

N° 6500^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2013

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DES FINANCES

(29.10.2012)

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013. 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 2013 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 14,2 milliards d'euros ainsi que des recettes totales de 12,9 milliards d'euros. Le Gouvernement présente donc à nouveau un projet de budget déficitaire pour l'exercice 2013.

En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2013 s'élèvent à 114,8 millions d'euros ou 0,8% des dépenses totales projetées. Ceci ne représente qu'une légère augmentation de 0,8 million d'euros resp. 0,7% par rapport au budget voté de 2012, augmentation qui s'explique en grande partie par les augmentations salariales (tranche indiciaire). **Cette évolution témoigne donc d'une grande rigueur de la part du département de l'agriculture au niveau de l'application des consignes budgétaires dans le contexte de crise actuel.**

Extraits du budget du département de l'agriculture

	<i>Compte 2011</i>	<i>Budget voté 2012</i>	<i>Projet de budget 2013</i>
Section 19.0 – Agriculture – Dépenses générales	31.314.114	19.297.431	19.358.395
Section 19.1 – Viticulture	3.559.425	3.878.482	3.764.996
Section 19.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	15.739.977	16.289.462	16.819.746
Section 19.3 – Sylviculture	3.032.972	3.433.600	3.465.400
Section 19.4 – Service d'économie rurale	4.438.178	5.045.243	5.093.889
Section 19.5 – Administration des services vétérinaires	6.494.468	6.718.696	6.809.609
Total des dépenses courantes	64.579.134	54.662.914	55.312.035
Section 49.0 – Agriculture – Dépenses générales	97.029.879	57.097.000	57.048.000
Section 49.1 – Viticulture	86.925	115.100	121.111
Section 49.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	352.586	370.000	827.530
Section 49.3 – Sylviculture	1.018.341	1.392.000	1.189.000
Section 49.4 – Service d'économie rurale	3.110	26.920	26.920
Section 49.5 – Administration des services vétérinaires	234.268	314.500	279.500
Total des dépenses en capital	98.725.109	59.315.520	59.492.061
Total général	163.304.243	113.978.434	114.804.096

Les chiffres sont exprimés en euros.

Source: Projet de budget de l'Etat 2013

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

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

- l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole
- l'amélioration de l'environnement naturel
- l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural

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

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

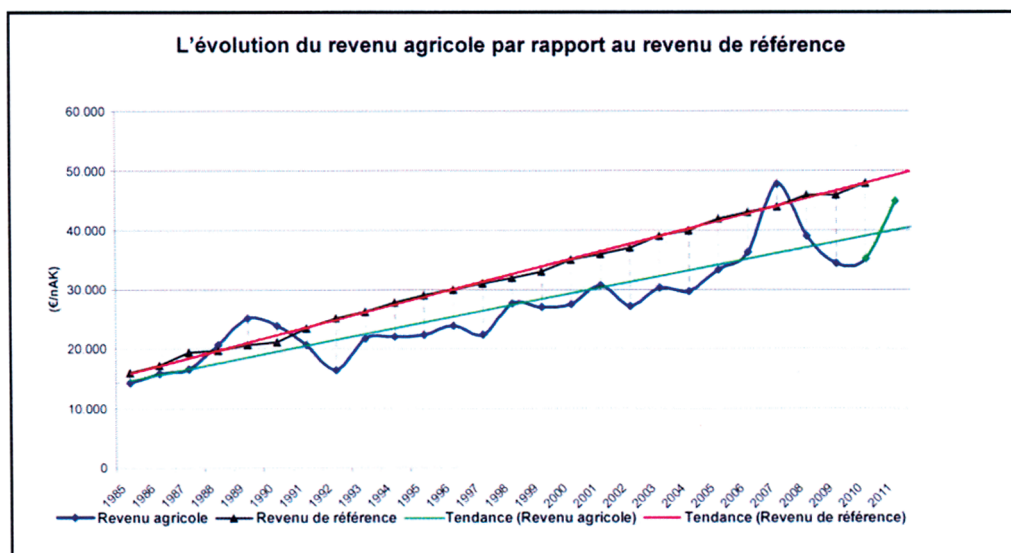
*

2. L'AGRICULTURE LUXEMBOURGEOISE EN DIFFICULTE

2.1. La situation de revenu

Nous constatons plus que jamais que **la stabilité économique des exploitations agricoles est devenue extrêmement fragile du fait qu'elles se trouvent pleinement exposées aux fluctuations des marchés agricoles** et ceci dans un cadre législatif européen et national qui, loin de les protéger, leur ôte tout moyen de réaction. Dans ce sens, des mesures visant à garantir une meilleure transparence des

marchés des matières premières agricoles au niveau mondial et à éviter la volatilité excessive des prix s'imposent! D'autre part la situation délicate dans laquelle l'agriculture luxembourgeoise se retrouve, nécessite aussi **des mesures visant la réduction globale des coûts et favorisant l'écoulement des produits agricoles, viticoles et horticoles sur le marché national** à des prix suffisamment élevés.



Source: Rapport d'activité du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural (2011)

Le tableau ci-dessus montre clairement **que l'écart entre le revenu agricole et le revenu de référence des autres catégories de notre société continue à croître en défaveur du secteur agricole**, situation qui n'encourage certes pas la reprise d'exploitations par de jeunes agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs.

La chute du revenu agricole observée en 2009 a eu des conséquences désastreuses au niveau de la liquidité des exploitations agricoles, viticoles et horticoles. La relance des prix qu'on a pu constater en 2011 notamment au niveau du lait et des céréales n'était pourtant pas en mesure de combler ce déficit du fait d'une hausse continue et simultanée des coûts de production (énergie, eau, fertilisants, fourrages, prestations de services, ...) et de rendements nettement en dessous de la moyenne. Tandis que **les coûts de production continuent à augmenter** en 2012, le prix du lait p. ex. est redescendu à un niveau frôlant celui de 2010 (28 cts/kg contre 33 cts/kg en 2011).

Dans le contexte de la libéralisation éventuelle des droits de plantation en viticulture, de la suppression des quotas laitiers en 2015 et des débats actuels menés au sujet d'une réduction éventuelle du budget agricole européen pour la période 2014 à 2020, l'insécurité au niveau de la population agricole ne cesse de s'accroître. Jusqu'à présent le gouvernement n'a pourtant toujours pas saisi l'occasion de se prononcer de manière à rassurer du moins partiellement le secteur agricole.

2.2. La simplification administrative: une occasion à saisir avec détermination

Il est de plus en plus évident que la **lourdeur administrative croissante imposée à l'économie luxembourgeoise entière**, a des répercussions néfastes sur le développement de notre économie et, de surcroît, engendre de lourdes dépenses au niveau de l'Etat, sans pour autant générer une plus-value perceptible au niveau de la société.

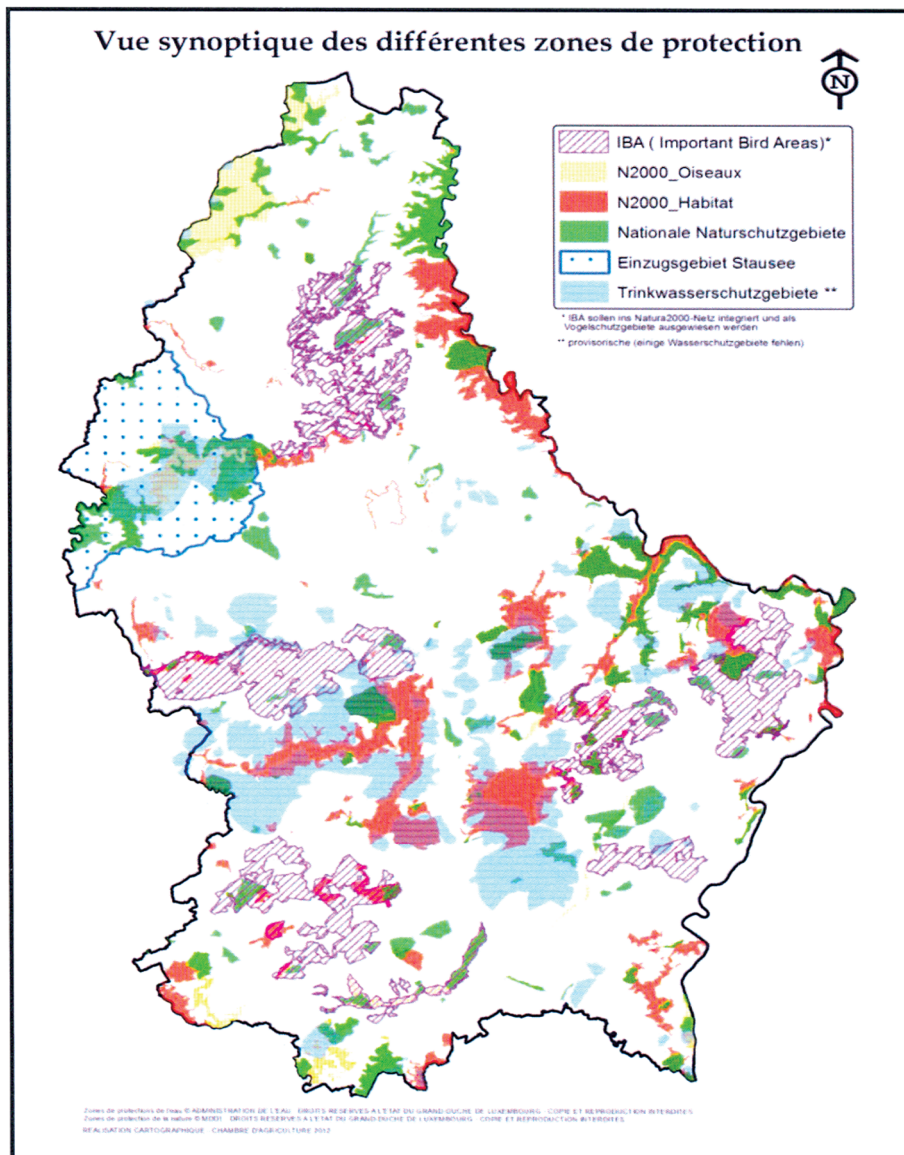
Dans le contexte de crise actuel, les démarches de simplification administrative, qui, dans le passé, se sont largement limitées à décharger (ponctuellement) l'administration elle-même et non l'administré, devraient impérativement être renforcées par des mesures allant nettement au-delà de la simplification sommaire de procédures administratives isolées et la mise en ligne de formulaires numériques.

Notre chambre professionnelle est d'avis que la précarité induite par la crise actuelle impose une **analyse approfondie et continue des répercussions de l'ensemble des procédures administratives**

actuelles (et des politiques sectorielles sous-jacentes) sur notre économie. In fine, une telle analyse devrait aboutir à un véritable **projet d'assainissement en matière d'autorisations**, assurant des délais ainsi que des obligations décents tout en minimisant les coûts.

Or, c'est bien l'inverse que nous devons constater à l'heure actuelle. En effet, **les autorisations requises en vertu de différents textes législatifs ne cessent de se multiplier**, menant souvent à des situations impossibles à gérer – tant au niveau de l'administration qu'au niveau des entreprises. De plus en plus souvent, de telles situations trouvent leur origine dans des textes législatifs qui semblent avoir été mis au point à la petite semaine, sans prendre suffisamment en compte ni la portée des différentes dispositions, ni les interactions avec d'autres législations, qui de surcroît poursuivent souvent des objectifs opposés.

Ainsi les projets agricoles en zone verte nécessitent tous des autorisations distinctes de la part des ministres ayant l'environnement resp. l'eau dans leurs attributions. La réalisation de ces projets s'en retrouve systématiquement retardée, faute d'accord au niveau du site d'implantation ou bien du fait de l'incompatibilité des obligations formulées par les responsables des différentes administrations. Bien que des améliorations modestes commencent à se mettre en place, les délais en matière d'autorisations auxquels nos ressortissants se voient confrontés, constituent toujours une entrave majeure pour le développement de l'agriculture luxembourgeoise.



D'autre part, nous assistons actuellement à une **augmentation significative du nombre de projets de zones de protection à caractère divers** (réserves naturelles, zones „Natura 2000“, zones de protection des eaux, zones délimitées par le plan sectoriel paysage, ...). Selon nos estimations **jusqu'à 50% (!) des surfaces agricoles (resp. 60% de notre territoire national) risqueraient d'être touchées à moyen terme par la désignation de telles zones de protection, qui souvent incorporent mêmes les sites de production des exploitations**. Souvent ces différentes zones se recoupent et recouvrent le même territoire pour des objectifs différents (cf. carte ci-dessus) et multiplient ainsi les servitudes, restrictions et interdictions sans que les projets, pris individuellement, tiennent compte des conséquences sur les propriétaires et les exploitants concernés. Tous ces changements du cadre législatif vont sans doute se refléter au niveau des démarches administratives, dont la complexité constitue déjà une entrave majeure au développement de notre économie. **Dès lors, nous osons prétendre que cette prolifération de zones de protection ne met en péril pas seulement l'agriculture luxembourgeoise, mais notre économie entière! Le développement économique équilibré des régions rurales et périurbaines de notre pays est un enjeu majeur qu'il ne faut pas perdre de vue.**

Persuadés que croissance économique, durabilité environnementale et bien-être humain ne s'excluent pas mutuellement, nous invitons le gouvernement à prendre son courage à deux mains pour façonner, à travers une révision approfondie, un cadre législatif axé sur des opportunités et non des formalités, et dès lors favorable tant au développement d'activités économiques existantes qu'à la diversification économique de notre pays.

A cet effet, il importe à nos yeux:

- d'attacher plus d'attention aux différentes démarches européennes, sources principales de procédures compliquées à finalités douteuses
- d'aligner le cadre législatif davantage sur les spécificités nationales en tenant compte d'un contexte économique de plus en plus difficile
- de veiller à ne pas hypothéquer le développement économique de certaines régions par des engagements environnementaux exagérés
- de prendre en compte tous (!) les secteurs de notre économie (agriculture, artisanat, ...)
- d'effectuer une analyse détaillée des coûts directs et indirects liés aux procédures actuelles ainsi que de leur plus-value pour notre société
- de simplifier, voire de supprimer, avec détermination des procédures sans plus-value perceptible ou engendrant des coûts démesurés par rapport à l'objectif recherché
- d'assurer une application suffisamment souple des textes législatifs en vigueur en évitant une interprétation trop restrictive de la part des administrations compétentes
- de veiller de manière conséquente à ce que les adaptations futures du cadre législatif (européen et national!) n'engendreront pas l'engagement de personnel supplémentaire au niveau des administrations

N'oublions pas que, si les chemins administratifs courts, dont le Luxembourg aime bien se vanter pour attirer des investisseurs étrangers, constituent certes un atout indéniable d'un petit pays comme le nôtre, il importe néanmoins de les débroussailler avec la rigueur requise pour assurer leur attrait à long terme, et d'évaluer méticuleusement leurs fondements en vue d'une modernisation substantielle à la hauteur des défis tant actuels que futurs.

2.3. Mécanismes de gestion de risques: une nécessité absolue

La sécheresse prononcée au cours du printemps et de l'été 2011 avait profondément touché les exploitations agricoles – surtout au niveau de l'approvisionnement en fourrages. L'année 2012, de par ses conditions météorologiques, était de nouveau une année très difficile. Même si, à l'exception de la viticulture et de l'arboriculture, des répercussions négatives sur les rendements ont pu être évitées dans les grandes cultures grâce à des traitements phytosanitaires ciblés, **l'année 2012 démontre à nouveau la situation précaire du secteur agricole face à des éléments échappant à toute influence humaine.**

Avant 2004, seuls les dégâts dus à la grêle pouvaient être assurés. Depuis, des produits d'assurance multi-risques-récoltes ont vu le jour permettant aux exploitations de sécuriser en partie leur revenu contre les pertes de rendements des cultures liées aux événements climatiques. Toutefois ce type d'assurance ne peut actuellement être conclu que pour les grandes cultures (céréales, colza, maïs, ...) ainsi

que pour la viticulture. Au niveau des fourrages verts, il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument permettant de s'assurer contre des pertes de récolte telles que celles observées en 2011. Pour l'agriculture luxembourgeoise, axée largement sur la production animale, la production fourragère revêt pourtant une importance primordiale. D'où la nécessité de compléter le dispositif de mécanismes de gestion de risques actuel par de nouveaux instruments mieux adaptés aux réalités du secteur agricole.

En arboriculture, secteur développé avec grand succès ces dernières années, des instruments adaptés font aussi défaut. Des pertes énormes (dues à des gelées tardives) y ont été constatées en 2012 (fruits à pépin: jusqu'à 50%; fruits à noyau: jusqu'à 90%)! **En absence de mécanismes de gestion de risques adaptés, la diversification du secteur agricole risquera dès lors de n'avancer que très difficilement.**

C'est dans ce contexte global que la Commission européenne a avancé dans ses propositions relatives à la PAC 2014-2020 entre autres l'idée de **renforcer le soutien pour les assurances risques agricoles et les fonds mutuels**. Les deux types d'assurances existants (grêle, multi-risques) bénéficient actuellement d'une contribution étatique de 50%. Les moyens budgétaires ainsi mis en oeuvre se situent autour de 600.000 € par an. Le système actuel comporte pourtant de nombreuses imperfections, notamment au niveau des franchises et des taux d'indemnisation, et ne couvre qu'une partie des productions.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que la Politique Agricole Commune aussi bien que la politique budgétaire nationale doivent tenir compte de la situation actuelle des revenus agricoles et saisir l'occasion de construire un véritable projet agricole durable aboutissant à un meilleur équilibre des revenus. Dans le contexte économique actuel, un renforcement substantiel de la participation étatique au niveau de l'assurance multi-risque ainsi que la mise en place d'un dispositif de mécanismes de gestion de risques performant adapté aux spécificités nationales serait certainement un pas dans la bonne direction.

2.4. L'investissement dans des infrastructures modernes: une question de durabilité

L'évolution prévisionnelle de la situation financière du fonds agraire, telle que présentée dans le projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, est préoccupante. Il s'avère que l'alimentation budgétaire normale de l'ordre de 57 millions d'euros par an ne sera plus en mesure d'équilibrer le fonds agraire à moyen terme.

Le secteur agricole se caractérise par un volume d'investissement annuel de l'ordre de 100 à 150 millions d'euros. Une dotation adéquate du fonds agraire revêt donc un caractère urgent, surtout dans la perspective de la suppression des quotas laitiers en 2015. **Dans un souci d'assurer la compétitivité du secteur agricole entier, la Chambre d'Agriculture tient à souligner la nécessité de doter le fonds agraire des moyens budgétaires nécessaires afin d'assurer que les exploitations agricoles puissent continuer à investir dans des infrastructures compétitives modernes à la hauteur des exigences croissantes en matière de sécurité alimentaire, de bien-être animal et d'intégration de normes environnementales.**

Notons cependant qu'il importe aussi de veiller – dans une démarche de simplification administrative – à adapter de manière conséquente le cadre législatif actuel (y compris les procédures en matière d'autorisation et d'exploitation) afin d'assurer à long terme la viabilité économique des exploitations agricoles, viticoles et horticolas (cf point 2.2). Ceci concerne avant tout les projets de constructions agricoles en zone verte.

Les besoins en infrastructures modernes ne se limitent toutefois pas aux exploitations agricoles, viticoles et horticolas. Ainsi la Chambre d'Agriculture invite le Gouvernement à veiller à ce que la **construction du nouveau Lycée technique agricole** puisse être réalisée dans les meilleurs délais. Rappelons que la construction d'un deuxième complexe, regroupant les laboratoires de l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture (ASTA) ainsi que les bureaux de la Chambre d'Agriculture, est également prévue sur le site du Lycée technique agricole, ce qui permettra de mettre en place un véritable **centre de compétences agricole**.

Le **soutien de l'agriculture luxembourgeoise par la création d'infrastructures modernes** (vulgarisation, formation continue, recherche appliquée, secteur agro-alimentaire, ...) constitue en effet une condition sine qua non pour pouvoir encadrer au mieux le secteur agricole dans un environnement

réglementaire et économique de plus en plus complexe ainsi que pour promouvoir davantage la diversification de l'agriculture luxembourgeoise.

Depuis des années le secteur agricole se voit confronté à une amplification soutenue d'obligations diverses en matière de protection des ressources naturelles. **Considérant la désignation imminente et quasi simultanée d'une multitude de zones de protection à caractère divers (cf. point 2.2) couvrant environ la moitié (!) de la surface agricole nationale, notre chambre professionnelle est d'avis que cet engagement manifeste du gouvernement envers la protection des ressources naturelles devrait se traduire en même temps par un soutien de la vulgarisation agricole à la hauteur des objectifs environnementaux ambitieux arrêtés par ce même gouvernement. La Chambre d'Agriculture regrette qu'un certain nombre de projets qu'elle a engagé dans ce sens, ne trouvent pas un soutien financier adéquat dans le projet de budget actuel.**

2.5. Renforcement du positionnement des produits de qualité de l'agriculture sur le marché indigène

Au-delà de considérations purement économiques, l'agriculture, qui gère plus de la moitié du territoire national, joue un rôle primordial dans la préservation du paysage et dans la protection de l'espace naturel. Cette responsabilité du secteur agricole envers la société dépasse largement celle chiffrée par les indicateurs économiques. Or, notamment en relation avec la protection de l'environnement, l'opinion publique considère ces services comme gratuits.

Parallèlement, la pression sur le secteur va en croissant. La politique de la concurrence qui favorise la croissance des grands groupes agro-alimentaires, continue à mener l'agriculture dans une **situation de dépendance envers la grande distribution qui dicte aussi bien les prix que les standards de production**. Il faut reconnaître aujourd'hui que les coûts de production et les prix payés à la consommation ont évolué différemment et que l'écart ne cesse de se creuser.

Dans ses déclarations publiques, le consommateur favorise aujourd'hui une production régionale et plus respectueuse de l'environnement, mais dans la pratique il se retourne rapidement vers des produits moins chers, de provenance moins bien contrôlée, voire même vers des substituts alimentaires.

La Chambre d'Agriculture estime que le consommateur est insuffisamment informé sur les produits alimentaires qu'il achète, et particulièrement sur l'amélioration permanente au niveau de la qualité et de la sécurité alimentaire des produits agricoles, viticoles et horticoles luxembourgeois et plus spécifiquement des produits du terroir et à appellation d'origine.

Depuis des années, l'agriculture luxembourgeoise s'est engagée résolument dans une **démarche de qualité** et ceci dans le but de maintenir et de développer la part de marché de la production indigène sur le marché national. L'agriculture luxembourgeoise a aussi fait preuve d'un grand dynamisme dans le domaine de la sécurité alimentaire. Parallèlement, de nombreuses démarches ont été entamées pour orienter l'agriculture luxembourgeoise davantage vers des **méthodes de production durables et respectueuses de l'environnement**. Ne citons à titre d'exemple que les quelques 18.000 hectares de surfaces agricoles cultivées dans le cadre des mesures agri-environnementales resp. des mesures dites „biodiversité“, ce qui représente environ 14% de l'ensemble de la surface agricole luxembourgeoise qui est de l'ordre de 131.000 hectares!

Dès lors, la Chambre d'Agriculture n'a jamais manqué de soulever l'importance d'une conception globale de marketing pour ces produits agricoles de qualité. De nombreux efforts ont été investis, non seulement au niveau de la production, mais également au niveau de la transformation et de la commercialisation de nos produits de qualité par une collaboration étroite entre les différents intervenants dans les filières. Les produits de notre agriculture, avec le savoir-faire des filières en amont et en aval, peuvent garantir un niveau de qualité, 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.

2.6. La restauration collective gérée par l'Etat

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

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

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

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

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

*

3. CONCLUSION

Le secteur agricole n'ayant – en dépit des diverses mesures de soutien – pas encore réussi à se remettre de la crise de 2009 resp. des pertes enregistrées suite à la sécheresse de 2011, éprouve à l'heure actuelle toujours d'énormes difficultés pour assumer des tâches au-delà de la simple subsistance. La chute récente du prix du lait en dessous du prix de revient, les pertes observées en 2012 en viticulture (jusqu'à 50%) et arboriculture (fruits à pépin: jusqu'à 50%; fruits à noyau: jusqu'à 90%) ainsi que l'augmentation constante des coûts de production (énergie, eau, fertilisants, fourrages, prestations de services, ...) illustrent parfaitement la situation délicate à laquelle l'agriculture luxembourgeoise se voit confrontée.

S'il est vrai que tous ces éléments pèsent lourd sur les exploitations agricoles, viticoles et horticoles, il n'en est pas moins, que **c'est bien le cadre législatif de plus en plus complexe qui inquiète le plus nos ressortissants.** Ainsi la prolifération de zones de protection tant nationales que communautaires risque de freiner à long terme le développement du secteur agricole dans des régions entières. Si l'agriculture accepte le défi de contribuer à une gestion durable des ressources naturelles, elle revendique cependant le droit de continuer à remplir sa fonction première dans notre société, qui est celle de pourvoir les produits alimentaires essentiels à la vie humaine.

C'est pour cette raison que la Chambre d'Agriculture propose de prévoir non seulement les moyens budgétaires nécessaires pour soutenir davantage les exploitations, dont la situation financière continue à être extrêmement tendue. Ce soutien financier doit impérativement être épaulé par des **mesures à moyen et à long terme visant à réduire les démarches et insécurités administratives, à améliorer la rentabilité et à réduire les coûts de production pour permettre au secteur agricole de se positionner dans la perspective de la reprise économique et de faire face aux défis dans le cadre de la nouvelle PAC.**

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

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH