



Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. 8060 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen des articles
2. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles remplaçant M. Félix Eischen, Mme Chantal Gary, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff remplaçant M. Gusty Graas, Mme Octavie Modert, M. Carlo Weber

M. Claude Haagen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Jeff Dondelinger, Mme Fabienne Rosen, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Pierre Treinen, Directeur du Service d'économie rurale

Mme Brigitte Chillon, groupe parlementaire LSAP

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Félix Eischen, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas

*

Présidence : Mme Tess Burton, Présidente de la Commission

*

1. 8060 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales

Désignation d'un rapporteur

Lors de la réunion du 6 octobre 2022, les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (ci-après « commission parlementaire ») désignent Madame Tess Burton, présidente de la commission parlementaire, comme rapportrice du projet de loi sous rubrique avant d'entamer une analyse profonde des articles 4 à 7 du projet de texte.

Examen des articles 4 à 7

Article 4

Commentaire :

L'article 4 restreint l'accès aux interventions financières à l'exercice d'une activité agricole qui a lieu sur le territoire agricole. C'est-à-dire que les agriculteurs luxembourgeois, même si leur exploitation est située au Luxembourg, ne sont pas éligibles pour bénéficier d'aides financières destinées aux activités agricoles qui ont lieu en dehors du territoire national.

L'alinéa 1^{er} de l'article 4 prévoit que les interventions financières accordées sur base de la surface ne sont effectuées que pour les surfaces nationales.

L'alinéa 2 de l'article prévoit que seuls les immeubles situés sur le territoire national sont pris en compte pour l'allocation d'aides financières.

L'alinéa 3 envisage que les aides accordées sur base d'animaux ne sont accordées que pour les animaux enregistrés dans les bases de données nationales pour l'identification et l'enregistrement des bovins, des ovins et des caprins ou des équidés.

Discussion :

Monsieur le Ministre explique que des agriculteurs situés au Luxembourg exploitent environ 9000 hectares de terres agricoles dans les pays limitrophes. La restriction prévue par l'article sous examen se justifie par l'absence de compétence pour procéder aux contrôles requis en territoire étranger. Cependant, concernant les activités agricoles à l'étranger, les agriculteurs peuvent être éligibles aux aides financières des pays dans lesquels ils exercent leurs activités.

Monsieur Aly Kaes (CSV) note que les surfaces agricoles étrangères comptent actuellement pour le calcul de l'indice de densité du bétail des exploitations agricoles luxembourgeoises. Cet indice représente le rapport entre le nombre d'unités de gros bétail (ci-après « UGB ») (calculé à partir du nombre d'animaux au moyen de coefficients normalisés) et la superficie agricole utilisée (ci-après « SAU »), exprimée en hectares¹.

En se référant à l'exclusion des surfaces agricoles étrangères du calcul pour les aides financières, l'orateur veut savoir si ces surfaces vont être prises en compte lors de l'estimation de l'impact environnemental d'une exploitation agricole ou de la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement (lux. « *Landschaftspflegeprämie* »).

En réponse, Monsieur le Ministre confirme que les surfaces agricoles étrangères seront prises en compte lors de l'estimation de l'impact environnemental ainsi que lors du calcul d'une série d'aides financières dont un des critères d'éligibilité est la densité du bétail de l'exploitation agricole.

Madame Octavie Modert (CSV) attire l'attention des membres de l'assemblée sur le fait qu'il existe des parcellaires (lux. « *Bann* ») historiques qui faisaient, selon les informations de l'oratrice, à l'époque partie du territoire luxembourgeois, mais qui ont - au fil du temps et suite aux partitions successives du territoire luxembourgeois - entièrement ou en partie été séparés du territoire luxembourgeois. Cependant, les parcelles dont le parcellaire est composé n'ont pas changé de propriétaire et constituent ainsi, d'un point de vue historique, des surfaces agricoles ou viticoles de production luxembourgeoises. Un exemple d'un parcellaire que des viticulteurs luxembourgeois cultivent depuis des siècles, mais qui ne fait plus partie du territoire luxembourgeois, est le « *Schengener Bann* ».

C'est pourquoi l'oratrice se demande s'il est encore possible d'introduire une dérogation dans le texte du projet de loi qui permettrait aux producteurs agricoles et viticoles luxembourgeois de bénéficier d'aides financières relatives à des parcelles qui sont historiquement exploitées par des producteurs luxembourgeois, mais qui font actuellement partie du territoire d'un de nos pays limitrophes. À noter cependant que des parcelles qui ont été récemment acquises par des producteurs luxembourgeois ne sauraient être éligibles pour l'obtention de telles aides.

En réponse, Monsieur le Ministre note qu'à ce jour, ses services n'ont pas été contactés quant à cet égard. L'orateur propose d'analyser combien d'exploitants agricoles luxembourgeois sont concernés et, au cas où il s'avèrerait que la problématique touche un nombre non négligeable de producteurs luxembourgeois, de trouver, en consultation avec ses homologues étrangers,

¹ L'indice de densité du bétail est un indicateur de la pression exercée par l'élevage sur l'environnement. Plus la densité de bétail est élevée, plus le volume de lisier par hectare de SAU est élevé, ce qui augmente le risque d'excédent de nutriments. L'incidence réelle de l'élevage de bétail sur l'environnement ne dépend pas uniquement du nombre d'UGB, mais également des pratiques agricoles. Un accroissement de l'indice ne se traduit donc pas forcément par des dommages environnementaux.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Livestock_density_index/fr

une solution appropriée. Toutefois, faute d'informations, il ne veut pas se positionner quant à ce sujet.

Article 5

Commentaire :

L'article 5 définit deux unités de mesure qui fournissent une information sur la taille d'une exploitation agricole, à savoir la production standard totale² (ci-après « PST ») et l'unité de travail annuel (ci-après « UTA »).

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la production standard totale est la base pour calculer la dimension économique d'une exploitation agricole. Par production standard totale on entend la valeur monétaire de la production brute de la production agricole concernée au prix de la ferme. Elle constitue donc la somme des produits standards des différentes productions végétales et animales, multipliés par le nombre d'unités de chaque production.

Il faut savoir qu'un certain nombre d'aides ne sont accessibles qu'aux agriculteurs dont l'activité agricole atteint une dimension minimale. Cela concerne notamment les aides aux investissements, les aides en faveur des jeunes agriculteurs, le remboursement des droits d'enregistrement et de transcription ou les aides en faveur de méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement.

Ainsi, une dimension économique, calculée sur la base de la production standard totale de l'exploitation, s'ajoute à la condition que le bénéficiaire doit être un agriculteur actif.

Le paragraphe prévoit aussi que les différents produits standards et les montants correspondants sont fixés par un règlement grand-ducal et que les montants sont recalculés trois fois endéans les dix ans sur la base de moyennes quinquennales.

La surface et le nombre d'unités de bétail à attribuer à chaque exploitation sont déterminés sur la base de la demande géospatialisée³ annuelle.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que l'unité de travail annuel, en abrégé UTA, est l'unité de mesure de la productivité du travail humain fourni sur une exploitation agricole.

Une unité de travail annuel équivaut à une prestation de 2 200 heures par an et représente le travail d'une personne qui travaille à temps plein pendant une année.

Le nombre total d'heures de travail prestées sur une exploitation correspond au nombre total d'heures qui doivent être prestées pour accomplir l'ensemble des tâches à exécuter sur l'exploitation.

² Communément appelée « *standard output* » selon la terminologie anglaise.

³ Cette demande est communément appelée demande de paiements à la surface (lux. *Flächenantrag*) pour les terres agricoles et le cheptel, et recensement viticole (lux. *Weinbaukarteierhebung*) pour les terres viticoles.

Les valeurs, exprimées en heures, sont fixées par hectare de production végétale et par tête d'animal. Il s'agit d'une valeur théorique qui ne tient pas compte du mode d'élevage ou de culture. Le mode de calcul est repris de l'article 10 du règlement grand-ducal du 27 juillet 2016, tel que cet article a été modifié récemment par le règlement grand-ducal du 5 février 2021. Un nombre d'heures de travail est déterminé pour les principales productions animales et végétales, actuellement l'annexe VIII du règlement grand-ducal du 27 juillet 2016 en prévoit une trentaine.

Le nombre d'heures de travail pour une culture végétale déterminée est obtenu en multipliant la valeur attribuée à une production végétale déterminée par la surface cultivée de l'exploitation. Le nombre d'heures de travail applicable aux animaux d'élevage est obtenu en multipliant la valeur attribuée à une catégorie de bétail déterminée par le nombre d'animaux de la catégorie en question.

Paragraphe 3

Les données pour le calcul des deux unités de mesure résultent des données déclarées par les exploitants agricoles dans la demande géospatialisée et contrôlées par l'autorité. Elles reflètent la situation à un moment déterminé de l'année⁴.

À la différence des surfaces cultivées, le cheptel peut cependant connaître des fluctuations importantes au cours de l'année. En ce qui concerne les bovins, les ovins, les caprins ou les équidés, il existe un système de gestion informatisée pour l'identification, l'enregistrement et le suivi des animaux, fonctionnant sous la dénomination « *Sanitel* », qui enregistre tous les mouvements et qui permet de calculer une moyenne annuelle.

Discussion :

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, une représentante du ministère explique qu'actuellement le *règlement grand-ducal du 17 décembre 2021 fixant les montants des produits standards servant à la détermination de la dimension économique d'une exploitation agricole*⁵ détermine un montant en euros pour les différentes catégories de productions agricoles qui est censé représenter la valeur par hectare de la production végétale ou par unité de bétail de la production animale.

Les règles pour le calcul de la dimension économique sont actuellement contenues dans trois règlements : le *règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans la Communauté européenne*⁶, le *règlement délégué (UE) n° 1198/2014 de la Commission du 1er août 2014, complétant le règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans l'Union européenne*⁷ et le *règlement d'exécution (UE) 2015/220 de la Commission du 3 février 2015 établissant les modalités d'application du règlement (CE)*

⁴ En l'occurrence le 1^{er} avril.

⁵ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2021/12/17/a894/jo>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1217&from=en>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1198&from=en>

n° 1217/2009 du Conseil portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans l'Union européenne⁸.

Dans le présent projet de loi, l'unité de travail est l'unité de mesure utilisée pour déterminer une limite supérieure au-delà de laquelle certains investissements ne sont plus subventionnés parce qu'il est admis que l'exploitant n'a pas besoin du soutien financier de l'État ou doivent être soumis à des restrictions parce que cette mesure est jugée nécessaire pour atteindre les engagements climatiques du gouvernement.

Quant au calcul de la production standard totale de l'exploitation, Madame Martine Hansen se demande s'il ne serait pas plus opportun d'avoir recours au bilan de la comptabilité d'une exploitation agricole à la place d'utiliser un calcul théorique.

A la place de mettre toutes les exploitations agricoles dans le même sac, l'oratrice privilégie une approche plus nuancée, sachant que le résultat du calcul théorique peut différer largement de celui du bilan de la comptabilité qui lui représente la production standard totale réelle.

Se référant à l'intervention de Madame la Députée, un représentant du ministère informe l'assemblée qu'actuellement le projet de loi sous examen ne prévoit pas la possibilité de prendre la comptabilité d'une exploitation agricole comme base pour le calcul de la production standard totale de l'exploitation. Cependant, on pourrait envisager d'introduire telles modalités dans le règlement grand-ducal auquel l'article sous examen fait référence.

A propos d'une interrogation de la part de Madame Martine Hansen qui vise les cultures des plantes sauvages, un représentant du ministère confirme que lors du calcul de l'UTA, ces cultures tombent sous la rubrique de « semences et semis de terres arables et autres cultures annuelles ».

Toutefois, seulement les superficies destinées à la production de semences de plantes sauvages sont prises en compte lors du calcul des produits standards, les bandes enherbées comme les bandes destinées à la restauration de la flore « *Blühstreifen* » ou les bandes en friche « *Ackerrandstreifen* », qui constituent des bandes de protection et sont actuellement éligibles à des aides financières dans le cadre du *règlement grand-ducal du 11 septembre 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural*, n'y font pas partie.

En réponse à une question de Madame Martine Hansen qui s'interroge sur le nombre minimal d'arbres fruitiers par hectare qu'il faut pour qu'une parcelle soit prise en compte en tant que verger, un représentant du ministère explique qu'un verger, pour être éligible à une prime, doit se composer au minimum de 70 arbres fruitiers haute tige/ha. De même, il indique que le PSN prévoit encore d'autres aides couplées au secteur fruiticole notamment en ce qui concerne des vergers intensifs basse tige à plantation plus dense, qui visent une plus grande production.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0220>

Monsieur Jeff Engelen (ADR) demande à savoir si la production standard totale inclut aussi la production sur les surfaces étrangères d'une exploitation luxembourgeoise.

Concernant l'unité de travail annuel, l'orateur tient à signaler que la charge de travail annuel d'un agriculteur est bien supérieure à la prestation de 2 200 heures par an que le texte de loi quantifie comme le nombre d'heures prestées annuellement par un une personne occupée à plein temps dans une exploitation agricole.

Sachant que la profession d'agriculteur implique que les personnes concernées travaillent sept jours par semaine, le nombre d'heures visé par le texte de loi égale à des journées de travail de six heures chacune, ce qui est, selon Monsieur le Député, bien inférieur au volume de travail réel d'un exploitant agricole.

En réponse, Monsieur le Ministre affirme que les surfaces étrangères d'une exploitation luxembourgeoise seront prises en compte lors du calcul de la production standard totale.

Concernant l'unité de travail annuel, l'orateur informe que l'UTA ne doit pas être compris comme le total des heures de travail prestées par un agriculteur. Il s'agit par contre d'une norme européenne, d'une valeur théorique, qui permet de comparaître les exploitations agricoles les unes avec les autres à travers de l'Europe.

Les valeurs, exprimées en heures, sont fixées par hectare de production végétale et par tête d'animal. Il s'agit d'une valeur théorique qui ne tient pas compte du mode d'élevage ou de culture.

Dans le projet de loi sous examen, l'unité de travail est l'unité de mesure utilisée pour déterminer une limite supérieure au-delà de laquelle certains investissements ne sont plus subventionnés parce qu'il est admis que l'exploitant n'a pas besoin du soutien financier de l'État, ou doivent, tel est l'ambition du gouvernement, être soumis à des restrictions, voire à interdiction, parce que cette mesure est jugée nécessaire pour atteindre les engagements climatiques du gouvernement.

Le nombre annuel d'heures travaillées d'une exploitation agricole correspond à la somme des heures de travail qu'un règlement grand-ducal fixe pour les différentes productions végétales et animales. Le nombre d'unités de travail annuel est obtenu en divisant ce nombre par deux mille deux cents.

Au sujet d'une intervention de la part de Madame Martine Hansen qui donne à considérer qu'en faisant abstraction du mode d'élevage ou de culture en compte, le mode de calcul actuel néglige les méthodes agricoles durables qui nécessitent souvent de plus de travail, une représentante du ministère informe l'assemblée que le recours aux UTA constitue une simplification pour calculer l'effort de travail d'une exploitation agricole. L'objectif de cette approche est de créer un modèle qui permette de comparer les différentes exploitations entre elles et de décider sur cette base de l'aide financière à laquelle telle ou telle exploitation a droit. Il serait difficile à mettre en œuvre un système d'aides financières qui nécessite toujours une analyse de cas par cas, ce qui entraînerait une charge de travail plus importante et une bureaucratie superflue.

Les annexes I et II du *règlement grand-ducal du 17 février 2017 fixant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones défavorisées*⁹ règlent actuellement le mode de calcul de l'UTA.

Le ministère doit aussi utiliser ces données neutres dans le cadre de ses engagements européens. Par exemple, les Etats membres de l'Union européenne réalisent annuellement une enquête pour le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA) selon des règles et des principes communs.

Le recours à l'unité de l'UTA permet notamment de comparer des données comptables et technico-économiques en vue d'analyser la diversité des revenus dans les exploitations agricoles, de dresser des diagnostics économiques et financiers et de simuler l'impact des mesures prises au titre de la politique agricole commune.

Quant à une question de Madame Martien Hansen concernant la production standard totale d'une exploitation agricole, une représentante du ministère note que la notion de « production standard totale » relève de la terminologie juridique européenne et ne nécessite pas une définition supplémentaire.

Comme explication supplémentaire, un représentant du ministère explique que le ministère se base sur les valeurs indiquées par le *Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.* (KTBL) pour déterminer la marge brute standard des différents produits. Ces valeurs sont ensuite adaptées aux conditions économiques et commerciales qui prévalent au Luxembourg.

Lors de l'élaboration du règlement grand-ducal qui fixe les différents produits standards et les montants correspondants, les auteurs essaient de couvrir le plus grand nombre possible de types de production. Si une production n'est pas reprise dans la liste contenant les différents produits standards, il est possible de l'élargir en modifiant le règlement grand-ducal, mais cela relève d'une décision politique.

Relatif à ce qui précède, Monsieur le Ministre informe les membres de l'assemblée qu'il envisage d'adapter la liste des produits standards et les montants correspondants en tenant compte des méthodes de production à forte intensité de main-d'œuvre.

Se référant à une question de Monsieur Aly Kaes qui s'interroge sur les modalités de contrôle des surfaces cultivées à l'étranger vu que l'État luxembourgeois manque de compétence pour procéder aux contrôles en territoire étranger, Monsieur le Ministre note que le contrôle aura lieu lors de l'examen de la demande géospatialisée.

⁹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2017/02/17/a208/jo>

Par rapport à une autre question de Monsieur le Député, Monsieur le Ministre souligne qu'aucune différence n'est faite entre l'agriculture biologique et l'agriculture conventionnelle lors du calcul de l'UTA.

Visant le calcul de la productivité du travail humain fourni sur une exploitation agricole, Madame Octavie Modert veut savoir si la transformation des produits agricoles et/ou la vente directe à la ferme sont incluses dans le calcul de l'UTA.

En réponse, Monsieur le Ministre explique qu'en ce qui concerne les viticulteurs, la transformation ainsi que la vente directe font partie du calcul de l'UTA. Concernant les agriculteurs, la vente directe n'est pas incluse dans le calcul de l'UTA car dans ce cas de figure, il est fréquent que des produits d'autres producteurs soient proposés en plus des siens, ce qui, même si cela renforce les producteurs locaux, n'est plus considéré comme une activité agricole.

Article 6

Commentaire :

L'article 6 prévoit des dispositions qui visent une réduction des émissions d'ammoniac du secteur agricole en limitant la taille du cheptel national.

Le Luxembourg a souscrit à des cibles nationales de réduction d'émissions des polluants dans le cadre de la mise en œuvre du programme national de lutte contre la pollution atmosphérique.

Sachant que le cheptel animal a été identifié comme la principale source des émissions d'ammoniac du secteur agricole, le texte de loi à l'intention d'éviter un accroissement outre-mesure du cheptel national.

En outre de la réduction des émissions d'ammoniac, cette approche est présumée avoir aussi un effet positif quant à la réduction des émissions des gaz à effet de serre émanant du secteur agricole telle que détaillée au plan national intégré en matière d'énergie et de climat qui vise une diminution de 55 % des émissions nationales de gaz à effet de serre d'ici 2030.

À cette fin, l'article sous rubrique définit une série de conditions quant à la taille du cheptel d'une exploitation agricole.

L'article limite la production animale par référence aux unités de travail annuel se rapportant à la production animale. Ainsi, le nombre d'unités de travail annuel se rapportant à la production animale est fonction du nombre de bétail présent sur l'exploitation pendant l'année en cause.

Paragraphe 1^{er}

L'alinéa 1^{er} prévoit qu'un agriculteur doit soumettre à autorisation préalable du ministre toute augmentation de cheptel qui a pour effet de porter la production animale sur l'exploitation à plus de deux unités de travail annuel.

Point 1°

En ce qui concerne une exploitation agricole existante qui dispose déjà d'un cheptel, l'augmentation du cheptel au-delà de deux unités de travail annuel nécessite une autorisation ministérielle. La taille de référence est la moyenne du nombre d'unités de travail annuel se rapportant à la production animale de l'exploitation des années 2020, 2021 et 2022.

Point 2°

En ce qui concerne le cheptel d'une nouvelle exploitation agricole, l'agriculteur doit détenir d'une autorisation ministérielle s'il envisage de détenir un cheptel qui correspond à un nombre d'unités de travail annuel se rapportant à la production animale de l'exploitation supérieur à deux.

Deuxième alinéa

Le deuxième alinéa prévoit que l'autorisation peut être refusée si les engagements de réduction des émissions d'ammoniac arrêtés à l'annexe II, tableau B, colonnes 1 et 2 de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques¹⁰ ne sont pas atteints.

Paragraphe 2

Une augmentation de cheptel qui a pour effet de porter la production animale sur l'exploitation à plus de cinq unités de travail annuel n'est plus autorisée.

Discussion :

Madame Martine Hansen s'interroge sur les conséquences si le Luxembourg ne remplit pas ses objectifs climatiques et que la trajectoire des émissions continue d'augmenter. Est-ce que ceci aurait des répercussions sur toutes les exploitations agricoles, y compris celles de moins de deux UTA, qui seront alors freinées dans leur développement ?

10

Tableau B

Exigences de déclaration annuelle des émissions visées à l'article 8, paragraphe 1, deuxième alinéa

Élément	Polluants	Série chronologique	Date de déclaration
Émissions nationales totales par catégorie de sources ⁽¹⁾ de la NND	— Métaux lourds (As, Cr, Cu, Ni, Se et Zn et leurs composés) ⁽²⁾ — PTS ⁽³⁾	Déclaration annuelle, de 1990 (2000 pour les PTS) jusqu'à l'année de déclaration moins 2 (X-2)	15 février

⁽¹⁾ Les émissions naturelles sont déclarées conformément aux méthodes établies dans la convention PATLD et le guide EMEP/AEE sur l'inventaire des émissions de polluants atmosphériques. Elles ne sont pas intégrées aux totaux nationaux et font l'objet d'une déclaration séparée.

⁽²⁾ As (arsenic), Cr (chrome), Cu (cuivre), Ni (nickel), Se (sélénium), Zn (zinc).

⁽³⁾ PTS (Particules totales en suspension).

En ce qui concerne la reprise des exploitations agricoles et donc la perspective d'avenir du secteur, l'oratrice constate que plus de la moitié des chefs d'exploitation ont plus de 50 ans et pourraient donc partir à la retraite dans le courant de la prochaine décennie. C'est pourquoi elle souhaiterait avoir plus d'informations concernant les projections du ministère relatives à l'évolution du secteur dans le futur.

Madame la Députée fait remarquer que la procédure d'autorisation visée par l'article sous rubrique ne tient pas compte de critères écologiques et pénalise donc les exploitations qui pratiquent une gestion durable.

Cet état de fait l'amène à contester que la réglementation prévue par l'article sous rubrique soit conforme au principe de proportionnalité.

C'est la raison pour laquelle Madame la Députée plaide pour un système sous lequel les exploitations sont soumises à un contrôle « climatique » qui détermine le bilan climatique individuel de l'exploitation. Par la suite, ce bilan constituerait l'élément clef pour accorder une autorisation.

En outre, Madame Hansen se heurte du libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, notamment du terme « peut ». En effet, cet alinéa prévoit que « l'autorisation peut être refusée » si le Luxembourg n'atteint pas son objectif de réduction des émissions. Le verbe « pouvoir » marque ici une faculté de choix de l'administration, qui risque d'être exercée de façon arbitraire, car le projet de loi ne prévoit pas de critères qui fixent les conditions sous lesquelles une autorisation est refusée ou non.

De même, l'oratrice demande plus d'informations relatives aux modalités du droit de recours.

Pour donner suite à l'intervention de Madame la Députée, Monsieur le Ministre explique que, même si le système proposé par Madame Hansen a ses mérites, il a choisi de recourir à un système existant, qui repose sur des données dont le ministère dispose déjà aujourd'hui, ce qui permet une mise en œuvre à l'immédiat, et qui permet de comparer les différentes exploitations à l'aide d'un critère objectif.

L'orateur rappelle que l'article sous examen ne concerne que l'augmentation du cheptel d'une exploitation agricole et ne la limite pas à se développer en investissant dans d'autres filières agricoles. Au contraire, le projet de loi sous rubrique vise à inciter les agriculteurs à investir à diversifier leur production et à élargir ainsi la gamme des produits agricoles luxembourgeois.

Monsieur le Ministre dit sentir qu'il y a, au sein de la commission parlementaire, un consensus sur le fait que le Luxembourg doit réduire ses émissions dans le domaine de l'agriculture, notamment dans le domaine de l'élevage.

Il signale que les mesures prévues par l'article constituent une proposition qui représente une issue viable à la situation actuelle. Cette proposition vise à déclencher une discussion sur l'orientation de l'élevage luxembourgeois et la réduction d'émissions. L'orateur remarque qu'en ce qui concerne la situation évoquée ici, il n'y a pas de solution idéale, toutefois il se dit ouvert à d'autres propositions de solution qui conduisent à une réduction des émissions produites par l'élevage.

En insistant que le moment est venu de passer à l'action, Monsieur le Ministre rappelle que des obligations européennes et internationales forcent le Luxembourg à prendre des mesures

en guise de réduire ses émissions. Ainsi, le PSN reprend l'objectif que le Luxembourg s'est donné lui-même par rapport à la réduction de ses émissions dans le domaine de l'agriculture. Si le Luxembourg ne parvient pas à améliorer son empreinte écologique, il sera contraint d'introduire des mesures plus intrusives comme c'est le cas pour d'autres pays européens qui appliquent déjà aujourd'hui des mesures draconiennes pour réduire leur cheptel national.

L'orateur note que son ministère assiste déjà aujourd'hui les exploitations agricoles pour remédier à leurs points faibles. Ainsi, les exploitants peuvent avoir recours au conseil agricole et il y a une palette d'aides aux investissements qui visent à les renforcer économiquement.

Monsieur le ministre informe l'assemblée que les exploitations disposant de 2 à 5 UTA ne recevront une autorisation pour une augmentation de leur cheptel que si la trajectoire prévue pour les émissions d'ammoniac est respectée au niveau national et que le projet présenté n'aurait pas une augmentation nette sur les émissions d'ammoniac de l'exploitation.

En ce qui concerne les exploitations agricoles qui dépassent le seuil de 4 UTA mais restent en dessous du seuil de 5 UTA, actuellement 52 exploitations sont concernées, dont :

- 43 exploitations de vaches laitières ;
- 4 exploitations de bovins mixtes (production laitière et viande) ;
- 1 exploitation d'ovins ou/et des caprins ;
- 2 exploitations porcines ;
- 2 exploitations poly-élevages.

Monsieur Ministre note que le seuil de 5 UTA est équivalent à 11.000 heures de travail.

En ce qui concerne le secteur laitier, Monsieur le Ministre illustre que le cheptel d'une exploitation dont la taille du cheptel ne dépasse pas le seuil de 5 UTA peut disposer de 175 vaches laitières, 110 bovins de moins de 12 mois et de 60 autres bovins. Supposé qu'une exploitation ait externalisé l'élevage de la progéniture, son cheptel peut être composé de 200 vaches laitières et 60 bovins de moins de 12 mois.

Afin que les membres de la commission parlementaire puissent avoir un aperçu plus clair de l'impact de cet article, Monsieur le Ministre propose de leur fournir plus d'exemples qui incluent aussi les vaches allaitantes, les élevages de poules ou le secteur porcin.

Afin que la commission parlementaire puisse se faire sa propre idée sur les projections d'avenir du secteur, l'orateur suggère de présenter des statistiques en regard à l'âge moyen des exploitants agricoles à la commission parlementaire. Ces chiffres permettent de voir combien d'exploitations agricoles sont susceptibles d'être reprises dans les années à venir, car l'exploitant a déjà atteint ou atteindra l'âge légal de la retraite dans la décennie qui vient. Cette projection peut servir d'axe d'orientation pour analyser l'effet du projet de loi sur la prochaine génération de jeunes agriculteurs.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre souligne encore une fois qu'il importe de changer de trajectoire et de réduire les émissions émises par le secteur agricole de façon qu'on peut garantir une sécurité de planification au secteur.

En renvoyant à des réflexions émises au niveau européen qui visent des mesures plus strictes en guise de réduire les émissions, l'orateur insiste sur le fait que si le Luxembourg ne s'assigne pas lui-même des limites, il sera forcé d'introduire des dispositions des entités supranationales

qui ne seront pas forcément adaptées à la réalité du terrain luxembourgeois. Le projet de loi sous examen permet donc au Luxembourg de déterminer son propre destin.

Concernant une autre question de Madame Martine Hansen en regard au droit du recours des administrés, une représentante du ministère précise que tout acte qui émane d'une autorité administrative et qui constitue une décision de nature à causer un grief à un citoyen est susceptible de faire l'objet d'un recours. Ainsi, s'il n'est pas précisé différemment, la voie du recours en annulation s'offre à la personne affectée par une décision ministérielle.

Monsieur François Benoy note que l'article sous examen vise à plafonner la taille du cheptel des exploitations agricoles et évite ainsi un accroissement du cheptel animal du Luxembourg. Cependant, ledit article ne cible pas une réduction du cheptel national qui est nécessaire pour réduire les émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre du secteur agricole, vu que le cheptel animal constitue la principale source des émissions.

C'est la raison pour laquelle l'orateur s'interroge sur la stratégie qui est envisagée pour atteindre les objectifs climatiques et environnementaux que le Luxembourg s'est imposés, à savoir, pour le secteur agricole, une réduction de 22 % des émissions d'azote et de 27% des gazes à effet de serre d'ici 2030.

De même, Monsieur le Député propose d'introduire des dispositions qui se penchent davantage sur les conditions d'élevage, car elles ont une forte influence sur l'empreinte écologique d'une exploitation.

En réponse à l'intervention de Monsieur Benoy, Monsieur le Ministre attire l'attention de l'assemblée sur le fait que la mesure envisagée par l'article sous vigueur ne constitue qu'un élément parmi plusieurs mesures qui interagissent et permettent, dans leur ensemble, de réduire les émissions du secteur agricole.

Le plan stratégique national reprend toutes ces mesures dont font partie des aides financières dédiées à la reconversion d'une exploitation agricole, l'intensification du développement de la filière biologique, des aides aux investissements dans des méthodes de stockage et de l'épandage du lisier et du fumier qui sont moins polluantes ou l'aide au maintien d'une faible charge de bétail.

L'enjeu des différentes mesures couplé à l'évolution actuelle du secteur agricole permettra probablement de renverser la trajectoire des émissions et d'atteindre les cibles de réductions des émissions.

Toutefois, un suivi régulier de la mise en œuvre et des effets engendrés est prévu afin de pouvoir réagir à l'évolution de la trajectoire des émissions et d'adapter les interventions et les moyens.

Le conseil agricole joue un rôle central dans l'application de ces mesures vu qu'il permet de sensibiliser de l'agriculteur à une gestion efficace et moins polluante de son exploitation.

Monsieur le Ministre plaide pour un conseil agricole ciblé et holistique qui oriente davantage les exploitations vers une production plus durable tenant compte des spécificités de

l'exploitation et de son environnement naturel. De la sorte, il est prévu d'adapter le conseil agricole (qui constitue un régime d'aide financé par l'Etat) afin de le rendre plus performant et d'intégrer les considérations de réduction d'émission, de gestion efficace de l'eau ou de prévention d'érosion. Un élément clef sera la digitalisation des services du conseil agricole afin de mieux répondre aux besoins des exploitants agricoles.

En réplique, Monsieur François Benoy se montre sceptique si les dispositions prévues par le projet de loi sous examen et le PSN permettent d'atteindre les cibles de réduction des émissions. Selon l'orateur il s'agit d'une mosaïque de différentes mesures qui ne promettent pas de succès, c'est pourquoi il est en faveur d'une approche globale pour attaquer le défi.

C'est la raison pour laquelle il salue l'idée de Madame Hansen qui a proposé de prendre le bilan écologique d'une exploitation agricole comme critère principal qui permet de trancher si le cheptel d'une exploitation agricole peut être augmenté. Ainsi, il est d'avis que les domaines agricoles doivent être en mesure de produire toutes les ressources dont ils ont besoin.

En outre, le député écologique dit avoir préféré que le texte ait introduit par étapes plus d'exigences réglementaires en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales.

En réponse, Monsieur le Ministre fait savoir qu'un régime qui demande des exploitations agricoles de couvrir majoritairement leur besoin d'aliments par leur propre production, renforcerait, par l'accroissement des besoins en terres agricoles, la pression foncière dont souffre le milieu agricole déjà à l'état actuel.

Concernant le bilan écologique d'une exploitation agricole, l'orateur attire l'attention des membres de la commission parlementaire sur le fait que tel bilan fait partie du conseil agricole. En réformant le conseil agricole, on crée un système performant et ciblé qui existe en parallèle au système qui est proposé par le texte de loi.

Monsieur le Ministre plaide pour un conseil agricole ciblé et holistique qui oriente davantage les exploitations vers une production plus durable tenant compte des spécificités de l'exploitation et de son environnement naturel. De la sorte, il est prévu d'adapter le conseil agricole (financé par l'Etat) afin de le rendre plus performant et d'intégrer les considérations de réduction d'émission, de gestion efficace de l'eau ou de prévention d'érosion. Un élément clef sera la digitalisation des services du conseil agricole afin de mieux répondre aux besoins des exploitants agricoles.

L'orateur signale qu'il n'est pas réaliste d'introduire un système d'autorisations qui se base sur les bilans écologiques d'ici quelques mois, car la mise en œuvre d'un tel système requiert du temps.

Cependant, il propose de le garder à l'esprit pour pouvoir éventuellement y avoir recours au cas où il s'avère que le système mis en place n'arrive pas à renverser la tendance à la hausse de la trajectoire des émissions.

Madame Martine Hansen se montre déçue des propos de Monsieur le Ministre, l'oratrice souligne que le groupe politique CSV demande depuis des années l'introduction d'un bilan écologique pour toutes les exploitations agricoles, une demande qui fut toujours refusée par les groupes politiques qui forment la majorité. Néanmoins, la discussion d'aujourd'hui montre l'utilité d'un tel bilan écologique auquel on aurait pu avoir recours pour mesurer l'empreinte écologique d'une exploitation et qui aurait permis de reformer de manière ciblée le fonctionnement des différentes exploitations afin de les rendre plus durables.

En outre, l'oratrice craint que la disposition proposée par le projet de loi pourrait être contre-productive. Comme le prix du lait se trouve actuellement à un niveau élevé, cela pourrait inciter les producteurs à augmenter la production laitière de leurs vaches.

A propos d'une intervention de Madame Martine Hansen qui se renseignait sur le nombre des fermes qui se trouvent entre le seuil de 2 UTA et 5 UTA, Monsieur le Ministre propose de faire parvenir un inventaire des exploitations agricoles regroupées par UTA aux membres de la commission parlementaire.

Concernant une autre demande de Madame la Députée qui s'informe sur la méthodologie de quantification du niveau des émissions, Monsieur le Ministre suggère de faire préparer une présentation qui explique en détail la méthode appliquée lors du calcul du niveau des émissions.

Suite à une autre question de Madame Martine Hansen, Monsieur le Ministre signale que les exploitants qui viennent d'agrandir récemment leur étable en guise d'agrandir leur cheptel, peuvent augmenter de manière graduelle le nombre du bétail, même après la mise en vigueur de la nouvelle loi agraire vu que leur plan d'investissement fut accordé avant l'entrée en vigueur du texte de loi.

En réponse à une question de Madame Octavie Modert, Monsieur le Ministre explique que lors d'une fusion de deux ou plusieurs exploitations agricoles, les différentes parties gardent leur numéro d'exploitation qui constitue le critère de base lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande pour augmenter le nombre du cheptel.

Se référant à une autre question de la députée chrétien-socialiste, Monsieur le Ministre informe la commission parlementaire que la vente directe à la ferme n'est pas considérée comme activité agricole. L'orateur note que les exploitants agricoles qui accueillent la clientèle directement au sein de leur exploitation vendent souvent aussi des produits autres que ceux produits par eux-mêmes. Même s'il s'agit d'une offre louable et orientée au service de la clientèle, il ne s'agit plus d'une activité agricole.

Faisant suite à une autre intervention de Madame la Députée, Monsieur le Ministre rappelle que les plans stratégiques nationaux sont des instruments de la PAC qui permettent à chaque pays, sur la base d'une analyse de ses conditions et de ses besoins, d'atteindre les objectifs spécifiques de la PAC ainsi que ceux du pacte vert pour l'Europe. De la sorte, tous les pays sont confrontés au même défi et doivent trouver des solutions qui sont adaptées à leurs besoins et au contexte national.

Il y a des pays qui achètent des exploitations agricoles entières afin de mettre fin à leur production agricole, d'autres pays ont recours à des systèmes d'autorisations semblables à celui proposé par le projet de loi, même s'ils appliquent d'autres échelles.

Toutefois, tout pays qui n'arrive pas à appliquer les recommandations de la Commission européenne et à réduire son empreinte écologique fera face à des recommandations et obligations plus sévères lors de l'élaboration du prochain PSN et sera donc probablement obligé de prendre des mesures drastiques.

Article 7

Commentaire :

Cet article fixe les sanctions en cas de dépassement non autorisé du cheptel, soit :

- Le fait, pour un exploitant, sans y avoir été autorisé, d'augmenter le cheptel d'une exploitation existante, d'augmenter le cheptel de l'exploitation de manière à ce que le nombre d'unités de travail se rapportant à la production animale soit supérieur à deux.
- Le fait, pour un exploitant d'une exploitation nouvellement créée, sans y avoir été autorisé, de détenir un cheptel correspondant à un nombre d'unités de travail se rapportant à la production animale supérieur à deux.
- Le fait, pour un exploitant d'une exploitation existante, d'augmenter le cheptel de l'exploitation de manière à ce que le nombre d'unités de travail se rapportant à la production animale soit supérieur à cinq.

Avant l'application de toute sanction pécuniaire, l'intéressé est mis en demeure de réduire le cheptel. S'il obtempère, il n'a pas à subir d'autres conséquences. Si l'exploitant n'obtempère pas, une sanction pécuniaire est prononcée dont le montant est fonction du dépassement du nombre d'unités de travail se rapportant à la production animale. Il s'agit d'une sanction strictement proportionnelle qui, lorsqu'elle est prononcée pour la première fois, n'est pas soumise à un pouvoir discrétionnaire du ministre, de sorte que le ministre est tenu de la prononcer dès l'expiration du délai imparti à l'intéressé pour régulariser sa situation. La sanction est reconduite annuellement aussi longtemps que l'irrégularité persiste.

Discussion :

Se référant à une question de Madame Octavie Modert qui s'enquiert de la notion du « délai imparti », une représentante du ministère explique qu'il s'agit du délai raisonnable dont l'exploitant a besoin pour régulariser sa situation. Les auteurs du texte ont préféré ne pas inscrire un délai fixe dans le texte de la loi vu que le délai raisonnable de la régularisation de situation dépend fortement de la complexité de la situation.

Au cas où les membres de la commission parlementaire veulent introduire un délai maximal - ce qui pourrait être opportun - , l'oratrice propose d'amender l'article sous examen en modifiant la deuxième phrase comme suit : « *Si, à l'expiration du délai imparti qui ne peut être supérieur à (durée de temps souhaitée), l'exploitation se poursuit dans des conditions irrégulières [...]* »

ou « Si, à l'expiration du délai imparti compris entre (durée de temps souhaitée), l'exploitation se poursuit dans des conditions irrégulières [...] » sans y insérer un délai uniforme.

2. Divers

Aucun point n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Luxembourg, le 18 octobre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact