



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

Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2015

Ordre du jour :

- 6857 Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales
- Rapporteur: Monsieur Gusty Graas
- Continuation de l'examen des articles (*à partir de l'article 5*)

*

Présents : M. Roger Negri remplaçant M. Frank Arndt, Mme Tess Burton, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Gérard Anzia remplaçant M. Henri Kox, M. Edy Mertens, Mme Octavie Modert

M. Fernand Etgen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs

M. André Vandendries, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs

M. Alex Schmit, de l'Administration des Services techniques de l'Agriculture

M. Marc Fiedler, M. Pierre Treinen, du Service d'Economie rurale

M. Serge Fischer, de l'Institut Viti-Vinicole

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, M. Lex Delles, M. Henri Kox, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

6857 **Projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

- Continuation de l'examen des articles (à partir de l'article 5)

Article 5

Cet article définit les biens meubles éligibles aux aides, en l'occurrence des « machines innovatrices », et habilite un règlement grand-ducal à en fixer une liste limitative.

Débat

- **Elaboration de la liste des machines éligibles.** Il est rappelé que depuis des années les investissements des exploitants agricoles dans ce domaine sont critiqués comme peu ou pas raisonnables,¹ de sorte que ce régime d'aides a initialement été rédigé de manière encore plus restrictive qu'il ne se présente actuellement.

Par ailleurs, soutenir l'achat de machines standard ou de machines qui seront achetées peu importe le subventionnement étatique, car indispensables, est contraire au ciblage à effectuer (dans une nouvelle direction) tel qu'exigé par la PAC.

Dans cet ordre d'idées, les « Grénglandmaschinnen » ont été exclues. Il s'y ajoute qu'une série de programmes agro-environnementaux sont prévus pour les prairies permanentes et que la prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel a été substantiellement augmentée. L'exploitation des prairies permanentes continue à être soutenue, mais par d'autres régimes. On pourrait affirmer que dans ce domaine, l'Etat ne subventionne plus les machines, mais les services rendus. Il est souligné que l'Etat favorise par contre massivement l'emploi interentreprises de machines agricoles.

Article 6

Cet article exclut certains investissements de l'éligibilité aux aides.

Article 7

En introduisant un système de critères de sélection, exigé par la réglementation européenne, cet article constitue une première.

Cette procédure de sélection vise à prioriser le versement des aides lorsque le budget à disposition s'avère insuffisant pour satisfaire toutes les demandes introduites. Les aides atteindront en première ligne les exploitations dont le projet d'investissement satisfait au maximum au catalogue de critères préétabli en fonction des six priorités de la politique agricole de l'Union européenne.

Tout projet d'investissement éligible, aux termes des articles 3 à 5 du projet de loi, est évalué suivant ces critères de sélection. Un minimum de « points » (du

¹ Des intervenants parlent d'une coûteuse surcapitalisation des exploitations agricoles luxembourgeoises.

catalogue de critères) doit être obtenu par un projet éligible pour être pris en compte. De ces projets retenus, un classement est établi.

Débat

- **Favorisation des exploitations « biologiques ».** Se référant au projet de règlement grand-ducal, une intervenante estime que la procédure envisagée favorise excessivement les fermes dites « biologiques ». Ces exploitations agricoles se voient d'office attribuées le minimum requis de 15 points. A ce traitement privilégié par la procédure de sélection s'ajoute un double subventionnement dans le cadre des mesures agro-environnementales. Une série de questions se poseraient dans ce contexte.

Monsieur le Ministre remarque que ces dispositions expriment une volonté politique explicite et renvoie au programme gouvernemental. La nouvelle coalition gouvernementale a fait le choix de favoriser les exploitations agricoles dites « biologiques » et d'orienter l'agriculture conventionnelle vers ce mode de production. A cette fin, il importe de garantir qu'au niveau des subventions ce mode de production soit dans tous les cas de figure le plus attrayant. Sans grand succès, le précédent Gouvernement a également œuvré dans cette direction avec un plan d'action « agriculture biologique ». Par ailleurs, lors d'une récente interpellation au sein de la Chambre des Députés sur l'avenir du secteur agricole, tous les groupes parlementaires ont affiché leur volonté de promouvoir l'agriculture biologique. La demande du côté des consommateurs est, par ailleurs, réelle.

Telle que projetée, l'expérience pratique faisant encore défaut, la procédure de sélection présente certaines faiblesses. Le SER effectue actuellement des calculs théoriques d'exemples concrets, sur base desquels le projet de règlement grand-ducal sera encore ajusté. A plusieurs reprises, Monsieur le Ministre souligne sa volonté de voir appliquée la procédure de sélection avec intelligence et de l'adapter si nécessaire ;

- **Fixation du budget disponible.** Durant la phase de lancement, il sera difficile d'estimer le budget à mettre à disposition pour la période de sélection respective (trois mois). L'administration s'orientera aux demandes déjà introduites ;
- **Minimum de points variable.** Il est expliqué qu'à escient le minimum de points à atteindre varie en fonction du secteur respectif. Pour chaque secteur, il a été veillé à ce que le seuil minimum puisse être atteint sans grands efforts. Ainsi, pour le secteur viticole un critère supplémentaire est prévu (participation au label AOP) et qui traduit le souhait politique d'orienter la production vers des vins de qualité. Il est également différencié entre viticulteurs travaillant pour une coopérative et viticulteurs producteurs ou privés. Rien n'empêche d'adapter ces grilles de sélection, lorsque la pratique fera apparaître certains déséquilibres entre les différents secteurs ou filières de production agricole. Le règlement de tous ces aspects au niveau réglementaire et non par la loi témoigne de la volonté du Gouvernement de pouvoir rapidement effectuer les ajustements qui s'imposent ;
- **Budgets séparés en fonction des secteurs.** Compte tenu du nombre de projets potentiels et leur survenance dans le temps, la définition de

budgets d'aides spécifiques pour les différents secteurs, n'a pas été retenue car ingérable dans la pratique. Ainsi, l'administration n'est actuellement saisie d'aucune demande d'aide concernant un projet d'investissement émanant du secteur viticole. Un seul grand budget d'aides à l'investissement assure une bien plus grande et nécessaire flexibilité.

Article 8

Cet article fixe les taux des aides applicables aux investissements éligibles au régime d'aides.

L'abaissement des taux d'aides par rapport à ceux institués par la « loi agricole » de 2008 se justifie par des contraintes budgétaires sur le plan national et communautaire.

Un élément nouveau est l'introduction de plafonds concernant le montant d'investissement éligible. Cette mesure vise à accompagner et à encourager prioritairement les exploitations familiales et de soutenir les investissements nécessaires à la restructuration, la modernisation et la spécialisation. L'objectif est de renforcer et de développer ces exploitations en tâchant d'éviter des excès s'exprimant dans une croissance trop rapide vers des structures plutôt industrielles. Cette intention a déjà été expliquée lors de la présentation du PDR en commission.²

Débat

- **Plafond pour les investissements immeubles.** L'établissement individuel par exploitation agricole du plafond d'investissement pour les immeubles en tenant compte de la taille de l'exploitation est en principe salué, le critère pour mesurer cette taille (unités de travail annuel - UTA), est toutefois critiquée. En effet, cette unité, qui doit permettre des comparaisons objectives entre exploitations, ne distingue pas selon la méthode ou l'approche de l'exploitation respective dans sa gestion de l'unité de bétail par exemple. Dans la réalité, de fortes différences en termes d'intensité ou de temps de travail investi peuvent exister entre des exploitations considérées identiques d'un point de vue UTA. Les critiques ne sont toutefois pas en mesure d'esquisser des alternatives.

Il est toutefois rappelé qu'il s'agit de considérer ce plafond spécifique dans le contexte général de la future « loi agricole » qui prévoit une série d'aides auxquelles auront seulement droit les exploitations d'un type ou mode de production spécifique, ce qui permet de compenser, en partie au moins, les inconvénients évoqués de la méthode de mesure ;

- **Infrastructures de stockage.** Le plafond augmenté de 50% (paragraphe 3), s'applique également pour la construction de structures de stockage sur une exploitation agricole liées à la commercialisation sur place de ses produits.

Article 9

Cet article précise que le coût de l'investissement à subventionner suivant l'article précédent est calculé en fonction de prix unitaires fixés par voie de

² Voir procès-verbaux des réunions de la présente commission du 17 mars et du 28 avril 2014.

règlement grand-ducal. Il permet le paiement d'acomptes – et non d'avances – sur l'aide autorisée au fil de la réalisation du projet d'investissement.

B. Investissements réalisés par les exploitants agricoles qui ne remplissent pas les critères de l'article 3, et les exploitants agricoles à titre accessoire

Article 10

Cet article fixe les conditions à remplir par les exploitants agricoles à titre accessoire et par les exploitants agricoles ne remplissant pas toutes les conditions de l'article 2, paragraphe 5 concernant les exploitants agricoles à titre principal pour pouvoir bénéficier d'aides publiques à l'investissement.

Débat

- **Paragraphe 1, point d).** Une intervenante s'interroge sur l'omission de la précision « pour les investissements dépassant un montant de 25.000 euros » toutefois prévue dans la disposition afférente traitant des investissements réalisés par les exploitants agricoles à titre principal (article 3, paragraphe 1, point d). Il est constaté qu'il s'agit d'une erreur matérielle. Ce critère est identique tant pour les exploitants à titre accessoire que pour ceux à titre principal.

Chapitre 2 - Installation des jeunes agriculteurs

Article 11

Cet article, de même que les articles 12 à 15, reconduisent les mesures d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs déjà prévues par les lois agricoles précédentes.

L'âge minimal au moment de l'installation a été augmenté à 23 ans.

Débat

- **Formation en gestion d'entreprise.** Il est expliqué que le choix de ne pas exiger une formation en gestion au préalable de l'installation du jeune agriculteur résulte de l'expérience faite par le Service d'économie rurale qu'une telle formation est bien plus fructueuse lorsque le jeune est déjà réellement impliqué dans l'entreprise. Il est, par ailleurs, très rare que le jeune repreneur soit complètement seul au moment de devoir prendre des responsabilités accrues dans l'exploitation. Cette formation est organisée par la Chambre d'Agriculture et le Lycée technique agricole ;
- **Jeunes agriculteurs sans héritage.** Il est précisé que l'interprétation de ces dispositions ne se fera en aucun cas en défaveur de jeunes agriculteurs ayant un projet d'exploitation, mais qui n'ont pas une exploitation familiale à reprendre. S'ils ont les surfaces agricoles nécessaires au lancement de leur plan d'entreprise et remplissent les conditions de cet article, ils sont éligibles à ce régime d'aides. C'est pour cette raison que ce texte parle, par ailleurs, explicitement au premier

paragraphe, d'une installation « sur une exploitation existante ou nouvellement créée. ». De surcroît, ces projets sont favorisés par la procédure de sélection. Impérativement, cette première installation doit toutefois se faire en tant qu'agriculteur à titre principal et non comme « Hobbybauer ».

Les dispositions communautaires exigent une date d'installation pour y lier certaines conditions ou faire démarrer certains délais, cette date peut également être interprétée comme le moment à partir duquel la phase de planification est terminée et le processus de l'installation est lancé ;

- **Contrat d'exploitation.** Il est rappelé que la conclusion d'un contrat d'exploitation, mis en place par la « loi agricole » de 2008, et la gestion commune avec l'exploitant auquel le jeune succédera n'est plus conforme aux dispositions européennes en vigueur, car le jeune n'y a pas la responsabilité exclusive. Cet instrument n'a donc pas été reconduit ;
- **Société d'exploitants.** Dorénavant, la future « loi agricole » accepte par contre la forme sociétaire d'une exploitation agricole. Les dispositions d'application dans le présent régime d'aides sont celles déjà expliquées, lors de l'examen de l'article 1^{er}, paragraphe 8. Ainsi, 40% du capital social doit être détenu par un ou plusieurs exploitants à titre principal. Toutefois, les décisions de gestion doivent être prises par un ou plusieurs agriculteurs de moins de quarante ans.

Lorsque plusieurs jeunes agriculteurs s'installent sur une même exploitation agricole, en respectant les critères de la future loi, chacun d'eux pris individuellement aura droit à la prime d'installation.

Il est concédé que dans la pratique, des cas particuliers de participation sociétaire de jeunes agriculteurs pourraient se présenter qui seraient difficiles à prendre en compte dans le cadre tracé par le présent article (participation insuffisante, pas de réel pouvoir décisionnel). La loi doit toutefois tracer des limites.

Article 12

Cet article fixe le montant de la prime d'installation (70.000 euros).

Par rapport au régime d'aide à l'installation mis en place par la « loi agricole » de 2008, et conformément à la réglementation européenne actuellement en vigueur, il n'y aura plus de différenciation du montant de la prime en fonction du niveau de la formation professionnelle du bénéficiaire. En outre, la bonification du taux d'intérêt aux emprunts contractés couvrant les charges de la première installation a été abolie. Cette partie de l'aide antérieurement en vigueur est intégrée dans le montant de la prime d'installation.

Cet article introduit également pour l'aide à l'installation un système de critères de sélection, à définir par voie réglementaire. Dans ce système de sélection, ladite différenciation qui a dû être abandonnée sera maintenue.

Débat :

- **Âge.** Il est confirmé que, le cas échéant, les projets de « jeunes agriculteurs » approchant l'âge maximal de quarante ans seront traités

prioritairement. En effet, la procédure de sélection accorde davantage de points à des projets introduits émanant de jeunes agriculteurs plus âgés. Ceci pour réduire le risque que leurs projets ne soient écartés pour le seul motif du dépassement de l'âge maximal du demandeur ;

- **Budget.** Il est rappelé que dans le cadre du PDR notifié à la Commission européenne pour chaque régime d'aides un budget annuel doit être indiqué. La subdivision du budget total est fonction des demandes d'aides prévisibles. Les projets éligibles sont subventionnés dans la limite du budget disponible. Lorsque le budget ne suffit pas à satisfaire toutes les demandes en subventionnement, une priorisation des projets éligibles est effectuée en fonction des points obtenus lors de la procédure de sélection. L'année prochaine, les projets non retenus pourront être introduites une nouvelle fois, sans modification. Ensuite, ces projets peuvent être présentés une troisième fois, mais avec des modifications visant à améliorer le positionnement du projet. Il s'agit toutefois d'un cas de figure théorique supposant davantage de projets à subventionner que de budget disponible. Actuellement, tout porte à croire que le budget prévu suffira à satisfaire les demandes.

Article 13

Cet article règle les modalités de paiement de la prime d'installation. Celle-ci est versée en deux tranches, la première à la date d'installation et la deuxième après la réalisation du plan d'entreprise.

Les installations effectuées sous le régime de la « loi agricole » de 2008 par conclusion d'un contrat d'exploitation, continuent à relever du régime d'aide à l'installation prévu par la « loi agricole » de 2008.

Article 14

Cet article prévoit une augmentation des taux des aides à l'investissement en biens immeubles lorsque ceux-ci sont réalisés par un jeune agriculteur ayant moins de 40 ans endéans un certain délai à compter de son installation.

La Commission européenne n'a pas permis d'appliquer cette majoration également aux investissements en biens immeubles relatifs à la transformation et à la commercialisation.

Article 15

Cet article définit la date d'installation.

Chapitre 3 - Investissements non productifs

Article 16

Dans l'objectif de protéger les eaux des pollutions causées par les animaux d'élevage, cet article prévoit une aide pour l'installation de clôtures permanentes le long des berges et autour des sources.

Débat :

- **Investissements non productifs éligibles.** La limitation des investissements non productifs subventionnables aux seules clôtures le long des berges et autour des sources suscite des critiques.

Il est expliqué que le ministère a, en vain, essayé d'inclure d'autres postes, comme notamment les investissements provoqués par les conditions d'autorisation imposées par d'autres administrations comme notamment lors de constructions en zone verte. La prise en compte de telles dépenses a été refusée de manière catégorique, ces dépenses étant liées directement à un investissement productif. La Commission européenne juge inacceptable de séparer artificiellement des dépenses faisant partie intégrante, peu importe pour quelle raison, de l'investissement principal afin de pouvoir les subventionner spécifiquement par l'intermédiaire du présent régime d'aides.

Il est rappelé que les exploitants agricoles ont du mal à accepter des contraintes environnementales et ceci d'autant plus que ces obligations leurs donnent parfois une impression d'arbitraire ou comme dépendant d'appréciations subjectives de l'un ou l'autre fonctionnaire. Un subventionnement spécifique et plus généreux de ces charges supplémentaires leurs imposées aiderait à améliorer leur acceptation par les exploitants.

Il est donné à considérer que des aides émanant d'autres ministères et visant à compenser lesdites charges environnementales sont également à notifier et à autoriser par la Commission européenne puisqu'il s'agit d'aides nationales versées à des entreprises.

Partant, il est vivement suggéré d'examiner la possibilité de soustraire ces sommes du montant limité par le plafond d'investissement éligible ;

- **Charges environnementales.** Une discussion sur les charges environnementales octroyées aux exploitations agricoles en zone verte s'ensuit.

Il est vivement regretté que le subventionnement à hauteur de 75% prévu par la « loi agricole » de 2008 pour pareilles dépenses (bardage en bois, pente des toits, division et agencement des immeubles etc.) résultant de conditions d'autorisation octroyées par le ministère ayant l'Environnement dans ses attributions ne soit plus possible. Par ailleurs, aucun plafond au montant de l'investissement immobilier éligible n'existait sous l'ancien régime.

Toutefois, ces dépenses, résultant de critères environnementaux, ne pouvaient pas dépasser 10% de l'investissement total (disposition réglementaire). Dans la grande majorité des projets frappés de charges environnementales, ce pourcentage a été atteint, voir dépassé. Sous le régime de la « loi agricole » de 2008, les subventions afférentes se sont soldées à environ 7 millions d'euros (75% du total de ces charges supplémentaires).

Conclusion :

Monsieur le Président fait acter un consensus concernant la volonté d'examiner de nouvelles pistes permettant de continuer à compenser les coûts

supplémentaires résultant des conditions à remplir en vue de l'octroi d'une autorisation de construction en zone verte.

* * *

Les prochaines réunions sont fixées au mercredi 7 octobre 2015 à 14 heures et au lundi 26 octobre 2015 à 15 heures.

Luxembourg, le 8 décembre 2015

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Gusty Graas