



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

AT/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 03 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. De 09h00 à 09h45

Pétition n° 316 pour une planète sans pesticides

- Echange de vues avec M. le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures et avec M. le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural au sujet de l'emploi des pesticides au Luxembourg et la marge de manœuvre du Gouvernement en matière d'interdiction de certains produits de pesticides

2. De 09h45 à 10h30

Pétition n° 317 concernant l'article 58-2 de la loi sur la TVA

- Echange de vues avec M. le Ministre des Finances et M. le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural au sujet des taux de TVA sur les engins agricoles d'occasion et les engins neufs

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Christine Doerner, Mme Tessy Scholtes

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

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

M. Alex Wagener, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

M. Antoine Aschman, M. Marc Mathekowitsch, M. André Vandendries, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Christine Doerner, M. Serge Urbany

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. Pétition n° 316 pour une planète sans pesticides

- Echange avec M. le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. le Président informe que M. le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures ne peut pas assister à la réunion, tout en soulignant que M. le Ministre est en faveur d'une interdiction de l'emploi de pesticides dans le secteur public.

Afin de délimiter l'objet de la pétition, qui est d'ailleurs très vaste, M. le Ministre de l'Agriculture, de la viticulture et du Développement rural explique que « pesticides » est un terme générique qui rassemble les produits phytopharmaceutiques et les biocides. A noter que les engrais ne sont pas des pesticides. La pétition concerne les produits chimiques en général, donc également les médicaments et toutes les substances qui sont réglementées par le règlement REACH de l'Union européenne. Soulignons que les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques sont plus strictes que celles du règlement REACH.

L'emploi de pesticides dans l'agriculture au Luxembourg

En ce qui concerne la situation au Luxembourg, M. le Ministre est certes en faveur d'une réduction de l'emploi des pesticides dans l'agriculture. Il précise cependant que l'utilisation de pesticides au Luxembourg reste relativement limitée. En effet, une grande partie des surfaces sont des herbages où il n'y a pratiquement pas d'emploi de pesticides. M. le Ministre souligne en outre que le recours aux pesticides dans le secteur public se fait de moins en moins. L'emploi de pesticides reste cependant largement répandu auprès des jardiniers amateurs. Voilà pourquoi le ministère soutient les nombreuses initiatives de sensibilisation avec des associations comme la Ligue luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer.

Au niveau européen

En vertu des textes communautaires, un produit phytopharmaceutique est défini comme suit : il s'agit des produits constitués de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants:

- protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés

principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux;

- exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance;
- assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs;
- détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues;
- freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues.

Au niveau européen, l'UE a harmonisé les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques depuis 1991 par la **directive 91/414/CEE** concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Cette directive est abrogée par le **Règlement (CE) n°1107/2009** concernant la **mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques**. Les pesticides font en outre l'objet de la **directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable**. Cette directive n'est pas encore transposée au Luxembourg. L'avant-projet de loi afférent sera soumis au Conseil de Gouvernement sous peu. C'est cette directive qui impose en outre aux Etats membres de mettre en œuvre un plan d'action national fixant les objectifs quantitatifs, les cibles, les mesures et un calendrier en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. Ce plan d'action est en cours d'élaboration au Luxembourg.

L'autorisation des produits phytopharmaceutiques

Soulignons que les substances actives utilisées dans les produits phytopharmaceutiques doivent être autorisées au niveau de la Commission européenne alors que la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques reste de la compétence des Etats membres. L'Agence Européenne pour la Sécurité Alimentaire (EFSA) et les Etats membres sont associés à cette procédure. Une fois qu'une substance est admise à être utilisée dans l'UE, elle est incluse dans la liste positive des substances actives autorisées et les Etats membres peuvent autoriser l'utilisation des produits qui la contiennent.

Les demandes d'autorisation des produits pharmaceutiques sont introduites par les demandeurs auprès de l'Etat membre sur le territoire duquel le produit sera commercialisé pour la première fois. A noter que le Règlement (CE) n°1107/2009 répartit les Etats membres en trois zones d'autorisation (Nord, Centre et Sud). Dans le contexte des demandes d'autorisations, à côté de la toxicité, le dosage des substances est également un critère.

Les autorisations de mise sur le marché sont valables pour 10 ans et peuvent être renouvelées. L'Etat membre peut réexaminer une autorisation à tout moment pour savoir si elle ne respecte plus l'une des conditions préalables à la mise sur le marché.

Le principe de reconnaissance mutuelle permet au titulaire d'une autorisation de mettre le produit sur le marché d'un autre Etat membre dans la mesure où les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales sont comparables dans les régions concernées. L'Etat membre peut néanmoins limiter ou interdire de manière provisoire la circulation d'un produit sur son territoire si le produit en question présente un risque pour la santé humaine ou animale, ou pour l'environnement.

Ce principe de la reconnaissance mutuelle existe d'ailleurs déjà au Luxembourg depuis les années 70 puisque le pays, comme tous les autres petits Etats membres, n'a jamais disposé des services pour l'examen des produits phytopharmaceutiques. Soulignons qu'au Luxembourg, il s'agit d'autorisations conjointes du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de la Santé.

L'expert gouvernemental explique qu'avant la réglementation des autorisations pour les produits phytopharmaceutiques en 1991, 1.200 substances se trouvaient sur le marché européen. Or, à l'heure actuelle, il ne s'agit plus que de **400 substances**. Cette réduction du nombre de substances mises sur le marché s'explique par :

- des raisons économiques puisque certaines entreprises n'ont pas les moyens financiers pour réaliser les études requises ;
- des entreprises qui renoncent d'office à une demande d'autorisation puisqu'elles savent que leur produit ne passera pas les examens ;
- des refus d'autorisations par l'UE.

L'expert gouvernemental souligne que la pétition mentionne des produits qui ne sont plus sur le marché depuis quelques années. Il admet que parmi ces 400 substances, il y a certaines substances qui ne devraient plus être autorisées.

La directive 2009/128/CE en cours de transposition

La Commission européenne a élaboré la directive 2009/128/CE afin de réduire davantage les risques des pesticides. Les mesures principales de cette directive sont :

- La mise en place par les Etats membres d'un **système de formation** à l'intention des utilisateurs professionnels, des distributeurs et des conseillers. Ces formations seront sanctionnées par l'obtention d'un certificat.

- Les **plans d'action nationaux** qui doivent contenir des objectifs, des mesures et des calendriers pour réduire les risques de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement. Ils doivent aussi favoriser l'utilisation de méthodes ou de techniques de substitution plus écologiques.

- La **lutte intégrée** contre les ennemis des cultures privilégie les solutions les moins dangereuses pour la santé et l'environnement. Les professionnels doivent par conséquent prendre en considération toutes les méthodes de protection des plantes pour éradiquer les ravageurs. Ils doivent notamment privilégier celles qui perturbent le moins les écosystèmes agricoles et encourager les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures. Ces principes généraux en matière de lutte intégrée deviennent obligatoires à partir du 1^{er} janvier 2014.

Il va de soi qu'une loi transposant cette directive doit être en vigueur afin que le ministère dispose d'un budget pour la mise en œuvre de tous ces instruments.

Interdiction du produit Cruiser en France¹

Répondant à une question afférente, l'expert gouvernemental donne les explications suivantes au sujet de l'interdiction du pesticide Cruiser en France :

¹ cf Réponse de M. le Ministre de l'Agriculture à la question parlementaire n°2184 de M. Henri Kox et à la question n°2186 de M. Roger Negri (28.8.2012)

La décision du Ministre de l'Agriculture français de retirer l'autorisation de traiter des semences de colza destinées à être utilisées en France avec des produits contenant la substance active thiaméthoxam a été prise suite à une publication dans la revue « Science », selon laquelle les plantes de colza, dont les semences ont été traitées avec du thiaméthoxam, peuvent avoir un effet néfaste sur les colonies d'abeilles. Les autres usages cependant, comme le traitement du maïs ou des pois, avec les produits contenant cette substance, sont toujours autorisés en France et conformément à la législation européenne, les semences qui ont été traitées légalement dans un autre Etat membre peuvent toujours être importées et utilisées en France.

Suite à la publication de l'étude dans la revue « Science », la Commission européenne a chargé l'EFSA de faire une évaluation de cette étude. D'après les conclusions préliminaires de l'EFSA les résultats de l'étude ne sont pas concluants, car les concentrations de substances actives utilisées dans les essais sont plus élevées que celles qui sont présentes dans le nectaire des fleurs de colza lors de l'utilisation des produits. Il faudrait donc refaire les essais avec des quantités de substances plus réalistes et en incluant d'autres plantes et les autres substances néonicotinoïdes et le fipronil.

La Commission européenne a d'autre part donné un mandat à l'EFSA de réaliser une nouvelle évaluation des substances actives du groupe des néonicotinoïdes et du fipronil. Cette réévaluation doit porter sur toutes les études disponibles actuellement et le délai pour la finalisation du volet « abeilles » a été fixé au 31 décembre 2012. Il est prévu que ce rapport servira au niveau communautaire comme base pour éventuellement revoir les décisions concernant les substances visées.

Le produit Cruiser OSR ainsi que d'autres produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes, destinés au traitement des semences, ne sont pas agréés au Luxembourg. Par conséquent, leur utilisation est interdite.

Actuellement, il existe quatre produits phytopharmaceutiques à base de thiaméthoxam qui sont agréés au Luxembourg. Toutefois, ces produits sont destinés à être utilisés par des « amateurs » pour le traitement de plantes d'appartement et de ce fait, il n'y a pas de lien avec la problématique concernant les abeilles. Toutefois, le Ministère de l'Agriculture est actuellement en train de vérifier au niveau juridique s'il y a moyen d'interdire la commercialisation d'un pesticide à base de thiaméthoxam sans pour autant violer la législation communautaire.

Lors du dernier Comité Permanent auprès de la Commission Européenne, le 13 juillet 2012, la France a proposé que l'utilisation des semences de colza traitées avec le thiaméthoxam soit interdite immédiatement, en application de l'article 49.2 du Règlement (CE) n°1107/2009. Cette proposition a été soutenue par la délégation luxembourgeoise.

Echange de vues

De l'échange de vue subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Le Ministère de l'Agriculture ne dispose pas de statistiques quant à la fréquence de cancers auprès des agricultures. Une telle base de données relève de la compétence du Ministère de la Santé. La Commission des Pétitions décide de se renseigner auprès du Ministre de la Santé à ce sujet.
- Le Ministère de l'Agriculture encourage les formations au sujet de l'utilisation des pesticides. Le volet de l'utilisation des pesticides fait d'ailleurs partie de l'offre de la formation au Lycée agricole.

- Dans le cadre de ses programmes agro-environnementaux, le Ministère de l'Agriculture conseille les utilisateurs en matière de l'emploi des pesticides.

- Répondant à une question afférente, M. le Ministre informe que le règlement grand-ducal sur les zones de protection, lequel vise à élargir la zone de protection de l'eau potable, est en cours d'élaboration conjointement avec le Département de l'environnement et de l'Administration de la gestion de l'eau.

- Les anciennes statistiques du STATEC au sujet de la vente de pesticides ne sont plus d'actualité puisque depuis l'augmentation du taux de TVA de 3% à 15% l'exportation de pesticides a fortement diminué. Suite à la mise en du Règlement (CE) n°1185/2009 relatif aux statistiques des pesticides, chaque Etat membre est appelé à établir des statistiques au sujet des ventes et de l'utilisation des pesticides. Le Service d'économie rurale (SER) s'occupe désormais des données relatives à l'emploi des pesticides et le STATEC des données relatives à la vente de pesticides.

- En ce qui concerne le traitement phytopharmaceutique des vignes par hélicoptère, l'expert gouvernemental informe que l'article 9 de la directive 2009/128/CE n'autorise la pulvérisation aérienne que s'il n'y a aucune autre solution viable et que cette pratique présente des avantages manifestes, du point de vue des incidences sur la santé humaine et l'environnement, par rapport à l'application terrestre des pesticides. Or, le problème de la région de la Moselle est que le viticulteur a souvent des difficultés à accéder aux vignes situées dans les pentes avec ses machines. La directive soumet cependant la pulvérisation aérienne à des exigences strictes. M. le Ministre se félicite que la viticulture biologique est en progression au Luxembourg. Une des solutions est de regrouper toutes les surfaces de la viticulture biologique afin d'éviter au mieux les répercussions de la pulvérisation aérienne des pesticides.

- M. le Ministre rappelle que les trois défis majeurs de la PAC à l'horizon 2020 sont : la sécurité alimentaire, une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat ainsi qu'un développement territorial équilibré.

- L'expert gouvernemental explique que la directive 2009/128/CE impose aux Etats membres de garantir à ce que tous les utilisateurs professionnels aient accès à des formations initiales ainsi qu'à des formations continues permettant d'acquérir et de mettre à jour les connaissances sur l'emploi de pesticides.

- Le Ministère de l'Agriculture dispose d'une unité qui effectue des contrôles auprès des agriculteurs. Le non-respect des conditions d'utilisations de pesticides peut entraîner la perte de subsides.

2. Pétition n° 317 concernant l'article 58-2 de la loi sur la TVA

- Echange de vues avec M. le Ministre des Finances et M. le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural au sujet des taux de TVA sur les engins agricoles d'occasion et les engins neufs

M. le Président rappelle que la Commission des Pétitions a reçu des représentants la Fédération des entreprises du machinisme agricole et industriel (FEMAL) lors de sa réunion du 27 juin. La problématique de la disparité des taux de TVA sur les engins agricoles

d'occasion par rapport aux engins neufs existe déjà depuis 1992, et depuis, la FEMAL a signalé ses doléances à différentes autorités gouvernementales.

Le problème se présente comme suit : lors de la reprise d'une machine agricole d'occasion d'une exploitation agricole le négociant en machines agricoles récupère 10% de TVA alors qu'il est redevable d'une TVA de 15% lors de la revente de cette machine. Cette situation trouve son origine dans l'article 58-2 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée en vertu duquel les livraisons de biens effectuées par un producteur agricole bénéficiant de l'imposition forfaitaire de l'agriculture sont soumises à un taux de 10%. Par conséquent, pour les besoins de la déduction, la taxe en amont déductible grevant lesdits biens est fixée au même niveau.

M. le Ministre des Finances explique en guise d'introduction qu'en matière de TVA, il s'agit d'une législation européenne harmonisée depuis 1991. Cette législation prévoit que certaines professions, et notamment le secteur agricole, peuvent bénéficier d'un régime particulier. Voilà pourquoi le Luxembourg applique l'imposition forfaitaire de l'agriculture et de la sylviculture en matière de TVA.

Répondant aux questions des membres de la Commission, l'experte gouvernementale du Ministère des Finances donne les explications supplémentaires suivantes :

- Lorsqu'un agriculteur achète les produits dont il a besoin pour son exploitation agricole, il paye évidemment un taux de TVA normal de 15 % (respectivement 3% pour certains produits où le taux super-réduit est applicable). Lorsque l'agriculteur vend sa production, l'acheteur se voit facturer un taux de TVA de 10%.
- L'imposition forfaitaire des agriculteurs a été introduite dans une optique de simplification administrative afin d'éviter à ce que les agriculteurs doivent faire une déclaration de TVA auprès de l'Administration de l'Enregistrement.
- Le taux de l'imposition forfaitaire est déterminé sur base d'un certain nombre de données relatives au secteur de l'agriculture, fournies par le Service d'Economie rurale. A noter que ce taux forfaitaire est calculé de façon à obtenir un équilibre sur le plan macroéconomique.
- A titre d'exemple : le membre de la FEMAL qui achète une machine agricole auprès de l'agriculteur pour 100.000€ se voit appliquer un taux de TVA de 10% et paye donc 110.000€ à l'agriculteur. Le membre de la FEMAL peut récupérer cette somme de TVA de 10.000€ auprès de l'Administration de l'Enregistrement. Lorsque le membre de la FEMAL revend ensuite cette machine agricole pour le même prix HTVA, il doit néanmoins appliquer un taux de TVA de 15% de sorte que le client devrait donc payer un prix final de 115.000 €. Le client pourrait épargner 5.000 € en achetant la machine agricole directement auprès de l'agriculteur.
- La FEMAL avait soulevé que certains pays voisins appliquent pour des machines agricoles d'occasion le système de TVA de la taxation à la marge. Cependant une telle solution n'est pas applicable au Luxembourg comme elle est incompatible avec le régime forfaitaire de l'article 58. Ce système ne se prête donc pas à des fins de comparaison internationale.
- L'agriculteur peut toujours renoncer à l'imposition forfaitaire et choisir le régime normal de la déclaration de TVA pour son entreprise. Dans ce cas il est cependant obligé de rester dans le régime normal pour une période de 10 ans.

- Certains agriculteurs qui exercent une activité accessoire avec des investissements importants (p.ex. une installation photovoltaïque) peuvent séparer leurs activités : l'activité accessoire tombe sous le régime normal alors que pour la production agricole de cette même entreprise le régime forfaitaire peut être maintenu.

M. le Ministre de l'Agriculture souligne que seule une minorité des 2.200 agriculteurs choisissent le régime normal de TVA. Ce sont uniquement les entreprises agricoles réalisant des investissements importants qui font une déclaration de TVA. En abolissant le régime forfaitaire, la charge administrative pour les petites productions agricoles s'accroît considérablement et n'engendre d'ailleurs aucune recette supplémentaire pour l'Etat.

M. le Président estime que toutes les grandes entreprises agricoles, qui bénéficient d'ailleurs de subsides importants, devraient mener une comptabilité qui leur permette de faire une déclaration de TVA sans accroissement de la charge administrative.

L'expert gouvernemental du Ministère de l'Agriculture explique qu'en général, toute entreprise agricole mène une comptabilité. Ce sont les trois acteurs suivants qui offrent des services de comptabilité agricole : le Service d'économie rurale, la Chambre d'Agriculture (*Agrigestion*) ainsi que la Centrale paysanne. Il y a en outre des entreprises agricoles qui chargent une fiduciaire pour leur comptabilité. Cette comptabilité agricole doit répondre à certaines conditions imposées par la loi agraire puisque les résultats sont transmis à l'UE à des fins statistiques. Il ne s'agit cependant pas d'une comptabilité commerciale classique.

M. le Ministre de l'Agriculture est d'avis qu'il n'est pas opportun de restructurer tout le système en abandonnant le régime forfaitaire de l'agriculture. Il ne s'oppose cependant pas à trouver une solution de compromis en déterminant un seuil du chiffre d'affaires à partir duquel une entreprise relève obligatoirement du régime normal de TVA. Ainsi, les petites productions agricoles ne se voient pas imposer des charges administratives supplémentaires.

La Commission des Pétitions se rallie à cette proposition du Ministre de l'Agriculture de dégager un seuil du chiffre d'affaires à partir duquel une entreprise agricole ne tombe plus sous le régime de l'imposition forfaitaire et doit donc obligatoirement faire une déclaration de TVA.

Luxembourg, le 17 octobre 2012

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Camille Gira