

N° 5600^{1G}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2007

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DU TRESOR ET DU BUDGET**

(24.11.2006)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 11 octobre 2006 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 2007.

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

*

1. INTRODUCTION

Le projet de budget pour l'exercice 2007 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 8.012 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 5% par rapport au budget définitif de 2006. Pour la même période, les recettes totales augmentent de 7% et atteignent pour l'an 2007, 7.842 millions d'euros.

	<i>Compte 2005</i>	<i>Budget définitif 2006</i>	<i>Projet de budget 2007</i>	<i>Variation</i>	
				<i>en euros</i>	<i>en %</i>
Budget courant					
Recettes	6.526.443,1	7.223.692,0	7.760.972,2	537.280,2	7,44
Dépenses	6.430.658,7	6.854.398,7	7.221.718,2	367.319,5	5,36
Solde	95.784,4	369.293,3	539.254,1	169.960,8	...
Budget en capital					
Recettes	102.857,0	104.342,8	80.698,9	-23.643,9	-22,66
Dépenses	892.955,7	774.931,5	789.860,2	14.928,7	1,93
Solde	-790.098,7	-670.588,7	-709.161,3	-38.572,6	...
Budget total					
Recettes	6.629.300,0	7.328.034,8	7.841.671,1	513.636,3	7,01
Dépenses	7.323.614,3	7.629.330,2	8.011.578,4	382.248,1	5,01
Solde	-694.314,3	-301.295,4	-169.907,2	131.388,2	...

Les chiffres sont indiqués en milliers d'euros

Source: projet de budget de l'Etat 2007

Le solde du budget total est négatif avec un dépassement de 170 millions d'euros.

La politique budgétaire du Gouvernement qui vise un développement équilibré des finances publiques veut continuer à mettre, dans le présent budget, un accent particulier sur la maîtrise des dépenses publiques comme convenu au sein du Comité de coordination tripartite.

Au niveau de la présentation, le projet de budget pour l'exercice 2007 met l'accent sur les données budgétaires exposées selon le respect du pacte européen de la stabilité et de croissance. Dans le cadre de ce pacte, le Gouvernement s'est engagé à réduire le déficit structurel de 0,5% en 2007 et 2008 en vue d'atteindre son objectif budgétaire de -0,8% du PIB à moyen terme.

Du côté des dépenses, celles-ci progressent entre 2006 et 2007 de 5%, ce qui est inférieur à l'évolution du PIB dont les prévisions sont de 6,6%.

Le déficit budgétaire n'affiche en 2007 que 169,9 millions d'euros par rapport à 301,3 millions d'euros en 2006 et 694,3 millions d'euros en 2005. Aussi est-il que le projet de budget pour l'exercice 2007 est à voir étroitement avec le programme de stabilité et de croissance national étant donné que ce programme fixe les orientations de la politique budgétaire à moyen terme qui à côté de l'amélioration de la qualité des finances publiques prévoit également les investissements nécessaires de certaines nouvelles politiques des domaines de la recherche, de l'éducation, du transport, de la famille et du logement.

En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2007 s'élèvent à 106 millions d'euros par rapport à 95 millions en 2006.

	2005 <i>Compte</i>	2006 <i>Budget</i>	2007 <i>Projet de budget</i>
Section 19.0 – Agriculture – Dépenses générales	1.057.663	1.376.451	1.383.423
Section 19.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	43.233.560	36.347.573	36.030.026
Section 19.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	13.505.784	12.944.806	13.535.001
Section 19.3 – Remembrement des biens ruraux	4.540.407	4.801.231	5.111.462
Section 19.4 – Service d'économie rurale	3.314.560	3.479.701	3.805.636
Section 19.5 – Administration des services vétérinaires	5.549.097	7.231.638	6.660.156
Section 19.6 – Viticulture	3.132.082	3.287.659	3.471.109
Section 19.7 – Sylviculture	1.913.058	2.249.062	2.426.500
Section 19.8 – Développement rural	785.582	1.096.901	1.167.250
Total des dépenses courantes	77.031.793	72.815.022	73.590.563
Section 49.0 – Dépenses générales	146.924	85.000	80.500
Section 49.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	37.539.642	18.580.000	28.580.000
Section 49.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	519.923	517.526	497.700
Section 49.4 – Service d'économie rurale	10.676	5.000	9.500
Section 49.5 – Administration des services vétérinaires	511.234	307.000	405.000
Section 49.6 – Viticulture	147.216	101.500	118.176
Section 49.7 – Sylviculture	3.082.357	2.863.000	2.862.500
Section 49.8 – Développement rural	0	3.500	0
Total des dépenses en capital	41.957.972	22.462.526	32.553.376
Total général	118.989.765	95.277.548	106.143.939

Source: projet de budget de l'Etat 2007

Ce qui caractérise 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 de plus en plus que l'agriculture luxembourgeoise, comme celle d'ailleurs des autres pays membres de la Communauté Européenne, dépend en plus de facteurs d'influence qui lui sont propres comme les différentes crises alimentaires, les conditions climatiques, la situation du marché communautaire et mondial des produits agricoles ou les décisions politiques supranationales.

D'après le commentaire des dépenses du département de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, notre agriculture devra veiller à améliorer sa compétitivité et sa performance pour avoir de sérieuses chances de survie et que le meilleur moyen d'y arriver serait la production de produits de qualité.

La Chambre d'Agriculture partage entièrement cette affirmation et rappelle que depuis des années, elle ne cesse de présenter dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat les moyens pour y arriver. La Chambre d'Agriculture constate d'ailleurs que certaines de ses propositions ont été retenues notamment dans le programme du Gouvernement. Il s'agit de la création d'un centre de compétence absolument nécessaire pour développer la formation continue, de l'amélioration des actions de promotion en faveur de produits de qualité par une meilleure cohérence entre les différents labels et signes d'identification et par l'établissement d'un conseil de gestion volontaire portant au minimum sur les exigences réglementaires en matière de gestion et sur les bonnes pratiques agricoles et environnementales afin d'aider les agriculteurs à se conformer aux normes d'une agriculture moderne.

De même, le crédit inscrit au budget en capital destiné à alimenter le fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture tient compte des engagements prévisibles qui découlent des mesures prévues dans le cadre de la future loi de soutien au développement rural.

D'autre part, la production de produits agricoles de qualité doit être considérée en étroite liaison avec tout ce qui concerne la transformation et la commercialisation de produits de qualité sous le signe de l'assurance de la sécurité alimentaire. A côté de la production de produits compétitifs (Produktwettbewerb) il faut également veiller à la compétitivité des exploitations notamment par l'optimisation des structures de celles-ci. Nous allons y revenir plus loin.

Les moyens nouveaux à mettre en oeuvre pour assurer au secteur agricole une bonne position compétitive devront faire l'objet de la prochaine loi agraire, qui entrera en vigueur à partir de l'année 2007. Le projet de budget sous analyse tient compte de l'évolution des primes et indemnités prévues par les directives du plan de développement rural 2007 à 2013. La Chambre d'Agriculture marque son accord avec cette façon de procéder, bien que dans ce contexte, il s'avère difficile d'aviser le projet de budget 2007 sans que le plan de développement rural, à cet égard, soit connu dans son intégralité.

Dans le contexte de l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, la Chambre d'Agriculture ne cesse de mettre en garde contre toute tentative de dégradation de la situation concurrentielle par des contraintes environnementales non fondées. Le cadre de l'agriculture luxembourgeoise est défini au niveau européen et c'est à l'intérieur de ce cadre qu'elle doit s'orienter. En aucun cas, le secteur agricole luxembourgeois acceptera de faire cavalier seul sous l'impulsion d'orientations irréalistes, en matière de l'environnement.

Cela ne signifie pas que le secteur agricole luxembourgeois soit opposé à la protection de la nature. Bien au contraire, car presque un quart de la surface agricole utile est utilisée à des degrés variables à la protection des ressources naturelles et à la sauvegarde du patrimoine naturel comme le montre le tableau suivant.

*Apport de l'agriculture luxembourgeoise à la protection
de la nature et des ressources naturelles*

<i>Mesures protection de la nature</i>	2003	2005		
		<i>ha</i>	<i>% SAU</i>	
Extensification prairie Agri-Env	2.070	2.780	2.1	
Vergers/Streuobstwiesen Agri-Env	213	308	0.2	
Extensification terre arable Agri-Env	2.060	2.192	1.7	
Absence fongicides/insecticides/herbicides Agri-Env	1.700	2.041	1.6	
Agriculture biologique Agri-Env	2.263	2.563	1.9	
Bordures de champs Agri-Env	15	19	0.01	
Bordures cours d'eau Agri-Env	22	36.6	0.03	
Gel environnemental Agri-Env	20	20	0.02	
Contrats biodiversité	2.635	3.100	2.4	
Surface haies			3.0	12.9
<i>Mesures protection ressources naturelles</i>				
Prairie avec faible charge de bétail Agri-Env	5.900	10.630	8.1	
Cultures dérobées, semis en mulch Agri-Env	2.450	3.040	2.3	10.4
				23.3

*

2. L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE DANS NOTRE SOCIETE

L'importance purement économique de l'agriculture dans le contexte de l'économie nationale est reflétée notamment par sa contribution au produit intérieur brut, à la formation brute en capital fixe et à l'emploi.

Ainsi la valeur ajoutée brute au prix de base de l'agriculture représente moins de 1%, la part de la formation brute en capital fixe de l'agriculture luxembourgeoise est de 1% et la population active agricole représente moins de 2% de l'ensemble de la population active du pays.

Si la part des deux premiers facteurs mentionnés ci-avant s'est stabilisée ces dernières années, on constate par contre une régression continue en matière d'emploi total en agriculture.

Toutefois, ces chiffres reflètent d'une manière insatisfaisante l'importance économique de l'agriculture, étant donné qu'ils ne se rapportent qu'à l'agriculture au sens strict du secteur primaire.

L'agriculture en tant que fournisseur de matières premières pour l'industrie agroalimentaire est en effet insérée dans un complexe d'activités industrielles et commerciales dont le développement et la diversification ne cessent de croître. 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 des 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.

Elle représente en fin de compte 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 basées en grande partie sur des ressources autochtones. Il apparaît donc particulièrement opportun de réfléchir à de nouvelles voies et moyens pour redonner à l'agriculture toute sa place au sein de notre société.

Ceci montre que l'agriculture ne peut pas être résumée à un pourcentage, car elle représente bien plus dans la richesse de notre pays.

*

3. ETAT ACTUEL DE L'AGRICULTURE

La situation de revenu

Tableau 1: Quelques caractéristiques de l'agriculture luxembourgeoise en valeurs relatives (1990 = 100)

Années	Nbre d'exploitations > 2 ha	UTA	Consommation de capital fixe	Revenu net d'entreprise
1990	100	100	100	100
1991	96	96	116	88
1992	92	92	120	86
1993	88	88	121	86
1994	86	84	125	82
1995	83	80	124	94
1996	80	78	124	97
1997	79	76	125	92
1998	77	74	129	97
1999	75	72	173	93
2000	73	70	177	91
2001	70	69	182	82
2002	68	66	186	81
2003	67	63	199	79
2004	65	66	209	77
2005	66	63	210	73

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 par une diminution significative du nombre d'exploitations et de la main-d'oeuvre agricole (UTA: Unité de Travail Agricole).

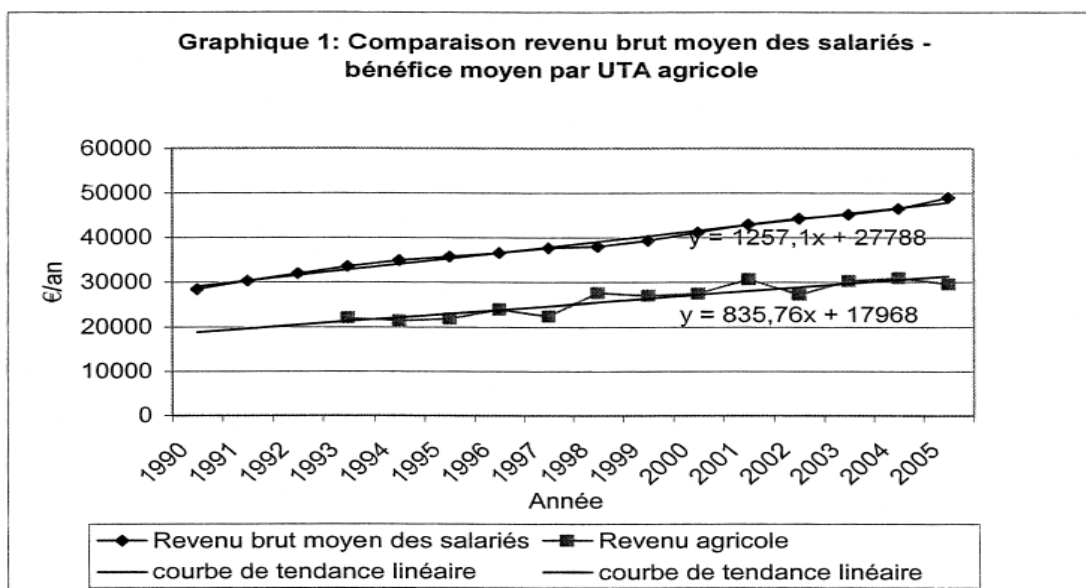
En contrepartie, la mécanisation et la consommation de capital fixe est en augmentation constante afin de compenser la diminution de la main-d'oeuvre et d'augmenter ainsi la rentabilité des différentes productions.

Par contre, le revenu net d'entreprise de l'ensemble des exploitations agricoles (≥ 2 ha) est en régression constante. Il se retrouve actuellement à un niveau inférieur de 27% à celui du début des années '90.

Cette situation est le résultat de la diminution des prix des produits agricoles poursuivie par la politique agricole commune afin d'aligner les prix sur les prix du marché mondial. Cette politique trouve son apogée dans la réforme qui est entrée en vigueur en 2005 et qui est caractérisée également par une nouvelle diminution des prix.

Le graphique 1 montre la comparaison du revenu brut moyen par rapport au revenu brut agricole par UTA (unité de travail agricole = quantité moyenne de travail qu'une personne peut prester pendant une année).

On constate que l'augmentation du revenu agricole ne suit pas celle des concitoyens de sorte que l'écart devient de plus en plus grand.



Source: Chambre d'Agriculture sur base des chiffres du STATEC et du SER

Les différentes productions

Il s'ensuit que le niveau de revenu insuffisant constitue toujours un des problèmes majeurs du secteur agricole, le revenu moyen au Luxembourg se situant en 2005 autour de 30.000 € par UTH, avec toutefois de fortes disparités selon les exploitations alors que le revenu brut moyen des salariés luxembourgeois était de 49.000 € pour l'année 2005.

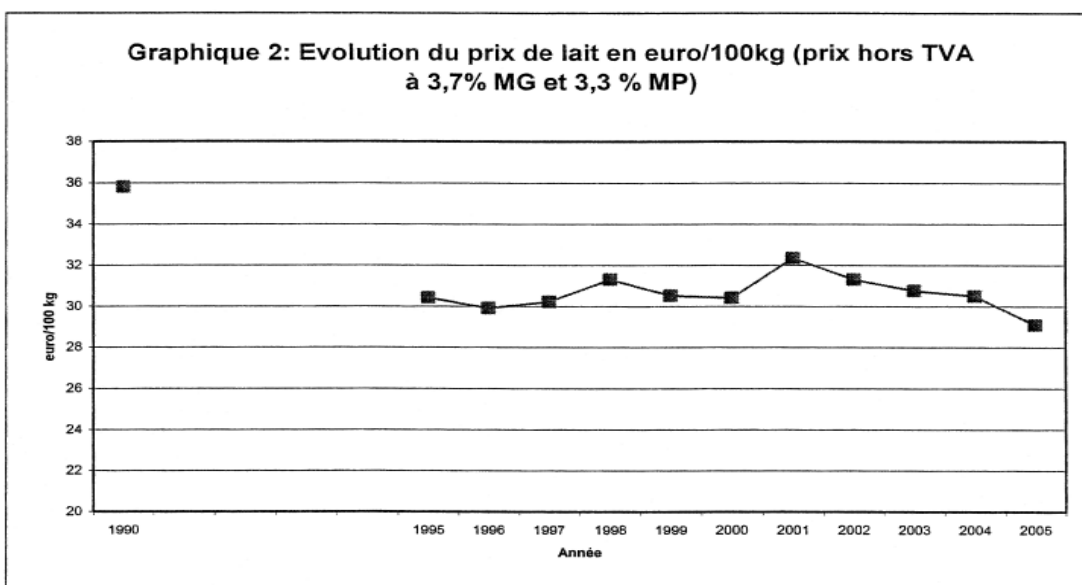
En plus, une part importante de ce revenu agricole parvient de paiements compensatoires plus ou moins précaires.

La production laitière

Le secteur du lait est soumis au régime des quotas laitiers. Ainsi, les quantités produites au niveau national ne vont pas varier significativement. Le Luxembourg dispose d'un quota de 268 mio. de kg de lait dont la production est assurée par 923 producteurs en 2006/2007. La valeur de la production départ ferme, s'élève à 80 millions d'euros en 2005 contre 87 millions d'euros en 2004.

Le prix du lait a connu une baisse depuis 1991 jusqu'en 1996 pour reprendre de nouveau en 1997/98. Depuis 2001, le prix du lait ne cesse de chuter.

Pour les années à venir, des nouvelles baisses considérables du prix du lait sont programmées. Le règlement CE 1255/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait prévoit une réduction progressive des prix institutionnels dans le secteur du lait de 28% au cours de 5 campagnes à partir de 2004, ce qui explique la forte chute de la valeur de la production départ ferme entre 2004 et 2005. Les pertes de revenu ne seront que compensées partiellement. Sachant qu'au Luxembourg, la production laitière assure 45% de la valeur monétaire de la production agricole totale, le scénario que va subir le revenu du secteur agricole est prédéfini: c'est la chute programmée des revenus.

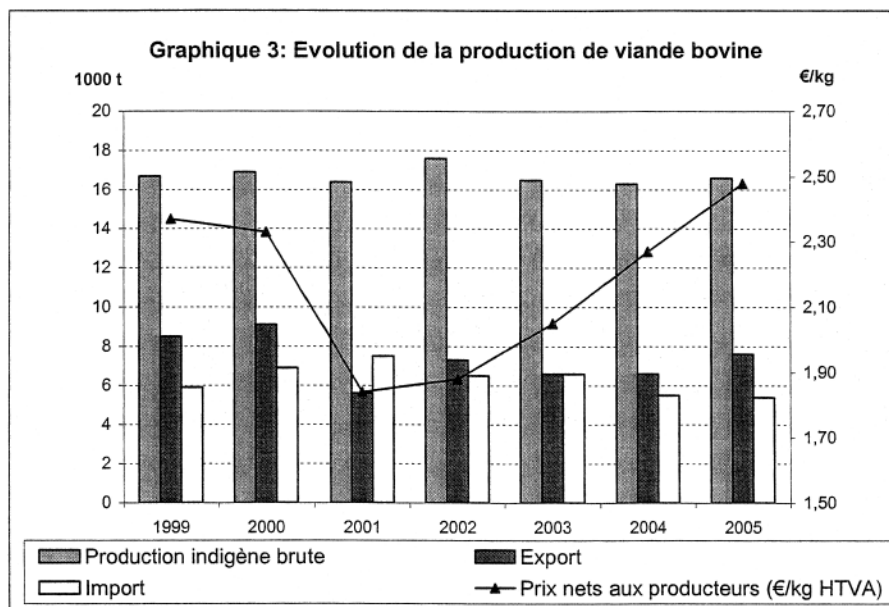


Source: Service d'Economie Rurale

Malheureusement le prix de la restructuration dans ce secteur est très élevé. Etant donné que la demande pour des quotas dépasse de loin l'offre, il va sans dire que les prix pour les quotas transférés seront encore plu élevés. Ils dépassent déjà maintenant très souvent le seuil de rentabilité, ce qui a des conséquences néfastes sur la situation de revenu de ces exploitations.

La production de viande bovine

Après la production laitière, la viande bovine est la 2e production de l'agriculture luxembourgeoise avec plus de 20% de la valeur de la production totale. Depuis la deuxième moitié des années '90, cette production s'est stabilisée autour de 16.000 t de viande (poids carcasse).



Source: Chambre d'Agriculture sur base des données du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Il est à remarquer que cette production est largement excédentaire. Environ la moitié de la production est exportée. Il s'agit en grande partie de viande destinée à la transformation.

Toutefois, le Grand-Duché importe annuellement environ 6.000 tonnes de viande nécessaire pour satisfaire d'une part la grande demande de pièces nobles et d'autre part la demande de la restauration bon marché en produits standard.

Il importe de signaler que les efforts du secteur agricole et notamment de la Chambre d'Agriculture, ont contribué à améliorer la situation du marché de la viande bovine par l'introduction du label Produit du terroir. Jusqu'à la première moitié des années '90, la viande bovine luxembourgeoise était vendue de façon anonyme et ce n'est qu'à partir de 1995 que des actions de marketing ont été utilisées pour communiquer au consommateur les atouts de la viande indigène et pour créer une transparence pour le consommateur dans l'ensemble de la filière, du point de vente jusque dans l'étable.

Si ces efforts de marketing ont certainement contribué à accroître les parts de marché sur le marché national, le graphique 3 montre depuis 2001 un prix notablement plus bas, ce qui était dû d'une part à la saturation générale des marchés et d'autre part aux suites de la crise de la vache folle. Depuis 2002, une certaine reprise est à constater.

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 ne semble pas opportun de stimuler fortement cette production sans créer de nouveaux débouchés indigènes.

Un des éléments essentiels sera le développement de structures de découpe et de transformation performantes de la viande bovine au Grand-Duché.

Des débouchés certains pourraient alors surgir au niveau de la restauration collective qui s'oriente actuellement de façon prépondérante au facteur prix (v. chapitre 7).

La production de viande porcine

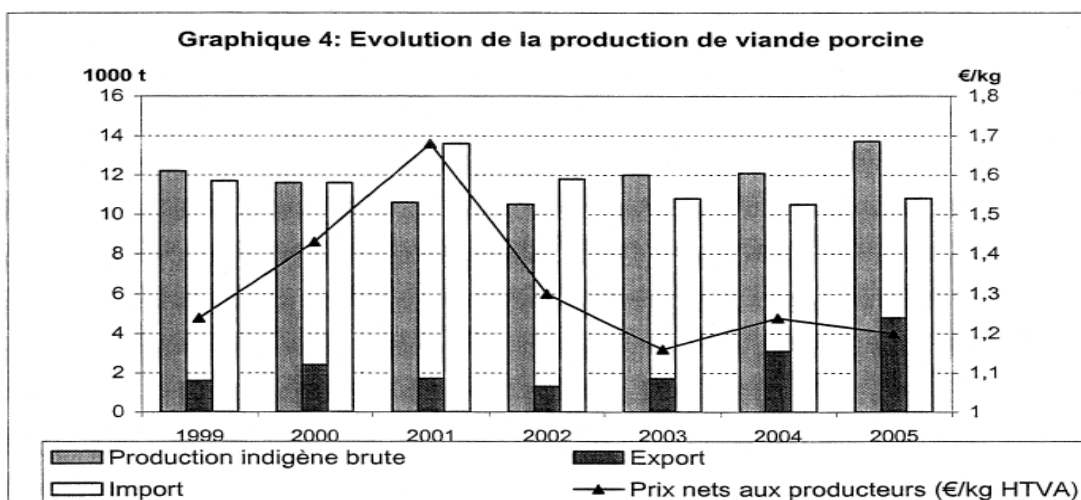
La production nationale de viande porcine enregistre toujours un grand déficit. L'autosuffisance avait atteint 60% en 2000 pour chuter à nouveau à 50% en 2002 à cause de la peste porcine. Le Grand-Duché de Luxembourg reste donc largement tributaire des importations de l'étranger où la production de viande porcine a évolué dans une large mesure vers une production industrielle.

Le graphique 4 montre une tendance vers l'augmentation de la production. En 1999, elle a atteint pour la première fois un volume de 12.000 tonnes. Les années 2001 à 2003 sont caractérisées par une forte chute des exportations et un recul significatif de la production indigène. Ce revirement trouve surtout son origine dans la peste porcine présente au Luxembourg pendant cette période. Certains grands producteurs ont dû abattre préventivement leur cheptel pour la destruction.

Depuis 2004 la situation s'est améliorée suite à l'abrogation des contraintes qui ont été mises en place pour lutter contre la peste porcine.

D'un point de vue qualitatif, les producteurs de viande porcine dirigent leur produit de plus en plus vers la qualité. Un nombre croissant de porcs est classé sous IGP „Marque nationale – viande de porc“. Fin octobre 2005 le service responsable de l'ASTA a tamponné presque 30.000 jambons par le label Marque Nationale.

En ce qui concerne l'évolution du prix départ ferme des animaux finis, ils sont soumis à de fortes fluctuations souvent provoquées par les grands pays producteurs, responsables de la surproduction.



Source: Chambre d'Agriculture sur base des données du Rapport du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Au niveau d'un marché 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 par l'introduction du système SANITEL 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. Pour ce faire il est impératif de réétudier la loi de 1935 portant création des marques nationales (v. chapitre 6).

Les productions végétales

La surface agricole utile est restée plus ou moins constante les 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 augmentation des surfaces arables au cours de la dernière décennie.

Cette augmentation est essentiellement due au gain d'intérêt des cultures fourragères pour l'alimentation du bétail.

Tableau 2: Répartition des surfaces cultivées (en ha)

Années	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
surface agricole	125.469	127.405	127.643	127.942	128.114	128.157	128.073	128.775	128.775
surface arable	55.394	61.564	60.927	61.365	61.612	61.865	61.538	59.986	59.349
prairies et pâtures	68.531	64.377	65.277	65.114	65.042	64.828	65.068	66.890	66.615
céréales	31.026	27.543	28.639	28.027	29.369	28.908	27.880	28.577	28.655
dont: froment	7.955	7.707	10.756	9.602	11.724	11.187	11.453	11.616	12.237
orge	14.755	12.798	10.538	11.622	9.585	10.355	8.882	9.852	9.453
triticale	2.670	2.718	3.624	3.066	3.980	3.724	3.578	3.367	3.380
plantes fourr.	19.694	26.713	26.079	26.365	25.196	26.074	26.929	22.770	22.012
dont: maïs	7.844	10.390	10.684	11.241	10.795	11.377	12.285	12.527	9.360

Source: STATEC (* = chiffres provisoires)

La production céréalière

Les surfaces cultivées en céréales et en oléoprotéagineux montrent une légère tendance à la diminution. Ceci s'explique par une diminution des prix de plus de 30%, programmée par l'UE et dans le cas du Luxembourg, compensée de façon insuffisante par des aides à l'hectare, ainsi que par l'orientation de l'agriculture luxembourgeoise vers la production bovine. Il est à noter que la production de froment panifiable pour laquelle un débouché régional a pu être créé par le label Produit du Terroir-Lëtzebuenger Wees a augmenté de façon considérable. En 2006, plus de 4.000 ha de céréales étaient sous contrat dans le cadre du programme Produit du Terroir-Lëtzebuenger Wees. Par ailleurs, il est regrettable que, compte tenu d'engagements européens à l'OMC, il ne soit pas possible de concevoir une politique des matières oléoprotéagineuses qui permettrait de développer cette production à des fins d'alimentation animale.

La culture de pomme de terre

La production de pommes de terre était jadis une culture traditionnelle au Luxembourg (8.130 ha en 1950, 830 ha actuellement). On remarque que cette production s'oriente de plus en plus vers la production de plants de pommes de terre en négligeant toutefois la production de pommes de terre de consommation. Vu que les conditions agronomiques au Luxembourg sont plutôt favorables à la production de pommes de terre, il est nécessaire de soutenir cette production au Grand-Duché. La Chambre d'Agriculture fait des efforts considérables au niveau de la vulgarisation et de la labellisation, efforts qu'il convient encore de renforcer.

La production agricole à des fins non alimentaires

L'importance des cultures à des fins non alimentaires s'est accrue en raison notamment de la nécessité de développer les énergies renouvelables afin d'atteindre les objectifs environnementaux liés, par exemple aux changements climatiques. Déjà depuis le début des années 90 l'agriculture s'est lancée dans la production de matières premières à des fins non alimentaires sur des terres en jachère. La situation actuelle est telle que sur 4.687 ha (2005) est cultivé du colza destiné à l'utilisation de combustible renouvelable (Biodiesel). D'autre part, 22 producteurs ont participé avec 216 ha au régime d'aide aux cultures énergétiques qui sont principalement destinées à la production d'énergie électrique et thermique dans des fermenteurs à biogaz.

Conjointement à la mise en place de mesures fiscales spéciales, ces productions ont contribué à promouvoir le développement des cultures destinées à la production de biocarburants. Sous le prétexte d'une agriculture en pleine mutation et en crise, l'exploitation de la biomasse à des fins énergétiques représente un potentiel significatif de création de revenus supplémentaires pour l'agriculture, de main-d'oeuvre et d'activités économiques pour l'avenir.

L'Horticulture

L'horticulture luxembourgeoise comprend les cultures maraîchères, les cultures d'arbres fruitiers et les pépinières ornementales et forestières. Le STATEC a recensé en 2005 (résultats provisoires) 34 ha de terrains horticoles, 137 ha de pépinières et 111 ha de vergers. La production maraîchère est nettement déficitaire de sorte que plus de 90% des légumes sont importés.

Etant donné que de nombreux produits horticoles importés peuvent être cultivés dans notre pays, le Gouvernement est en train de réaliser des zones horticoles. Par une production de produits frais, ces zones horticoles permettront également la création de nombreux emplois.

La Chambre d'Agriculture insiste sur le fait que la création de ces zones ne devra pas seulement consister en la simple mise à disposition matérielle de terrains et d'infrastructures, mais qu'il conviendra également de mettre à disposition des jeunes qui s'y installent, un encadrement renforcé du point de vue vulgarisation et suivi des débouchés. L'avantage de la création de zones horticoles sera donc non seulement un apport matériel, mais sera constitué essentiellement par la concentration de moyens matériels et intellectuels dans le but de renforcer le secteur horticole avec des conséquences favorables en matière d'emplois et d'amélioration de notre balance commerciale.

La viticulture

La situation du secteur viticole est caractérisée par deux aspects essentiels.

D'une part, il s'agit de l'amélioration qualitative. D'énormes efforts ont été investis dans l'amélioration qualitative des vins durant les dernières années. Les éléments mis en oeuvre pour améliorer la qualité des vins sont:

- l'introduction du rendement limite à l'hectare
- la diversification de l'offre
- l'amélioration des techniques d'élaboration à partir de raisins sélectionnés
- la substitution des cépages ne répondant plus aux exigences des consommateurs, par des cépages de qualité.

Ce processus d'amélioration qualitative des vins luxembourgeois a abouti à des résultats très positifs de sorte que, lors de concours internationaux, nos vins remportent régulièrement des résultats brillants.

D'autre part, la vente de vins luxembourgeois sur le marché indigène a chuté de 31 litres par habitant en 1989/90 à 18 litres par habitant en 2004/2005 (voir tableau 4).

Tableau 3: Evolution de la vente de vins au Grand-Duché (litres par habitant)

Types de vin	89/90	94/95	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Blanc luxbg.	31	24	19	20	19	19	18
Blanc étranger	3	12	11	11	8	13	12
Rouges et rosés	24	28	29	30	29	31	26
Total	58	64	59	61	56	64	56

Source: Rapport d'activités du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

L'analyse de ce tableau amène aux conclusions suivantes:

1. La consommation totale de vins par tête d'habitant a augmenté durant les douze dernières années. Dans ce contexte, il faut tenir compte que dans le même espace de temps, la population indigène a augmenté de 50.000 personnes.
2. Sur ce marché en croissance, la consommation de vins indigènes a diminué de 12 litres par habitant.
3. La consommation par tête d'habitant de vins blancs étrangers a augmenté de 8 litres, ce qui signifie que l'on consomme près de trois fois plus de vins blancs étrangers au Luxembourg qu'il y a une bonne douzaine d'années. La consommation de vins rouges et rosés a augmenté de 7 litres dans le même espace de temps.

En d'autres termes, sur un marché en croissance, une grande partie du vin luxembourgeois a été substituée par des vins étrangers malgré une amélioration considérable de la qualité du vin luxembourgeois.

Il s'agit donc de prime abord d'un problème de marketing dont souffre la viticulture luxembourgeoise et ceci sur un marché où la compétitivité est très intense. Il est par conséquent très urgent de mener une politique résolument active pour le secteur viticole, en intensifiant les efforts dans la réalisation d'une conception globale de marketing.

Dans ce contexte, il est important de signaler qu'une conception globale de marketing ne consiste pas à se limiter purement à la mise en place de campagnes publicitaires. La publicité n'est qu'un élément d'un ensemble, destiné à informer le consommateur.

Par contre, une conception globale de marketing débute par le produit. Or, dans notre région où les coûts de production sont très élevés, il n'est pas recommandé de dissocier le produit vin du vignoble. En effet, le vignoble peut caractériser le produit vin de façon significative. Il est dès lors d'une importance primordiale de considérer une conception globale de marketing du vignoble jusqu'au consommateur visé. Or, une telle approche fait actuellement défaut, et notamment dans la réglementation visant la promotion de la qualité du vin luxembourgeois.

4. LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE DE DEVELOPPEMENT RURAL

Le cadre légal pour la politique de développement rural pour la période 2007-2013 est constitué par le règlement (CE) 1698/2005.

Sur base de cette réglementation européenne, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural a élaboré dans une première phase un plan stratégique national qui s'articule autour de trois domaines à savoir l'amélioration de la compétitivité des secteurs de l'agriculture, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural et l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural ainsi que la diversification de l'économie rurale.

Dans une deuxième phase, le Ministère a élaboré le plan de développement rural qui sera la base pour la nouvelle loi agraire qui entrera en vigueur le 1er janvier 2007 et dont les dépenses nécessaires pour financer les différentes mesures de soutien figurent déjà dans le présent projet de loi budgétaire.

La politique de développement rural pour la période 2007-2013 vise plusieurs priorités pour soutenir le secteur agricole. En résumé, il s'agit de mesures nécessaires pour améliorer la compétitivité de l'agriculture luxembourgeoise tout en favorisant son développement durable.

L'enveloppe budgétaire mise à disposition pour poursuivre ces buts s'élève à 367 millions d'euros pour la période de 2007 à 2013.

En ce qui concerne l'amélioration compétitive de l'agriculture, le plan de développement rural prévoit des mesures dans les domaines

- de la formation et de l'information y compris la recherche
- des investissements dans les exploitations agricoles
- de l'installation des jeunes agriculteurs
- du secteur de transformation et de commercialisation.

En ce qui concerne le développement durable de l'agriculture luxembourgeoise, les mesures prévues sont:

- le soutien de l'activité agricole dans les zones défavorisées
- l'entretien de l'espace naturel et du paysage
- le soutien de méthodes de productions agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'espace naturel
- la promotion de la biodiversité
- le soutien de la production d'énergie renouvelable.

La Chambre d'Agriculture se réserve le droit de commenter ces diverses mesures dans son avis sur le projet de la future loi agraire, base légale pour la mise en oeuvre du plan de développement rural.

Mais d'ores et déjà, la Chambre d'Agriculture estime qu'il est primordial de doter le secteur agricole de toutes les mesures et infrastructures nécessaires pour améliorer la compétitivité du secteur. Dans ce contexte, un accent particulier devra être mis sur le développement des structures de production modernes, sur l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles de qualité et sur l'exploration de nouveaux produits de l'agriculture comme par exemple la production d'énergies renouvelables. Toutes ces mesures doivent être accompagnées du développement de compétences adéquates pour les chefs d'exploitation. L'agriculture doit en effet être compétitive pour assurer son maintien et seulement sous cette condition, être à même de jouer son rôle multifonctionnel.

*

5. DEVELOPPER UN CADRE DE COMPETENCES POUR LE SECTEUR AGRICOLE

Au niveau de l'encadrement, notre agriculture souffre de déficits structurels importants et se trouve ainsi en situation de faiblesse vis-à-vis des autres agricultures européennes. Il faudra tenir compte du fait, qu'à l'avenir les facteurs de développement de l'agriculture dépendront de plus en plus des compétences techniques, économiques et de gestion du chef d'entreprise. Ici, il s'agit d'orienter rapidement

notre agriculture vers un niveau compétitif élevé pour pouvoir subsister vis-à-vis de ses voisins. Ces déficits sont actuellement caractérisés essentiellement par un cadre de compétences scientifiques, techniques et pédagogiques largement sous-développé par rapport au cadre dont disposent les autres Etats européens.

En dehors des infrastructures, il manque une fonction essentielle et vitale à notre agriculture pour son développement à savoir les Centres de recherche, les enseignements supérieurs et les universités. Pour palier à ce déficit, il faudrait créer une structure apte à faire profiter notre agriculture des données disponibles à ce niveau à l'étranger et à les adapter à notre situation.

Un cadre à qui revient cette fonction serait un Institut de développement agricole et rural, comprenant des composantes telles qu'un centre de formation continue, un centre de documentation ainsi qu'un centre de recherche appliquée. Cet institut devra être géré paritairement par l'Etat et la profession agricole représentée par la Chambre d'Agriculture.

Ce nouveau cadre de compétences favoriserait l'innovation créatrice dans les exploitations en optimisant les productions actuelles, en atténuant les écarts excessifs entre les performances des exploitations agricoles, en redynamisant les productions en perte de vitesse et en mettant en route la production de produits alternatifs et de nouveaux produits. Tout ceci ne peut être réalisé qu'avec une approche hautement professionnelle soutenue par l'assistance scientifique appropriée.

En agriculture, secteur économique en phase de transformation profonde, la formation continue revêt une importance croissante. Les progrès fulgurants de la science et des différentes méthodes de production font rapidement vieillir le savoir une fois acquis. Il en est de même avec les profonds changements que connaît la politique agricole commune. La formation continue constitue donc dans l'agriculture comme dans toutes les autres professions, un facteur de progrès énorme et la Chambre d'Agriculture s'efforce de créer les conditions nécessaires pour que les organismes professionnels responsables et les instances publiques puissent assumer pleinement leur mission. En d'autres termes, il s'agira de renforcer encore davantage la présence des organismes professionnels dans la formation continue et de mettre en oeuvre, ensemble avec la profession, une stratégie à la fois agressive et orientée sur l'avenir.

Pour toutes ces raisons, notre Chambre invite le Gouvernement à soutenir la Chambre d'Agriculture dans ce domaine, comme c'est d'ailleurs prévu dans le programme de l'actuel Gouvernement.

*

6. RENFORCEMENT DU POSITIONNEMENT DES PRODUITS DE QUALITE DE L'AGRICULTURE SUR LE MARCHE

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 agroalimentaires 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 prix-producteurs et les prix-consommateurs ont évolué différemment et que l'écart ne cesse de se creuser.

Le consommateur formule aujourd'hui des exigences en faveur d'une production plus régionale et plus respectueuse de l'environnement, mais son comportement est très souvent contradictoire.

Quant à l'agriculteur, il doit remplir des tâches supplémentaires qui augmentent ses coûts de production sans rien lui apporter, parce que les prix des produits agricoles s'orientent en fonction du marché et ne tiennent pas compte des prestations fournies par l'agriculteur dans le domaine de la multifonctionnalité de l'agriculture telle que pratiquée au Luxembourg.

Dans ce contexte, la Chambre d'Agriculture estime que le consommateur est insuffisamment informé sur les produits qu'il achète, et particulièrement sur l'amélioration permanente de la qualité des produits agricoles, viticoles et horticoles et l'assurance de la sécurité des aliments et plus spécifiquement les produits du terroir et à appellation d'origine.

La Chambre d'Agriculture n'a jamais manqué de soulever l'importance d'une conception globale de marketing pour les produits agricoles de qualité et de regretter le manque de moyens mis à disposition pour la réaliser.

De nombreux efforts ont été investis, non seulement au niveau de la production, mais également au niveau de la transformation et de la commercialisation de nos produits de qualité par une collaboration étroite entre les différents intervenants dans les filières.

L'argumentation pour la mise en place d'une conception globale de marketing a été largement présentée dans nos avis au sujet des différents projets de la loi budgétaire pendant les dernières années. Nous tenons tout de même à rappeler les grandes lignes ci-après.

La demande de produits alimentaires est et restera également à l'avenir largement dépendante du facteur prix. Cependant, d'autres facteurs, notamment ceux de la qualité, de la sécurité et de l'hygiène alimentaire deviennent de plus en plus importants.

Ces facteurs dépendent largement des méthodes de production. Or, on constate que la confiance des consommateurs dans les différentes catégories de produits alimentaires varie considérablement d'une catégorie à l'autre ainsi que d'un pays à l'autre.

Le fait est que les produits de notre agriculture, avec le savoir-faire des filières en amont et en aval, peuvent garantir un niveau de sécurité et d'hygiène très élevé. Il faudra par conséquent mieux informer le consommateur sur les caractéristiques, la valeur et la qualité des produits alimentaires indigènes.

La Chambre d'Agriculture s'est engagée résolument dans une démarche de qualité depuis plusieurs années en créant la marque collective „Produit du terroir-Lëtzebuenger ...“ qu'elle utilise actuellement dans le cadre de l'étiquetage de la viande bovine, dans le cadre de la production de pommes de terre et de blé panifiable. Cette marque est conçue de telle sorte qu'elle pourra être étendue dans l'avenir à l'ensemble des produits agricoles et horticoles d'origine luxembourgeoise.

Le but primaire de la Chambre d'Agriculture est de maintenir et de développer la part de marché de la production indigène sur le marché national. En effet, si on ne donne pas au départ au consommateur la possibilité de reconnaître les produits d'origine luxembourgeoise, on ne pourra pas lui demander de les choisir activement.

Le concept va au-delà d'un simple marquage de l'origine du produit, étant donné qu'il se sert des arguments positifs liés à notre type d'agriculture comme arguments de vente. Il permet donc de valoriser la production luxembourgeoise par des arguments liés directement à l'agriculture. Il souligne ainsi l'importance de notre secteur agricole pour la société (ex. entretien du paysage) tout en donnant au consommateur un aliment sain, produit suivant des méthodes qui correspondent à ses attentes. L'instrument de production de notre agriculture, une structure traditionnelle et proche de la nature, un encadrement strict des exploitations aux points de vue sanitaire et réglementaire (Sanitel, prime à l'entretien de l'espace naturel, ...) sur un territoire restreint assurent au consommateur une grande transparence de la production et renforcent ainsi la confiance dans l'agriculture luxembourgeoise.

Afin de valoriser au mieux ces avantages, la Chambre d'Agriculture travaille sur un certain nombre de points afin de développer une stratégie cohérente:

Tout d'abord, il s'agit de mettre en évidence les avantages liés à la „région de production Luxembourgeois“ en se basant sur les labels existants „Produit du terroir“ et „Marque Nationale“.

Dans ce contexte, il y a lieu de réétudier le cas échéant la loi de 1935 portant création des marques nationales afin de leur donner une base solide et consistante avec la législation européenne.

Par la suite il importe d'étudier la relation entre ces marques et le produit du terroir, et de développer le concept du „Produit du terroir“ comme signe d'origine pour l'ensemble des produits de l'agriculture luxembourgeoise.

Finalement il faudra mettre en place des instruments permettant un marketing efficace pour la production indigène. La participation financière de l'Etat devra être conséquente pour combler les désavantages liés à la petite taille du territoire national et au faible nombre de producteurs des matières premières.

Pour réaliser ce projet ambitieux, mais vital pour l'agriculture de demain, la Chambre d'Agriculture est persuadée que les moyens mis à disposition ne suffisent pas. Les taux fixés par la loi agraire sont d'ailleurs en deçà de ceux qui seraient possibles en vertu de la politique de concurrence de l'Union Européenne.

D'une part la Chambre d'Agriculture est d'avis que les actions de promotion et de publicité doivent porter non seulement sur les produits commercialisés sous label agréé par le Ministre de l'Agriculture mais également sur l'ensemble des produits ayant des caractéristiques qualitatives particulières, les différenciant d'autres produits du même type.

Tel est par exemple le cas des produits laitiers produits dans le respect des exigences en matière de prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage et transformés dans le respect de normes d'hygiène et de sécurité alimentaire élevées. Ces produits se distinguent parmi d'autres au niveau des ingrédients ou du degré de transformation.

D'autre part, la Chambre d'Agriculture constate que le taux d'aide dont peuvent bénéficier les actions de promotion notamment la participation aux foires et expositions est limité à 50% dans la loi agraire alors que les lignes directrices communautaires ne prévoient pas de limite dans le cas de ces actions. Vu l'importance de la participation à des foires et expositions pour informer le consommateur des aspects spécifiques des produits agricoles de qualité, la Chambre d'Agriculture exige un traitement nettement plus favorable pour cette action et ceci d'autant plus que les textes communautaires le permettent.

*

7. LA RESTAURATION COLLECTIVE GEREE PAR L'ETAT

L'évolution du mode de vie et de travail a eu des répercussions considérables sur l'alimentation de notre population: de plus en plus de repas sont pris en dehors du foyer familial.

A côté des hôpitaux et des établissements pour personnes âgées, il y a eu une multiplication des lieux de restauration collective et notamment du nombre de cantines scolaires où des repas sont distribués sous la responsabilité de l'Etat.

Mis à part les aspects liés à la sécurité alimentaire, l'Etat ne prend guère de responsabilité directe ni en ce qui concerne l'aspect nutritionnel, ni en ce qui concerne les méthodes de production et de transformation des produits alimentaires. L'Etat par son système d'adjudications publiques, met avant tout l'accent sur le facteur prix, ce qui mène à l'utilisation de produits alimentaires de qualité réduite qui ne répondent pas nécessairement aux attentes des critères de qualité de la société à l'heure actuelle.

En effet, les dernières crises alimentaires ont fait ressortir que le consommateur final attache une importance primordiale aux aspects de qualité et l'Etat, en tant qu'acheteur qui constitue un maillon de la chaîne alimentaire, doit par conséquent prendre sa responsabilité comme tous les autres intervenants vis-à-vis du consommateur final.

L'Etat luxembourgeois, en s'exprimant très clairement par d'autres actes législatifs et réglementaires en faveur des méthodes de production respectant les exigences de l'environnement naturel et en faveur d'un étiquetage et d'une traçabilité permettant de fournir les assurances nécessaires au consommateur, doit montrer l'exemple en tant qu'acheteur de produits alimentaires, d'un choix judicieux de produits dans le respect des attentes du consommateur.

Si le consommateur en tant que contribuable est soucieux de la bonne gestion des deniers publics, il exprime autant de souhaits quant à la qualité des produits alimentaires qu'il doit consommer, que ce soit au niveau de la qualité intrinsèque du produit, de la qualité hygiénique et sanitaire et des aspects de développement durable.

*

8. RESTRUCTURATION ET MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

Suite au progrès technique et suite aux modifications apportées à la Politique Agricole Commune, la restructuration se poursuivra dans les années à venir de façon plus intense que dans le passé. Le résultat est une diminution du nombre total des exploitations et une augmentation de la taille moyenne des exploitations restantes.

Parallèlement à la restructuration et à la rationalisation, il faudra veiller à maîtriser les coûts de production à tous les niveaux mais surtout au niveau des facteurs de production (comme la terre, les droits à produire, la prime unique) qui seront libérés par les exploitations qui abandonnent.

Ces facteurs seront absorbés par les exploitations continuant à produire et qui en ont besoin pour deux raisons majeures: d'une part pour obtenir une taille économiquement viable et d'autre part, pour pouvoir satisfaire au mouvement engagé par la politique agricole commune vers une agriculture plus extensive, qui nécessite des surfaces plus importantes.

Or, comme nous l'avons constaté dans un passé récent, la reprise de ces facteurs se fait à des prix de plus en plus excessifs. Cette pression sur les facteurs de production a des effets néfastes pour la rentabilité.

A côté de la restructuration, les exploitations doivent également se moderniser pour d'une part pouvoir répondre aux critères de la compétitivité et d'autre part satisfaire aux exigences en matières d'hygiène et de sécurité.

Les investissements dans les exploitations agricoles continueront donc à jouer un rôle important en matière de compétitivité des exploitations dans les années à venir. Jusqu'à présent, le subventionnement se faisait par l'application des taux les plus favorables prévus par la réglementation européenne.

Etant donné que la modernisation des exploitations agricoles présuppose des investissements considérables dans un très proche avenir, la Chambre d'Agriculture est d'avis que les taux d'aides maximaux devront être maintenus dans la prochaine loi agraire.

Dans le contexte d'exploitations de plus en plus grandes, il y a également lieu de revoir le rôle et le soutien de divers services de coopération économique et technique entre exploitations individuelles comme par exemple les services d'entraides (MBR). Si l'échange par l'intermédiaire du MBR dans le domaine technique (machines) a tendance à diminuer fortement, l'entraide de services (Betriebsshelfer) reste constante. L'entraide de services est particulièrement importante en cas de maladie, de grossesse ou d'accident d'un chef d'exploitation ou de son conjoint où les travaux seront exécutés par l'intermédiaire du MBR.

Etant donné que le remplacement par l'intermédiaire du MBR du chef d'exploitation en cas de maladie doit absolument être maintenu, la Chambre d'Agriculture invite le Gouvernement à assurer un soutien adéquat à la coopérative MBR, afin de permettre à celle-ci de s'adapter à la nouvelle situation.

*

9. CONCLUSION

Le présent avis montre que notre agriculture a connu des évolutions importantes de plusieurs natures. Certaines de ces évolutions sont liées au progrès technique, d'autres sont de nature socio-économique comme la modification des règles communautaires et internationales de régulation des marchés, de soutien des productions et de l'apparition de nouvelles attentes de la part de la société. Il semble dans ces conditions qu'il est nécessaire de redéfinir la place de l'agriculture dans notre société en lui redonnant une ambition et des perspectives.

Dans ce nouveau contexte, trois grandes ambitions doivent être favorisées:

- en matière économique, il s'agit de renforcer la compétitivité de notre agriculture ainsi que du secteur de transformation et de commercialisation en les adaptant au nouveau contexte communautaire
- en matière sociale, il y a lieu d'aboutir à une parité des conditions de vie et de travail avec les autres secteurs de l'économie
- en matière environnementale, il faudra veiller à ne pas engendrer de distorsions de concurrence avec les pays voisins.

Bien que les grandes lignes de la politique budgétaire pour l'agriculture émanent du niveau communautaire, il reste tout de même une certaine marge de manoeuvre au niveau national qu'il s'agit d'exploiter. Le présent avis fait référence à la mise en oeuvre de mesures absolument nécessaires pour que notre agriculture puisse continuer à se spécialiser dans les produits différenciés et de qualité supérieure et avoir la chance de trouver des débouchés certains. C'est uniquement dans ces conditions que notre agriculture pourra rester le principal utilisateur de l'espace rural avec les attentes sociales vis-à-vis de cet espace qui débordent largement la seule fonction productrice.

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

Le Secrétaire général,
Robert LEY

Le Président,
Marco GAASCH