



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

### **Procès-verbal de la réunion du 07 février 2013**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 mai 2012, des 10 et 19 octobre 2012, des 5 et 9 novembre 2012, du 10 décembre 2012 ainsi que du 9 janvier 2013
2. Examen des documents européens:
  - ° COM(2012) 737: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL conformément à l'article 184, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil relatif à l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du secteur du vin de 2008 SWD(2012) 415 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document
  - ° COM(2012) 741: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers - deuxième rapport sur l'«atterrissage en douceur»
  - ° COM(2012) 692: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL relatif aux dépenses du FEAGA Système d'alerte précoce n° 8-9 2012

Les documents précités ne relèvent pas du contrôle du principe de subsidiarité.
3. Elaboration d'une prise de position au sujet du rapport d'activité de la Médiateur (2011-2012)
4. Réforme de la Politique agricole commune après 2013 (PAC après 2013)
  - Informations par M. le Ministre sur l'état d'avancement du dossier

\*

Présents : M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Jean Colombera, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Henri Kox, M. Roger Negri, M. Carlo Wagner, M. Raymond Weydert

M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. André Vandendries, M. Pierre Treinen, M. Robert Ley, Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Timon Oesch, Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Ben Scheuer

\*

Présidence : M. Roger Negri, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 mai 2012, des 10 et 19 octobre 2012, des 5 et 9 novembre 2012, du 10 décembre 2012 ainsi que du 9 janvier 2013**

Les sept projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

**2. Examen des documents européens:**

° **COM(2012) 737: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL conformément à l'article 184, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil relatif à l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du secteur du vin de 2008 SWD(2012) 415 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document**

° **COM(2012) 741: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers - deuxième rapport sur l'«atterrissage en douceur»**

° **COM(2012) 692: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL relatif aux dépenses du FEAGA Système d'alerte précoce n° 8-9 2012**

**Les documents précités ne relèvent pas du contrôle du principe de subsidiarité.**

M. le Ministre signale que le rapport de la Commission européenne sur l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du secteur du vin de 2008 (COM/2012/737) est instructif en maints points.

L'objectif de cette réforme était d'augmenter la compétitivité internationale du secteur vitivinicole européen.

Les zones viticoles et la production de vin de l'Union européenne (UE) ont continué à s'adapter à la demande au cours des dernières années. D'après les dernières données, le marché est relativement stable, les prix ont augmenté et, en dépit d'une diminution constante de la consommation à l'intérieur de l'UE, rien n'indique l'existence d'un excédent structurel dans le secteur vitivinicole. La mise en œuvre du régime d'arrachage et des programmes de soutien nationaux a été réussie. 161.164 ha de terres ont été arrachés et près de 305.000 ha ont fait l'objet d'une restructuration subventionnée par l'UE. D'autres mesures importantes ont été largement utilisées, comme la promotion et les investissements.

Les dernières informations disponibles sur les échanges indiquent que les exportations vers les pays tiers ont augmenté de manière significative depuis 2007 et s'élèvent aujourd'hui à 22 millions d'hectolitres (soit 8,1 milliards d'euros, la valeur moyenne par hectolitre des exportations ayant augmenté). Les premiers mois de 2012 révèlent même une légère progression par rapport à la même période en 2011. Alors que la pénétration de nouveaux marchés est remarquable, les parts de marché sur d'autres marchés étrangers et même de certains Etats membres diminuent en raison de la concurrence des vins de pays tiers.

En guise de conclusion, la Commission estime que la réforme de 2008 a été correctement mise en œuvre et considère que la poursuite de la réforme du secteur vitivinicole contribuera à améliorer la compétitivité du secteur.

M. le Directeur de l'Institut Viti-Vinicole fournit des explications supplémentaires. L'orateur rappelle que parmi les mesures proposées à prendre à l'époque, le Luxembourg n'a opté que pour celle consistant dans l'introduction du régime de la prime unique, communément appelé « le jeton », les autres mesures ne présentant pas de réelle plus-value pour sa région viticole. Il tient à signaler que parmi les conclusions retenues par la Commission européenne un point devrait pourtant retenir l'attention du Luxembourg : l'annonce de la Commission de vouloir étudier « la possibilité d'apporter des améliorations à la législation en vue de clarifier et de préciser certains points spécifiques, notamment en ce qui concerne (...) les pratiques œnologiques. ».

### **Débat :**

Les questions et interventions des députés permettent de préciser les points suivants :

- Avec son choix de se limiter à l'introduction du **régime de la prime unique**, le Luxembourg figure parmi un groupe minoritaire de seulement trois Etats membres. D'autres pays comme l'Allemagne et l'Autriche ont opté de miser davantage sur le subventionnement des investissements. D'autres Etats, comme notamment la France, ont favorisé d'investir davantage dans la promotion de leurs produits viticoles. Cette politique a porté ses fruits, comme le démontre l'augmentation non seulement en terme de volume, mais également en valeur des exportations de vins européens.
- Le seul point, également au Luxembourg, où la mise en œuvre de la réforme du secteur vitivinicole met davantage de temps à aboutir est celui de **l'étiquetage**. L'innovation proposée avec la désignation de « vin de cépage » ne porte pas réellement ses fruits, nonobstant le fait que cette désignation vise précisément à lutter contre les importations de vins dits « industriels » de pays tiers. De tels vins « de cépage » ne représentent actuellement qu'environ 2% de l'ensemble de la production mise sur le marché européen. 63% des vins continuent à porter une

désignation AOP ou IGP.<sup>1</sup> Un tiers de la production est même étiqueté de la manière la plus générale du genre « vin de France ».

- **L'avenir du régime de la prime unique.** Il est rappelé qu'à ce stade, au niveau européen, rien n'est décidé dans le détail. Il est toutefois clair que la volonté politique communautaire est de parvenir à une plus grande convergence des paiements uniques entre les Etats membres. Par conséquent, le « jeton » actuellement versé au Luxembourg pour la viticulture diminuera. Maints aspects de la mise en œuvre de cet objectif politique restent à négocier (période de transition, rythme des adaptations, façon de réaliser la convergence au sein des Etats membres etc.). Le deuxième pilier de la PAC devrait permettre d'accompagner cette réforme au niveau national. Actuellement, la discussion politique primordiale au niveau européen est celle de l'enveloppe budgétaire globale à accorder à l'agriculture.

Un intervenant tient à rappeler que le niveau des jetons dépend de la politique viticole pour laquelle les Etats membres ont opté. Une harmonisation juste dans ce domaine devra obligatoirement tenir compte de l'enveloppe globale perçue par chaque Etat membre, peu importe pour quelles mesures les Etats membres ont finalement dépensé ces sommes. Ainsi, au préalable de l'harmonisation des « jetons » dans le secteur viticole, tous les Etats membres devraient investir leur « enveloppe viticole » entière dans le régime de la prime unique. Un montant identique de la prime devrait être atteint au préalable ou être calculé. En tout état de cause, les négociations politiques concernant la convergence des primes devraient être menées de manière séparée ou sur une toute autre base pour ce qui concerne le secteur viticole. M. le Ministre rappelle que les discussions à mener à ce sujet seront encore longues et qu'une première avancée dans le sens suggéré vient d'être obtenue par l'exclusion du paiement unique dans le secteur viticole de l'obligation d'un certain pourcentage de « greening ».

- **L'avenir des droits de plantation.** La proposition initiale de la Commission européenne d'abolir le régime des droits de plantation a échoué face à l'opposition commune d'une série d'Etats membres, dont le Luxembourg, et le Parlement européen. Un « groupe à haut niveau » a été chargé d'examiner le dossier et dans les mois à venir la Commission européenne émettra une nouvelle proposition. Il est confirmé qu'en cas d'une libéralisation des droits de plantation, la question juridique se pose s'il serait permis de cultiver des vignes également hors du périmètre viticole national.
- **Appellations.** Il est rappelé qu'au Luxembourg la désignation « vin de table » a une raison d'être concrète : ce vin a échoué aux critères qualifiant pour la désignation « marque nationale ». Toutefois, dans d'autres pays la désignation « vin de table » ne signifie pas qu'il s'agit d'un vin de moindre qualité. Néanmoins, l'image de marque de cette désignation est mauvaise de sorte qu'il est envisagé de remplacer cette appellation par celles du genre de « vin de cépage », « vin », « vin de France », « vin de Bordeaux ». Au Luxembourg, le concept des nouvelles appellations a été élaboré de manière conjointe avec les différents représentants du secteur. Ce concept sera une première fois appliqué au prochain millésime. La durée de cette mise en œuvre s'explique par la nécessaire délimitation au préalable des terroirs, existant à l'heure actuelle seulement en tant que désignations cadastrales. La phase transitoire permet de vérifier si les exploitations viticoles parviennent à fonctionner sans difficultés sous ce nouveau régime. Juridiquement ce concept se déclinera sous forme d'un règlement grand-ducal.

L'intérêt des producteurs à la désignation « vin de cépage » est limité. Cette réticence s'explique par le prix de vente inintéressant pour les vins vendus sous cette

---

<sup>1</sup> Appellation d'origine protégée (AOP) ; Indication géographique protégée (IGP)

qualification et la forte concurrence sur ce marché. Les coûts de production par unité des exploitations luxembourgeoises se situent au-dessus de ces prix de vente.

Par conséquent, les producteurs luxembourgeois doivent s'orienter aux marchés des vins de qualité.

- **La démographie dans le secteur viticole luxembourgeois.** Un intervenant renvoyant à l'âge avancé de la plupart des exploitants viticoles (les patrons de 265 des 392 exploitations ayant franchi l'âge de 50 ans) et au manque de repreneurs, souligne qu'il importe que la loi agraire à venir devrait apporter une réponse à cette problématique afin d'intéresser davantage de jeunes entrepreneurs à ce métier. A terme, cette situation risque d'entraîner un bouleversement structurel de la région viticole luxembourgeoise pas nécessairement souhaitable. L'orateur renvoie à des grands investisseurs-entrepreneurs à l'étranger dans des régions viticoles confrontées à des problèmes semblables. M. le Ministre remarque qu'il est tout à fait conscient de cette problématique, qui, par ailleurs, est plus ou moins semblable dans l'ensemble du secteur agricole. Actuellement, dans le cadre des travaux préparatoires précédant la nouvelle loi agraire, des idées sont examinées visant à répondre à ce défi.

\*

M. le Ministre explique que le deuxième rapport de la Commission européenne sur l'«atterrissage en douceur» concernant le marché laitier (**COM/2012/741**) fait état d'un certain optimisme face aux perspectives à moyen et long terme du secteur laitier, de sorte que cette dernière n'estime pas nécessaire de modifier le cadre réglementaire existant.

En effet, le Luxembourg n'a dépassé son quota de production que de 0,5% et dans l'ensemble de l'Union européenne la production laitière était inférieure de 6% au niveau du quota.

Néanmoins, le Luxembourg persiste à revendiquer à ce que des mesures soient prises en faveur des pays qui à ce stade ont une production qui dépasse encore les seuils autorisés. Le Gouvernement juge, en effet, aberrant que des prélèvements continuent à être exigés alors que le régime des quotas laitiers prendra fin dans à peine trois ans.

La volatilité des prix sur ce marché reste importante. L'évolution des prix depuis la publication du premier rapport sur «l'atterrissage en douceur» montre toutefois une tendance générale à la hausse malgré des fluctuations parfois importantes vers le haut ainsi que vers le bas.

M. le Ministre juge important que le secteur se prépare à la disparition définitive en 2015 de l'ancien régime, raison pour laquelle il a déjà organisé deux sommets laitiers avec les représentants du secteur. Un troisième sommet est prévu.

Face aux décisions politiques sans équivoque concernant l'organisation de ce marché, l'orateur considère étonnant les prix que les exploitants laitiers au Luxembourg sont encore prêts à payer pour des quotas de production supplémentaires. Actuellement, ce prix se situe en moyenne à 50 cents par kilogramme, variant de 22 cents jusqu'à 75 cents, avec une tendance à la hausse.

### **Débat :**

La commission parlementaire discute sur l'achat persistant de quotas par les producteurs laitiers. Des intervenants estiment qu'il s'agit d'un phénomène de spéculation. Les

exploitants semblent croire que le fait de disposer de quotas laitiers importants leur permettra à la fin du régime des quotas d'avoir droit à de plus importantes livraisons/ventes aux laiteries.

Un représentant du Ministère tient à souligner qu'il s'agit là d'une croyance erronée. Les laiteries luxembourgeoises ont assuré qu'ils accepteront toute la production qui leur sera livrée. En Allemagne, par contre, le prix payé pour des quotas laitiers supplémentaires tend vers zéro. M. le Ministre rappelle que lors des sommets laitiers il a fait comprendre aux producteurs que ces achats sont déraisonnables.

Un député donne à considérer qu'il pourrait également s'agir d'un phénomène qui a des raisons micro-économiques. Ainsi, des producteurs s'étant déjà préparés à la libéralisation du marché, pourraient d'ores et déjà souhaiter utiliser leurs capacités de production supplémentaires qu'ils viennent de créer.

Compte tenu des prix payés, M. le Ministre doute de la rentabilité de tels achats qui, en tout état de cause, n'auront une utilité que jusqu'en mars 2015. Il craint que ces acheteurs de quotas supplémentaires ont fait abstraction d'un sérieux calcul de la rentabilité de ces quotas supplémentaires achetés pour les deux années restantes.

En réponse à des questions afférentes, il est rappelé qu'il est explicitement prévu que l'Union européenne interviendra après la fin du régime des quotas lorsque le prix tombera en dessous du seuil de 215 euros la tonne. Compte tenu de l'évolution escomptée des livraisons de lait aux laiteries, qui même en 2022 devrait continuer à se situer en dessous du niveau du quota actuel, on est en mesure de s'attendre à un prix du lait relativement « stable » durant toute cette période prévisionnelle.

Il est rappelé que dans le cadre du « Health Check » il a, par ailleurs, été décidé de permettre l'investissement des sommes prévues pour le mécanisme de la modulation également dans le secteur laitier et non seulement dans des mesures environnementales ou autres. Il ne s'agissait pas de sommes supplémentaires mises à disposition de l'agriculture, mais d'une redistribution « interne » au budget agricole. Des investissements supplémentaires dans le secteur laitier et dans le secteur de l'agro-énergie en ont résulté.

\*

Il est rappelé que la Commission européenne a l'obligation d'informer mensuellement les autorités budgétaires sur l'exécution réelle du budget agricole par rapport au profil prévu des dépenses. Le présent rapport (**COM/2012/692**) couvre la période entre le 16 octobre 2011 et le 31 juillet 2012. Il s'agit d'un système d'alerte précoce à destination également des trésoreries des Etats membres concernant l'évolution de ces dépenses qui ne s'effectuent point à un rythme régulier au courant de l'année budgétaire. Le représentant du Ministère cite quelques exemples des écarts au rythme prévu des dépenses relevés dans ce rapport qui indique à chaque fois également les raisons.

La commission parlementaire discute brièvement sur le fait que la Commission européenne prévoit d'office des recettes qui consistent dans la récupération d'irrégularités voire dans l'apurement des comptes suite aux audits réalisés auprès des Etats membres. Le rapport final permettra de juger si cette estimation était juste.

### **3. Elaboration d'une prise de position au sujet du rapport d'activité de la Médiateur (2011-2012)**

La commission parlementaire constate qu'aucune observation ni recommandation relevant de son domaine de compétence n'a dû être exprimée par l'Ombudsman.

Quant à l'invitation de prendre également position par rapport à l'avant-propos de Madame la Médiateur, la commission note que celui-ci peut se résumer à une revendication d'extension des compétences de l'institution de l'Ombudsman, mais ne vise pas des services d'intérêt public pour lesquels la présente commission serait de loin ou de près compétente. Partant, l'assistance est d'avis que l'examen de la problématique exposée devrait en premier lieu avoir lieu au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

La commission charge son secrétaire de rédiger une prise de position succincte dans le sens discuté.

#### **4. Réforme de la Politique agricole commune après 2013 (PAC après 2013)**

##### **- Informations par M. le Ministre sur l'état d'avancement du dossier**

M. le Ministre renvoie aux négociations actuellement en cours concernant le budget de l'Union européenne pour la période 2014 à 2020. L'avancement ou non dans ce dossier a un effet direct sur le calendrier des travaux législatifs dans le domaine de la PAC.

En théorie, le Conseil des ministres devrait adopter, lors de ses réunions fin février et en mars, les quatre règlements afférents, de sorte que la procédure législative communautaire pourrait aboutir en juin 2013.

Actuellement, les travaux dans ce dossier n'accusent pas encore de retard. Le Commissaire européen en charge de ce dossier part donc de l'hypothèse que la législation sera applicable dès le premier janvier 2014.

En printemps, un groupe de travail de la Commission européenne présentera un rapport précisant les étapes de la transposition de la nouvelle PAC, tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

La suggestion de certains Etats membres de prévoir d'ores et déjà des mesures transitoires semble donc prématurée.

M. le Ministre rappelle que depuis 2011 les principales réformes projetées sont connues dans leurs grandes lignes. Entre-temps bien de détails ont été précisés et des nuances ont été apportées à ces propositions initiales.

Le principal défi qui reste à relever concerne le développement rural. En effet, la réforme entend aligner ces programmes nationaux de développement rural (PDR) aux objectifs de la « stratégie Europe 2020 ». Les mesures doivent donc concourir au respect des six priorités suivantes: 1. L'amélioration du transfert des innovations ; 2. L'amélioration de la compétitivité et de la viabilité de l'agriculture ; 3. La promotion d'une meilleure organisation de la chaîne alimentaire ; 4. La restauration, préservation et le renforcement de l'écosystème ; 5. L'utilisation plus efficiente des ressources ; 6. Le développement de l'inclusion sociale dans les régions rurales.

Ces travaux sont en cours. Ainsi, l'analyse forces et faiblesses vient d'être réalisée. Le PDR à notifier à la Commission européenne constituera la base de la nouvelle loi agricole. Les mesures proposées pour atteindre les objectifs de la politique agricole nationale devront satisfaire à certaines exigences. Ils doivent être contrôlables et vérifiables.

**Débat :**

Les questions des parlementaires permettent de préciser les points suivants :

- L'analyse « **SWOT** »<sup>2</sup> a été réalisée et sera présentée à la présente commission dans le cadre de la présentation du programme de développement rurale pour la période de programmation 2014 – 2020 ;
- Inclusion de la **Chambre des Députés**. L'exécutif souligne qu'il ne souhaite pas présenter au parlement des documents de travail ou un PDR en pièces. A ce stade, aucun calendrier ne peut être indiqué. Il y a lieu de patienter jusqu'à la publication des règlements de la Commission européenne ;
- **Indemnité compensatoire**. Aucun nouveau moment n'est à signaler dans ce dossier. L'acceptation des calculs, de la carte et de l'argumentaire notifiés par le Gouvernement à la Commission européenne devrait couvrir plus ou moins le même territoire qu'actuellement tout en tenant compte des nouvelles directives en la matière. En raison des nombreux nouveaux aspects techniques introduits par différents Etats membres, il n'est pas invraisemblable que le volet de l'indemnité compensatoire soit exclu de la PAC, de sorte que durant une phase transitoire le régime actuel pourrait être maintenu au-delà du janvier 2014.
- **Simplification administrative**. Il est confirmé que le Luxembourg, comme d'autres Etats membres, insiste régulièrement au cours des Conseils sur la nécessité d'une simplification administrative de l'ensemble de la politique agricole commune. En réaction, le Commissaire en charge de l'Agriculture a fait distribuer un document tendant à démontrer que d'un point de vue administratif, la nouvelle PAC serait plus simple que l'actuelle. Toutefois, ce papier n'a pas vraiment convaincu. La lourdeur administrative résulte le plus souvent du fait que l'utilisation correcte des fonds communautaires doit pouvoir être justifiée. Ainsi, le Luxembourg examine également toutes les mesures possibles dans l'optique de la charge administrative créée par le régime respectif. Quelques mesures claires et simples sont préférables à une multitude de programmes complexes entraînant une charge administrative inversement proportionnelle à leur utilité.

Luxembourg, le 4 avril 2013

Le Secrétaire,  
Timon Oesch

Le Président,  
Roger Negri

---

<sup>2</sup> SWOT : *Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats*