

N° 6350^{1F}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

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

(23.11.2011)

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 2012.

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

*

1. INTRODUCTION

Le projet de budget pour l'exercice 2012 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 11.088,2 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 7,5% par rapport au budget voté de 2011. Pour la même période, on note une progression des recettes totales de +11,1% qui atteignent pour l'an 2011 10.692,4 millions d'euros. Le Gouvernement présente donc à nouveau un projet de budget déficitaire pour l'exercice 2012.

	<i>Compte 2010</i>	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Projet de budget 2012</i>	<i>Variation*</i>	
				<i>en mio. euros</i>	<i>en %</i>
Budget courant					
Recettes	9.354,8	9.547,2	10.632,5	+1.085,3	+11,4%
Dépenses	8.993,3	9.377,4	10.175,1	+797,7	+8,5%
Excédents	361,5	169,8	457,4	-	-
Budget en capital					
Recettes	69,2	78,9	59,8	-19,1	-24,2%
Dépenses	1.117,4	932,8	913,1	-19,8	-2,1%
Excédents	-1.048,2	-853,9	-853,2	-	-
Budget total					
Recettes	9.424,0	9.626,1	10.692,4	+1.066,2	+11,1%
Dépenses	10.110,7	10.310,2	11.088,2	+777,9	+7,5%
Excédents	-686,7	-684,1	-395,8	-	-

Les chiffres sont indiqués en millions d'euros.

*: par rapport au budget voté de 2011

Source: projet de budget de l'Etat 2012

En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2012 s'élèvent à 114,0 millions d'euros ce qui représente une augmentation de 1,6 million d'euros resp. 1,4% par rapport au budget voté de 2011, augmentation qui s'explique en grande partie par les augmentations salariales (tranche indiciaire) prévues en 2012.

Extraits du budget du département de l'Agriculture

	<i>Compte 2010</i>	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Projet de budget 2012</i>
Section 19.0 – Agriculture – Dépenses générales	6.184.717	5.228.873	5.701.181
Section 19.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	24.897.325	13.739.747	13.596.250
Section 19.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	15.113.589	15.843.048	16.289.462
Section 19.3 – Sylviculture	3.075.504	3.185.928	3.433.600
Section 19.4 – Service d'économie rurale	4.192.409	4.595.394	5.045.243
Section 19.5 – Administration des services vétérinaires	6.286.428	6.607.643	6.718.696
Section 19.6 – Viticulture	3.778.463	3.809.599	3.878.482
Total des dépenses courantes	63.528.435	53.010.232	54.662.914
Section 49.0 – Agriculture – Dépenses générales	62.865	46.000	96.000
Section 49.1 – Mesures économiques et sociales spéciales	55.150.000	57.001.000	57.001.000
Section 49.2 – Administration des services techniques de l'agriculture	390.876	364.727	370.000
Section 49.3 – Sylviculture	1.517.900	1.454.000	1.392.000
Section 49.4 – Service d'économie rurale	3.538	10.600	26.920
Section 49.5 – Administration des services vétérinaires	232.413	410.000	314.500
Section 49.6 – Viticulture	106.302	88.477	115.100
Total des dépenses en capital	57.463.894	59.374.804	59.315.520
Total général	120.992.329	112.385.036	113.978.434

Les chiffres sont indiqués en euros.

Source: projet de budget de l'Etat 2012

Le budget des dépenses pour l'exercice 2012 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 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.

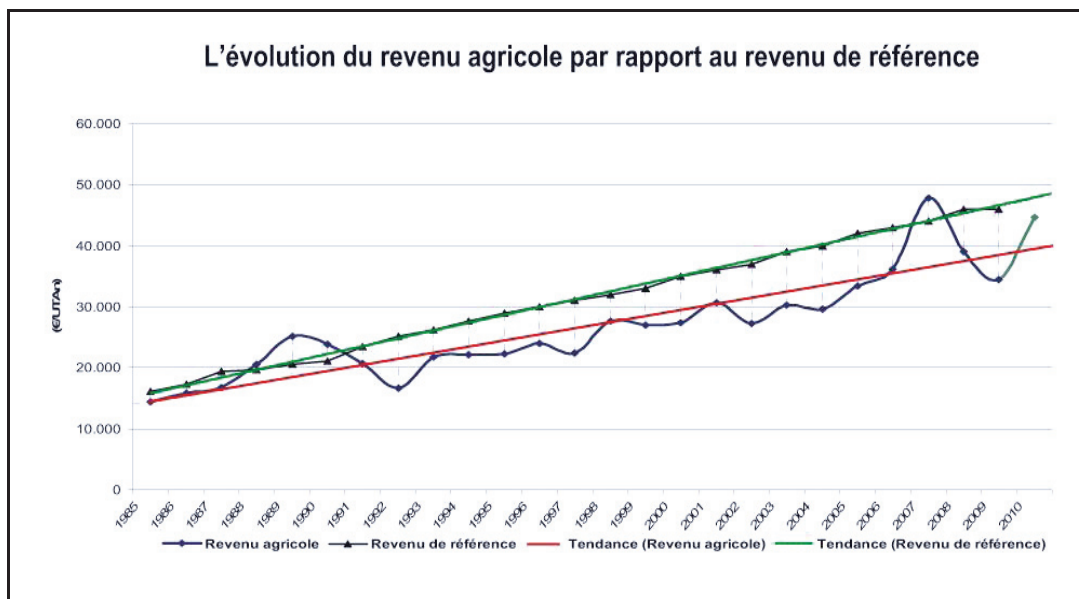
Les moyens budgétaires mis en oeuvre pour la période précitée se répartissent à la hauteur de 35% pour les investissements en relation avec l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, de 58% pour améliorer la biodiversité et l'entretien du paysage naturel et de 8% pour une meilleure qualité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



Source: Rapport d'activité du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural (2010)

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 de l'ordre de 50% observée en 2009 a eu des conséquences désastreuses au niveau de la liquidité des exploitations agricoles, viticoles et horticoles. La relance des prix récente qu'on a pu constater notamment au niveau du lait et des céréales n'est pourtant pas en mesure de combler ce déficit du fait d'une hausse des coûts de production simultanée (énergie, eau, fertilisants, fourrages, prestations de services, ...) et de rendements nettement en dessous de la moyenne.

2.2. Mécanismes de gestion de risques: une nécessité absolue

La sécheresse prononcée au cours du printemps et de l'été 2011 a profondément touché les exploitations agricoles – surtout au niveau de l'approvisionnement en fourrages. Des pertes moyennes de plus de 30% (fourrages verts) resp. de plus de 50% (paille) ont été enregistrées avec toutefois des différences régionales énormes! S'il est vrai que les grandes cultures ont été moins touchées par la sécheresse, les pertes observées au niveau des rendements céréaliers (surtout céréales de printemps) accentuent davantage cette situation négative, d'autant plus que les pertes de rendements doivent être compensées par des achats de fourrages à des prix de marché très hauts!

La réalité climatique de l'année 2011 démontre à nouveau la situation précaire du secteur agricole face à des éléments qui se substituent à toute influence humaine. Avant 2004, seuls les dégâts dus à la grêle pouvaient être assurés. Depuis, des produits d'assurance multirisques-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, ...). 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.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne avance dans ses propositions relatives à la PAC 2014-2020 entre autres l'idée de mettre en place des systèmes d'assurance-revenu et un soutien renforcé pour les assurances risques agricoles et les fonds mutuels. Outre la prise en compte individuelle des risques, l'avantage principal de systèmes d'assurances (par rapport aux indemnités publiques) réside certainement dans la rapidité des paiements en cas de calamité et l'adéquation des indemnités aux situations individuelles, ce qui devrait permettre de réduire au maximum les problèmes de liquidité au niveau des exploitations. Calculées sur base de pertes de récolte moyennes, les indemnités publiques – contrairement aux systèmes d'assurance – ne sont pas en mesure de prendre en considération les différences régionales parfois importantes, ce qui risque de pénaliser les exploitations les plus touchées par les aléas du climat. Finalement, la mise en oeuvre de mécanismes spécifiques de gestion de risques, tels que proposés par la Commission, s'inscrit parfaitement dans une démarche de simplification administrative.

Les deux types d'assurances existants (grêle, multirisques) bénéficient actuellement d'une contribution étatique de 50%. Les moyens budgétaires ainsi mis en oeuvre se situent autour de 500.000 € par an. Le système actuel comporte pourtant de nombreuses imperfections, notamment au niveau des franchises et des taux d'indemnisation. Par conséquent, le nombre de contrats d'assurance multirisques se trouve en régression au Luxembourg. C'est pourquoi le secteur agricole a pris contact avec le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural afin que les dispositions régissant actuellement les contrats d'assurance multirisques soient renégociées de concert avec le secteur agricole, et que le taux de participation de l'Etat aux primes d'assurance soit relevé substantiellement.

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 multirisques 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.

2.3. 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 2012, 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 absolue de doter le fonds agraire des moyens budgétaires nécessaires afin d'assurer que les exploitations agricoles puissent continuer à investir dans des infrastructures modernes.

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 horticoles. 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 horticoles. Ainsi la Chambre d'Agriculture invite le Gouvernement à veiller à ce que le

projet de loi relatif à la construction du Lycée technique agricole à Gilsdorf (No 6287) puisse être adopté dans les meilleurs délais et que les travaux y relatifs puissent être entamés le plus vite possible. 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 futur site du Lycée technique agricole à Gilsdorf, 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 (centre de compétences à Gilsdorf, „Agrarcenter“, zone horticole, ...) 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.

2.4. Energies renouvelables

La valorisation énergétique des effluents d'élevage et d'autres matières organiques dans des stations de biométhanisation a connu un essor remarquable au cours de la dernière décennie et est actuellement en mesure de contribuer significativement à la production d'énergie renouvelable tout en fournissant un engrais de meilleure qualité que le substrat initial.

Que ce soit par le biais de la biométhanisation des effluents d'élevage, de biodéchets ou d'autres matières organiques, ou par d'autres procédés (p. ex. installations photovoltaïques), l'agriculture a déjà largement contribué dans le passé à la production d'énergie renouvelable et compte continuer à le faire. Malheureusement les dernières décisions politiques relatives au soutien de la production d'énergie renouvelable – tant au niveau européen (*Règlement d'exécution (UE) No 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) No 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) No 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*) qu'au niveau national (*Décision ministérielle [du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural] du 15 février 2011 précisant les critères requis pour les aides à l'investissement dans la production de bio-énergie; Projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz*) – ne contribuent guère à créer un cadre favorable à la production d'énergie renouvelable par biométhanisation, bien au contraire!

En effet, le règlement d'exécution (UE) No 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 prévoit en son article 1er que *„les installations de production d'énergie renouvelable ne peuvent bénéficier d'une aide [via le Fonds européen agricole pour le développement rural] que si leur capacité de production n'est pas supérieure à l'équivalent de la consommation annuelle moyenne combinée d'énergie thermique et d'électricité dans l'exploitation agricole, en ce compris le ménage agricole.“* La consommation en énergie (thermique et électrique) d'une exploitation agricole étant nettement inférieure au potentiel énergétique de ses propres effluents d'élevage, cette décision revient de fait à abolir le subventionnement d'installations de biométhanisation via le fonds agricole! Or, les futures conditions d'allocation d'aides (via le Ministère de l'Economie) resp. les taux d'aides envisagés ne sont pas encore connus. Les pourparlers entre le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et le Ministère de l'Economie, visant à fixer les modalités futures en matière d'autorisations d'exploitation des stations de biométhanisation n'ont été entamés que récemment. La disparité flagrante actuelle entre les déclarations d'intention en matière de production d'énergie renouvelable et les réalités politiques est inadmissible et constitue à nos yeux une entrave majeure aussi bien au développement d'installations nouvelles qu'à l'agrandissement resp. la modernisation d'installations existantes.

Partant, notre chambre professionnelle invite le Gouvernement à adopter enfin une position claire et surtout cohérente quant à l'implication future du secteur agricole dans la production d'énergies renouvelables, de combler le plus vite possible le vide juridique actuel et d'assurer un système de rémunération tenant suffisamment compte des coûts d'investissement et de production réels des installations de biométhanisation.

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 liée étroitement à la croissance des grands groupes agro-alimentaires continue à mener 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 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 quelque 16.000 hectares de surfaces agricoles cultivées dans le cadre des mesures agri-environnementales resp. des mesures dites „biodiversité“, ce qui représente plus de 12% 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 ni en ce qui concerne l'aspect nutritionnel, ni en ce qui concerne les méthodes de production et de transformation des produits alimentaires. L'Etat par son système d'adjudications publiques, met avant tout l'accent sur le facteur prix, ce qui mène à l'utilisation de produits alimentaires de qualité réduite qui ne répondent pas nécessairement aux attentes des critères de qualité de la société à l'heure actuelle.

En effet, 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, éprouve à l'heure actuelle toujours d'énormes difficultés pour assumer des tâches au-delà de la simple subsistance. Les pertes enregistrées notamment au niveau de la production fourragère suite à la sécheresse au printemps et en été 2011, engendreront des dépenses supplémentaires considérables dans une situation de liquidités insuffisantes!

Les aides accordées aux exploitations agricoles, viticoles et horticoles lors du sommet de l'agriculture en novembre 2011, même si elles sont à saluer, s'avèrent insuffisantes pour compenser les pertes subies, d'autant plus que l'année 2012 s'annonce plutôt difficile avec des coûts de production en hausse (énergie, eau, fertilisants, fourrages, prestations de services, ...). C'est pour cette raison que la Chambre d'Agriculture propose de prévoir dans le budget pour l'exercice 2012 les moyens nécessaires pour soutenir davantage les exploitations, dont la situation financière continue à être extrêmement tendue.

Or, ce soutien financier doit impérativement être épaulé par des mesures à moyen et à long terme visant 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,
PoI GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

