations ?

- Si oui, comment ? Quels aspects concrets de la gestion de la main d'œuvre seront influencés et davantage considérés à présent par les agriculteur·rices employant des ouvrier·ères agricoles ? (formations des ouvrier·ères, heures de travail, etc.)
- Incitation de certain·es agriculteur·rices à : Formaliser davantage l'emploi ? Réduire leur recours à la main-d'œuvre extérieure ? Se tourner vers d'autres types de travailleur·ses (volontariat, stagiaires, etc.) ?

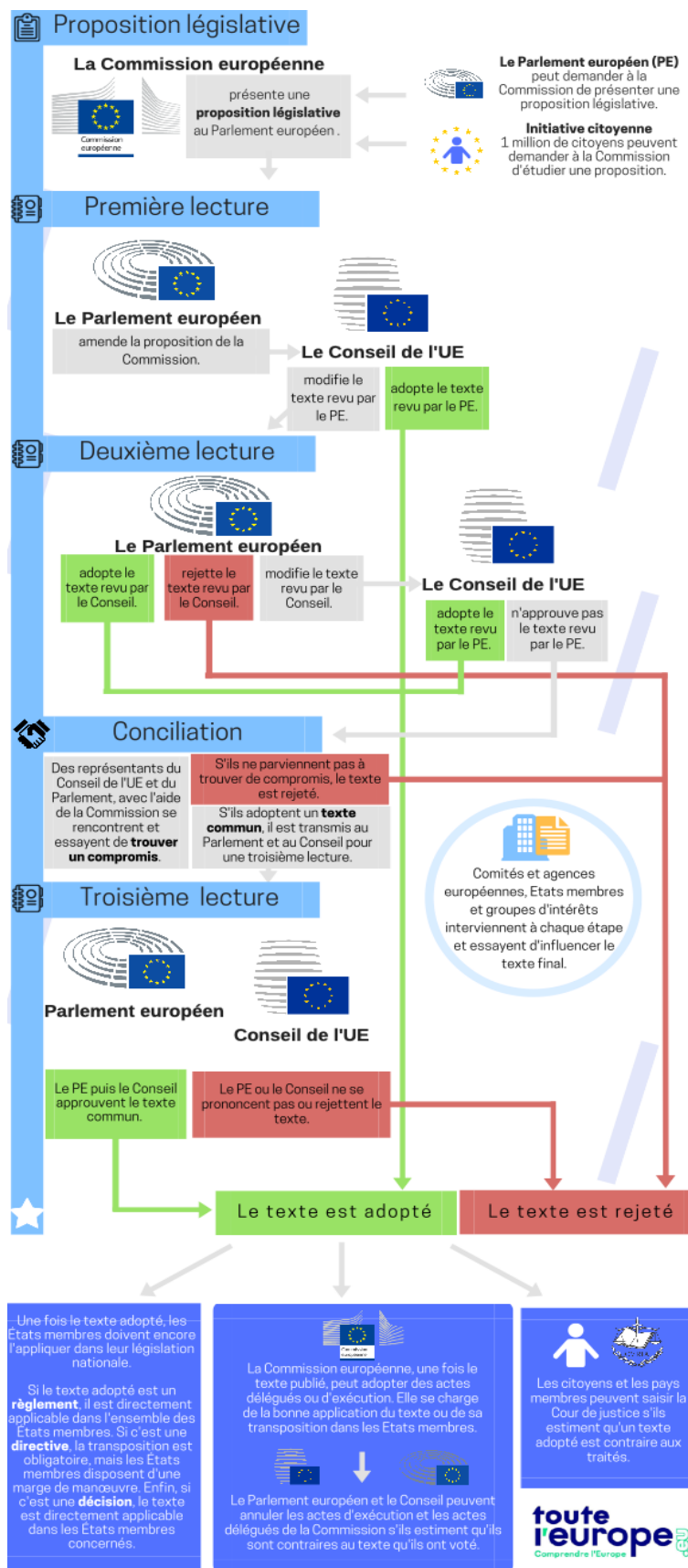
Quelles exploitations agricoles wallonnes seront les plus concernées ou impactées par cette conditionnalité ?

4. Législation

Pertinence de lier aides PAC (i.e. revenus) et respect de la législation sociale ? Cf. secteur agricole concerné par un effet double sanction (amende administrative/pénale + réduction des aides PAC).

Quelque chose à ajouter ? Avis ? Conseil quelconque ?

7.3 PLO au sein des institutions européennes⁵⁴



⁵⁴ Toute l'Europe. (2025, April 8). Le processus de décision de l'Union européenne.

Accès : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-processus-de-decision-de-l-union-europeenne/>

7.4 Article 14 du Règlement (UE) 2021/2115⁵⁵ :

Article 14

Principe et champ d'application

1. Les États membres indiquent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC que, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025, les agriculteurs et les autres bénéficiaires recevant des paiements directs au titre du chapitre II ou des paiements annuels prévus aux articles 70, 71 et 72 sont passibles d'une sanction administrative s'ils ne satisfont pas aux exigences relatives aux conditions de travail et d'emploi applicables ou aux obligations de l'employeur découlant des actes juridiques visés à l'annexe IV.
2. Lorsqu'ils intègrent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC un régime de sanctions administratives tel qu'il est prévu au paragraphe 1, les États membres consultent, conformément à leurs dispositions institutionnelles, les partenaires sociaux nationaux concernés qui représentent les employeurs et les travailleurs du secteur agricole, et respectent pleinement leur autonomie, ainsi que leur droit de négocier et de conclure des conventions collectives. Ce régime de sanctions administratives n'affecte pas les droits et obligations des partenaires sociaux lorsqu'ils sont, conformément aux cadres juridiques et de négociation collective nationaux, responsables de la mise en œuvre ou de l'application des actes juridiques visés à l'annexe IV.
3. Le plan stratégique relevant de la PAC comprend des règles relatives à un régime effectif et proportionné de sanctions administratives. Ces règles respectent les exigences pertinentes fixées au titre IV, chapitre V, du règlement (UE) 2021/2116.
4. Les actes juridiques visés à l'annexe IV contenant les dispositions devant relever du régime de sanctions administratives visé au paragraphe 1 s'appliquent dans la version applicable et telle qu'elle est mise en œuvre par les États membres.

⁵⁵ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, JO L 435 du 6.12.2021, p. 1–186.

7.5 Annexe IV du Règlement (UE) 2021/2115⁵⁶ :

Directives liées à la conditionnalité sociale conformément à l'article 14, relatif à la conditionnalité sociale, du règlement susmentionné.

Domaines	Législation applicable	Dispositions pertinentes	Exigences
Emploi	Conditions de travail transparentes et prévisibles Directive 2019/1152	Article 3	Conditions d'emploi à communiquer par écrit ("contrat de travail")
		Article 4	Veiller à ce que l'emploi agricole fasse l'objet d'un contrat de travail
		Article 5	Contrat de travail à fournir dans les sept premiers jours ouvrables
		Article 6	Modifications de la relation de travail à fournir sous forme de document
		Article 8	Période de stage
		Article 10	Conditions relatives à la prévisibilité minimale du travail
		Article 13	Formation obligatoire
Santé et sécurité	Mesures visant à encourager l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs Directive 89/391/CEE	Article 5	Disposition générale relative à l'obligation de l'employeur d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs
		Article 6	Obligation générale pour les employeurs de prendre les mesures nécessaires à la protection de la sécurité et de la santé, y compris la prévention des risques et la fourniture d'informations et de formations
		Article 7	Services de protection et de prévention: travailleur(s) à désigner pour les activités de santé et de sécurité ou service externe compétent auquel faire appel
		Article 8	L'employeur prend des mesures de premiers secours, de lutte contre l'incendie et d'évacuation des travailleurs
		Article 9	Obligations incombant aux employeurs en ce qui concerne l'évaluation des risques,

⁵⁶ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, JO L 435 du 6.12.2021, p. 1–186.

			les mesures et équipements de protection, l'enregistrement et la notification des accidents du travail
		Article 10	Information des travailleurs sur les risques en matière de sécurité et de santé et sur les mesures de protection et de prévention
		Article 11	Consultation des travailleurs et participation de ceux-ci aux discussions sur toutes les questions relatives à la sécurité et à la santé au travail
		Article 12	L'employeur doit veiller à ce que les travailleurs reçoivent une formation adéquate en matière de sécurité et de santé
	Prescriptions minimales en matière de sécurité et de santé pour l'utilisation d'équipements de travail par les travailleurs Directive 2009/104/CE	Article 3	Obligations générales de veiller à ce que les équipements de travail soient adaptés au travail que doivent effectuer les travailleurs sans atteinte à la sécurité ou à la santé
		Article 4	Règles relatives aux équipements de travail: elles doivent être conformes à la directive et aux exigences minimales établies et être dûment maintenues
		Article 5	Inspection des équipements de travail – équipements à inspecter après installation et contrôles périodiques par des personnes compétentes
		Article 6	Les équipements de travail présentant des risques particuliers doivent être limités aux personnes chargées de leur utilisation ainsi qu'à l'ensemble des réparations, modifications et entretiens à effectuer par des ouvriers désignés
		Article 7	Ergonomie et santé au travail
		Article 8	Les travailleurs doivent recevoir des informations adéquates et, le cas échéant, des instructions écrites sur l'utilisation des équipements de travail
		Article 9	Les travailleurs doivent recevoir une formation adéquate

7.6 Exemple des sanctions introduites en France liées à la CS

Le tableau ci-dessous présente les pourcentages de réduction appliqués en France sur la totalité des aides perçues via la PAC en cas de non-conformité concernant l'une des trois directives liées à la conditionnalité sociale, à savoir la directive 89/391/CEE visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleur·ses au travail.

Points de contrôle	Non-conformités	Réduction au 1er constat	Réduction au 2ème constat sur trois ans
Directive 89/391/CEE : mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la SST			
Protection de la santé et de la sécurité au travail	Ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs	5%	15%
Respect des principes généraux de prévention	Ne pas respecter les principes généraux de prévention	5%	15%
Responsable de la prévention des risques professionnels	Ne pas avoir désigné de salarié compétent ou ne pas s'être appuyé sur une expertise extérieure, conformément aux dispositions légales, pour s'occuper des activités de protection et de prévention des risques professionnels (PRP) de l'entreprise	1%	3%
Premiers secours, incendie	Ne pas avoir défini de moyens de prévention et de secours, et de lutte contre l'incendie	3%	9%
	Absence de signalisation par panneaux du matériel de premiers secours ou non-respect des mesures relatives au risques d'incendies et d'explosions et d'évacuation	3%	9%
Danger grave et imminent	Non-respect du droit d'alerte et de retrait en cas de danger grave et imminent (DGI)	3%	9%
Evaluation des risques	Ne pas avoir établi de DUERP ou ne pas avoir tenu le DUERP à la disposition des personnes concernées	5% (non élaboration) ou 3% (non mise à disposition)	15% ou 9%
	Absence d'évaluation spécifique du risque chimique	1%	3%
Mesures de protection	Ne pas avoir déterminé les mesures de prévention	1%	3%
	Ne pas avoir déterminé les mesures de prévention spécifiques au risque chimique ou biologique ou électrique	3%	9%
Accessibilité des informations (information des travailleurs sur les risques)	Ne pas avoir donné aux travailleurs et à leurs représentants l'accès aux informations prévues à l'article 35 du règlement (CE) n° 1907 / 2006 (REACH)	3%	9%
	Ne pas avoir fait bénéficier les stagiaires, CDD et TT affectés à des postes à risques particuliers de l'accueil et de l'information adaptés	3%	9%
	Ne pas avoir informé les travailleurs des conditions d'utilisation des équipements de travail	3%	9%
	Ne pas avoir tenu à disposition du CSE la documentation relative aux équipements de travail	1%	3%
Consultation et participation des travailleurs	Ne pas avoir présenté les mesures du plan de prévention au CSE OU remis le programme de formation à la sécurité au CSE	1%	3%
Information et formation des travailleurs	Ne pas avoir assuré une information et la formation des travailleurs en SST	3%	9%
	Ne pas avoir assuré une formation spécifique en fonction de certains risques / une formation renforcée pour les CDD et travailleurs temporaires	3%	9%
	Ne pas avoir assuré la formation SST des représentants des travailleurs	1%	3%
	Ne pas avoir formé les travailleurs chargés de l'utilisation et de la maintenance des équipements de travail	3%	9%
Information et formation aux travailleurs externes	Ne pas avoir assuré l'information des travailleurs externes en matière de SST	3%	9%
	Ne pas avoir, s'agissant d'une installation mentionnée au code de l'environnement, formé les chefs d'entreprises extérieures et les travailleurs indépendants intervenants	3%	9%

La conditionnalité sociale dans la Politique Agricole Commune 2023-2027 :

Analyse d'une nouvelle exigence à travers le cycle politique et implications pour le secteur agricole wallon

Géraud Lepour

La durabilité sociale de l'agriculture européenne passe par l'amélioration des conditions d'emploi de la main-d'œuvre agricole. Si la littérature scientifique est abondante sur la question des conditions de travail précaires de la main-d'œuvre saisonnière migrante, cet aspect, un maillon pourtant essentiel de l'agriculture, n'avait jusqu'à présent pas été adressé dans la politique agricole européenne. Dans ce contexte, la Politique Agricole Commune (PAC) introduit pour la première fois un volet social dans l'architecture de sa programmation 2023-2027. La *conditionnalité sociale* a été élaborée comme un outil dissuasif. Depuis le 1^{er} janvier 2025, elle lie les aides de la PAC au respect de normes relatives à trois directives européennes de la législation sociale déjà en vigueur (contrats transparents, santé et sécurité des travailleur·ses). En cas d'infraction, l'agriculteur·rice encourt désormais une « double sanction » : celle sur les aides PAC s'ajoute à celle prévue par le droit du travail en Belgique.

Ce mémoire poursuit deux objectifs : (1) reconstituer le cycle politique de la conditionnalité sociale dans la réforme de la PAC post-2020 (mise à l'agenda, formulation, décision, mise en œuvre et évaluation des impacts) et (2) explorer *ex ante* les implications de cette exigence pour les agriculteur·rices wallon·nes, au regard des spécificités de leur secteur.

La démarche combine une approche qualitative basée sur cinq entretiens semi-structurés – menés auprès de l'administration wallonne et de conseillers PAC de trois syndicats agricoles wallons – et une analyse documentaire des textes législatifs et des rapports des institutions décisionnelles de l'UE en charge de la formulation de la politique agricole européenne.

Les résultats apportent une vision détaillée des étapes du processus politique qui ont mené à la conditionnalité sociale et contribuent à mieux comprendre comment la PAC se décline en Région wallonne (RW). La RW n'ayant pas été particulièrement active sur ce dossier, la mise en œuvre de la mesure accuse un certain retard. L'entrée en vigueur sera ainsi rétroactive au 1^{er} janvier 2025. Notre analyse *ex ante* laisse apparaître que pratiquement toutes les exploitations agricoles bénéficiaires de la PAC en Wallonie entreront dans le champ d'application de la conditionnalité sociale, y compris celles du secteur horticole pour lequel aucun programme opérationnel n'est actuellement déposé en RW. L'efficacité de la conditionnalité sociale dépendra de la rigueur des contrôles effectués par le SPF Emploi et des sanctions. La RW s'affiche, à court terme, rigoureuse en matière de contrôles qui sont actuellement renforcés à travers un programme d'inspections sociales ciblé dans les secteurs verts. Néanmoins, des barèmes de sanctions trop faibles et non progressifs pourraient manquer l'effet dissuasif recherché de la conditionnalité sociale.

Les interlocuteurs perçoivent cette nouvelle exigence comme une avancée positive, susceptible de faire pression pour améliorer les conditions de travail. Cependant, ils soulignent la complexité administrative et le manque de clarté réglementaire de la PAC que cette nouvelle mesure alourdit davantage. En Belgique, ce sentiment est encore renforcé en raison de la coexistence de deux plans stratégiques (Wallonie et Flandre).