



**Chambre d'Agriculture  
261, route d'Arlon  
L-8011 Strassen**

**AVIS DE LA  
CHAMBRE D'AGRICULTURE**

**SUR LE**

**PROJET DE LOI CONCERNANT LE BUDGET  
DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT  
POUR L'EXERCICE 2011**

Strassen, le 18 novembre 2010

à Monsieur le Ministre du Budget

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 2011.

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 2011 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 10.310,2 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 5,3 % par rapport au budget définitif de 2010. Pour la même période, on note une progression des recettes totales de +13,7 % qui atteignent pour l'an 2011 9.626,1 millions d'euros.

	Compte 2009	Budget voté 2010	Projet de budget 2011	Variation 2010/2011	
				en mio. euros	en %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	8.812,8	8.398,7	9.547,2	+1.148,5	+13,7%
Dépenses	8.566,1	8.850,9	9.377,4	+526,5	+5,9%
Solde	246,7	-452,2	169,8	+622,0	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	86,0	70,2	78,9	+8,7	+12,4%
Dépenses	1.118,2	942,9	932,8	-10,1	-1,1%
Solde	-1.032,2	-872,7	-853,9	+18,8	-
<b>Budget total</b>					
Recettes	8.898,9	8.468,9	9.626,1	+1.157,2	+13,7%
Dépenses	9.684,3	9.793,8	10.310,2	+516,4	+5,3%
Solde	-785,5	-1.324,9	-684,1	+640,8	-

Les chiffres sont indiqués en millions d'euros.

Source : projet de budget de l'Etat 2011

Le Gouvernement présente un projet de budget déficitaire pour l'exercice 2011. En ce qui concerne le département de l'agriculture, les dépenses prévues pour 2011 s'élèvent à 112,4 millions d'euros ce qui représente une baisse de 3,3 millions d'euros resp. 2,9% par rapport au budget définitif de 2010.

**Extraits du budget du département de l'Agriculture**

	<b>Compte 2009</b>	<b>Budget voté 2010</b>	<b>Projet de budget 2011</b>
Section 19.0- Agriculture - Dépenses générales	6.604.299	6.313.672	5.228.873
Section 19.1- Mesures économiques et sociales spéciales	19.062.302	17.293.602	13.739.747
Section 19.2- Administration des services techniques de l'agriculture	14.371.350	15.791.277	15.843.048
Section 19.3- Sylviculture	2.891.384	3.434.710	3.185.928
Section 19.4- Service d'économie rurale	4.108.436	4.456.126	4.595.394
Section 19.5- Administration des services vétérinaires	6.499.291	6.600.459	6.607.643
Section 19.6- Viticulture	3.672.878	4.075.74	3.809.599
<b>Total des dépenses courantes</b>	<b>57.209.940</b>	<b>57.964.920</b>	<b>53.010.232</b>
Section 49.0- Agriculture. - Dépenses générales	22.628	96.000	46.000
Section 49.1- Mesures économiques et sociales spéciales	53.500.000	53.550.000	57.001.000
Section 49.2- Administration des services techniques de l'agriculture	409.478	404.600	364.727
Section 49.3- Sylviculture	1.956.851	3.230.200	1.454.000
Section 49.4- Service d'économie rurale	4.550	10.600	10.600
Section 49.5- Administration des services vétérinaires	310.265	367.000	410.000
Section 49.6- Viticulture	94.315	109.261	88.477
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>56.298.087</b>	<b>57.767.661</b>	<b>59.374.804</b>
<b>Total général</b>	<b>113.508.027</b>	<b>115.732.581</b>	<b>112.385.036</b>

Les chiffres sont indiqués en euros.

Source : projet de budget de l'Etat 2011

Cette baisse résulte surtout d'une réduction substantielle des dépenses au niveau de l'*Office national de remembrement* (1 mio. €), des rentes-accidents agricoles (3,8 mio. €) et des structures forestières (1,8 mio. €). Les économies au niveau des rentes-accidents résultent de l'intégration de l'assurance accident agricole dans le régime général d'assurance accident à partir de 2011 suite à la réforme de celle-ci. Dès lors, l'intervention de l'Etat au niveau des cotisations d'assurance accident des exploitations agricoles et de la majoration des rentes-accident devient caduque. Cette baisse des dépenses est toutefois contrebalancée par une majoration de l'alimentation du fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture (« fonds agraire ») de l'ordre de 3,5 millions d'euros, majoration nécessaire pour assurer le financement au cours de l'année 2011 des mesures prévues dans la loi agraire. Il est à noter que, malgré cette augmentation, les prévisions montrent que les avoirs du fonds agraire seront à un seuil minimal en fin d'année 2011.

Le budget des dépenses pour l'exercice 2011 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 œuvre 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.

Certes, le secteur agricole n'est pas épargné par les conséquences de la crise de l'économie générale; 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 extrêmes des marchés agricoles et ceci dans un cadre législatif européen et national dépassé par les événements 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 !

## **2. L'agriculture en crise**

### **2.1 LA SITUATION DE REVENU**

Le secteur agricole continue de sentir les conséquences de la crise économique. 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.

L'année 2010 étant toujours difficile, avec des pertes de rendements (céréales, fourrages, vignes) et de qualité (céréales) notables suite aux conditions météorologiques défavorables, la situation précaire, dans laquelle l'agriculture luxembourgeoise se trouve actuellement, ne va guère s'améliorer à moyen terme.

Même si certains prix sont actuellement légèrement (lait) voire fortement (céréales) en hausse, le revenu agricole 2010 ne va probablement pas s'améliorer sensiblement, 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.

La situation actuelle ne permet donc pas de compenser les pertes de revenu subies en 2009, de sorte qu'un soutien financier substantiel au-delà des mesures déjà décidées en 2009 et 2010 s'avèrera nécessaire pour permettre au secteur agricole de sortir de la crise.

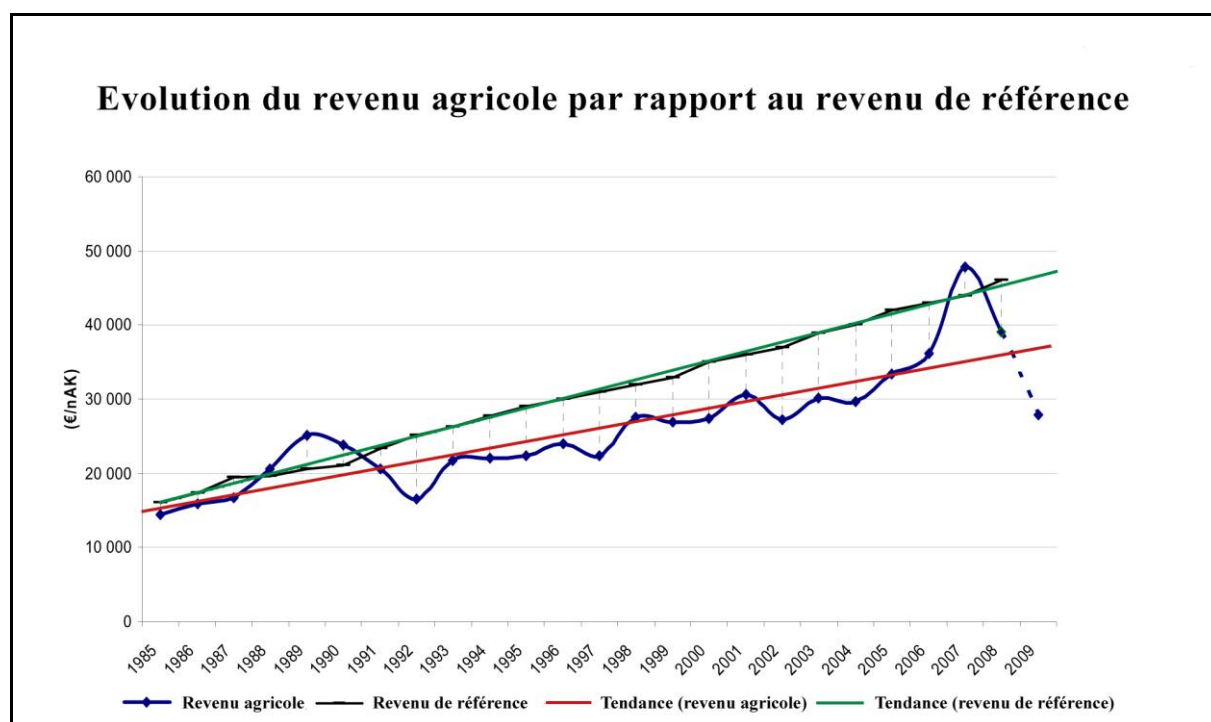
**Quelques caractéristiques de l'agriculture luxembourgeoise en valeurs relatives  
(année 2000 = 100)**

Année	Nbre. d'exploitations > 2 ha	UTA*	Consommation de capital fixe
1990	137	138	56
1995	114	114	70
2000	100	100	100
2002	93	95	105
2003	91	92	113
2004	89	91	118
2005	91	92	129
2006	87	90	132
2007	86	87	147
2008	85	86	149
2009	84	84	156

\* : Unité de Travail Agricole (UTA)

Source : Chambre d'Agriculture sur base des chiffres du Rapport d'activité du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural (2009)

De façon générale, le décalage entre le revenu agricole et le revenu de référence s'accroît depuis des années (cf. graphique), situation n'encourageant certes pas la reprise d'exploitations par de jeunes agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs. Ainsi depuis des années l'évolution structurelle est caractérisée par une diminution significative du nombre d'exploitations et de la main-d'œuvre agricole (UTA: Unité de Travail Agricole). En contrepartie, la mécanisation et la consommation de capital fixe sont en augmentation constante afin de compenser la diminution de la main-d'œuvre et d'augmenter ainsi la rentabilité des différentes productions.



Source: Rapport d'activité du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement Rural (2009)

Si le revenu net d'entreprise de l'ensemble des exploitations agricoles ( $\geq 2$  ha) a connu une augmentation extraordinaire en 2007, ce pic s'est avéré rapidement n'être qu'un phénomène conjoncturel exceptionnel et les revenus sont retombés en

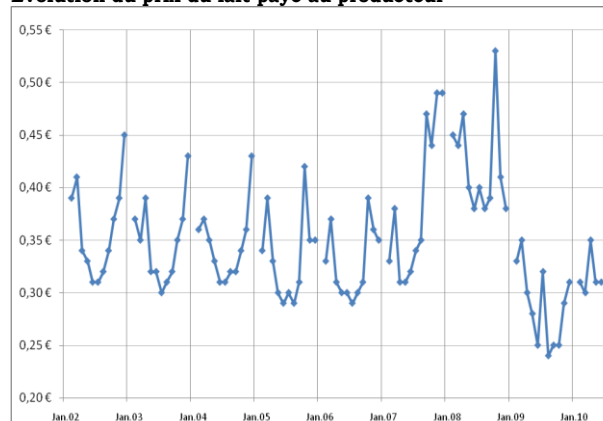
2009 à un niveau correspondant à la moitié de la moyenne des années précédentes. Le tableau ci-dessus montre clairement que l'écart entre le revenu agricole et le revenu de référence des autres catégories de notre société continue à croître en défaveur du secteur agricole. L'intégration des chiffres des années 2009 et 2010 dans ce calcul de tendance aura pour effet un écartement encore plus large entre les 2 courbes.

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.

## 2.2 LES DIFFÉRENTES PRODUCTIONS

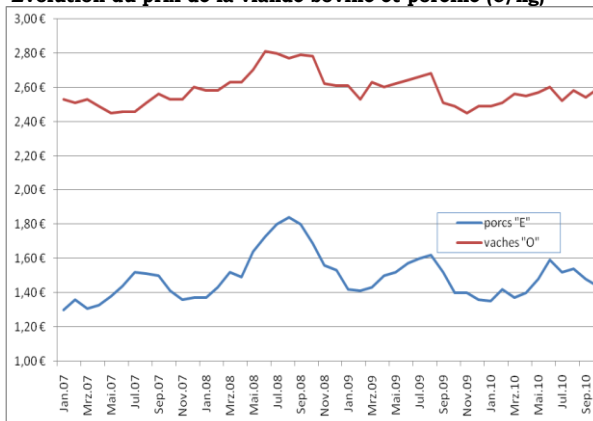
La production laitière représente la production la plus importante de notre agriculture. Le secteur du lait est soumis au régime des quotas laitiers. Le Luxembourg dispose d'un quota de 284 mio. de kg de lait dont la production est assurée par 835 producteurs pour 2009/2010. Après la production laitière, la viande bovine est la deuxième production de l'agriculture luxembourgeoise avec plus de 20% de la valeur de la production totale. Les graphiques suivants illustrent l'évolution des prix des principales productions agricoles ainsi que celle des facteurs de production.

**Evolution du prix du lait payé au producteur**



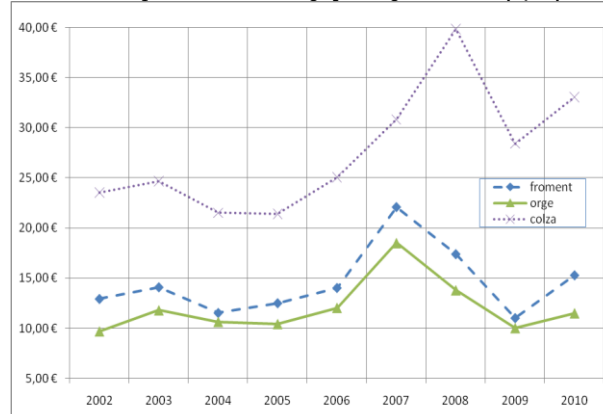
Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

**Evolution du prix de la viande bovine et porcine (€/kg)**



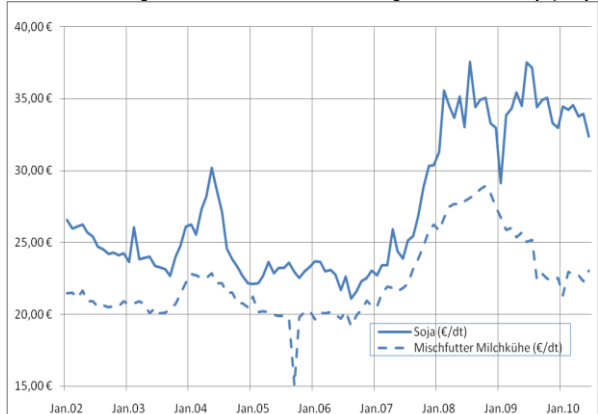
Source: Ch. d'Agric. sur base des données du SER

**Evolution du prix des céréales payé au producteur (€/dt)**



Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

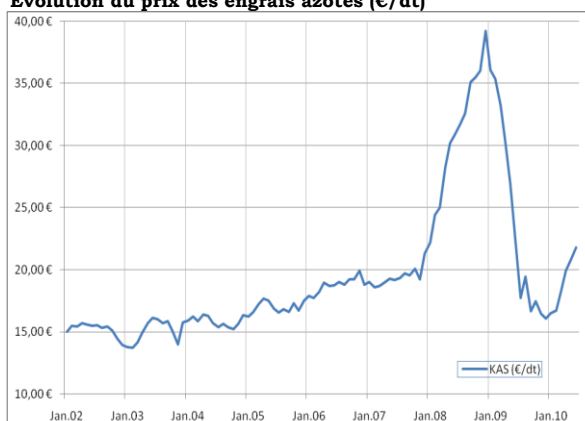
**Evolution du prix d'achat des aliments pour animaux (€/dt)**



Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

**Evolution du prix du carburant**

Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

**Evolution du prix des engrais azotés (€/dt)**

Source: Ch. d'Agric. sur base des données comptables d'Agrigestion

Après l'augmentation fulgurante des prix-producteurs (lait, céréales) en 2007/2008, le secteur agricole est actuellement confronté à des niveaux de prix nettement inférieurs, voire en dessous du coût de production (lait), accompagnés en parallèle d'une augmentation resp. du maintien à un haut niveau des principaux facteurs de production (prix d'achat des engrais, de l'énergie, des aliments, de l'eau, coût de la main d'œuvre).

Notons qu'une diminution des coûts de production au niveau des exploitations individuelles est difficile notamment à cause du coût des infrastructures de production considérablement plus élevé qu'à l'étranger. Ceci est dû d'une part à un coût plus élevé des terrains mais aussi et principalement à une politique de réglementation de constructions de nouveaux bâtiments agricoles privilégiant clairement l'intégration paysagère à la rentabilité des investissements.

### 3. L'agriculture sans solution à long terme face à la crise.

L'agriculture représente l'unique source de denrées alimentaires et revête un potentiel de production de matières premières non négligeable dans le domaine non-alimentaire comme par exemple la production d'énergie à partir de sources renouvelables. De ce fait, l'agriculture constitue une des rares activités économiques basée en grande partie sur des ressources autochtones.

En amont des filières agricoles, l'agriculture au sens strict du terme joue un rôle important dans notre économie par sa demande en biens d'investissements, en consommations intermédiaires et en services.

Au-delà de considérations purement économiques, l'agriculture remplit des fonctions irremplaçables dans la préservation du paysage et dans la protection de l'espace naturel. Dans ce contexte, il est important de signaler que l'agriculture gère plus de la moitié du territoire national.

Ainsi, le secteur agricole a une responsabilité envers la société qui 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. En matière de politique de la consommation, la Chambre d'Agriculture attire l'attention sur le fait que 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.

Quant à l'agriculteur, dépendant substantiellement du prix de revient de ses produits aussi bien que des aides publiques, il doit remplir des tâches supplémentaires qui ne répondent pas aux exigences du marché, mais de plus en plus à des conditionnalités européennes exagérées et à un zèle règlementaire outre mesure des autorités nationales, mais qui, tout en fin de compte, augmentent les coûts de production sans lui apporter un revenu équitable.

En prévision des tendances des marchés agricoles et d'une évolution désastreuse de la situation économique des exploitations, la Chambre d'Agriculture a déjà souligné dans son avis sur le projet de loi concernant les recettes et dépenses 2009 que « les décisions qui devaient être prises dans le cadre du bilan de santé de la Politique Agricole Commune devraient tenir compte de la situation très difficile dans laquelle les exploitants agricoles se trouvent aujourd'hui. Les agriculteurs ont également besoin d'un encouragement politique qui ne pourra pas leur être donné par la seule politique budgétaire nationale, mais par les instances communautaires. »

Les événements des années 2009 et 2010 ont malheureusement confirmé les prévisions les plus pessimistes, et si les mesures décidées par le gouvernement depuis octobre 2009 semblent à première vue répondre à l'appel de la Chambre d'Agriculture, celle-ci se doit de constater qu'elles ne sont guère suffisantes pour répondre efficacement à la crise et ne sauront que dépanner sur un très court laps de temps les problèmes de liquidité des exploitations, surtout si on considère la lenteur des paiements, qui risquent de s'échelonner jusqu'en 2012 !

#### **4 Renforcement du positionnement des produits de qualité de l'agriculture sur le marché indigène**

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 et plus spécifiquement des produits du terroir et à appellation d'origine.

L'agriculture luxembourgeoise s'est engagée résolument dans une démarche de qualité depuis des années et ceci dans le but de maintenir et de développer la part de marché de la production indigène sur le marché national. 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 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.

Dans ce contexte il convient de remarquer que le soutien de l'agriculture luxembourgeoise par la création d'infrastructures modernes (centre de compétences à Gilsdorf, « Agrarcenter », zone horticole, ...) constitue 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.

## **5. La restauration collective gérée par l'Etat**

L'évolution du mode de vie et de travail a eu des répercussions considérables sur l'alimentation de notre population : de plus en plus de repas sont 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, les dernières crises alimentaires ont fait ressortir que le consommateur attache une importance primordiale aux aspects de qualité et l'Etat, en tant qu'acheteur qui constitue un maillon 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.

## 6. Conclusion

Face au fait qu'un secteur en crise depuis plus de deux ans assumera difficilement des tâches qui dépassent celles de la simple subsistance, et afin d'éviter qu'en 2011 les suites de la crise compromettent outre la viabilité des exploitations-mêmes, les fonctions sociales et environnementales du secteur, notre Chambre lance à l'adresse du Gouvernement l'appel urgent de mettre en œuvre rapidement les mesures de soutien décidées lors du sommet de l'agriculture en octobre 2010. Les aides accordées aux exploitations agricoles, viticoles et horticolas, même si elles sont à saluer, s'avèrent insuffisantes pour compenser les pertes subies en 2009, d'autant plus que l'année 2010 constitue une deuxième année de faible revenu et que l'année 2011 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 2011 les moyens nécessaires pour soutenir davantage les exploitations, dont la situation financière continue à être désastreuse.

Or, ce soutien financier doit impérativement être épaulé par des mesures à moyen et à long terme visant à améliorer la rentabilité et surtout 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.

Pol Gantenbein  
Secrétaire général

Marco Gaasch  
Président