



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

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Conseil « Agriculture et Pêche » du 17 et 18 octobre
- Compte rendu par Monsieur le Ministre
2. 8060 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales
- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Continuation de l'examen des articles
3. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn remplaçant M. Gilles Baum, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert, M. Carlo Weber

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

M. Jeff Dondelinger, M. André Loos, 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. Gilles Baum, M. Félix Eischen

*

Présidence : Mme Tess Burton, Présidente de la Commission

*

**1. Conseil « Agriculture et Pêche » du 17 et 18 octobre
- Compte rendu par Monsieur le Ministre**

Monsieur le Ministre informe l'assemblée que les ministres des pays du Benelux ont profité de l'occasion pour signer, en dehors du cadre de la réunion, une décision Benelux, qui a été finalisée sous la présidence luxembourgeoise, visant à mettre en œuvre conjointement la résolution du Conseil de l'Europe relative aux métaux et alliages constitutifs des matériaux ou objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Cette décision Benelux a pour objectif d'harmoniser les législations nationales dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Désormais, les consommateurs bénéficient du même niveau élevé de protection sanitaire dans les trois pays. Par cette initiative, le Benelux espère que d'autres États membres de l'UE finiront par adhérer à cette législation et accepteront alors un niveau plus élevé de protection des consommateurs.

Si les articles et emballages en métal ou en alliage destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires sont spécialement conçus à cette fin, comme p.ex. les ustensiles de table, les boîtes à conserves, le papier aluminium ou encore les sachets de chips, ils peuvent, sous certaines conditions, libérer accidentellement des contaminants ou des impuretés dans les aliments et présenter ainsi un risque pour la santé publique.

Avec cette décision, toutes les entreprises du Benelux disposeront de règles claires et communes, ce qui facilitera les échanges commerciaux transfrontaliers.

En ce qui concerne le Luxembourg, Monsieur le Ministre rapporte que seulement deux entreprises luxembourgeoises sont concernées par cette loi.

Quant au Conseil, les ministres de l'Agriculture et de la Pêche de l'UE sont parvenus à un accord politique sur les possibilités de pêche en mer Baltique pour 2023. Cet accord fixe les totaux admissibles des captures et les quotas par État membre pour chaque espèce de la mer Baltique pour l'année à venir.

Comme ce fut déjà le cas lors des derniers Conseils, les ministres de l'Agriculture européens ont échangé sur la situation des marchés agricoles dans le contexte de la guerre en Ukraine.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a fortement perturbé les marchés agricoles mondiaux. L'incertitude qui s'en est suivie a encore été aggravée par la crise énergétique provoquée par la rupture des approvisionnements en gaz en provenance de la Russie.

Les ministres ont en outre souligné que les agriculteurs de l'UE continuent de faire face à de nombreux défis, notamment à la hausse des prix de l'énergie et des engrais, à des conditions météorologiques défavorables, à l'inflation des prix des denrées alimentaires et à l'impact de l'interruption des importations en provenance d'Ukraine sur leurs marchés.

Les ministres ont en particulier insisté sur la question importante de la fourniture d'engrais à des prix abordables dans le secteur agricole, question qui touche à la fois les agriculteurs et les producteurs d'engrais et provoque une baisse de la productivité.

En conséquence, les ministres ont demandé que de nouvelles mesures soient prises par l'UE, notamment en ce qui concerne la prolongation des aides d'État et la nécessité d'un plafond plus élevé. Par ailleurs, les ministres se sont montrés satisfaits de l'annonce faite par la Commission européenne concernant la publication d'une communication sur les engrais.

En outre, malgré le déblocage partiel des ports ukrainiens, les résultats positifs des corridors de solidarité et la baisse relative des prix généraux des céréales qui s'en est suivie au cours de l'été, les ministres de l'agriculture ont fait part de leurs préoccupations liées au degré élevé d'imprévisibilité concernant les volumes des éventuelles futures exportations agricoles en provenance d'Ukraine, ainsi que les capacités de stockage.

Suite à une proposition commune de la France et de l'Allemagne, la mise à mort des jeunes poussins mâles faute de débouchés économiquement viables fut aussi à l'ordre du jour du Conseil. Monsieur le Ministre rappelle qu'il partage l'avis des auteurs de la proposition, à savoir que cette pratique n'est pas acceptable d'un point de vue éthique, et qu'elle est interdite au Grand-Duché depuis 2018.

L'orateur signale que la Commission européenne conteste les systèmes d'assurance contre les conditions météorologiques extrêmes mis en place par un certain nombre d'États membres en argumentant que telles aides de l'État ne sont pas compatibles avec la règle du Marché unique.

Actuellement, les agriculteurs luxembourgeois qui souscrivent une assurance contre les conditions météorologiques extrêmes se voient rembourser 65% de la prime d'assurance par l'État. Monsieur le Ministre souligne que le Luxembourg souhaite maintenir cette couverture et que la majorité des États membres partagent cette position.

2. 8060 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales

Lors de la réunion du 21 octobre 2022, les membres de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (ci-après « commission parlementaire ») continuent avec l'analyse des articles 8 à 15 qui forment le sous-titre 2 du titre 1^{er} du projet de loi sous rubrique et qui visent les paiements directs.

Avant de passer à l'examen des articles, un représentant du ministère explique que le sous-titre 2 du titre 1^{er} vise les paiements directs. Par paiements directs on entend toutes les aides financées exclusivement à partir du budget de l'Union européenne. Les règles régissant les

paiements directs sont établies au niveau de l'Union, tandis que leur mise en œuvre est gérée par les États membres. Le contrôle de la Commission européenne s'exerce par l'approbation du plan stratégique et par l'apurement comptable.

Les paiements directs représentent plus de 70% du budget agricole de l'Union européenne et s'élèvent à 258,6 milliards d'euros (sur un budget total PAC de 336,4 milliards d'euros). La dotation du Luxembourg pour les paiements directs est fixée à 32 747 827 euros pour chacune des années 2023 à 2027 (annexe V du *règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États 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) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013¹* (ci-après « *règlement (UE) 2021/2115* »).

Il s'agit de la première fois qu'une loi nationale vise les paiements directs, sachant que dans le passé, un règlement européen visait le cadre financier de ces aides. Cependant, la PAC 2023-2027 donne une plus grande manœuvre aux États-membres pour transposer les objectifs de la PAC afin qu'ils puissent les adapter aux conditions nationales. Ainsi, il appartient aux États-membres d'affecter la dotation des paiements directs en respectant le cadre tracé par la réglementation européenne.

Article 8

Commentaire :

Cet article vise l'aide de base au revenu pour un développement durable dont l'agriculteur actif peut profiter s'il respecte les conditions et limites prévues aux articles 21 à 28 du « règlement (UE) 2021/ »¹. Il s'agit d'une aide payable annuellement sur demande.

L'aide de base au revenu pour un développement durable visée par les articles 21 à 28 du règlement (UE) 2021/2115 précité et le point 5.1.1.01.501 du PSN a pour but de procurer à la population agricole un niveau minimal d'aide au revenu agricole, de manière à lui assurer un niveau de vie décent.

L'alinéa 2 prévoit que l'aide est accordée sur la base des droits au paiement visés à l'article 23, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) 2021/2115 précité².

Vu que l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2021/2115 laisse le choix aux États membres d'accorder l'aide de base au revenu sur la base de droits au paiement ou sous la forme d'un montant uniforme par hectare, les auteurs du texte de loi ont opté pour le système basé sur les droits au paiement.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=FR>

² « 1. Les États membres qui ont appliqué le régime de paiement de base établi au titre III, chapitre I, section 1, du règlement (UE) n° 1307/2013 peuvent décider d'octroyer l'aide de base au revenu sur la base des droits au paiement conformément aux articles 24 à 27 du présent règlement. » Règl. (UE) 2021/2115 du PE et du Cons., art. 23, §1

L'alinéa 3 de l'article 8 précise le sort des droits au paiement, cela en conformité avec l'article 24 du règlement (UE) 2021/2115. Cet article prévoit entre autres que lorsque la valeur des droits au paiement n'est pas uniforme au sein d'un État membre, l'État membre concerné veille à assurer une convergence de la valeur des droits au paiement vers une valeur unitaire uniforme.

Le Luxembourg est concerné par cette disposition, c'est pourquoi cet alinéa prévoit un ajustement progressif de la valeur des droits au paiement.

A côté de la détermination de la valeur des droits au paiement, des règles relatives à l'utilisation et au transfert des droits au paiement sont également nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du système. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 4 prévoit que les conditions d'application de l'aide et les règles relatives à la gestion détaillée des droits au paiement seront fixées par règlement grand-ducal

Par conditions d'application de l'aide et règles relatives à la gestion détaillée des droits au paiement sont visés notamment : activation des droits au paiement, droits au paiement en propriété ou en bail, possibilités et modalités (procédure) de transfert de droits au paiement, reconduction à la réserve nationale de droits au paiement non utilisés.

Pour les explications historiques concernant le régime d'aide basé sur des droits au paiement, il est renvoyé au commentaire des articles du document de dépôt du projet de loi.

Discussion :

Un représentant du ministère explique qu'en choisissant d'accorder l'aide de base au revenu sur la base de droits au paiement (et non sous la forme d'un montant uniforme par hectare), le Luxembourg a l'obligation de mettre en œuvre une réduction progressive des différences de valeur des droits et un rapprochement de ces valeurs de la moyenne. Ce processus est appelé « convergence interne ». Il conviendra donc de réduire les différences de manière à ce que tous les droits au paiement aient une valeur d'au moins 85 % de la moyenne en 2026. Enfin, à compter de l'année de demande 2027, le régime de paiement de base sera remplacé par un régime d'aide à l'hectare uniforme.

Pour donner suite à une intervention de Monsieur Aly Kaes (CSV) qui se demande si l'ajustement progressif de la valeur des droits au paiement, qui s'étend sur une période de 5 ans, est effectué de manière linéaire, un représentant du ministère affirme que tous les droits au paiement seront adaptés au montant de 132 euros/hectare en 5 étapes égales de 2023 à 2027.

Répondant à une question supplémentaire de Monsieur Aly Kaes à propos des détails de la démarche de cet ajustement, un représentant du ministère informe la commission parlementaire qu'à partir de 2023, seulement 50% de l'enveloppe du 1^{er} pilier seront destinés à l'aide de base au revenu.

C'est la raison pour laquelle, pour l'année 2023, les agriculteurs dont l'aide dépasse actuellement le montant de 132 euros/hectare n'auront droit qu'à 50% de l'aide qu'ils reçoivent actuellement. Par la suite, ce montant sera graduellement réduit chaque année pour arriver à un montant de 132 euros en 2027. En ce qui concerne les droits au paiement dont la valeur

est inférieure à la valeur moyenne nationale de 132 euros, ils seront progressivement augmentés.

La dernière étape de la convergence aura lieu en 2027. Etant donné que tous les droits auront alors la même valeur, les droits à paiement de base seront remplacés par une simple prime à l'hectare d'environ 132 €/ha.

Les autres 50% de l'enveloppe du premier pilier seront redistribués aux aides visées par les articles 10 à 15.

Madame Octavie Modert (CSV) rappelle que même si les articles sous rubrique constituent la base juridique du cadre financier des paiements directs, les règlements grand-ducaux déterminent à chaque fois les conditions d'application de l'aide. C'est pourquoi il importe que les membres de la commission parlementaire puissent prendre connaissance du contenu de ces règlements grand-ducaux afin qu'ils puissent évaluer l'impact des dispositions sous rubrique.

Ainsi, Madame la Députée se renseigne si l'aide de base au revenu pour un développement durable destinée aux viticulteurs est aussi ajustée à 132 €/ha. L'oratrice rappelle que le jeton d'un viticulteur a toujours eu une valeur supérieure vu que la taille des surfaces cultivées par des exploitations viticoles est plus petite que celle des surfaces cultivées par d'autres secteurs. Il est donc évident qu'il faut appliquer d'autres conditions pour la viticulture, sachant qu'elle ne peut pas être comparée à d'autres types de culture si on prend la surface comme indice de mesure.

Un représentant du ministère informe l'assemblée qu'en ce qui concerne l'aide de base au revenu pour un développement durable, tout le monde bénéficie du même montant. Ce régime d'aide est uniforme et ne diffère pas entre les différents secteurs ou cultures.

Toutefois, en guise de compenser la perte dont certains secteurs vont subir, d'autres aides vont être augmentées de manière significative. Ainsi, on peut constater une hausse importante de la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement ou de la prime RAC.

L'orateur attire l'attention des membres de la commission parlementaire sur le fait que le ministère vient de publier des explications détaillées des nouveaux régimes de primes sur le site internet du « *Landwirtschafts Portal* »³. On y trouve pour chaque mesure un descriptif qui contient l'objectif, les conditions et les montants d'aide du régime concerné. Ces informations donnent un aperçu assez complet des mesures envisagées par les règlements grand-ducaux en projet.

Les informations y fournies correspondent à l'état actuel du PSN (c'est-à-dire la version révisée d'août 2022) et servent de base pour l'élaboration des différents règlements grand-ducaux. (Toutefois, il ne s'agit que d'une version provisoire qui sera progressivement complétée et développée pour correspondre à l'avancement des travaux parlementaires. La version finale sera donc publiée une fois que le projet de loi sous rubrique sera adopté.)

³ <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/beihilfen-ab-2023.html>

A l'aune de ce qui précède, Madame Octavie Modert demande à savoir les raisons pour lesquelles les viticulteurs ne peuvent plus continuer à bénéficier d'une aide de base au revenu plus élevée. L'oratrice fait remarquer que même si les viticulteurs bénéficiaient d'une aide plus élevée à cet endroit du projet de loi, le montant total des aides auquel une exploitation viticole aurait droit resterait toujours en dessous du montant total des aides auxquelles une exploitation agricole de taille moyenne est éligible. En effet, les viticulteurs ne peuvent pas profiter de toutes les aides financières prévues par le projet de loi, notamment en ce qui concerne les aides liées à l'élevage.

En réponse, un représentant du ministère explique qu'il y a une série d'aides qui visent avant tout les viticulteurs. En ce qui concerne l'article sous examen, le choix était fait de passer à un système unifié qui représente une simplification importante du régime de paiement de base. De cette manière, les transferts et la gestion des droits au paiement de base ne seront plus nécessaires.

Madame Octavie Modert se prononce aussi en faveur de l'inscription de la notion de viticulteur dans le texte en projet afin d'assurer une meilleure sécurité juridique au secteur viticole. Selon l'oratrice, il ne ressort pas de manière claire du texte que les viticulteurs tombent sous la définition d'agriculteur même si les dispositions européennes le prévoient. Afin d'éviter toute confusion, il serait donc opportun de préciser dans le texte de loi que la cultivation des vignes et la transformation des raisins sont considérées comme une activité agricole.

Monsieur le Ministre montre de la compréhension pour le raisonnement de Madame la Députée. Cependant, il note qu'il a été décidé d'avoir recours au terme « agriculteur » comme terme général qui englobe tous les secteurs de l'agriculture dans l'intention d'éviter de devoir explicitement citer tous les acteurs du secteur comme entre autres les arboriculteurs ou les maraîchers ; une telle énumération comporte toujours le risque d'oublier une activité agricole. L'orateur propose de ne pas inscrire la notion de viticulteur dans le texte de loi, mais de l'expliquer en détail dans le commentaire des articles. Néanmoins, il dit vouloir se consulter avec ses collaborateurs à ce sujet et, si une solution plus appropriée peut être trouvée, de la communiquer à la commission parlementaire.

En réponse à une question de Madame Martine Hansen (CSV), Monsieur le Ministre annonce que les règlements grand-ducaux ne sont malheureusement pas encore prêts. Il s'engage cependant de les présenter à la commission parlementaire dès qu'une partie aura été rédigée et validée par le Conseil de gouvernement.

Article 9

Commentaire :

Cet article a pour objet de porter constitution de la réserve nationale car l'option retenue à l'article 8 pour le système des droits au paiement engendre la nécessité de gérer une réserve nationale (cf. article 26 du règlement (UE) 2021/2115).

L'article 26 du règlement (UE) 2021/2115 fixe un certain nombre de règles pour la gestion de la réserve nationale, dont notamment que la réserve doit être destinée, en priorité, à faciliter la participation au régime des jeunes agriculteurs et des agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole et à répondre à certaines autres situations particulières.

Le deuxième alinéa de l'article 9 sous examen prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les modalités de constitution et d'alimentation ainsi que les conditions d'utilisation de la réserve.

Discussion :

Un représentant du ministère informe l'assemblée que cette réserve nationale sera alimentée notamment :

- par la reconduction de droits non utilisés pendant deux années de demandes consécutives ;
- par la récupération de droits indûment alloués ;
- par des droits au paiement volontairement reversés par des agriculteurs ;
- par une réduction linéaire de la valeur des droits au paiement relevant du régime de paiement de base pour couvrir les besoins en allocations.

Selon l'orateur, il s'agit d'un système compliqué ce qui explique aussi pourquoi il fut décidé de passer à un régime d'aide à l'hectare uniforme sans droits au paiement d'ici 2027.

Article 10

Commentaire :

Cet article vise l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable qui est prévue à l'endroit de l'article 29 du règlement (UE) 2021/2115 et du point 5.1.1.01.504 du PSN. Cette aide a pour but de procurer un complément d'aide aux exploitations agricoles pour un nombre limité d'hectares de façon à assurer une répartition plus équilibrée de l'aide en faveur des exploitations de taille moyenne.

L'alinéa 1^{er} prévoit que tout agriculteur qui tombe sous le régime de l'aide de base au revenu prévue à l'article 8 peut faire une demande pour pouvoir bénéficier de l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable. Cette aide est soumise aux conditions et limites visées par l'article 29 du règlement (UE) 2021/2115 qui prévoit notamment que :

- l'aide redistributive au revenu doit être payée sous la forme d'un paiement annuel découplé par hectare admissible et doit être destinée aux agriculteurs ayant droit à un paiement au titre de l'aide de base au revenu ;
- le paiement annuel peut consister en un montant par hectare ou en plusieurs montants différents pour différentes fourchettes d'hectares et il doit comprendre un nombre maximal d'hectares par agriculteur ;
- le montant par hectare prévu pour une année de demande donnée ne doit pas excéder le montant moyen national de paiements directs par hectare en ce qui concerne ladite année de demande ;

- le montant moyen national des paiements directs par hectare est fixé selon une méthode prédéfinie.

L'alinéa 2 prévoit que l'aide prend la forme d'un montant par hectare, fixé par tranche de superficie dans la limite d'un nombre maximal d'hectares de chaque exploitation.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide, qui se basent sur les dispositions précitées qui eux sont directement applicables.

Discussion :

Un représentant du ministère informe l'assemblée que cet article constitue un nouvel élément dans le régime d'aides luxembourgeois. Il précise que l'article 98 du règlement (UE) 2021/2115 exige par ailleurs que 10 % au moins du budget global des paiements directs destiné au Luxembourg doit être réservé chaque année à l'aide redistributive au revenu.

De cette manière, l'enveloppe annuelle est fixée à 3 895 563 euros, elle correspond approximativement à 10% du budget global fixé pour le Luxembourg à l'annexe IX du règlement (UE) 2021/2115 qui est de 32 747 827 euros.

L'orateur explique que les analyses des bilans des exploitations agricoles ont montré que les exploitations à titre principal qui disposent d'une surface cultivée inférieure à la moyenne sont les plus faibles d'un point de vue économique. De cette manière, les montants annuels par hectare résultent de différentes simulations effectuées qui ont conduit au modèle suivant :

- une aide théorique fixée à 30 euros par hectare pour la tranche de surfaces admissibles ne dépassant pas trente hectares ;
- une aide théorique fixée à 70 euros par hectare pour la tranche de surfaces admissibles supérieure à trente hectares et inférieure à 70 hectares ;
- aucune aide n'est accordée pour la tranche de surfaces supérieure à 70 hectares.

L'orateur note que cette aide vise tous les secteurs, la viticulture incluse.

L'enveloppe annuelle totale est composée de deux enveloppes fixées pour les deux fourchettes d'hectares. A l'intérieur de chaque enveloppe, le montant annuel théorique par hectare peut diminuer ou augmenter en fonction du nombre des surfaces admissibles.

Ainsi le PSN propose que :

- pour la tranche de surfaces admissibles ne dépassant pas trente hectares, le montant de 30 euros peut diminuer jusqu'à 24 euros et augmenter jusqu'à 36 euros par hectare ;
- pour la tranche de surfaces admissibles supérieure à trente hectares et inférieure à 70 hectares, le montant de 70 euros peut diminuer jusqu'à 56 euros et augmenter jusqu'à 84 euros par hectare.

Madame Octavie Modert renvoie à l'argumentation qu'elle a présentée lors de l'examen de l'article 8 ; l'oratrice souligne que la production standard d'un hectare de vignoble diffère énormément de celle d'un hectare de céréales. L'article sous rubrique ne prend pas la viticulture en considération, car il n'est pas possible de comparer une exploitation agricole avec une exploitation viticole en se basant sur le nombre d'hectares de l'exploitation comme indice.

En outre, Madame la Députée demande à savoir combien de viticulteurs tombent sous ce régime et plus précisément combien de viticulteurs disposent de moins de 30 hectares et entre 30 et 70 hectares de vignobles.

Un représentant du ministère précise que l'aide prévue par l'article sous examen vise les exploitations agricoles qui vivent de l'activité, mais qui disposent d'un revenu qui est largement inférieur à la moyenne nationale. Il s'agit donc de cibler l'aide sur les exploitations qui en ont le plus besoin.

Les enquêtes annuelles dans la cadre du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), qui sont réalisées dans l'objectif de recueillir des données comptables et technico-économiques des exploitations agricoles, de dresser des diagnostics économiques et financiers et de simuler l'impact des mesures prises au titre de la politique agricole commune, ainsi que l'analyse des résultats comptables des exploitations agricoles luxembourgeoises, ont montré que le résultat net des exploitations agricoles qui disposent de 30 à 70 hectares reste souvent à un niveau qui menace l'existence de l'exploitation. L'aide prévue par l'article sous rubrique vise donc surtout ces exploitations agricoles ; il s'agit principalement des exploitations d'élevage de vaches allaitantes et/ou d'engraissement de bovins.

C'est aussi la raison pour laquelle cet article ne prévoit pas un régime spécial pour les viticulteurs qui, même s'ils cultivent des surfaces plus petites, profitent d'un meilleur rendement de leur production et disposent d'une production standard plus élevé.

Madame Martine Hansen rappelle que la nouvelle notion d'« agriculteur actif » que le projet de loi vise à introduire augmentera le nombre de bénéficiaires des paiements directs. C'est la raison pour laquelle elle se renseigne sur le nombre de personnes qui seront éligibles à l'aide prévue par l'article sous examen et si des associations vont aussi pouvoir profiter de cette aide.

En réponse, un représentant du ministère note que le nombre de bénéficiaires ne changera pas, il précise que le cadre juridique en vigueur prévoit déjà que toute personne, physique ou morale, disposant d'un numéro d'exploitation et possédant plus d'un hectare de terres agricoles est éligible aux paiements directs ; y sont incluses toutes les associations qui remplissent les critères nécessaires. On pourrait même dire, selon la manière dont on le considère, que les dispositions prévues par le projet de loi vont limiter un peu plus le cercle des bénéficiaires.

Article 11

Commentaire :

Cet article vise l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs qui est visée par l'article 30 du règlement (UE) 2021/2115 et le point 5.1.1.01.502 du PSN et qui est financée à cent pourcent à partir du budget de l'Union européenne.

Cette aide a pour objet d'apporter au jeune agriculteur qui a récemment et pour la première fois pris le contrôle d'une exploitation agricole un complément de revenu pendant cinq années consécutives.

L'alinéa 1^{er} prévoit qu'un « jeune agriculteur », notion définie par l'article 2 du projet de loi, qui bénéficie de l'aide de base au revenu visée par l'article 8 du projet de loi peut faire une demande pour bénéficier d'une l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs.

L'alinéa 2 prévoit qu'il s'agit d'un montant forfaitaire qui est accordé aux personnes concernées pour une durée de cinq ans et qui varie chaque année en fonction des nombres de demandes admissibles.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide.

Les dispositions précitées seront précisées par règlement grand-ducal.

Discussion :

Un représentant du ministère attire l'attention de l'assemblée sur le fait que la disposition sous examen fait déjà partie du cadre légal en vigueur. Le présent soutien aux jeunes agriculteurs constitue un montant forfaitaire qui est le même pour tous les bénéficiaires et qui sera fixé à 6.660 euros par an. À partir de la dotation annuelle qu'il reçoit du budget de l'Union européenne, le Luxembourg détermine l'enveloppe qu'il affecte à l'aide complémentaire au revenu. Si, pour une année donnée, le montant réservé est insuffisant parce que le nombre de bénéficiaires dépasse le nombre prévu de bénéficiaires, tous les bénéficiaires subiront la même réduction du montant de l'aide pour l'année en cause.

L'orateur signale qu'en ce qui concerne l'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs, le Luxembourg range entre les pays qui octroient une des aides les plus importantes en Europe.

Suite à une question de Madame Martine Hansen, un représentant du ministère note que l'aide sous rubrique, qui fait partie du pilier 1^{er}, n'est actuellement pas couplée au niveau du diplôme du demandeur – il suffit qu'il remplisse les critères de formation reprises à l'article 2 du projet de loi pour y être éligible– contrairement aux aides à l'installation qui font partie du deuxième pilier. Par rapport à ces dernières, les conditions pour bénéficier de l'aide sous rubrique ne sont pas aussi strictes.

En réponse à une question de suivi de Madame la Députée, un représentant du ministère explique qu'un demandeur doit remplir plus de critères pour être éligible aux aides d'installation des jeunes agriculteurs relevant du deuxième pilier, il doit par exemple présenter un plan de développement de l'exploitation agricole pour être éligible à cette aide.

Monsieur François Benoy (déi gréng) demande plus d'informations concernant la notion de « jeune agriculteur ». En outre, il se pose la question si une définition trop étroite de cette notion ne limite pas trop le cercle des bénéficiaires. Par exemple, une personne qui souhaite

changer de profession pour devenir agriculteur au cours de la deuxième moitié de sa vie professionnelle ne peut pas bénéficier de l'aide susmentionnée si elle a dépassé l'âge de 40 ans.

Se référant à l'intervention de l'orateur, un représentant du ministère précise que la notion de « jeune agriculteur » correspond à la définition prévue par l'article 2 du projet de loi sous examen et que la limite d'âge résulte des dispositions européennes en vigueur⁴.

Monsieur le Ministre souligne que la limite d'âge visée par cette disposition s'explique entre autres par le fait que de nombreux investissements subventionnés par ce texte de loi sont calculés sur une durée de 20 ans, ce qui a conduit à la décision au niveau européen d'introduire la limite d'âge de 40 ans. En outre, il s'agit d'une disposition européenne, qui a été donc prise en accord avec les autres États membres et qui est appliquée par chaque pays membre.

Article 12

Commentaire :

Cet article prévoit une aide couplée qui est destinée à l'élevage de vaches allaitantes, cette aide est visée par les articles 32 à 35 du règlement (UE) 2021/2115 et le point 5.1.1.03.505 du PSN.

Le règlement (UE) 2021/2115⁵ autorise les États membres à allouer, à partir de leur dotation au titre des paiements directs, des aides pour améliorer la compétitivité de certains secteurs importants pour des raisons socio-économiques ou environnementales.

Par l'aide à l'élevage de vaches allaitantes, le texte de loi entend maintenir, sans viser à les accroître, les niveaux actuels de production de viande bovine dans une situation où ce secteur est, plus que d'autres, touché par la diminution des aides de la PAC.

⁴ « 6. Le "jeune agriculteur" est déterminé de manière à ce que soient prises en compte :

- a) une limite d'âge supérieure située entre 35 et 40 ans;
- b) les conditions à remplir pour être "chef d'exploitation";
- c) la formation appropriée ou les compétences requises, telles qu'elles sont déterminées par les États membres. » Règl. (UE) 2021/2115 du PE et du Cons., art. 4, §6

⁵ Le cadre fixé dans le règlement (UE) 2021/2115 prévoit notamment que :

- les interventions des États membres doivent être destinées à aider les secteurs et productions prédéfinis de sorte à remédier aux difficultés rencontrées par l'amélioration de la compétitivité, de la durabilité ou de la qualité ;
- l'aide couplée au revenu doit prendre la forme d'un paiement annuel par hectare ou par animal ;
- l'aide couplée au revenu sous la forme d'un paiement à l'hectare ne peut être accordée que pour les surfaces définies comme hectares admissibles ;
- l'aide couplée au revenu qui concerne des bovins, des ovins ou des caprins, doit fixer comme condition d'admissibilité au bénéfice de l'aide, les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux.

L'article 96 du règlement (UE) 2021/2115 fixe les dotations financières maximales pour l'ensemble des aides couplées.

L'alinéa 1^{er} prévoit que tout agriculteur actif qui élève des vaches allaitantes peut introduire une demande afin de profiter de l'aide sous rubrique tant que les conditions et limites prévues aux articles 32 à 35 du règlement (UE) 2021/2115 précité sont respectées.

L'alinéa 2 prévoit que cette aide prend la forme d'un paiement annuel par animal pour un nombre déterminé d'animaux compris entre un nombre minimum et un nombre maximum d'animaux pour chaque exploitation. Le nombre moyen annuel de vaches allaitantes qui appartiennent à une exploitation est calculé sur base des données SANITEL. Le montant annuel par animal peut diminuer ou augmenter en fonction du nombre des animaux admissibles par année.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide.

Discussion :

Un représentant du ministère explique qu'il s'agit d'une nouvelle disposition qui est introduite pour aider le secteur de la production de viande bovine. Ainsi, elle vise l'amélioration de la compétitivité de l'élevage bovin allaitant et la réduction de l'écart de résultats avec les exploitations ayant une autre orientation technico-économique afin d'assurer la survie du secteur bovin.

L'enveloppe annuelle⁶ pour l'aide à l'élevage de vaches allaitantes est fixée à 3.150.000 euros. Avec un nombre annuel historique de référence d'animaux primables fixé à 21 000 animaux, l'aide théorique par animal qui en résulte est de 150 euros.

A l'intérieur de l'enveloppe, le montant annuel théorique par animal peut diminuer ou augmenter en fonction du nombre des animaux admissibles par année. Un montant minimal de 100 euros et un montant maximal de 200 euros ont été proposés à la Commission européenne à travers le plan stratégique.

Monsieur François Benoy note que l'aide sous rubrique est nécessaire pour les exploitations concernées et est également adaptée aux spécificités de l'agriculture luxembourgeoise. Toutefois, d'un point de vue écologique, cette aide est en contradiction avec l'objectif de la réduction du cheptel national visé par le projet de loi. C'est la raison pour laquelle l'orateur plaide pour une aide plus sélective qui se base sur des conditions plus spécifiques à la place d'introduire une aide qui met toutes les exploitations dans le même panier.

À la suite de l'intervention de Monsieur le Député, un représentant du ministère informe l'assemblée que le règlement grand-ducal relatif à l'article sous examen va prévoir entre autres deux conditions écologiques.

En ce qui concerne les émissions d'azote, ce règlement grand-ducal va aller au-delà de ce qui est demandé par les dispositions européennes en prévoyant une densité de bétail de l'exploitation plus extensive qui doit être inférieure ou égale à 1,8 UGB/hectare pour être éligible à l'aide sous rubrique. En effet, la directive sur les nitrates⁷ prévoit que la quantité de

⁶ Le montant de l'enveloppe correspond approximativement à 10% du budget global des paiements directs fixé pour le Luxembourg à l'annexe IX du règlement (UE) 2021/2115 à 32 747 827 euros.

⁷ Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0676-20081211&from=EN>

fertilisants organiques épandus par an et par hectare ne doit pas représenter plus de 170 kg d'azote, ce qui correspond à une densité de bétail maximale de 2,35 UGB/ha. De même, l'aide ne sera accordée que pour un nombre maximal de 150 vaches allaitantes par exploitation.

Monsieur le Ministre souligne que cet article vise une production extensive, d'autant plus que l'élevage de vaches allaitantes est surtout exploité en prairie et pâturage, ce qui représente des avantages d'un point de vue environnemental. En outre, le fait que l'enveloppe budgétaire de cet article est plafonnée va empêcher un accroissement du cheptel national.

En réponse à Monsieur Aly Kaes qui se renseigne sur les modalités de l'introduction de la demande pour bénéficier de cette aide, un représentant du ministère informe les membres de la commission que la demande est introduite dans le cadre de la déclaration de surfaces. Il n'est toutefois pas nécessaire d'indiquer le nombre de vaches allaitantes individuelles. La détermination du nombre d'animaux éligibles à la prime se fait après le 31 octobre à l'aide de la base de données SANITEL.

En regard à une question de Monsieur Jeff Engelen (ADR) qui veut savoir si une exploitation agricole dont le cheptel surpasse les 150 vaches allaitantes est aussi éligible pour cette aide, un représentant du ministère informe l'assemblée que tout éleveur de vaches allaitantes peut profiter de cette aide qui lui sera accordée que pour un nombre maximal de 150 animaux sous condition que la densité de bétail de son exploitation est inférieure ou égale à 1,8 UGB/ha et que l'élevage dispose au minimum d'un nombre annuel moyen de 10 vaches allaitantes.

Article 13

Commentaire :

Cet article vise l'aide aux cultures maraîchères et à l'arboriculture. L'alinéa 1^{er} prévoit que tout agriculteur actif qui dispose de cultures maraîchères et arboricoles peut introduire une demande afin de profiter de l'aide sous rubrique tant que les conditions et limites prévues aux articles 32 à 35 du règlement (UE) 2021/2115 précité sont respectées.

L'alinéa 2 prévoit que cette aide prend la forme d'un paiement annuel par hectare.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide.

Discussion :

Un représentant du ministère explique que le montant prévisionnel de la prime est de 1 000 €/ha⁸. Il fait savoir que l'aide se veut comme une mesure de stimulation de la diversification du secteur agricole traditionnel.

⁸ L'enveloppe annuelle pour l'aide aux cultures maraîchères et à l'arboriculture est fixée à 400.000 euros, elle correspond approximativement à 1,22 % du budget global fixé pour le Luxembourg à l'annexe IX du règlement (UE) 2021/2115. Avec une surface de référence fixée à 400 hectares, l'aide théorique par hectare qui en résulte est de 1 000 euros par hectare.

Comme pour la prime destinée aux exploitations de vaches allaitantes, la demande est introduite dans le cadre de la déclaration de surfaces.

Madame Martine Hansen salue le fait que cette loi agricole prévoit des aides financières destinées au secteur maraîcher et fruitier. De même, elle souhaite savoir si l'aide sous rubrique est supplémentaire aux dispositions prévues par l'article 8.

Un représentant du ministère confirme que l'aide reprise sous l'article 8 ainsi que l'intervention financière visée par l'article 10 peuvent être couplées avec l'aide sous rubrique.

Madame Octavie Modert se demande s'il est possible d'introduire à cet endroit du texte un article qui vise une aide destinée aux viticulteurs et qui fait partie du régime des paiements directs.

Monsieur le Ministre explique que les articles qui visent les aides couplées sous rubrique (à savoir les articles 12 à 15) prévoient la diversification du secteur agricole traditionnel et/ou le passage vers une production plus durable en subventionnant l'investissement dans d'autres cultures ou des modes de production plus durables. L'objectif de ces mesures est d'améliorer la compétitivité des secteurs agricoles traditionnels en péril.

En réplique, Madame Octavie Modert dit supporter cette initiative, toutefois l'oratrice rappelle que le changement de régime prévu à l'article 8 touchera de manière disproportionnée la viticulture, raison pour laquelle un nouveau soutien destiné aux viticulteurs serait opportun.

Se référant aux propos de Madame la Députée, Monsieur le Ministre indique que d'autres régimes d'aides prévoient des augmentations dont les viticulteurs peuvent profiter pour compenser la perte en paiements directs.

Un représentant du ministère ajoute que les dispositions européennes empêchent explicitement l'instauration d'un régime d'aides couplées qui vise la viticulture (il en va de même pour le secteur porcin).

En réponse à Monsieur Gusty Graas qui se renseigne si l'aide sous examen est liée à des modes de production durables ou s'il s'agit d'une aide générale, un représentant du ministère informe l'assemblée que l'actuelle loi agricole prévoit déjà un régime d'aide destiné aux cultures maraîchères et à l'arboriculture dans le cadre de la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel. L'article sous rubrique va remplacer ces dispositions en proposant une aide couplée qui reprend les conditions prévues par le régime d'aide précité. Les cultures

A l'intérieur de l'enveloppe, le montant annuel théorique par hectare peut diminuer ou augmenter en fonction du nombre des hectares admissibles par année. Un montant minimal de 500 euros et un montant maximal de 1 600 euros ont été proposés à la Commission européenne à travers le plan stratégique. (cf. commentaire des articles du document de dépôt)

maraîchères et fruitières doivent par exemple remplir les critères fixés par la directive-cadre sur l'eau⁹ afin d'être éligibles à l'aide sous rubrique.

Se référant au secteur maraîcher et fruitier, Monsieur le Ministre attire l'attention des membres de la commission parlementaire sur le fait que d'ici peu de temps une réunion interministérielle aura lieu à laquelle vont participer des représentants du ministère de l'Economie, du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural afin de se consulter sur la problématique de la construction de serres en zones vertes et de la gestion de l'eau y liée, notamment en ce qui concerne leur construction dans des zones vertes qui sont adjacentes à une zone industrielle. L'objectif sera la mise en place d'un cadre légal qui permettra l'installation des serres dans telles zones qui disposent déjà de l'infrastructure nécessaire pour ce mode de production.

Madame Martine Hansen salue cette initiative, toutefois elle donne à considérer qu'il serait utile d'élargir ce cadre en autorisant les agriculteurs à construire des serres sur des terrains qui jouxtent le terrain des installations immeubles d'une exploitation agricole vu que ces terrains disposent aussi de l'infrastructure nécessaire pour garantir l'exploitation d'une serre.

Monsieur le Ministre se rallie à cette position, il explique que le critère déterminant sera l'existence d'une infrastructure, notamment en ce qui concerne l'eau et l'énergie, permettant la production en serre.

Monsieur Emile Eicher (CSV) approuve le principe susmentionné, mais il souligne qu'il faut bien choisir les zones industrielles à côté desquelles on implante des serres, car certaines zones se distinguent par une forte pollution aux particules fines et qu'il faut dans ces cas-là appliquer le principe de précaution. Néanmoins, c'est une bonne décision d'installer des serres à côté de zones commerciales pour profiter de l'infrastructure existante.

Monsieur le Ministre note que l'élaboration d'un plan de zonage prévoit toujours des études qui visent entre autres la pollution aux particules fines. Il est bien évident qu'on n'autorisera pas la culture de denrées alimentaires dans des zones polluées. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner chaque autorisation au cas par cas.

Article 14

Commentaire :

Cet article vise l'aide aux légumineuses en guise d'augmenter la capacité du Luxembourg à subvenir à ses besoins de protéines végétales.

⁹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>

L'alinéa 1^{er} prévoit que tout agriculteur actif qui dispose de cultures de légumineuses peut introduire une demande afin de profiter de l'aide sous rubrique tant que les conditions et limites prévues aux articles 32 à 35 du règlement (UE) 2021/2115 précité sont respectées.

L'alinéa 2 prévoit que cette aide prend forme d'un paiement annuel par hectare.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide.

Discussion :

Un représentant du ministère explique que cet article prévoit entre autres la possibilité de semer les légumineuses en mélange avec des céréales/autres plantes fourragères tant que les légumineuses soient prédominantes en poids de semence. De cette manière, cette nouvelle disposition va inciter plus d'exploitations à cultiver des légumineuses qui permettent d'améliorer la fertilité des sols et d'apporter un complément fourrager aux animaux de la ferme.

En réponse à une question de Madame Octavie Modert, un représentant du ministère explique que des viticulteurs qui cultivent des légumineuses entre les rangées de vignes ne peuvent pas profiter de cette aide. Toutefois, une telle culture sera subventionnée dans le cadre de la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel.

Pour donner suite à une intervention de Monsieur Aly Kaes, un représentant du ministère informe l'assemblée que l'enveloppe financière annuelle pour l'aide aux légumineuses passera de 160.000 € à 320.000 € pour la période 2023 - 2027. Le montant de la prime devrait s'élever à 128 €/ha. Ce montant s'applique à une superficie de référence de 2 500 hectares. Si la superficie totale éligible dépasse cette superficie de référence, la prime par hectare sera réduite au prorata.

Article 15

Commentaire :

Cet article vise les programmes annuels pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, couramment appelé les « éco-régimes ».

L'alinéa 1^{er} prévoit que tout agriculteur actif qui participe de manière volontaire à un ou plusieurs programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal peut introduire une demande afin de profiter de l'aide sous rubrique tant que les conditions et limites prévues à l'article 31 du règlement (UE) 2021/2115 précité sont respectées.

L'alinéa 2 prévoit que cette aide prend forme d'un paiement annuel par hectare.

L'alinéa 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précise les conditions d'application de l'aide.

Discussion :

Un représentant du ministère souligne que cet article représente le cœur de la réforme du régime des aides financières destinées aux agriculteurs actifs.

L'enveloppe annuelle pour l'ensemble des éco-régimes est fixée à 8.189.700 euros, elle correspond à 25% du budget global fixé pour le Luxembourg à l'annexe IX du règlement (UE) 2021/2115.

Les programmes pour le climat et l'environnement, dits programmes écologiques, consistent dans l'engagement volontaire des agriculteurs à des mesures en faveur de l'environnement par la mise en œuvre de pratiques de gestion agro-écologiques ou la mise en place de surfaces d'intérêt écologique.

Le PSN prévoit toute une série de mesures¹⁰, destinées à tous les acteurs du secteur agricole, qui sont en accord avec cet objectif et qui sont énumérées dans le commentaire des articles du document de dépôt du projet de loi sous examen. Pour le détail de chaque mesure, il est renvoyé au portail du ministère où se trouvent des documents qui expliquent chaque mesure en détail¹¹.

¹⁰ Le catalogue de mesures qui est proposé dans le plan stratégique peut être résumé comme suit :

- Aide à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles :
 - Bande bordure sur terres arables
 - Bande à l'intérieur sur terres arable
 - Bande le long d'un cours d'eau sur terres arables
 - Bande bordure sur prairies et pâturages permanents
 - Bande le long d'un cours d'eau sur prairies et pâturages permanents
 - Bordure de forêt sur prairies et pâturages permanents
 - Bande bordure en culture permanente.
- Aide à l'installation de surfaces non productives :
 - Jachères avec couvert mellifère sur terres arables
 - Prairies et pâturage non productifs, avec deux variantes.
- Aide à l'installation de cultures dérobées et sous-semis sur terres arables :
 - Culture dérobée à couvert simple
 - Culture dérobée à couvert mixte (au moins 3 espèces différentes)
 - Sous-semis en culture de maïs.
- Aide à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en arboriculture
- Aide à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture
- Aide à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques :
 - Renonciation totale aux produits phytopharmaceutiques herbicides
 - Limitation dans les cultures sarclées des traitements par produits phytopharmaceutiques herbicides à un traitement localisé sur les rangs
 - Renonciation dans les cultures de céréales d'hiver à l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique herbicide après la récolte de la culture précédente et avant le 1^{er} mars de l'année de demande
 - Renonciation aux produits phytopharmaceutiques insecticides
 - Renonciation aux produits phytopharmaceutiques fongicides
 - Renonciation aux régulateurs de croissance
 - Renonciation aux « big movers »
- Aide à l'installation de zones de refuge sur prairies de fauche
- Aide favorisant l'incorporation du fumier :
 - En automne, après la récolte de la culture principale
 - Au printemps, avant l'ensemencement de la culture de [maïs].

¹¹ <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/beihilfen-ab-2023.html>

Chaque mesure doit s'inscrire dans au moins deux des sept domaines d'action énumérés et les engagements, volontaires, doivent aller au-delà des règles, obligatoires, pour l'obtention des aides de la PAC.

La principale différence avec les mesures similaires applicables au titre de la période de programmation qui doit prendre fin le 31 décembre 2022 est que l'engagement est désormais annuel et non plus pluriannuel.

Lors de l'élaboration des programmes, les auteurs du texte ont veillé à ce que les mesures mentionnées ici soient cohérentes avec celles des articles 60 à 64 du chapitre 8¹² et qu'il n'y pas de double emploi.

Sachant qu'il s'agit d'un des points clefs du projet de loi sous examen, les membres de la commission parlementaire décident de consacrer une grande partie de leur prochaine réunion à l'examen de cet article.

3. Divers

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

Luxembourg, le 21 octobre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

¹² Les articles 60 à 64 qui constituent le chapitre 8 visent l'environnement et climat, les contraintes naturelles et spécifiques, les directives habitats, oiseaux et eau et la biodiversité.