



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

TO/YH

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

Procès-verbal de la réunion du 10 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

Echange de vues avec une délégation de la Chambre d'Agriculture au sujet du budget des recettes et des dépenses de l'Etat dans la perspective de la PAC 2014-2020, de l'encadrement d'une agriculture moderne, des répercussions sur l'agriculture de la réforme de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, du plan sectoriel paysage, du prix de l'eau et de la taxe de prélèvement ainsi que de la participation du secteur agricole au processus de la simplification administrative

*

Présents : M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Roger Negri, M. Carlo Wagner, M. Raymond Weydert

M. Pol Gantenbein, M. Camille Schroeder, M. Jos Thinner, de la Chambre d'Agriculture

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

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean Colombera, M. Fernand Etgen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Ben Scheuer

*

Présidence : M. Roger Negri, Président de la Commission

*

Echange de vues avec une délégation de la Chambre d'Agriculture au sujet du budget des recettes et des dépenses de l'Etat dans la perspective de la PAC 2014-2020, de l'encadrement d'une agriculture moderne, des répercussions sur l'agriculture de la réforme de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, du plan sectoriel paysage, du prix de l'eau et de la taxe de prélèvement ainsi que de la participation du secteur agricole au processus

de la simplification administrative

Monsieur le Président rappelle que la présente commission a, lors de sa réunion du 9 novembre 2012, examiné les volets du budget de l'Etat pour l'année à venir¹ qui relèvent de son domaine de compétence.

Compte tenu de l'avis de la Chambre d'Agriculture au sujet de ce projet de loi et au vu de la nouvelle loi agraire à élaborer, il a été jugé utile d'organiser un échange de vues avec cette chambre professionnelle. L'orateur invite la délégation de la Chambre d'Agriculture à résumer les principales préoccupations du secteur agricole.

Dans son exposé, la délégation de la Chambre d'Agriculture souligne

- 1) que le niveau des **dépenses prévues** pour l'agriculture en 2013 ne présente qu'une légère augmentation (0,8 million d'euros resp. 0,7%) par rapport au budget voté pour l'année 2012. Cette augmentation s'explique toutefois en grande partie par des augmentations salariales (tranche indiciaire) ;
- 2) que l'écart entre la **situation de revenu** dans le secteur agricole et le reste de la société continue à se creuser et la volatilité de ses revenus s'accroît. Les coûts d'exploitation, par contre, augmentent de manière constante, comme également les contraintes administratives auxquelles les exploitations agricoles et viticoles sont soumises ;
- 3) que la **prolifération de zones de protection** spécifiques à respecter par les exploitants agricoles au Luxembourg² rend de plus en plus complexe le métier de l'agriculteur et constitue un élément qui accroît la nécessité d'une offre de services permettant d'aider et de guider les exploitations agricoles dans leur gestion;
- 4) la nécessité de doter la Chambre d'Agriculture du **personnel nécessaire** permettant de relever les défis croissants auxquels le secteur agricole se voit exposé et d'assurer l'encadrement demandé. La délégation regrette ainsi que le poste supplémentaire sollicité et qui devait conseiller plus spécifiquement en matière des dispositions de protection de l'environnement lui a été refusé pour des raisons budgétaires ;
- 5) comme indispensable d'assurer la création **d'infrastructures agricoles compétitives** à la fois au niveau de l'exploitation agricole individuelle qu'au niveau du secteur agricole dans son ensemble. Dans cet ordre d'idées, l'évolution prévisionnelle de la situation financière du fonds agraire est jugée préoccupante. Le site du nouveau complexe agricole prévu à Gilsdorf³ est à viabiliser rapidement, de sorte à permettre la construction, dans les meilleurs délais, du nouveau Lycée technique agricole, mais également d'un deuxième complexe agricole, regroupant les laboratoires de l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture ainsi que les bureaux de la Chambre d'Agriculture avec sa comptabilité (AGRIGESTION)⁴, ce qui permettra de mettre en place un véritable centre de compétences agricole.

Débat :

Les questions des parlementaires permettent de préciser les points qui suivent :

¹ Doc. parl. n°6500

² La délégation distribue deux cartes du pays indiquant toutes les zones de protection – voir annexe.

L'abréviation « LNF » signifie « Landwirtschaftliche Nutzfläche »

³ Commune de Bettendorf, à proximité immédiate de la ville de Diekirch

⁴ Le service de comptabilité et de conseils de gestion de la Chambre d'Agriculture

- **Effectif de la Chambre d'Agriculture.** La Chambre d'Agriculture compte, exclusion faite du service de comptabilité,⁵ 15 personnes dont 8 sont actives dans les activités de guidance de la Chambre. En moyenne et depuis quelques années tous les deux ans une personne supplémentaire a dû être engagée afin de répondre à l'accroissement des tâches de la Chambre d'Agriculture notamment dans le domaine de l'encadrement des agriculteurs en relation, par exemple, avec les zones de protection de l'eau (actuellement une douzaine de zones).

Les revendications en termes de personnel de la Chambre d'Agriculture sont également à voir dans la perspective de l'année butoir 2015 dans laquelle toutes les zones de protection de l'eau du pays devront être désignées. Par ailleurs, un nouvel élan est à constater dans la désignation de zones de protection de l'environnement et des plans de gestion seront élaborés pour les zones Natura2000, travaux dans lesquels la Chambre d'Agriculture a un intérêt évident de participer. Il est souligné que l'accroissement du volume de travail résulte de décisions politiques. Ces tâches qui au fil du temps s'ajoutent risquent de ne plus pouvoir être exercées à satisfaction si en contrepartie l'institution chargée de leur exécution n'est pas dotée de ressources correspondantes.

- **Simplification administrative.** Un intervenant, citant l'avis de la Chambre d'Agriculture critiquant une « lourdeur administrative croissante imposée à l'économie luxembourgeoise entière », souhaite connaître des propositions concrètes permettant de réduire la charge administrative pesant sur les exploitations agricoles.

Il est précisé qu'il s'agit de prime abord de réduire la panoplie d'autorisations requises ou bien d'en alléger le procéduralisme. En effet, en vertu de textes législatifs successifs, les autorisations à quérir ne cessent de se multiplier. Une analyse systématique de l'ensemble de ces autorisations dans l'objectif de les réduire significativement devrait enfin aboutir à des résultats tangibles.

Non seulement les entreprises, mais également les administrations se voient parfois dépassées dans la gestion/le contrôle de ces multiples dispositions légales qui parfois même poursuivent des objectifs opposés. En guise d'exemple, il est renvoyé à la problématique des autorisations pour des constructions en zone verte. Une problématique semblable existe et s'aggravera en relation avec l'augmentation significative du nombre de projets de zones de protection à caractères divers.

Une approche critique, dans un esprit de simplification administrative, est requise dès l'élaboration de nouveaux textes législatifs.

De multiples propositions concrètes seraient à faire. Ainsi, actuellement, suite à la récente modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, réalisée précisément dans l'objectif de simplifier, des règlements grand-ducaux dits « classe 4 » sont en projet. Bien des dispositions projetées sont disproportionnées en termes de coûts en temps et argent pour l'administré par rapport à une plus-value pour la collectivité au mieux théorique – comme l'extension du champ d'application des dispositions relatives aux *silos* à fourrages verts (classe 4) aux *balles* à fourrages verts, de sorte que le dépôt de ces bottes sur ses champs, même temporaire, devrait être déclaré par l'exploitant agricole, avec l'indication de leur emplacement précis, à pas moins de quatre instances publiques : l'Inspection du travail et des mines, l'Administration de l'environnement, l'Administration de la gestion de l'eau ainsi que l'Administration communale compétente.

Certains points de la nouvelle nomenclature des établissements classés sont également discutables. Maints exemples existent de disposition légales dont la portée pratique n'a pas réellement été prise en compte, comme l'expiration de toutes les autorisations d'ouvrages d'eau (puits, ponts, ...) d'ici la fin de l'année, créant un

⁵ 19 personnes

travail administratif ingérable dans un délai plus ou moins rapproché par l'administration et n'apportant aucune plus-value à la société.

Un député remarque qu'il a été convenu que la Commission du Développement durable soit informée du projet de règlement grand-ducal portant révision de la nomenclature des établissements classés dès qu'il sera finalisé. Il serait utile que la Chambre d'Agriculture fasse parvenir le plus tôt possible à ladite commission parlementaire ses principales critiques, de manière concise et avant que ce projet de règlement grand-ducal n'entre dans la procédure législative habituelle. Un avis plus détaillé pourra suivre.

- **Guichet unique.** Des intervenants soulignent que, de manière générale, il faudrait prévoir d'office une seule autorité/adresse de contact pour l'administré dans un dossier déterminé et charger, le cas échéant, cette instance au lieu de l'administré à continuer l'information aux autres administrations compétentes ou de solliciter d'éventuelles données supplémentaires requises pour compléter le dossier respectif. De manière générale, des guichets uniques permettent à l'administré d'épargner du temps et de l'énergie. La loi citée ci-avant (doc. parl. n°6171) prévoit la création d'un guichet unique « autorisations ».
- **Autorisations de construire en zone verte.** Il est confirmé que la situation, en ce qui concerne la manière de coopérer des administrations concernées s'est améliorée ces dernières années,⁶ toutefois de réelles difficultés d'avancer, dans une série de projets d'investissement, continuent à être signalées.

Quant à la transplantation d'exploitations agricoles de zones urbaines en zones vertes, le problème réside plutôt, selon la délégation, dans l'existence d'une multitude de zones de protection qui réduit fortement les options d'implantation possibles d'autant plus qu'il est de plus en plus rare que l'agriculteur concerné est également propriétaire des parcelles d'implantation envisagées. A cela s'ajoute l'actuel flou juridique concernant les zones Natura2000 qui ne permet pas de dire si une transplantation dans une telle zone est admissible et si oui, sous quelles conditions.

Compte tenu de la situation de revenu ci-avant exposée et des multiples obligations à respecter lors de la construction de nouvelles infrastructures agricoles, pourtant nécessaires pour résister dans un milieu de plus en plus compétitif, la délégation insiste à ce que le niveau des aides à l'investissement soit tout au moins maintenu dans le prochain programme de développement rural (PDR). La construction de nouveaux étables ou hangars serait significativement plus chère au Luxembourg que dans les régions avoisinantes.

Il est confirmé qu'un groupe de travail, présidé par l'Administration des Services techniques de l'Agriculture (ASTA) et composé par tous les acteurs et représentants des ministères concernés, examine au préalable tant la fonctionnalité de l'immeuble projeté que le site envisagé et rédige un avis non contraignant qui est transmis au Ministère du Développement durable et des Infrastructures (Administration de l'environnement - dit l'Environnement). Par après des agents de ce Ministère se rendent sur place, comme d'ailleurs également ceux de l'Administration de la gestion de l'eau, et assortissent, en général, l'autorisation de construire d'obligations supplémentaires. Souvent, ces conditions supplémentaires vont au détriment de la fonctionnalité ou de l'efficacité d'exploitation des infrastructures projetées et rendent le projet économiquement moins rentable voire non viable et relancent une controverse.

Néanmoins, la coopération avec l'Environnement est constructive et permet même des constructions, moyennant la conception d'obligations précises, dans des

⁶ Voir le procès-verbal de la réunion du 06 mars 2008 de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural à ce sujet

environnements jugés sensibles. Les récentes difficultés en relation avec de tels projets émanaient plutôt de l'Administration de la gestion de l'eau qui exigeaient la réalisation préalable d'études hydrogéologiques. Le compromis trouvé est que l'ASTA elle-même calcule désormais dès le départ la taille des bassins de rétention nécessaires pour telle ou telle construction. Selon l'ASTA toutefois, l'objectif devrait être de donner à l'avis préalable du groupe de travail un caractère plus contraignant. Tout changement ultérieur exigé devrait trouver l'accord commun des trois administrations concernées.

L'opinion du représentant du Ministère quant au caractère que devrait avoir l'avis du groupe de travail est appuyée par plusieurs intervenants.

Il est confirmé que l'Environnement prône l'idée de « zones spéciales pour l'agriculture » dès qu'un village ou une commune est confronté à plusieurs exploitations agricoles qui souhaitent s'agrandir ou s'implanter hors de la zone urbaine. Une telle zone d'activité destinée à accueillir spécifiquement les infrastructures agricoles de divers exploitations serait à désigner non par le Ministère de l'Agriculture mais par les instances compétentes .

- **« Leitfaden » pour des constructions en zone verte.** Le groupe de travail chargé d'établir un guide qui confère, d'une part, une ligne directrice aux travaux de la commission interministérielle chargée d'examiner les demandes de construction en zone verte et sert, d'autre part, de marche à suivre aux exploitants agricoles pour aboutir dans cette procédure complexe est en voie de finalisation, des questions de détail, d'ordre rédactionnel surtout, continuent à se poser. Il va de soi que, une fois publié, ce guide devra être actualisé régulièrement en fonction des évolutions réglementaires ou législatives dans les différents domaines politiques concernés (environnement, eau, ...). Il est vrai que ce guide aurait déjà dû être à disposition. Le Ministère table actuellement sur une publication en janvier ou février 2013.

Un député, appuyé par d'autres membres de la commission parlementaire, juge la question du « Leitfaden » comme secondaire. Le problème principal dans la durée de la procédure d'autorisation réside dans la façon de procéder et le pouvoir décisionnel de la commission interministérielle. Les représentants des différents Ministères dans cette commission chargée d'examiner les projets en zone verte devraient bénéficier de l'entière confiance de leur Ministre, de sorte que celui-ci ne devrait plus qu'avaliser leur avis, qu'au lieu d'en permettre un réexamen par son administration et une remise en cause ultérieure des conclusions de la commission interministérielle. Les Ministres concernés devraient se concerter, afin de déléguer dans cette commission des fonctionnaires ayant l'autorité nécessaire de prendre effectivement des décisions.

- **Réforme de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.**⁷ Des députés soulignent l'intérêt pour la Chambre d'Agriculture d'intervenir tôt dans la procédure législative avec son avis. Il est précisé que la Chambre d'Agriculture a entamé l'analyse de ce projet de loi et se heurte d'ores et déjà à une série de points contraires aux intérêts du secteur agricole. Ainsi, le projet facilite la création de zones de protection, permet même à des personnes privées de désigner des réserves naturelles sur leurs terrains privés, risque de créer de la « bureaucratie supplémentaire » via une « gestion normale » des biotopes qui devrait être définie etc.
- **Perte de terres agricoles.** Il est souligné que non seulement la prolifération de zones de protection – jusqu'à 50% des surfaces agricoles (resp. 60% du territoire national) risqueraient d'être touchées à moyen terme par la désignation de telles zones, qui souvent incorporent mêmes les sites de production des exploitations – accroît les difficultés d'exploiter des entreprises agricoles, mais tout simplement la

⁷ Doc. parl. n°6477, déposé le 14 septembre 2012

perte de plus en plus prononcée de terres arables. D'année en année quelque 400 hectares supplémentaires sont dévorés par des projets immobiliers (nouvelles cités, routes, etc.). A cela s'ajoute, en général, l'obligation de compenser par des mesures environnementales les surfaces perdues – ce qui en fin de compte double presque les surfaces perdues, puisque, pour la réalisation de ces mesures compensatoires, il s'agit presque toujours de terrains agricoles qui sont mis à contribution.

Ces obligations environnementales ont pour effet secondaire d'alimenter encore davantage la flambée du prix des terres. Par prévision, les promoteurs immobiliers achètent des surfaces agricoles dès que l'occasion se présente et à des prix sans aucune relation avec la valeur agricole de ces terres. Le nouveau système de compensation projeté renforce ce comportement proactif, des exploitations entières sont achetées afin de permettre, le cas échéant et tel que prévu, la compensation directe et en parallèle à la réalisation du projet à son origine. Cette réduction des surfaces agricoles et la hausse du prix des terres a, à nouveau, une répercussion négative directe sur le revenu des exploitations.

A terme cette spirale autoentretenu réduit également la sécurité de planification des agriculteurs car elle renforce la tendance à une diminution des terres dont l'exploitant est le propriétaire au profit de celles tenues en bail. Le nouveau système de compensation, tel que projeté, serait également en contradiction avec l'objectif politique en matière de création de logements en contribuant à la hausse des prix dans l'immobilier. La gestion du système des « Oekopunkte » a, en plus, comme contrepartie la mise en place d'une bureaucratie spécifique.

Des mesures contre la spéculation avec des surfaces agricoles devraient obligatoirement accompagner la réforme de la loi modifiée du 19 janvier 2004. Il serait ainsi utile de prévoir que des mesures compensatoires ne pourront être prises que par des fondations ayant un objet social afférent et non par les promoteurs individuellement.

- **Protéger les terres arables.** La revendication de la délégation de réagir à la menace ci-avant exposée par la désignation de zones rurales affectées prioritairement à l'exploitation agricole et de protéger des terres agricoles au même titre que des zones protégées pour des raisons écologiques provoque une discussion prolongée. Comment définir des terrains à haute valeur agricole ou importants pour le secteur agricole (qualité de la terre, terrains bénéficiant de subventions agricoles, proximité aux exploitations agricoles, accessibilité, ...) ? Comment concilier une telle protection avec les besoins d'un développement urbain des localités ?

Des intervenants donnent à considérer que la réalisation de ce principe, par éventuellement son transcription dans la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, dépend de son applicabilité pratique. Il s'agit donc de clarifier au préalable certaines questions et définitions primaires, comme notamment la détermination de zones à haute valeur agricole. La commission parlementaire juge utile que la Chambre d'Agriculture dans son avis concernant le projet de loi n°6477 apporte de premiers éléments de réponse à ces questions.

La délégation rappelle que maintes informations nécessaires (nombre total de hectares exploités, affectation concrète et situation géographique exacte de ces terrains,...) pour examiner, par exemple, la portée concrète d'une telle définition ne sont pas à disposition de la Chambre d'Agriculture. Une coopération active des services du Ministère serait cruciale.

Les représentants du Ministère ajoutent qu'ils partagent l'avis que certaines zones agricoles devraient être protégées des évolutions ci-avant décrits. De premiers pourparlers du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

dans ce sens ont eu lieu avec son homologue en charge du Développement durable. Toutefois, la définition précise de surfaces agricoles à protéger s'avère complexe.

Les orateurs précisent que dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel paysage (PSP) une analyse par les services compétents du Ministère a été réalisée afin d'avoir une image claire sur les zones agricoles existantes du pays⁸ et leur avis vient d'être soumis à Monsieur le Ministre. Plusieurs possibilités devront être discutées pour une désignation de telles zones avec les autres Ministères concernés (désignation dans le PSP de zones à protéger ou zones destinées à une affectation agricole à désigner séparément).

Le système des « Oekopunkte » pour mesurer le dégât environnemental à compenser est jugé comme approprié. Tout dépendrait pourtant de ses modalités d'application. Il faudrait veiller à ce que les mesures de compensation soient réalisées là où elles font sens d'un point de vue écologique et que la valeur agricole des surfaces prises en considération soit respectée. Ainsi, même la réalisation de ces mesures sur des terrains d'une valeur agricole moindre d'un autre propriétaire devrait être possible moyennant le versement d'une indemnité dans un fonds chargé de financer des mesures environnementales. La situation actuelle permettant l'achat par des entrepreneurs de parcelles agricoles afin de réaliser leurs mesures compensatoires est à la longue intenable du point de vue d'une agriculture fonctionnelle et efficace.

En renvoyant à des exemples contreproductifs en Allemagne, la délégation tient à souligner qu'il importe de créer une structure regroupant tous les acteurs (fondation). Cette structure devra mettre en œuvre les mesures compensatoires de sorte à ce qu'elles contribueront à atteindre des objectifs dans les différentes zones de protection d'ores et déjà définies, tout en limitant au strict minimum le besoin en surface agricole afin d'obtenir les « points » compensatoires requis.

- **Plan sectoriel surfaces agricoles (PSSA).** Compte tenu de la problématique esquissée, un député lance l'idée de l'élaboration d'un PSSA. Une telle façon proactive d'agir, à l'exemple des autres plans sectoriels traitant d'intérêts sectoriels, permettrait de donner plus de poids aux revendications du secteur agricole. De la sorte, des surfaces agricoles pourraient être désignées qui seraient exclues de la réalisation de mesures compensatoires par qui que soit ou dont la réalisation serait liée à certaines conditions bien précisées. Actuellement le secteur agricole dépendrait du bon vouloir d'autres ministères.

Conclusion :

Il est regretté que la problématique de la réforme de la PAC telle qu'actuellement projetée n'ait pas pu être abordée.

La commission parlementaire décide de consacrer une réunion spécifique, en présence de Monsieur le Ministre, aux plus récentes évolutions au niveau européen dans ce dossier, avant de revenir à ce sujet avec des représentants de la Chambre d'Agriculture.

⁸ Ces cartes sont publiques et consultables au géoportail national (www.geoportal.lu) via le guichet cartographique dédié au thème de l'agriculture (ASTA/Système GIS)

Luxembourg, le 10 Janvier 2013

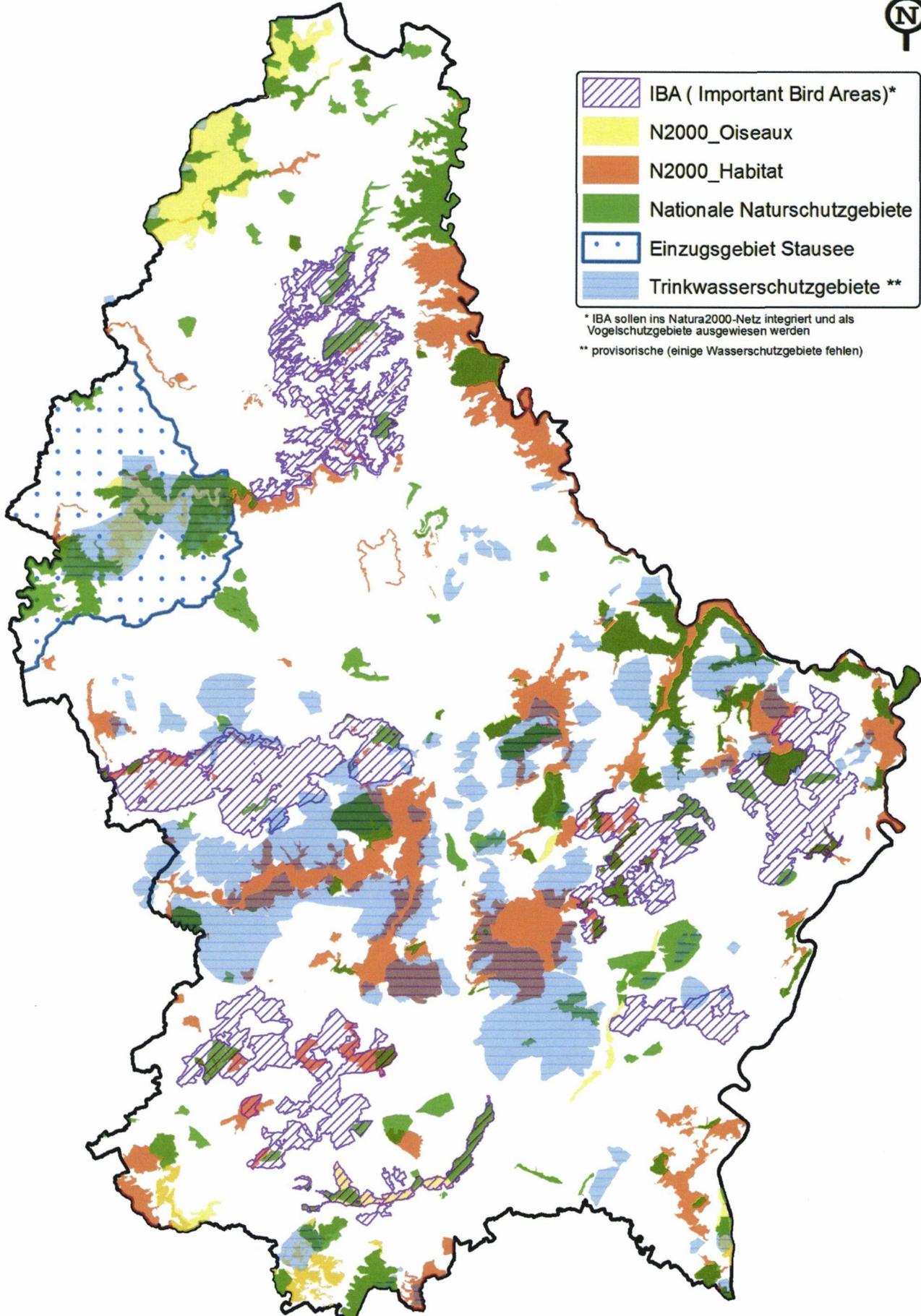
Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Roger Negri

Annexes :

- 1) Carte « Übersicht aller Schutzgebiete », 1p. ;
- 2) Carte « Übersicht aller Schutzgebiete (Stand 2012) » – superposée à la « Landwirtschaftliche Nutzfläche (LNF), 1p..

Übersicht aller Schutzgebiete



* IBA sollen ins Natura2000-Netz integriert und als Vogelschutzgebiete ausgewiesen werden

** provisorische (einige Wasserschutzgebiete fehlen)

