

N° 6100^{2G}
CHAMBRE DES DEPUTES
 Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2010**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DES FINANCES**

(25.11.2009)

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi dont question en assemblée plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

*

1. INTRODUCTION

Le projet de budget pour l'exercice 2010 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 9.793,8 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 5,71% par rapport au budget définitif de 2009. Pour la même période, les recettes totales sont réduites de 8,71% et atteignent pour l'an 2010 8.468,8 millions d'euros.

Les chiffres sont indiqués en millions d'euros

	Compte 2008	Budget voté 2009	Projet de budget 2010	Variation	
				en euros	en %
Budget courant					
Recettes	9.100,1	9.188,7	8.398,7	-790,0	-8,60%
Dépenses	8.112,0	8.327,1	8.850,9	523,8	+6,29%
Solde	988,1	861,6	-452,2	–	–
Budget en capital					
Recettes	98,9	88,2	70,1	-18,1	-20,52%
Dépenses	3.284,4	937,6	942,9	+5,3	+0,57%
Solde	-3.185,5	-849,4	-872,8	–	–
Budget total					
Recettes	9.199,0	9.276,9	8.468,8	-808,1	-8,71%
Dépenses	11.396,4	9.264,8	9.793,8	+529,0	5,71%
Solde	-2.197,4	12,2	-1.325,0	–	–

Source: Projet de budget de l'Etat 2010

Le Gouvernement présente un projet de budget déficitaire pour l'exercice 2010, l'objectif du budget étant clairement de contrecarrer les effets de la crise en stabilisant l'économie nationale.

Le budget contient à cet effet deux accents importants qui sont d'une part de maintenir à un niveau élevé les dépenses publiques tout en maintenant d'autre part le pouvoir d'achat de la population à un certain niveau.

En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2010 s'élèvent à 115,7 millions d'euros et restent donc sensiblement comparables à celles votées pour 2009.

Extraits du budget du département de l'Agriculture

	<i>2008 Compte</i>	<i>2009 Budget</i>	<i>2010 Projet de budget</i>
Section 19.0 – Agriculture – Dépenses générales	6.650.901	6.943.789	6.313.672
Section 19.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	18.848.986	16.731.350	17.293.602
Section 19.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	14.127.131	14.883.485	15.791.277
Section 19.3 – Sylviculture	2.971.772	3.420.150	3.434.710
Section 19.4 – Service d'économie rurale	3.773.081	4.329.654	4.456.126
Section 19.5 – Administration des services vétérinaires	6.778.937	7.690.390	6.600.459
Section 19.6 – Viticulture	3.654.093	3.944.553	4.075.074
Section 19.8 – Développement rural	452.274	–	–
Total des dépenses courantes	57.257.175	57.943.371	57.964.920
Section 49.0 – Agriculture. – Dépenses générales	68.033	50.000	96.000
Section 49.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	52.000.000	53.600.000	53.550.000
Section 49.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	356.583	420.072	404.600
Section 49.3 – Sylviculture	1.384.728	3.145.650	3.230.200
Section 49.4 – Service d'économie rurale	691	10.600	10.600
Section 49.5 – Administration des services vétérinaires	619.387	538.000	367.000
Section 49.6 – Viticulture	73.046	95.373	109.261
Total des dépenses en capital	54.502.468	57.859.695	57.767.661
Total général	111.759.643	115.803.066	115.732.581

Source: Projet de budget de l'Etat 2010

Le budget des dépenses pour l'exercice 2010 du département de l'agriculture est caractérisé prioritairement par la loi agraire. La loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural est basée sur un plan de développement rural pour la période de 2007 à 2013 qui définit les lignes directrices de la Politique Agricole Commune.

Ce plan de développement rural prévoit une enveloppe budgétaire communautaire de l'ordre de 90 millions d'euros qui sera complétée pour la période de 2007 à 2013 par des moyens financiers nationaux de l'ordre de 325 millions d'euros.

La politique agricole pour la période de 2007 à 2013 a trois grands objectifs, à savoir:

- L'amélioration de la compétitivité du secteur agricole,

- L'amélioration de l'environnement naturel,
- L'amélioration de la qualité de vie en milieu rural.

Les moyens budgétaires mis en œuvre pour la période précitée se répartissent à la hauteur de 35% pour les investissements en relation avec l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, de 58% pour améliorer la biodiversité et l'entretien du paysage naturel et de 8% pour une meilleure qualité de vie en milieu rural.

Ce qui caractérise donc principalement le budget du département de l'agriculture, est qu'il dépend en grande partie de la politique européenne. En effet, l'agriculture constitue l'un des premiers secteurs dans lesquels une intégration européenne a été envisagée et largement réalisée. Un grand nombre de politiques horizontales en matière agricole sont déterminées par les réglementations européennes. Les moyens financiers y consentis proviennent en partie de fonds européens. Certaines mesures sont cofinancées, d'autres sont entièrement financées soit par le budget de l'Union européenne, soit par le budget national.

Certes, le secteur agricole n'est pas épargné par les conséquences de l'économie générale, mais nous constatons en 2009 plus que jamais qu'au delà de l'impact de l'économie globale, la stabilité économique des exploitations agricoles est devenue extrêmement fragile en ce sens qu'elle se trouve actuellement pleinement exposée aux fluctuations extrêmes des marchés agricoles et ceci dans un cadre législatif européen et national dépassé par les événements qui, loin de le protéger, lui ôte tout moyen de réaction.

En 2008, de nombreux marchés agricoles européens se sont littéralement effondrés alors que les coûts des intrants ont augmenté très sensiblement. En 2009, cette situation s'est aggravée au point qu'en automne de cette année et face à la paralysie des institutions, les producteurs laitiers ont été les premiers à devoir recourir à des démonstrations pour faire remarquer leur situation désespérée.

A noter que la production laitière n'est que la pointe de l'iceberg: en 2009, le prix des céréales retombe au niveau d'il y a cinq ans. En automne 2009, le prix du porc rechute au point où les coûts de production dépassent largement les prix de revient et à l'heure actuelle aucune amélioration n'est en vue.

*

2. L'AGRICULTURE EN CRISE

2.1 La situation de revenu

*Quelques caractéristiques de l'agriculture luxembourgeoise en valeurs relatives
(2000 = 100)*

<i>Années</i>	<i>Nbre d'exploitations > 2 ha</i>	<i>UTA</i>	<i>Consommation de capital fixe</i>	<i>Revenu net d'entreprise</i>
1990	137	138	56	116
1995	114	114	70	109
2000	100	100	100	100
2002	93	95	105	96
2003	91	92	113	89
2004	89	91	118	80
2005	91	92	129	84
2006	87	90	132	87
2007	86	87	147	95
2008	85	86	155	76
2009				Tendance: ↘

Source: Chambre d'Agriculture sur base des chiffres du Rapport d'activité du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural

L'évolution structurelle est caractérisée depuis des années par une diminution significative du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre agricole (UTA: Unité de Travail Agricole non salariée).

En contrepartie, la mécanisation et la consommation de capital fixe sont en augmentation constante afin de compenser la diminution de la main-d'œuvre et d'augmenter ainsi la rentabilité des différentes productions.

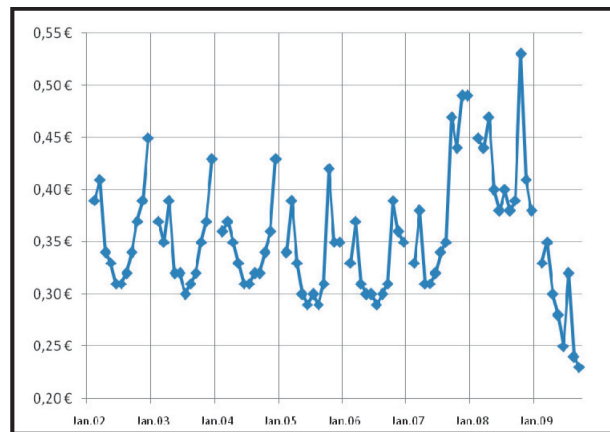
Si le revenu net d'entreprise de l'ensemble des exploitations agricoles (≥ 2 ha), en régression constante depuis des années, a connu une augmentation extraordinaire en 2007, ce pic s'est avéré rapidement être un phénomène conjoncturel exceptionnel qui est en train de se retourner contre les agriculteurs depuis 2008.

Cette situation nouvelle qui vient d'apparaître se caractérise par une grande instabilité des marchés mondiaux qui entraîne des variations de prix extrêmes. La volatilité des prix des matières premières et la forte hausse des charges pèsent actuellement lourdement sur le revenu des exploitations. Si en 2007 nous avons pu constater un résultat favorable dû surtout à l'envolée des prix agricoles alors que les prix des intrants restaient relativement stables, il n'en est plus de même en 2008. En effet, les premières estimations prévoient une baisse de l'ordre de 10 à 20% du revenu selon les différentes orientations, suite à la conjugaison d'une chute des prix agricoles avec une augmentation conséquente des intrants. Cette situation montre que l'agriculture ne peut être que difficilement durable sans régulation. Les évolutions folles des deux dernières années sont préjudiciables aux consommateurs comme aux agriculteurs.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que la Politique Agricole Commune aussi bien que la politique budgétaire nationale doivent tenir compte de la situation actuelle des revenus agricoles et saisir ainsi l'occasion de construire un véritable projet agricole durable aboutissant à un meilleur équilibre des revenus.

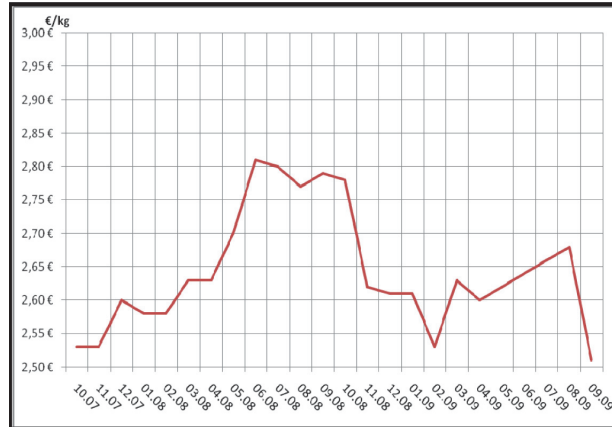
2.2 Les différentes productions

Evolution du prix du lait payé au producteur



Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Evolution du prix au kg du bovin: ex. vache O



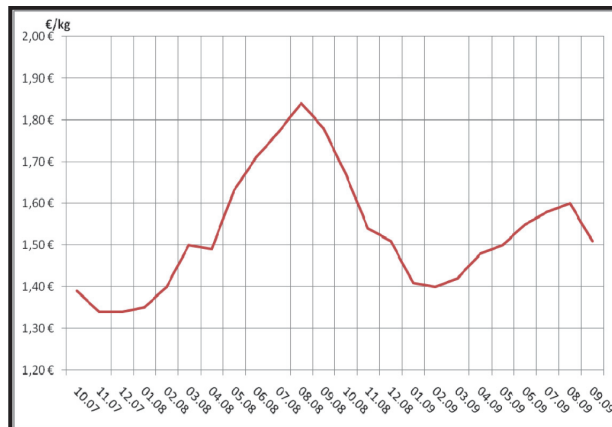
Source: Ch. d'Agric. sur base des données du SER

Evolution du prix des céréales payé au producteur



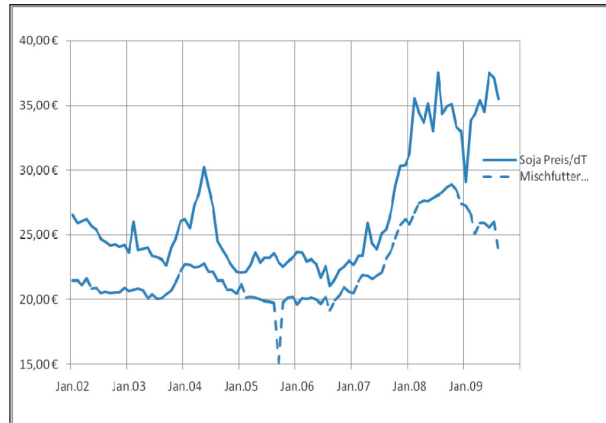
Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Evolution du prix au kg du porc exemple (porc E)



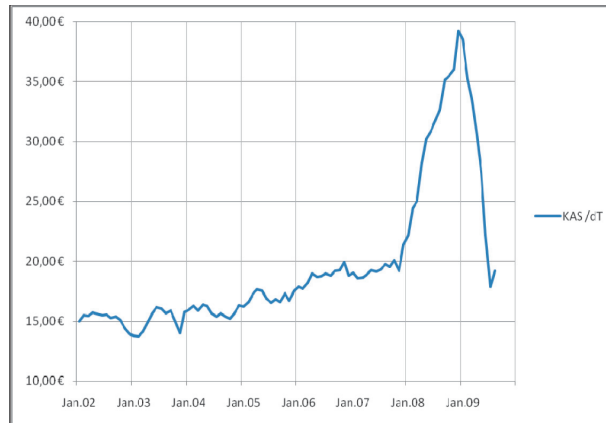
Source: Ch. d'Agric. sur base des données du SER

Evolution du prix d'achat des aliments pour animaux



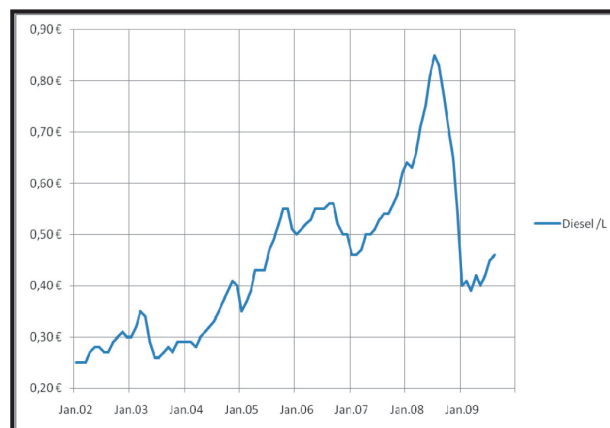
Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Evolution du prix des engrais (exemple KAS)



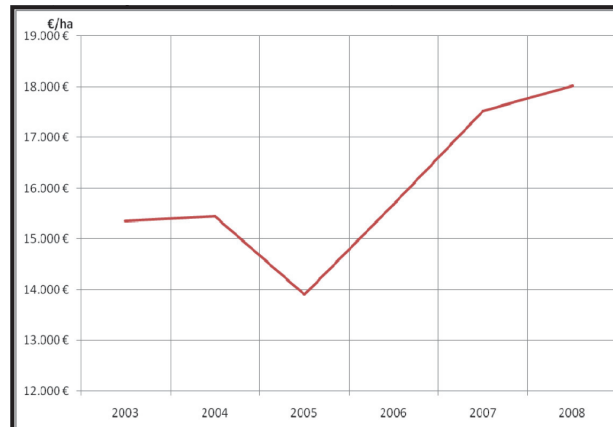
Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Evolution du prix du carburant



Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Evolution du prix du terrain agricole (Dauergrünland und Ackerland)



Source: Ch. d'Agric. sur base des données du SER

2.2.1. Les productions animales

A. La production laitière

La production laitière représente la production la plus importante de notre agriculture. Le secteur du lait est soumis au régime des quotas laitiers. Le Luxembourg dispose d'un quota de 277 mio. de kg de lait dont la production est assurée par 863 producteurs pour 2008/2009.

Si en 2007 le prix du lait à la sortie de l'exploitation a connu une augmentation fulgurante et que 2008 le prix s'est maintenu en moyenne à un niveau très élevé, cette hausse doit être mis en relation avec l'explosion fulgurante du prix des intrants agricoles.

En effet, l'augmentation des principaux facteurs de production (prix d'achat des engrais, de l'énergie, des aliments, coût de la main-d'œuvre) a été la principale cause responsable du fait que nos exploitations laitières ont dégagé en 2008 peu ou pas de bénéfice. En 2009, cette situation est devenue morose par le fait que le prix de revient du lait a recheté à un niveau qu'on ne connaissait plus depuis 20 ans. En parallèle cependant, le prix des intrants en production laitière dont notamment le prix des aliments n'a que peu bougé. Cette situation déjà difficile en 2008 est devenue insupportable en 2009.

A rajouter qu'au Grand-Duché de Luxembourg, la diminution des coûts de production au niveau des exploitations individuelles est difficile notamment à cause du coût des infrastructures de production, considérablement plus élevé qu'à l'étranger. Ceci est dû d'une part à un coût plus élevé des terrains mais aussi et principalement à une politique de réglementation de constructions de nouveaux bâtiments agricoles privilégiant clairement l'intégration paysagère à la rentabilité des investissements.

D'après les résultats comptables, le coût de production par kg de lait se chiffre au Luxembourg autour de 0,36 €. On peut facilement s'imaginer que les exploitations laitières ne peuvent continuer à produire longtemps un kg de lait au prix-producteur qui tourne actuellement aux alentours de 0,24 €.

B. La production de viande bovine

Après la production laitière, la viande bovine est la deuxième production de l'agriculture luxembourgeoise avec plus de 20% de la valeur de la production totale. Dans une production intimement dépendante outre du prix des aliments préfabriqués du coût de la production fourragère, la rentabilité de la production bovine doit être vue en relation directe avec le coût du prix des engrais, le prix du carburant ainsi qu'avec le prix du terrain agricole.

Si le prix du bovin se semble à première vue être rétabli après les crises de 2001 et 2002, l'évolution parallèle du coût de production de la viande a empêché que le secteur ne puisse s'en remettre. Ainsi en 2008, l'explosion des coûts de production des fourrages a eu des conséquences néfastes sur la rentabilité de l'engraissement bovin et en 2009, le secteur n'a pas encore pu s'en rétablir puisque d'un côté les prix au producteur ont connu une légère régression et que de l'autre côté, le coût d'affouragement en 2009 a été largement déterminé par le prix élevé des facteurs de production de 2008.

En comparaison aux marchés internationaux, le prix de la viande luxembourgeoise vendue sur le marché d'exportation est nettement inférieur au prix indigène. La différence est fonction de la catégorie des bovins. D'une façon générale on peut dire que les prix de la viande bovine vendue à l'étranger sont significativement inférieurs aux prix payés pour la viande qui peut être écoulée sur le marché luxembourgeois.

Ces différences s'expliquent par le fait que les animaux vendus pour la consommation indigène sont destinés à la viande de boucherie, en grande partie labellisée, tandis que ceux exportés sont utilisés majoritairement dans les filières de fabrication de produits à base de viande bovine.

Devant la saturation générale de ce marché au niveau européen, il semble opportun de stimuler fortement la création de nouveaux débouchés indigènes ainsi que la promotion de notre production nationale, à savoir aussi bien la qualité intrinsèque de la viande produite au Grand-Duché que les atouts d'une production durable et respectueuse de l'environnement.

Des débouchés certains pourraient alors surgir au niveau de la restauration collective qui s'oriente actuellement de façon prépondérante au facteur prix.

C. La production de viande porcine

La production porcine, agitée par des crises régulières depuis les années '90 et soumise à des fluctuations du prix de revient bien plus intensives que les autres secteurs, subit depuis 2007 le même fléau de l'explosion des coûts de production que le secteur de la production bovine. A cela s'ajoute qu'en 2009 le prix du porc n'a pu atteindre les prix élevés de 2008, et que surtout depuis le mois d'octobre 2009, les prix sont en train de retomber à un niveau plancher record, situation à laquelle aucune amélioration n'est en vue dans les mois à venir.

Au niveau d'un marché européen caractérisé par une surproduction, l'objectif doit être de mener une politique de la qualité qui permet de se distinguer de la masse et de rester rentable. Une telle politique devra permettre une augmentation graduelle de la production afin de tendre vers l'autosuffisance au niveau du pays et de la grande région.

Il faudra dans ce cadre valoriser les arguments positifs qui sont basés sur une production liée au sol et sur une traçabilité de la filière qu'il conviendra de renforcer et par l'optimisation des circuits internes à la filière.

Les moyens de promotion de la viande porcine de qualité doivent absolument être renforcés si l'on veut atteindre le niveau de production visé, ceci aussi bien au niveau de la réévaluation de notre „marque nationale“, de la réalisation d'actions publicitaires que du soutien des associations des producteurs.

2.2.2 Les productions végétales

La surface agricole utile est restée plus ou moins constante ces dernières années. Si pendant la période de 1950 à 1980, l'agriculture luxembourgeoise a connu une forte régression des cultures arables de presque 30%, on remarque une légère augmentation des surfaces arables au cours de la dernière décennie.

Il est vrai que pour la production des céréales, les années 2007 et 2008 ont été exceptionnelles. Exceptionnelles d'un côté par des prix de revient élevés en 2007 pour les céréales en 2008 pour le colza, mais exceptionnelles aussi par un coût de production en augmentation permanente, tels que le coût des engrais, le coût du carburant et le prix du terrain, mais qui a battu son plein en 2008 par l'explosion du prix des engrais.

En 2009, les marchés se sont renversés: les prix du carburant ont diminué, le prix des engrais est retombé à un niveau normal, mais de l'autre côté, le marché des produits céréaliers et oléagineux se sont littéralement effondrés, produits qui ont pourtant encore été cultivés avec le coût des facteurs de 2008.

2.2.3 L'horticulture et la viticulture

Si nous ne disposons pas à l'heure actuelle de chiffres précis pour illustrer la situation de ces deux secteurs, nous savons tout de même que les prix-producteurs sont également sous la pression exercée par les grands groupes de distribution pendant ces derniers mois.

3. L'AGRICULTURE SANS SOLUTION A LONG TERME FACE A LA CRISE

L'agriculture représente l'unique source de denrées alimentaires et revête un potentiel de production de matières premières non négligeable dans le domaine non alimentaire comme par exemple la production d'énergie à partir de sources renouvelables. De ce fait, l'agriculture constitue une des rares activités économiques basée en grande partie sur des ressources autochtones.

En amont des filières agricoles, l'agriculture au sens strict du terme joue un rôle important dans notre économie par sa demande en biens d'investissements, en consommations intermédiaires et en services. En tenant compte des activités en amont et en aval du secteur agricole, l'importance de notre agriculture dans l'économie nationale est donc nettement plus éminente que ne le reflètent les indicateurs repris ci-avant.

Au-delà de considérations purement économiques, l'agriculture remplit des fonctions irremplaçables dans la préservation du paysage et dans la protection de l'espace naturel. Dans ce contexte, il est important de signaler que l'agriculture gère plus de la moitié du territoire national.

Ainsi, le secteur agricole a une responsabilité envers la société qui dépasse largement celle chiffrée par les indicateurs économiques; or notamment en relation avec la protection de l'environnement, l'opinion publique considère ces services comme gratuits.

Parallèlement, la pression sur le secteur va en croissant:

En matière de politique de la consommation, la Chambre d'Agriculture attire l'attention sur le fait que la politique de la concurrence liée étroitement à la croissance des grands groupes agro-alimentaires a mené l'agriculture dans une situation de dépendance de la grande distribution qui dicte aussi bien les prix que les standards de production. Il faut reconnaître aujourd'hui que les coûts de production et les prix payés à la consommation ont évolué différemment et que l'écart ne cesse de se creuser.

Le consommateur exige aujourd'hui une production plus régionale et plus respectueuse de l'environnement, mais dans la pratique il se retourne rapidement vers des produits étrangers d'origine douteuse, voire même à des substituts alimentaires.

Quant à l'agriculteur, dépendant substantiellement du prix de revient de ses produits aussi bien que des aides publiques, il doit remplir des tâches supplémentaires qui soit répondent aux exigences du marché, mais de plus en plus à des conditionnalités européennes poussées jusqu'au bout et à un zèle réglementaire outre mesure des autorités nationales, mais qui, toutes en fin de compte, augmentent les coûts de production sans rien lui apporter.

En prévision des tendances des marchés agricoles et d'une évolution désastreuse de la situation économique des exploitations, la Chambre d'Agriculture a déjà souligné dans son avis sur le projet de loi concernant les recettes et dépenses 2009 que „les décisions qui devaient être prises dans le cadre du bilan de santé de la Politique Agricole Commune devraient tenir compte de la situation très difficile dans laquelle les exploitants agricoles se trouvent aujourd'hui. Les agriculteurs ont également besoin d'un encouragement politique qui ne pourra pas leur être donné par la seule politique budgétaire nationale, mais par les instances communautaires.“

Les événements de l'année 2009 ont malheureusement confirmé les prévisions les plus pessimistes, et si les mesures proposées en octobre 2009 semblent à première vue répondre à l'appel de la Chambre d'Agriculture, celle-ci se doit de constater qu'elles sont de loin insuffisantes pour répondre efficacement à la crise.

Effectivement, le relèvement du taux de TVA forfaitaire applicable pour la vente de produits agricoles à 10%, correspond plutôt à une adaptation logique de ce taux résultant du principe d'équilibrage du système forfaitaire de la TVA en amont et en aval. Pourtant, on aurait pu parler d'une mesure, si ce relèvement aurait été d'application en 2009, au moment de la vente des récoltes céréalières.

De même, notre Chambre n'apprécie pas du tout l'utilisation du terme de „taux préférentiel pour l'eau utilisée dans l'agriculture“ avant que ce taux ne soit connu : Si dans le cadre de la mise en place d'un nouveau système de tarification de l'eau à partir du 1er janvier 2010, un statut particulier est attribué au secteur agricole, ce statut est prévu par la 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.

En ce qui concerne les mesures communautaires envisagées dont notamment l'avancement du paiement de certaines aides, notre Chambre constate qu'elles ne sauront que dépanner sur un très court laps de temps les problèmes de liquidité des exploitations.

*

4. CONCLUSION

Face au fait qu'un secteur en crise depuis plus de deux ans assumera difficilement des tâches qui dépassent celles de la simple subsistance, et afin d'éviter qu'en 2010 les suites de la crise compromettent outre la viabilité des exploitations-mêmes, les fonctions sociales et environnementales du secteur, notre Chambre lance à l'adresse du Gouvernement un appel urgent sur les points suivants:

- Mise en œuvre de mesures de soutien supplémentaires pour TOUTES les exploitations agricoles
 Au vu de la situation financière des exploitations, notre Chambre est formelle sur le point que le secteur a besoin de mesures supplémentaires significatives et immédiates, dont notamment la prise en charge supplémentaire des cotisations de sécurité sociale pour toutes les exploitations ainsi que la mise en œuvre de la réglementation de minimis permettant, selon les dispositions proposées par la Commission européenne d'accorder jusqu'à la fin de 2010 une aide allant jusqu'à 15.000 € à chaque exploitation. Cette aide pourrait servir notamment à réduire les coûts de production et à alléger les charges d'intérêts à supporter par les exploitations.

- Réduction du coût administratif „non productif“
 Vu la situation économique difficile des exploitations agricoles, notre Chambre invite les administrations respectives à revoir les projets envisagés pour l'exercice 2010 en relation avec le secteur afin d'alléger les procédures des démarches à pur intérêt administratif sans apport direct pour le secteur.

Comme il ressort du présent avis, les aides qui jusqu'à présent ont été accordées aux exploitations laitières, même si elles sont à saluer, s'avèrent nettement insuffisantes pour compenser au moins partiellement les pertes subies. D'autre part, ce n'est pas seulement le secteur laitier qui est atteint gravement par la crise, mais également les autres spéculations agricoles.

C'est pour cette raison que la Chambre d'Agriculture propose de prévoir dans le budget pour l'exercice 2010 les moyens nécessaires pour soutenir les exploitations, dont la situation financière est devenue désastreuse.

Le secteur agricole a besoin de manière urgente de signaux politiques positifs concrets!

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,
 Robert LEY

