



Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle
des Agriculteurs, Viticulteurs
et Horticulteurs Luxembourgeois

N/Réf.: PG/PG/02-18

Strassen, le 15 février 2016

À Madame la Ministre
de l'Environnement

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal portant création de zones de protection autour du site de captage d'eau souterraine Meelerbur et situé sur le territoire de la commune de Berdorf

Madame la Ministre,

Par lettre du 20 octobre 2015, la Chambre d'Agriculture a été saisie pour avis sur le projet de règlement grand-ducal sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en séance plénière et a décidé de formuler l'avis suivant.

A. Remarques préliminaires

Tandis que le règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 regroupe les règles communes applicables à toutes les zones de protection autour des captages ou forages servant à l'alimentation de la population en eau potable (cf. notre avis du 15 octobre 2012 ; N/Réf.: PG/PG/09-15), le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose a) de fixer la délimitation de zones de protection autour du site de captage d'eau souterraine Meelerbur (situé sur le territoire de la commune de Berdorf) et b) de définir les interdictions et réglementations spécifiques applicables dans ces zones. Ces mesures complémentaires par rapport au règlement horizontal doivent être « *nécessaires pour la réalisation des objectifs environnementaux* » (article 26, paragraphe (3), point b) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau). Elles doivent donc répondre à un ou plusieurs risques, voire problèmes concrets identifiés dans la zone concernée lors de l'élaboration du dossier technique en cause. Il importe donc que toutes les informations pertinentes en relation avec une zone de protection projetée soient mises à disposition des acteurs concernés. Le dossier technique du projet

de règlement grand-ducal nous soumis pour avis a pu être consulté sur place par les propriétaires resp. exploitants concernés. De même, il a été mis à disposition de notre chambre professionnelle sous format électronique.

Afin de mieux pouvoir cerner l'impact (autant sur la zone entière que sur les parcelles individuelles) des mesures du règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 (appelé par la suite règlement horizontal) resp. du règlement spécifique à chaque zone de protection des eaux, nous conseillons de préciser les cartes accompagnant le projet de règlement grand-ducal de sorte à ce qu'on puisse mieux différencier entre les différents types d'occupation du sol (forêts, terres arables, prairies et pâturages, zone urbanisée). De même, un relevé renseignant sur l'occupation du sol à l'intérieur des zones de protection projetées faciliterait l'analyse des projets soumis pour avis.

B. Position de l'agriculture face aux éléments majeurs des futures zones de protection des eaux

1) Programme de mesures

La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau dispose à l'article 44, paragraphe 10, que « *L'exploitant d'un point de prélèvement établit un programme de mesures concernant la zone de protection qui s'étend autour de ce point et qui a pour objet de protéger l'eau à prélever. Ce programme, qui doit être établi conformément aux dispositions du règlement grand-ducal pris en exécution du paragraphe (7) [règlement horizontal], est soumis pour avis à l'Administration de la gestion de l'eau. Faute par l'exploitant d'établir ce programme, de le modifier à la demande du ministre ou de prendre les mesures y identifiées, les aides étatiques auxquelles il peut prétendre en vertu de l'article 65 lui sont refusées.* » Ni la loi, ni le règlement horizontal, ne renseignent concrètement sur le contenu resp. l'envergure d'un tel programme de mesures. L'article 65 de la loi ne fournit qu'une impression assez vague de mesures potentielles. Du fait que l'article 44 de la loi responsabilise l'exploitant du captage au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de mesures (sous peine de refus des aides étatiques via le Fonds pour la gestion de l'eau), il semble clair que le programme de mesure ne pourra reprendre que des mesures tombant sous la responsabilité immédiate de l'exploitant du captage (p.ex. actions d'information et de sensibilisation, mise en place de programmes de vulgarisation agricole, suivi de la qualité de l'eau, ...).

Dans ses avis antérieurs, la Chambre d'Agriculture estimait toujours que le programme de mesures ne saurait introduire de nouvelles restrictions, voire interdictions, au-delà de celles prévues au niveau du règlement horizontal resp. spécifique. Les auteurs du projet sous avis semblent partager cette vue, étant donné qu'ils précisent au niveau de l'article 4 que le programme de mesure doit comprendre le détail des mesures à mettre en place selon l'article 3 du projet sous avis, ainsi que selon le règlement horizontal.

2) Programme de vulgarisation agricole

Le règlement horizontal ainsi que les règlements de délimitation spécifiques prévoient toute une série de réglementations resp. d'interdictions applicables en zones de protection des eaux. Toujours est-il qu'il faut assurer – au-delà de la procédure législative – leur mise en œuvre pratique au niveau des exploitations agricoles. Dès lors, notre chambre professionnelle accueille favorablement le fait qu'il est prévu d'instaurer des programmes de vulgarisation agricole dans des zones de

protection influencées par l'activité agricole. Un encadrement adéquat des exploitations agricoles est en effet un élément clé en matière de protection des eaux : actions d'information et de sensibilisation (réunions, publications, formation continue, champs de démonstration, ...), conseils agronomiques spécifiques, coordination des mesures volontaires supplémentaires (p.ex. mesures agri-environnementales), évaluation des mesures réalisées (p.ex. visite des champs, analyses du sol), suivi de l'état qualitatif de l'eau, concertation et échange régulier avec tous les acteurs concernés (commune/syndicat, AGE/ASTA) ... Tant d'éléments, qu'il importe d'intégrer dans une **stratégie de vulgarisation cohérente et pérenne** afin d'améliorer la qualité de l'eau des captages resp. d'assurer leur maintien en bon état.

En vue de la désignation de zones de protection des eaux (prévue jadis par la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau), la Chambre d'Agriculture s'était exprimée en faveur d'une démarche proactive et avait créé en 1993 un service de vulgarisation agricole dans le but précisément d'accompagner les agriculteurs dans la mise en œuvre de mesures concrètes en faveur de la protection des eaux. De nombreux projets de vulgarisation ont vu le jour depuis. À l'heure actuelle, la Chambre d'Agriculture gère 17 projets, représentant quelques 6.300 hectares de SAU (surface agricole utile). Forte d'une expérience d'une vingtaine d'années, notre chambre professionnelle est, d'une manière générale, prête à relever les défis agro-environnementaux auxquels l'agriculture se voit confrontée – et plus spécifiquement dans le domaine de la protection des eaux. **Avec son équipe multidisciplinaire et des compétences confirmées, la Chambre d'Agriculture compte être le partenaire de choix pour la mise en œuvre de programmes de vulgarisation agricole, tant des communes et syndicats intercommunaux que de l'administration compétente (AGE).**

Toujours est-il qu'une intensification substantielle de la vulgarisation agricole devra aller de pair avec a) une augmentation des effectifs au niveau de la vulgarisation (resp. des moyens budgétaires y relatifs), b) un accès garanti (et en temps utile) aux informations pertinentes disponibles à l'Administration de la gestion de l'eau et c) un climat de partenariat comme base indispensable d'une concertation étroite entre pairs.

3) Indemnisation des mesures de protection

Les mesures agro-environnementales (MAE) constituent actuellement le seul moyen pour indemniser les agriculteurs pour leurs efforts au niveau de la protection des eaux. Dans le cadre de la réforme de la PAC, il est prévu de renforcer l'éventail des MAE par de nouvelles mesures et d'optimiser les mesures existantes. Ces mesures ne seront toutefois pas disponibles avant l'automne 2016. L'introduction d'une aide forfaitaire annuelle, indemnisant (partiellement ?) les restrictions et interdictions émanant tant du règlement horizontal que des règlements spécifiques, serait prévue pour la période 2014-2020. **Si la Chambre d'Agriculture salue cette initiative, elle regrette toutefois que les montants prévisionnels de l'aide forfaitaire précitée n'aient pas été communiqués dans le cadre de la présente procédure de délimitation de zones de protection.**

La Chambre d'Agriculture se doit aussi de signaler qu'**à l'heure actuelle aucune prise en charge spécifique n'est prévue pour les mesures de protection les plus coûteuses : les investissements non productifs.** Le règlement horizontal et les règlements spécifiques sous avis n'introduisent certes pas de mesures constructives obligatoires concrètes, l'analyse des textes respectifs laisse pourtant appréhender des coûts supplémentaires considérables à charge des exploitations agricoles situées en zone de protection des eaux. Ainsi la partie du commentaire des articles du règlement horizontal qui concerne les exploitations agricoles, sylvicoles et horticoles (annexe I, point 6) se lisait comme suit : « *Les bâtiments et installations agricoles font courir essentiellement des risques*

de détérioration de la qualité de l'eau souterraine, soit temporaire (durant la construction), soit permanent par le stockage et le maniement de produits pouvant altérer la qualité de l'eau. Parmi ces substances se trouvent notamment des engrais liquides et solides ou encore des produits phytosanitaires et des hydrocarbures. Considérant le nombre de bâtiments et d'installations déjà existants, qui sont susceptibles d'être concernés par les zones de protection, des mesures préventives doivent donc être prises au cas par cas, après un examen soigneux. Les bâtiments et installations existantes doivent être adaptées en conséquence, à la première occasion et en tenant compte des risques qu'elles présentent effectivement pour les captages. Au cas où l'extension et la transformation substantielle de certains de ces bâtiments et installations sont susceptibles, par des mesures constructives, d'améliorer la protection des eaux souterraines, ces activités sont autorisables. ». L'article 5 du projet sous avis dispose enfin que « les établissements visés par l'annexe I du règlement [horizontal] ... qui sont en exploitation au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, doivent introduire une demande d'autorisation conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, point q) de la loi précitée du 19 décembre 2008. ».

Considérant le zèle dont l'administration compétente a fait preuve dans le passé pour formuler des contraintes diverses dans le cadre d'une procédure d'autorisation, la majorité des exploitations agricoles situées à l'intérieur d'une telle zone devra sans doute réaliser à moyen terme des mesures constructives spécifiques supplémentaires pour réduire au maximum les risques potentiels de pollution de la nappe phréatique. Sans vouloir entrer dans une polémique au sujet du bien-fondé de certaines de ces contraintes, **la Chambre d'Agriculture insiste pour que le législateur prenne sa responsabilité et instaure un cadre législatif permettant de prendre en charge l'intégralité (!) des surcoûts occasionnés par des mesures constructives à finalité purement environnementale, notamment en raison du caractère essentiellement préventif de ces mesures.** Une telle prise en charge intégrale est d'ailleurs explicitement prévue par le règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. En effet, ce règlement européen dispose à l'article 17, paragraphe 1, que « *l'aide au titre de la présente mesure [aides aux investissements] couvre les investissements matériels et/ou immatériels qui ... d) sont des investissements non productifs qui sont liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques visés dans le présent règlement, y compris l'état de conservation de la biodiversité des espèces et des habitats, et le renforcement de la valeur d'aménité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres systèmes à haute valeur naturelle à définir dans le programme.* ». Le tableau de l'annexe I dudit règlement européen indique un taux d'aide maximal de 100% pour ces types d'investissements. La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau prévoit d'ailleurs aussi un taux d'aide de 100% pour certaines mesures (article 65).

Considérant le plafonnement du budget prévu pour les aides aux investissements dans le cadre de la loi agricole, le subventionnement d'investissements non productifs à finalité environnementale – imposés p.ex. sur base de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et de ses règlements d'exécution – risque de se faire au détriment des investissements productifs. Dès lors, nous sommes d'avis que le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture devraient examiner dans les plus brefs délais les possibilités d'un financement réciproque (via le fonds pour la gestion de l'eau) de certaines mesures touchant le secteur agricole. Ceci nécessiterait toutefois une adaptation de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qui, à l'heure actuelle, exclut formellement la prise en charge de « *coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de mesures relatives à l'activité agricole* » (article 65). Le cadre législatif à mettre en place par les deux ministères devrait :

- assurer la prise en charge de mesures constructives spécifiques dans l'intérêt de la protection des eaux, et ceci tant dans le cas de figure de nouveaux projets que dans celui d'adaptations d'infrastructures existantes (p.ex. amélioration, remplacement),
- prévoir implicitement la possibilité d'une prise en charge de mesures proactives (éventuellement sous réserve d'un avis favorable de la part de l'administration compétente), telles que l'aménagement d'une aire de lavage commune pour les pulvérisateurs.

Toujours faut-il assurer que les mesures octroyées par l'administration compétente constituent une vraie plus-value en termes de protection des eaux et que les surcoûts ainsi occasionnés n'excèdent pas les moyens budgétaires du fonds pour la gestion de l'eau.

C. Commentaire des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 définit, sur base des numéros cadastraux, l'étendue des différentes zones de protection (immédiate, rapprochée, éloignée). Il semble y avoir des **incohérences ponctuelles au niveau des numéros cadastraux** qui méritent d'être redressées. Nous recommandons par ailleurs de préciser au niveau du présent article qu'en cas de divergences entre les numéros cadastraux de l'article 2 et la carte annexée au projet, les limites de ladite carte priment sur la liste des numéros cadastraux. Ceci éviterait des équivoques en cas de changements futurs au niveau des numéros cadastraux.

Article 3

Cet article regroupe les restrictions, interdictions et réglementations propres à chaque zone de protection des eaux et qui se greffent sur celles du règlement horizontal.

Signalons d'abord que l'ensemble des acteurs concernés (agriculteurs, conseillers et contrôleurs !) aura du mal à gérer la panoplie de dispositions supplémentaires, qui s'annoncent dans le domaine de la protection des eaux et qui se grefferont sur les nombreuses dispositions existantes (p.ex. directive nitrates, règlement horizontal, MAE, PEEN, ...). Les quelques 80 règlements spécifiques jugés nécessaires pour délimiter l'ensemble des zones de protection des eaux auront pour effet une augmentation exponentielle des dispositions à respecter. Cet arsenal réglementaire présentera un degré de détail difficile, voire impossible à gérer avec les moyens du bord à disposition des exploitations agricoles (resp. des conseillers et contrôleurs).

Ainsi, pour une culture donnée (p.ex. maïs), l'agriculteur (resp. son conseiller) devra identifier, pour chaque parcelle individuelle de maïs de l'exploitation, l'itinéraire technique adéquat. Soit l'agriculteur peut utiliser tous les produits phytopharmaceutiques agréés dans la culture de maïs, soit son choix est limité par les dispositions du règlement horizontal. S'y ajoutent différentes options en matière de fertilisation : 2 options différentes pour la fertilisation organique (130 ou 170 kg N_{org}/ha) et 2 options pour la fertilisation azotée minérale (maximum autorisé par la directive nitrates ou 150 kg N_{tot}/ha). Selon le cas, des périodes d'épandage différentes sont d'application pour ce qui concerne la fumure organique. Si l'agriculteur opte pour une mesure agro-

environnementale (MAE) sur l'une ou l'autre parcelle de son exploitation, il devra, le cas échéant, respecter en plus les dispositions spécifiques y relatives ...

Ceci risque de conduire à des situations ingérables sur le terrain qui n'encouragent guère la participation des agriculteurs concernés à des mesures de protection allant au-delà des dispositions légales.

Avant de commenter les différentes obligations formulées au niveau de l'article 3, il y a lieu de signaler une erreur de numérotation (11 à 19) concernant les différents paragraphes de l'article 3.

1) Zone de protection immédiate (zone I)

Sans observation.

2) Accès aux chemins agricoles et forestiers

Sans observation.

3) Fertilisation azotée organique des prairies et pâturages permanents

Le paragraphe 3 limite, pour la zone de protection rapprochée (zone II), la quantité maximale d'azote organique sur les prairies et pâturages permanents à 130 kg N_{org} /ha. Par rapport aux dispositions du règlement horizontal, la fertilisation organique en zone II y est donc réduite de 40 kg N_{org} /ha.

Rappelons que le règlement horizontal fixe la quantité maximale d'azote organique sur les prairies et pâturages permanents en zone III à 170 kg N_{org} /ha (cf. notes 21 et 22 de l'annexe I du règlement horizontal).

4) Fertilisation azotée organique des terres arables

Le paragraphe 4 limite, pour la zone de protection éloignée (zone III), la quantité maximale d'azote organique sur les terres arables à 130 kg N_{org} /ha. Par rapport aux dispositions du règlement horizontal, la fertilisation organique en zone II y est donc réduite de 40 kg N_{org} /ha.

Rappelons que le règlement horizontal fixe la quantité maximale d'azote organique sur les terres arables en zone II à 130 kg N_{org} /ha (cf. notes 21 et 22 de l'annexe I du règlement horizontal).

5) Fertilisation azotée minérale

Le paragraphe 5 limite, pour la zone de protection rapprochée et éloignée (zone II et III), la fertilisation azotée maximale est limitée à 150 kg N_{tot} /ha pour les cultures maïs, pommes de terre, colza d'hiver, céréales d'hiver et orge d'hiver resp. à 180 kg N_{tot} /ha pour les prairies et pâturages permanents et temporaires. Etant donné que l'orge d'hiver fait partie intégrante de la catégorie de cultures appelée « céréales d'hiver », nous recommandons tout simplement de supprimer ladite culture.

Afin d'éviter toute confusion, nous recommandons par ailleurs de supprimer le terme « minéraux » au niveau de la première phrase du paragraphe 5 de l'article 3.

6) Programmes de vulgarisation agricole

Les auteurs du projet sous avis exigent la mise en œuvre de programmes de vulgarisation agricole pour les zones de protection visées par le projet de règlement grand-ducal. Etant donné que le projet sous avis dispose que ces programmes « *doivent être prévus dans le cadre du programme de mesures prévu à l'article 4* », l'obligation devrait incomber à l'exploitant du captage. À notre avis, il serait opportun de le préciser au niveau du paragraphe 5.

7) Stockage de mazout

Sans observation.

8) Contrôles d'étanchéité des réseaux de canalisation

Sans observation.

9) Evaluation des impacts

Le paragraphe 9 dispose que l'exploitant des captages doit réaliser (et communiquer au ministre) « *une évaluation des impacts des mesures appliquées dans les zones de protection* » si « *aucune diminution des concentrations de polluants en dessous des critères en vigueur pour une eau destinée à la consommation humaine n'est constatée au niveau des sources Meelerbur 2 et Meelerbur 3 dans les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal* ». Il y a lieu de signaler dans ce contexte que le dossier technique émet des doutes quant à l'étendue exacte de la zone d'alimentation desdits captages.

Il ne ressort pas clairement du texte si une telle évaluation des impacts se limite aux seules mesures du programme de mesure dont question à l'article 4 du projet sous avis. Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'il faudrait lier ladite obligation à un constat effectué au terme de la période de 5 ans, et non au cours de cette période (« *dans les 5 ans* »). Finalement, nous recommandons de référencier directement le(s) texte(s) législatif(s) ayant trait à la qualité d'une eau destinée à la consommation au lieu du simple renvoi vers les « *critères en vigueur* ».

Signalons encore qu'une évaluation des impacts peut tout aussi bien être bénéfique en cas d'une amélioration significative des paramètres de qualité.

Article 4

L'article 4 dispose qu'un programme de mesures doit être établi dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal. En vertu de l'article 44 paragraphe 10 de la loi, cette obligation incombe à l'exploitant du captage (commune de Berdorf). Selon l'article 4 du projet sous avis, le programme de mesure « *doit comprendre le détail des mesures à mettre en place selon l'article 3, ainsi que selon le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013* ». D'après le commentaire des articles, ce détail inclut « *une proposition des délais de la mise en œuvre des mesures, ainsi qu'une estimation des coûts engendrés par ces mesures* ». Le programme de mesures devrait en outre comporter « *un suivi quantitatif et qualitatif du captage visé* ». Nous sommes d'avis que ces précisions devraient en principe être reprises au niveau de l'article 4 du projet sous avis.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Cet article a trait au programme de contrôle de la qualité de l'eau dont question à l'article 6 du règlement horizontal. Celui-ci dispose que « *ces contrôles portent sur toutes les substances prioritaires rejetées et toutes les autres substances rejetées en quantités importantes susceptibles de modifier l'état de la masse d'eau et qui sont contrôlées au titre des dispositions du règlement grand-ducal du 7 octobre 2002 relatif à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine* ». Or, le projet sous avis confie au programme de mesures le soin de définir les paramètres à analyser. La Chambre d'Agriculture se demande s'il n'y a pas contradiction entre les deux règlements grand-ducaux.

Article 7

Sans observation.

D. Conclusions

La Chambre d'Agriculture, dès la mise en application de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, avait relevé le défi et avait adopté une attitude proactive et constructive dans le domaine de la protection de l'eau. Elle entend rester fidèle à cette approche de coopération.

Elle se doit toutefois de signaler que les dispositions émanant du règlement horizontal et des projets de délimitation spécifiques ne tarderont pas à peser lourd sur les exploitations agricoles, d'autant plus que les zones de protection des eaux (et bien d'autres zones encore) s'enchaîneront dans certaines régions, réduisant ainsi considérablement la marge de manœuvre au niveau des exploitations concernées et risquant dès lors de freiner le développement du secteur agricole dans des régions entières. Considérant pourtant que les divers objectifs environnementaux nécessitent la contribution active de nos ressortissants, nous croyons être en droit d'exiger que les différentes politiques sectorielles tiennent davantage compte des spécificités du secteur agricole et ne mettent pas en cause son développement.

Les **principales doléances de notre chambre professionnelle** sont les suivantes :

- multiplication de restrictions et interdictions difficiles, voire impossibles à gérer en pratique
- absence d'informations quant aux montants prévus pour indemniser les restrictions et interdictions cumulées des différents règlements grand-ducaux dans le domaine de la protection des eaux
- multiplication de situations nécessitant une autorisation (incertitude croissante, coûts supplémentaires, ...) mettant en péril le futur développement d'exploitations agricoles
- absence de cadre législatif permettant de prendre en charge l'intégralité des surcoûts occasionnés par des investissements non productifs à finalité purement environnementale
- absence générale d'éléments incitatifs

Les remarques et suggestions formulées dans notre avis sur le règlement horizontal sont d'ailleurs à considérer comme faisant partie intégrante du présent avis.

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

* * *

Veillez croire, Madame la Ministre, à l'expression de notre plus haute considération.

Pol Gantenbein
Secrétaire général

Marco Gaasch
Président