

N° 5500<sup>3H</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2006

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE**

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

(24.11.2005)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 27 octobre 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 2006.

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 2006 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 7.629 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 8,9% par rapport au budget définitif de 2005. Pour la même période, les recettes totales augmentent de 6,2% et atteignent pour l'an 2006, 7.328 millions d'euros.

	<i>Compte 2004</i>	<i>Budget définitif 2005</i>	<i>Projet de budget 2006</i>	<i>Variation</i>	
				<i>en euros</i>	<i>en %</i>
<b>Budget courant</b>					
Recettes	6.618.749,60	6.828.678,00	7.223.692,00	395.014,00	5,78%
Dépenses	5.968.159,00	6.303.056,00	6.852.208,60	549.152,60	8,71%
Solde	650.590,60	525.622,00	371.483,40	-154.138,60	...
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	116.042,20	73.789,00	104.342,80	30.553,80	41,41%
Dépenses	920.922,20	706.124,00	777.121,60	70.997,60	10,05%
Solde	-804.880,00	-632.355,00	-672.778,80	-40.443,80	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	6.734.791,80	6.902.467,00	7.328.034,80	425.567,80	6,17%
Dépenses	6.889.081,20	7.009.180,00	7.629.330,20	620.150,20	8,85%
Solde	-154.289,40	-106.713,00	-301.295,40	-194.582,40	...

Le solde du budget total est négatif avec un dépassement de 301 millions d'euros.

La politique budgétaire du Gouvernement qui vise un développement équilibré des finances publiques veut mettre, dans le présent budget, un accent particulier sur la maîtrise des dépenses publiques.

Dans ce contexte, la Chambre d'Agriculture note avec satisfaction que le Gouvernement exprime dans une première phase la ferme volonté de soumettre tous les projets d'investissements directs et indirects de l'Etat à une analyse et à des procédures plus détaillées ayant pour objet de réduire le coût des investissements publics. Un certain nombre de projets d'investissements ont d'ailleurs été soumis à un moratoire de deux ans, ce qui montre que la maîtrise des dépenses n'est pas lettre morte.

En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2006 s'élèvent à 106 millions d'euros par rapport à 95 millions en 2005 et 119 millions d'euros en 2004.

	<i>2004 Compte</i>	<i>2005 Budget</i>	<i>2006 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
<b>Total des dépenses courantes</b>	<b>77.031.793</b>	<b>72.815.022</b>	<b>73.590.563</b>
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
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>41.957.972</b>	<b>22.462.526</b>	<b>32.553.376</b>
<b>Total général</b>	<b>118.989.765</b>	<b>95.277.548</b>	<b>106.143.939</b>

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 a été 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 donc principalement de Fonds européens. Certaines mesures sont cofinancées, d'autres sont entièrement financées par le budget de l'Union européenne.

Certes, le secteur agricole n'est pas épargné par les conséquences du ralentissement 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.

Prenons comme exemple les récentes propositions de la Commission européenne dans le cadre des négociations de l'OMC. A peine l'Union européenne a réformé la PAC et s'est engagée à supprimer ses subventions à l'exportation, voilà que le Commissaire européen au commerce prévoit de diminuer les tarifs douaniers agricoles et de sacrifier ainsi la préférence communautaire, ce qui aurait de graves conséquences pour les prix producteurs respectifs. La Chambre d'Agriculture craint que cette méthode

de procéder profitera en premier lieu au Brésil et aux autres pays du groupe de Cairns, mais nuira aux pays les plus pauvres, car moins compétitifs, et à l'Union européenne elle-même.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que le secteur agricole européen a déjà subi d'énormes pertes par le biais de la réforme de 2003 et demande au Gouvernement de se positionner de façon à ne pas dépasser la „ligne rouge“ de cette réforme.

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 survivre et que le meilleur moyen d'y arriver est 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.

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.

Les moyens nouveaux à mettre en œuvre 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.

Dans le contexte de l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, la Chambre d'Agriculture met 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, dictées par le Ministère de l'Environnement.

Cela ne signifie pas que le secteur agricole luxembourgeois est 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.

\*

## 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 consom-

mations 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 basée 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

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 des exploitations et de la main-d'œuvre 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'œuvre et d'augmenter ainsi la rentabilité des différentes productions.

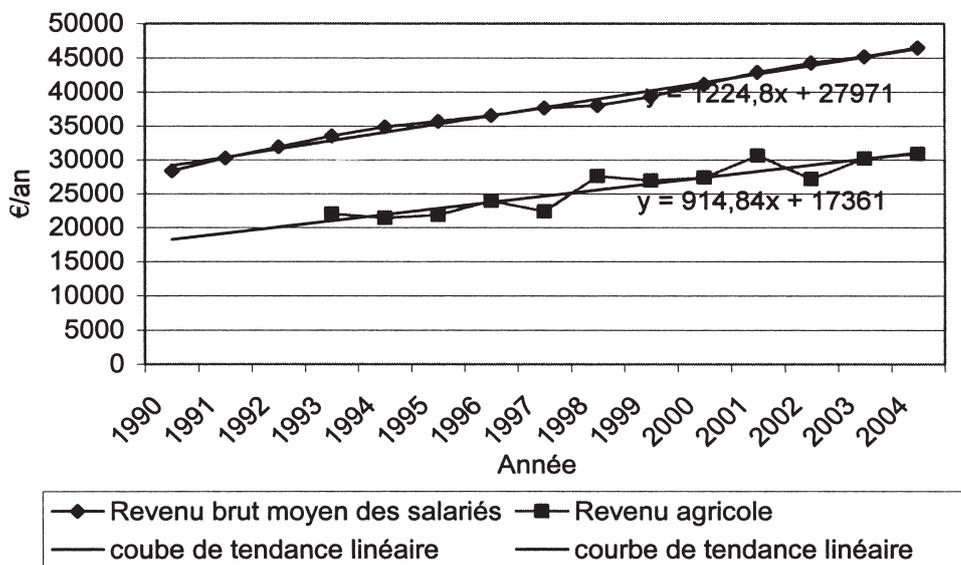
Par contre, le revenu net d'entreprise de l'ensemble des exploitations agricoles ( $\geq 2$  ha) est en régression. Il se retrouve actuellement à un niveau inférieur de 23% à celui du début des années '90.

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.

Graphique 1: Comparaison revenu brut moyen des salariés – bénéfice moyen par UTA agricole



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

## Les différentes productions

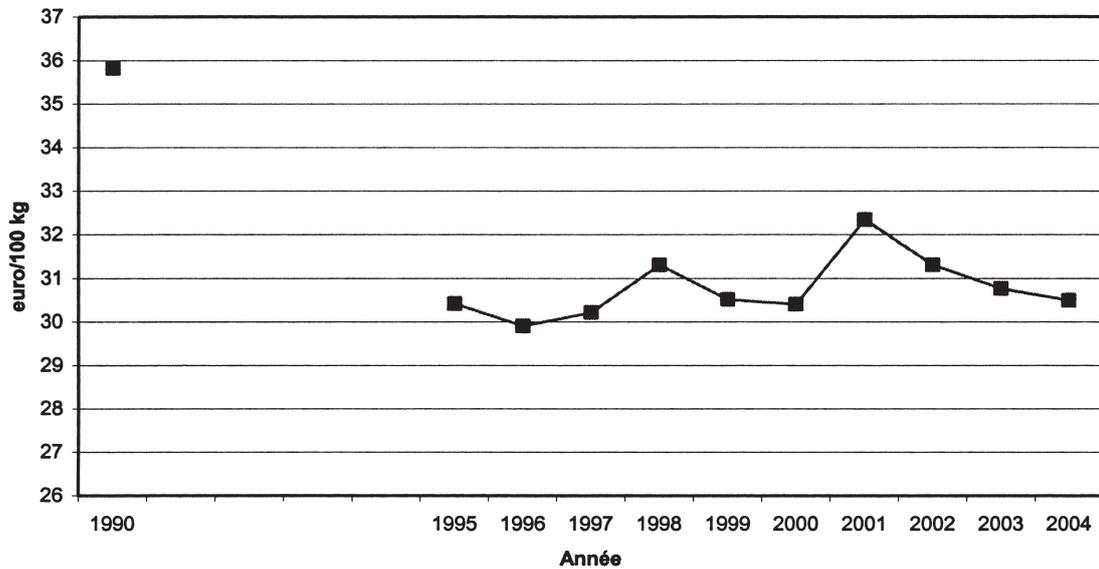
### La production laitière

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 957 producteurs en 2005/2006. La valeur de la production départ ferme, s'élève à 87 mio. d'euros.

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. Dans le cadre de l'Agenda 2000 une réduction de 15% fut déjà décidée. A nouveau, 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.

Graphique 2: Evolution du prix de lait en euro/100 kg  
(prix hors TVA à 3,7% MG et 3,3% MP)



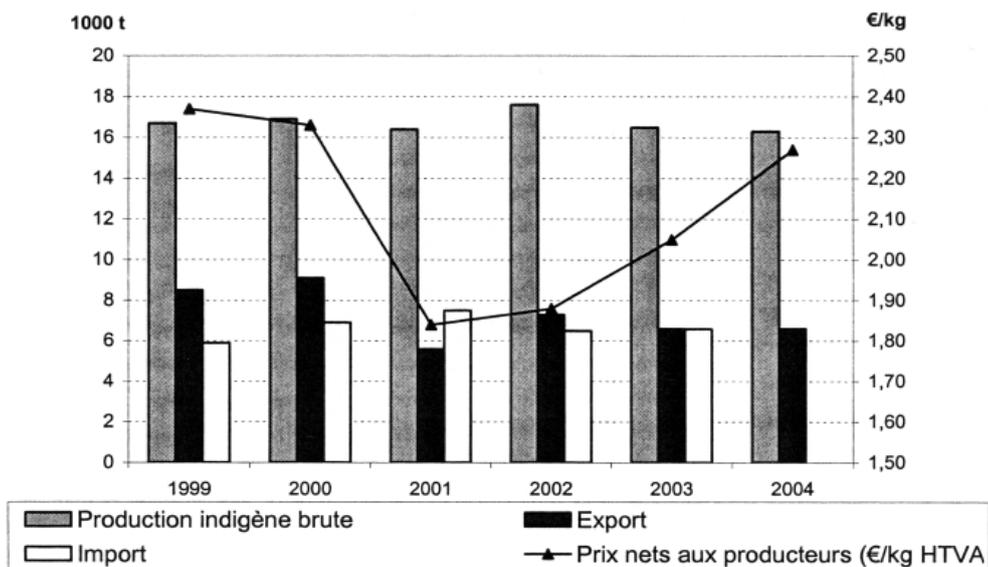
Source: Service d'Economie Rurale

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 très élevés. Ils dépassent déjà maintenant très souvent le seuil de rentabilité, ce qui aura 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).

Graphique 3: Evolution de la production de viande bovine



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 standards.

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 est 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 sans atteindre encore les niveaux de 1999-2000.

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.

À propos de restauration collective des services dépendant de l'Etat, la Chambre d'Agriculture constate que les institutions étatiques achètent uniquement en fonction du seul facteur prix ce qui est inacceptable du fait que d'autre part, le législateur luxembourgeois s'exprime par l'intermédiaire d'actes importants pour une agriculture productrice d'aliments sains obtenus par des méthodes de production compatibles avec des exigences élevées en matière de l'environnement naturel et du bien-être des animaux et ceci parce que notre société le veut.

La Chambre d'Agriculture estime que l'Etat doit prendre en considération également bien d'autres facteurs au niveau de l'achat de ses fournitures alimentaires.

Si notre société exige des produits alimentaires bien définis et si l'Etat encourage la production de ces produits par des actes législatifs et réglementaires, on ne peut pas concevoir que par d'autres actes, comme par exemple des soumissions, le même Etat en tant qu'acheteur se tourne vers des pièces de viande issus d'animaux qui auparavant ont peut-être transité par notre pays dans des conditions très douteuses. Devant cet état de fait, le consommateur a, à notre avis, le droit d'exiger des informations quant aux méthodes de production.

### *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.

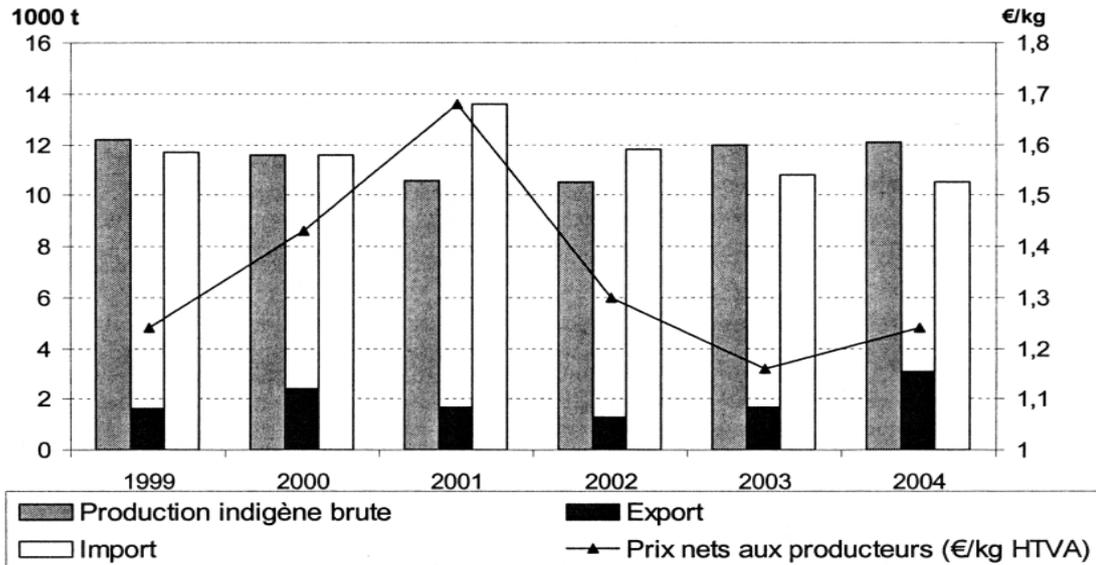
Le graphique 4 montre une tendance vers l'augmentation de la production. En 1999, elle a atteint pour la première fois un volume de 12.000 tonnes. Les années 2001 à 2003 sont caractérisées par une forte chute des exportations et un recul significatif de la production indigène. Ce revirement trouve surtout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

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 2004 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, il est soumis à de fortes fluctuations souvent provoquées par les grands pays producteurs, responsables de la surproduction.

Graphique 4: Evolution de la production de viande porcine



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.

### *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	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
surface agricole	125.469	127.136	127.405	127.643	127.942	128.114	128.157	128.073	128.775
surface arable	55.394	61.242	61.564	60.927	61.365	61.612	61.865	61.538	59.986
prairies et pâtures	68.531	64.441	64.377	65.277	65.114	65.042	64.828	65.068	66.890
céréales	31.026	29.550	27.543	28.639	28.027	29.369	28.908	27.880	28.577
dont:									
froment	7.955	9.693	7.707	10.756	9.602	11.724	11.187	11.453	11.616
orge	14.755	12.260	12.798	10.538	11.622	9.585	10.355	8.882	9.852
triticale	2.670	3.419	2.718	3.624	3.066	3.980	3.724	3.578	3.367
plantes fourr.	19.694	26.233	26.713	26.079	26.365	25.196	26.074	26.929	22.770
dont:									
maïs	7.844	9.881	10.390	10.684	11.241	10.795	11.377	12.285	12.527

Source: STATEC (\* = chiffres provisoires)

### ***La production céréalière***

Les surfaces cultivées en céréales et en oléo-protéagineux 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-Lëtzebuurger Wees a augmenté de façon considérable. 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***

Les productions agricoles à destination non alimentaire peuvent être d'un intérêt croissant pour notre agriculture. Un sujet bien connu est celui des combustibles renouvelables comme par exemple le „bio-diesel“. Les fibres végétales trouvent également de nombreuses utilisations dans l'industrie.

D'autre part, la culture de plantes énergétiques pour la production de biogaz doit continuer à être étudiée et exploitée. Ces cultures pourront à terme constituer une diversification pour l'agriculture qui contribuera sensiblement à l'amélioration de l'image de l'agriculture dans notre société. Le préalable à ces développements est une politique énergétique cohérente.

### ***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 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 œuvre 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 19 litres par habitant en 2003/2004 (voir tableau 4).

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

<i>Types de vin</i>	<i>89/90</i>	<i>94/95</i>	<i>99/00</i>	<i>00/01</i>	<i>01/02</i>	<i>02/03</i>	<i>03/04</i>
Blanc luxbg.	31	24	20	19	20	19	19
Blanc étranger	3	12	14	11	11	8	13
Rouges et rosés	24	28	29	29	30	29	31
Total	58	64	63	59	61	56	64

*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.

\*

#### **4. LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET SES CONSEQUENCES**

La nouvelle politique agricole adoptée en 2003 est entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2005. Elle repose sur quatre nouveaux principes qui modifient profondément la nature des aides directes:

- un paiement unique par exploitation indépendant de la production,
- la subordination de ce paiement au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux et à l'exigence du maintien de toutes les terres agricoles dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales,
- la modulation de ces paiements directs pour contribuer au financement de la nouvelle politique de développement rural,
- la discipline budgétaire qui n'est rien d'autre qu'un prélèvement d'aides.

Tout ceci s'ajoute évidemment aux modifications des mesures pour l'organisation commune des marchés du lait, de la viande bovine et céréales oléoprotéagineux qui consistent à aligner les prix pour ces produits au niveau du prix mondial.

Sous le signe d'une réduction substantielle des aides à l'agriculture, les pièces maîtresses de cette réforme résident d'une part dans l'introduction d'un paiement unique dissocié de la production de manière à permettre aux agriculteurs de déterminer leur production en fonction des besoins du marché et par conséquent de la demande des consommateurs et d'autre part de subordonner ce paiement unique au respect par les agriculteurs, de certaines normes en matière de santé publique, de santé animale, d'environnement et de bien-être des animaux et l'application du code de bonnes pratiques agricoles (conditionnalité).

La diminution des prix institutionnels affectera sensiblement la structure des exploitations. La conditionnalité appellera à une nouvelle approche en matière de vulgarisation et le fait que les agriculteurs devront de plus en plus orienter leur production en fonction de la demande du marché, il va sans dire que la promotion des produits de qualité aura une importance plus déterminante que jamais dans les années à venir sur la situation compétitive de notre agriculture.

L'introduction du paiement unique ainsi que le versement de cette aide conditionné au respect de certaines règles auront également de fortes répercussions sur le travail quotidien des exploitants agricoles. La charge de travail (surtout administratif) va augmenter considérablement et la main-d'œuvre salariée est très rare et coûteuse. Ensuite il y a la baisse des prix de soutien qui entraîne une baisse de chiffre d'affaires du producteur accompagné d'une plus grande volatilité des prix. Cela a pour conséquences que l'agriculteur va se mettre à la recherche d'une compensation par une baisse des charges, une réorientation de la production ou une augmentation de la taille de son exploitation.

Les aides directes ont pris une place importante dans les recettes des exploitations agricoles. La situation actuelle est telle que les aides sont devenues indispensables pour produire et il n'existe, après la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune, aucune issue avec moins d'aides. Or, rien que la modulation va venir diminuer les aides de l'ordre de 7 à 8% ce qui représente une part notable des revenus des agriculteurs. En plus une partie significative du paiement unique „quitte l'agriculture“ étant donné que le système est fait de telle façon que les prix de location des terres augmenteront très vraisemblablement.

Un autre élément nouveau réside dans le fait que le paiement unique est lié au respect de la conditionnalité. En cas de non-respect de ces critères, les paiements directs seront réduits proportionnellement au risque ou dommage concerné, même s'il n'est pas intentionnel.

Finalement, en ce qui concerne les produits de l'agriculture, il y aura la dynamique de l'offre qui sera plus que jamais déterminante. A côté des productions traditionnelles qui seront caractérisées par les attentes nouvelles des consommateurs (sécurité, goût, praticité, nouvelles formes de distribution) d'autres marchés émergent comme par exemple les biocarburants ou la production des matières pour l'industrie non alimentaire.

Face à toutes ces nouveautés, le cadre actuel qui entoure et soutient les exploitations agricoles doit se restructurer pour contribuer à placer notre secteur agricole dans une situation de compétitivité favorable.

Cette restructuration doit impérativement avoir lieu dans les domaines de la vulgarisation, de la formation et de la promotion des produits agricoles.

### **Construire une nouvelle politique d'accompagnement de l'agriculteur dans le domaine de la vulgarisation**

Les évolutions récentes dans les domaines de la PAC et de la sécurité alimentaire *requièrent un concept global au niveau de l'exploitation agricole en ce qui concerne l'information, la documentation et le contrôle des réglementations (conditionnalité)*. Beaucoup d'agriculteurs sont déjà dépassés par l'ensemble des tâches administratives et réglementaires, et cette situation va s'accroître avec la réforme de la PAC et toute la nouvelle réglementation qu'elle engendre. La Chambre d'Agriculture est en train de mettre en œuvre, avec le soutien du Ministère de l'Agriculture, un projet qui se fixe comme but d'élaborer un système intégré de documentation, coordonné entre les administrations, les promoteurs de programmes assurance-qualité et les organisations de conseil agricole, et satisfaisant les exigences de chacun de ces acteurs.

Il va offrir les avantages suivants:

- Proche de la pratique pour être facilement accepté et adopté par les agriculteurs
- Permettant d'ordonner et d'archiver les papiers de l'exploitation, ce qui représente une aide simple et efficace pour réaliser les tâches administratives
- Réduisant les documents en plusieurs exemplaires à un minimum pour alléger la documentation
- Facilitant les audits et les contrôles aussi bien pour les exploitants que pour les conseillers et contrôleurs.

Ce système de documentation pourra servir de contrôle aussi bien pour l'exploitant (autocontrôle) que pour les services de conseil ou de contrôle en aval.

Les questionnaires de contrôle, appelés communément „Checklisten“, sont un pilier important de ce système de documentation et seront élaborés par les Ministères compétents. Dans le cadre de ce projet et en accord avec les Ministères, ces questionnaires seront standardisés et adaptés aux spécificités de l'agriculture luxembourgeoise.

En outre, la sécurité alimentaire et la traçabilité, notamment dans le secteur laitier (QM), de la viande et des céréales (Produit du Terroir, ...), deviendront les mots-clés de la production de produits alimentaires qu'il sera indispensable de contrôler et d'assurer. La Chambre d'Agriculture, en tant que chambre professionnelle des agriculteurs, se sent en devoir de préparer ses membres aux exigences que le marché posera dorénavant pour garantir le maintien des ventes actuelles et promouvoir la commercialisation potentielle des produits luxembourgeois. Si la documentation sur l'exploitation agricole devient exemplaire sur tout le territoire – ce qui est seulement possible avec un système de documentation adéquat et simple d'utilisation, l'agriculture luxembourgeoise pourra le faire valoir comme un argument de qualité.

### **Développer un cadre de compétences 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 agriculteurs européens. 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 de qualité. 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 du nouveau Gouvernement.

#### **Renforcement du positionnement des produits de qualité de l'agriculture sur le marché**

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 mal informé sur les produits qu'il achète.

Le législateur est bien conscient du problème évoqué, de sorte qu'il accorde par l'intermédiaire de la loi agraire une attention particulière au secteur de la transformation et de la commercialisation. Sont visés particulièrement l'amélioration 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 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 qui a été entamée par 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 – Lëtzebuerger ...“ 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 Luxembourg“ 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 agricole 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.

\*

## 5. CONCLUSION

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi sous examen en tenant compte de certains éléments nécessaires à mettre en œuvre, en vue d'assurer une bonne situation compétitive du secteur agricole.

Etant donné que les grandes lignes de la politique budgétaire pour l'agriculture sont décidées au niveau européen, la marge de manœuvre au niveau national reste limitée.

Et pourtant il y a, au niveau national, d'importantes restructurations à entamer sans lesquelles une situation de compétitivité optimale du secteur agricole ne sera pas obtenue. Comme nous l'avons développé dans le présent avis, et ce n'est pas la première fois que nous insistons, il est de première urgence, à mettre à la disposition du secteur agricole les moyens nécessaires pour construire un cadre de compétences regroupant le know-how nécessaire à transmettre aux agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs.

Au-delà du cadre de compétence, l'agriculture sera également caractérisée par les répercussions de la nouvelle politique agricole commune, qui laisse beaucoup plus de liberté aux exploitations quant à l'orientation de la production. La conséquence sera une profonde mutation dans le positionnement des produits de qualité. Il en résulte la nécessité de construire de nouvelles relations économiques entre les partenaires des différentes filières dont la réussite passe obligatoirement par l'information adéquate des consommateurs. Etant donné que la plus grande partie de produits qui sont labellisés, répondent à un niveau de qualité élevé, la Chambre d'Agriculture estime que le Gouvernement doit mettre en place une politique dynamique de promotion et de défense de notre savoir-faire alimentaire. Cette nouvelle politique doit tenir compte d'une meilleure cohérence entre les différents labels qui permettra une mise en œuvre nettement plus efficace d'une conception globale de Marketing.

*Le Secrétaire général,*  
Robert LEY

