



Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle
des Agriculteurs, Viticulteurs
et Horticulteurs Luxembourgeois

N/Réf.: PG/PR/04-28

Strassen, le 25 avril 2018

à Monsieur le Ministre de l'Agriculture,
de la Viticulture et de la Protection des
consommateurs

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aide sur les parcelles
agricoles situées dans les zones de protection des eaux

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 15 décembre 2017, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de règlement grand-ducal sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet sous avis en assemblée plénière.

I. Considérations générales

Le projet sous avis entend créer¹ une aide afin de dédommager les agriculteurs qui subissent des coûts supplémentaires resp. une perte de revenus causée par la désignation d'une zone de protection pour les masses d'eau souterraine ou parties de masses d'eau souterraine servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine.

La Chambre d'Agriculture signale que les pertes de revenus proviennent essentiellement des dispositions émanant du « règlement horizontal »², qui 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, ainsi que par les règlements grand-ducaux désignant spécifiquement toute zone de protection. Ces derniers varient de zone en zone et comptent dans la plupart des cas un certain nombre de restrictions supplémentaires au règlement horizontal.

¹ sur base des articles 48 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ainsi que 44 et 45 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

² i.e. le règlement grand-ducal modifié du 9 juillet 2013 relatif aux mesures administratives dans l'ensemble des zones de protection pour les masses d'eau souterraine ou parties de masses d'eau souterraine servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine

Ces restrictions de plus en plus nombreuses 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'enchaînent 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 ses ressortissants, la Chambre d'Agriculture exige que les différentes politiques sectorielles tiennent davantage compte des spécificités du secteur agricole et mettent à dispositions du secteur les moyens nécessaires.

Or jusqu'à présent, les mesures agro-environnementales (MAE) constituaient 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 a été prévu de renforcer l'éventail des MAE par une nouvelle mesure (appelée « M12 »).

Le projet sous avis vient donner forme à cette mesure en créant un régime d'aides forfaitaires annuelles, censées indemniser les restrictions et interdictions émanant tant du règlement horizontal que des règlements spécifiques des différentes zones.

La Chambre d'Agriculture rappelle que les premières zones de protection des eaux (au nombre de 3) ont été créées par règlement grand-ducal du 12 décembre 2014. Les exploitants agricoles concernés subissent des coûts supplémentaires resp. une perte de revenus par la désignation de ces premières zones de protection à partir de l'année culturale 2014/2015. Selon la Chambre d'Agriculture, il est primordial d'inclure au niveau du projet sous avis le principe de la rétroactivité afin que les aides puissent être versées aux agriculteurs lésés à partir de l'année culturale 2014/2015.

Aussi, il est important aux yeux de la Chambre d'Agriculture de dédommager les agriculteurs de façon conséquente afin qu'ils puissent supporter les coûts supplémentaires induits par les restrictions imposées. Or, le projet de règlement grand-ducal sous avis fait ressortir que les modalités de paiement de l'aide ne tiennent pas suffisamment compte des différentes situations qui peuvent se présenter sur le terrain³. En zones II et III, un seul montant d'aide est proposé par type de surface (120 €/ha pour les terres arables, 80 €/ha pour les prairies permanentes et temporaires). L'aide en zone II-VI s'élève à 275 €/ha pour les 5 premières années. Par après, elle sera réduite à 200 €/ha. Les montants d'aide ont été calculés uniquement sur base (d'une partie) des restrictions et interdictions du règlement horizontal. L'allocation de l'aide est toutefois subordonnée au respect des conditions tant du règlement horizontal que du règlement spécifique. Signalons encore que le projet de règlement grand-ducal précité ne prévoit pas de montant spécifique pour les surfaces horticoles (pépinières, verger, maraîchage)!

Dans de nombreux cas, le régime d'aide prévu par le texte sous avis ne couvre donc pas la perte de revenu resp. les coûts additionnels découlant de l'ensemble des restrictions et interdictions relatives aux zones de protection des eau. Ceci est d'autant plus regrettable que l'approche des auteurs des règlements grand-ducaux désignant les zones de protection a évolué de manière significative depuis la désignation des premières zones de protection en 2014. En effet, les restrictions et interdictions des derniers projets de règlements grand-ducaux sont nettement plus sévères que celles applicables dans les premières zones de protection des eaux.

³ Art. 6. du projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aide sur les parcelles agricoles situées dans les zones de protection des eaux

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 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.* ».

Dès lors, il est à craindre que la majorité des exploitations agricoles situées à l'intérieur d'une telle zone devront 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 continue à insister 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.

Le projet sous avis constitue ainsi aux yeux de la Chambre d'Agriculture un premier point de départ qu'il faudra cependant considérablement élargir afin de pouvoir tenir compte de tous les surcoûts occasionnés par la création de zones de protection des eaux.

II. Commentaire des articles

Ad article 3

Une des conditions d'allocation de l'aide prévoit que « *les surfaces éligibles doivent se situer dans des zones de protection définies par règlement grand-ducal et publiées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg jusqu'au 1^{er} octobre de l'année précédant le début de l'année culturelle respective* » (article 3, paragraphe 2). Signalons d'abord qu'il faudrait supprimer le bout de phrase « *de l'année* » afin de ne pas priver cette phrase de tout sens.

Par ailleurs, la Chambre d'Agriculture tient à signaler que **la date du 1^{er} octobre fixée au paragraphe 2 de l'article 3 risque de priver certains agriculteurs de**

leur aide la première année culturelle suivant la création d'une zone de protection des eaux, même s'ils ont respecté la totalité des conditions d'allocations définies à l'article 5 !

Signalons dans ce contexte que le montant de l'aide n'a été calculé qu'en prenant en compte qu'une partie de ces conditions d'allocations. En effet, le commentaire des articles au niveau de l'article 6 se lit comme suit : « *A noter que la perte de revenu s'explique par l'ensemble des facteurs suivants : baisse de rendement, coûts de fumure réduits, réduction des coûts des machines (épandeur d'engrais). L'obligation d'installer une culture dérobée ainsi que la pratique du travail du sol réduit ne sont pas pris en compte à ce niveau du calcul, ...* ». Il s'en suit que seules les conditions d'allocation en relation avec la fertilisation (azotée) ont été prises en compte lors du calcul de l'aide. Les interventions culturelles qui sont concernées dans ce contexte et qui peuvent avoir un impact sur le niveau des rendements, les coûts de fumure et les coûts des machines (cf. calcul du montant de l'aide), ont toutes lieu à partir de la fin de l'hiver resp. le début du printemps. Priver un agriculteur de son aide pour la seule raison que le législateur ait publié un règlement grand-ducal à une date ultérieure au 1^{er} octobre nous semble dès lors hautement injuste !

Ad article 5

L'article 5 reprend en majeure partie les obligations découlant du règlement grand-ducal modifié du 9 juillet 2013 relatif aux mesures administratives dans l'ensemble des zones de protection pour les masses d'eau souterraine servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine. Une modification de ce règlement grand-ducal peut donc nécessiter une modification du règlement en projet sous avis.

Ad article 6

Cet article prévoit le montant de l'aide. La Chambre d'Agriculture renvoie aux considérations générales exposées dans la première partie du présent avis. Si les montants proposés ne sont déjà pas à la hauteur des contraintes, la situation s'empire davantage si l'agriculteur participe à des mesures agro-environnementales. Dans ce cas, le montant de l'aide proposé par les auteurs du projet sous avis sera déduit du montant de l'aide de la mesure agro-environnementale. Cette façon de procéder n'encouragera certes pas la participation à de tels programmes.

Par ailleurs, la Chambre d'Agriculture tient à signaler son profond désaccord quant au principe exposé au paragraphe 3 de l'article 6, qui prévoit de réduire en zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée (zone II-V1) le montant de l'aide de 275 €/ha à 200 €/ha à partir de la sixième année culturelle.

Ad article 7

Le paragraphe 2 dispose que « *l'agriculteur qui souhaite bénéficier de l'aide en fait la demande pour l'année culturelle en cours dans le cadre de la demande de paiements à la surface qu'il présente au Service d'économie rurale* ». La Chambre d'Agriculture s'interroge sur la procédure à suivre dans le cas d'une demande rétroactive (cf. article 11).

Ad article 11

La Chambre d'Agriculture renvoie aux considérations générales exposées dans la première partie du présent avis. Elle rappelle que les aides prévues par le présent projet devront pouvoir être versées à tous les agriculteurs lésés à partir de l'année culturale 2014/2015. Or l'article 11 dispose que le règlement en projet produit ses effets à partir de l'année culturale 2015/2016, alors que 3 zones de protection des eaux ont été créées par voie de règlement grand-ducal en 2014 (captages *Doudboesch, François, Kripsweiren*). Pourquoi exclure les exploitants concernés par les 3 désignations en décembre 2014 ? Les auteurs du projet sous avis ne donnent aucun motif à cette exclusion du régime d'aide.

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

* * *

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Pol Gantenbein
Secrétaire général

Marco Gaasch
Président