



Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle
des Agriculteurs, Viticulteurs
et Horticulteurs Luxembourgeois

N/Réf.: PG/PG/07-21

Strassen, le 31 juillet 2019

À Madame la Ministre
de l'Environnement

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal portant création de zones de protection autour du captage d'eau souterraine Brouch situé sur les territoires des communes de Bech et Biver

Madame la Ministre,

Par lettre du 16 octobre 2018, la Chambre d'Agriculture a été saisie pour avis sur le projet de règlement grand-ducal sous rubrique (et 7 autres projets de règlements grand-ducaux ayant la même finalité). La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en séance plénière et a décidé de formuler l'avis suivant.

A. Remarques préliminaires

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 (appelé par la suite règlement horizontal) 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.

Par rapport au règlement horizontal, le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose a) de fixer la délimitation des zones de protection autour du captage d'eau souterraine *Brouch* [SCC-112-51] exploité par l'Administration communale de Biver 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 en toute transparence. 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. Par ailleurs, le Ministère de l'Environnement a organisé une série de réunions d'information dans la majorité des régions concernées par la délimitation de zones de protection des eaux.

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* ». La loi prévoit par ailleurs « *la prise en charge jusqu'à 75 pour cent des coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de mesures visant à protéger les ressources d'eau destinées à la consommation humaine* ». 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.

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. Une ligne directrice (« *Förderfibel* »), publiée le 16 avril 2018 par l'Administration de l'eau, renseigne sur les mesures (agricoles et non-agricoles) éligibles à un financement par le Fonds pour la gestion de l'eau (FGE). Le document comporte deux grands groupes de mesures : les mesures volontaires et les mesures d'accompagnement (p.ex. monitoring). Afin de tenir compte des spécificités des différentes zones de protection des eaux et des exploitations agricoles concernées, la Chambre d'Agriculture estime que cette publication ne devrait pas avoir de caractère limitatif. Par ailleurs, la Chambre d'Agriculture demande que le programme de mesures soit élaboré en étroite concertation avec tous les acteurs concernés et notamment les exploitants agricoles et leurs conseillers.

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 (pratiques culturales alternatives, réduction des intrants, ...), 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 (agriculteurs, exploitants de captages, administrations, bureaux d'études) ... 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. Il faut toutefois être conscient que la mise en œuvre d'un programme de vulgarisation constitue un travail de longue haleine et que les premiers résultats ne sont rarement atteints qu'au bout d'une période de plusieurs années (le temps de transfert de l'eau captée pouvant aisément atteindre plus que 10 ans). En effet, l'expérience montre clairement qu'en matière de protection des eaux souterraines, des résultats à court terme (mis à part certains problèmes ponctuels) ne sont pas à attendre.

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 21 projets, représentant quelques 6.500 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.

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 auprès des administrations compétentes et c) un climat de partenariat comme base indispensable d'une concertation étroite entre pairs.

La Chambre d'Agriculture salue que la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau prévoit désormais « *une prise en charge à hauteur de 75 pour cent des dépenses liées au conseil agricole en faveur des agriculteurs situés dans les zones de protection autour des captages d'eau souterraine* ».

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 était prévu de renforcer l'éventail des MAE par une nouvelle mesure (appelée « M12 »), c.à.d. une aide forfaitaire annuelle, indemnisant les restrictions et interdictions émanant tant du règlement horizontal que des règlements spécifiques. Alors que nombre de zones de protection des eaux ont été créées par voie de règlement grand-ducal depuis 2014, le règlement grand-ducal relatif à cette aide n'a été publié qu'en date du 12 juin 2018.

La Chambre d'Agriculture se doit de signaler que les modalités de paiement de l'aide « M12 » ne tiennent pas suffisamment compte des différentes situations qui peuvent se présenter sur le terrain.

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 règlement grand-ducal précité ne prévoit pas de montant spécifique pour les surfaces horticoles (pépinières, vergers, maraîchage)!

Dans de nombreux cas, le régime d'aide susvisée ne couvre pas la perte de revenu resp. les coûts additionnels découlant de l'ensemble des restrictions et interdictions relatives aux zones de protection des eaux. Ceci est d'autant plus regrettable que l'approche des auteurs du projet sous avis en matière de réglementation en zone de protection des eaux a évolué de manière significative depuis la désignation des premières zones de protection en 2014. En effet, les restrictions et interdictions des projets de règlements grand-ducaux actuels sont nettement plus sévères que celles applicables dans les premières 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 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 « *pour toutes les installations, ouvrages, dépôts, travaux et activités visés par l'annexe I du règlement grand-ducal précité [règlement horizontal] qui sont en exploitation au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal, une demande d'autorisation est à introduire conformément à la loi modifiée du 19 décembre 2008, l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q).* ».

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 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 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^{er}, 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 agraire, 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 les possibilités d'un financement réciproque (via le fonds pour la gestion de l'eau) de certaines mesures touchant le secteur agricole. 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 réelle 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.

4) Dérogations aux restrictions et interdictions touchant le secteur agricole

La majorité des projets de règlement grand-ducaux portant création de zones de protection des eaux prévoient la possibilité d'accorder une dérogation aux restrictions et interdictions touchant le secteur agricole, tant en zone rapprochée qu'en zone éloignée (des formulaires spécifiques pour demander une telle dérogation sont disponibles sur le site internet de l'Administration de la gestion de l'eau). Les dérogations que le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions pourra autoriser, se limitent toutefois aux restrictions et interdictions définies au niveau de ces mêmes règlements grand-ducaux. La Chambre d'Agriculture, toute en saluant la volonté des auteurs des projets précités de prévoir une certaine flexibilité au niveau de la réglementation, se demande s'il n'est pas indiqué d'inscrire le même principe au niveau du règlement horizontal, étant donné que ce règlement définit les restrictions et interdictions de base applicables dans l'ensemble des zones de protection des eaux. Ceci permettrait d'éviter des situations ingérables sur le terrain, notamment dans le cas de figure de parcelles agricoles situées dans des zones différentes.

Sur les 8 projets de règlement grand-ducaux nous soumis pour avis, 5 projets prévoient en zone de protection rapprochée (zone II) l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, 5 projets prévoient l'interdiction de toute fertilisation organique, 5 projets prévoient l'interdiction de

pâturage et 6 projets prévoient l'interdiction de la conversion de prairies permanentes en terres arables. De telles interdictions généralisées auront sans aucun doute des conséquences néfastes pour les agriculteurs concernés - et elles risquent de compromettre en fin de compte l'aptitude de ces surfaces à l'exploitation agricole (même l'agriculture biologique n'étant plus possible sans fertilisation organique).

Or, il existe des pratiques agricoles qui pourraient aisément se substituer aux interdictions précitées tout en contribuant à assurer une bonne qualité de l'eau captée. Compte tenu de l'envergure des surfaces agricoles situées en zone II, la Chambre d'Agriculture estime qu'il devrait être possible d'accorder des dérogations non seulement sur des parcelles isolées, mais éventuellement sur l'ensemble des surfaces agricoles situées en zone II, pour autant que des pratiques agricoles spécifiques soient mises en œuvre sur ces surfaces.

En zone éloignée (zone III), les restrictions sont en général moins sévères qu'en zone II. Elles concernent notamment la hauteur maximale de la fertilisation organique resp. de la fertilisation azotée disponible. De nombreux projets prévoient par ailleurs l'interdiction du retournement de prairies permanentes. Compte tenu de l'effet cumulatif de l'ensemble des restrictions et interdictions, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il peut être fortement utile d'accorder des dérogations pour des surfaces situées en zone III.

D'une manière générale, la Chambre d'Agriculture salue donc la volonté des auteurs des projets précités de prévoir une certaine flexibilité au niveau de la réglementation. Or, lesdits projets ne renseignent que très sommairement sur les modalités y relatives. Ce n'est qu'au niveau du commentaire des articles que les auteurs des projets nous soumis pour avis fournissent quelques indications quant aux critères qui seraient à remplir : *« Ce paragraphe tient compte de l'existence, notamment dans le secteur agricole de pratiques durables qui permettent de garantir, au-delà des restrictions prévues dans les paragraphes précédents, une bonne qualité de l'eau destinée à la consommation humaine. Ces pratiques sont liées à des connaissances précises sur les fertilisants azotés et produits phytopharmaceutiques utilisés par parcelle agricole, demandant un suivi précis par un conseiller agricole et nécessitant une évaluation et une surveillance rapprochée. Ces conditions ne sont dans la plupart des cas pas encore remplies lors de la rédaction du présent règlement. Afin de permettre une plus grande flexibilité dans le cadre des pratiques agricoles tout en garantissant que le degré de protection de la qualité et du débit exploitable de la ressource hydrique ne soit pas amoindri, des dérogations peuvent être autorisées conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau dans des cas particuliers et objectivement justifiés. »*. La Chambre d'Agriculture plaide en tout cas pour une approche pragmatique et une flexibilité maximale.

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). En tout, les zones de protection des eaux visées par le projet sous avis ont une surface de 78,8 hectares, dont 40,7 hectares de prairies et 32,9 hectares de terres arables.

Une remarque s'impose en relation avec le choix des limites extérieures des différentes zones. La Chambre d'Agriculture s'étonne que les auteurs du projet sous avis n'aient pas pris le soin de vérifier si ces limites coïncident avec des limites de parcelles agricoles. A titre d'exemple, le projet sous avis classe les parcelles cadastrales qui constituent une parcelle agricole d'une exploitation dans des zones différentes. Une partie se retrouve ainsi en zone rapprochée (zone II) et le reste en zone éloignée (zone III). Dans d'autres cas les limites extérieures des zones de protection ne coïncident pas avec les limites de parcelles agricoles. De nombreuses parcelles agricoles se retrouvent ainsi subdivisées par les limites proposées par les auteurs du projet. Une partie des parcelles concernées est située en zone II resp. III, l'autre partie en dehors de la zone de protection.

Vu les restrictions et interdictions émanant du règlement horizontal, nous sommes d'avis qu'il faudrait assurer dans la mesure du possible que les limites des zones de protection ne subdivisent pas des parcelles agricoles. La Chambre d'Agriculture donne à considérer que l'exploitant d'une telle parcelle sera en quelque sorte forcé de respecter les dispositions les plus restrictives sur l'ensemble de sa parcelle, alors que l'aide « M12 » (cf. partie B.3 du présent avis) ne sera accordée que sur la partie située en zone de protection ! En ce qui concerne le projet sous avis, nous sommes d'avis qu'il faudrait trouver une solution plus pragmatique pour délimiter les zones de protection. En tout cas, la Chambre d'Agriculture demande aux auteurs du projet sous avis de tenir dûment compte des objections éventuellement formulées par des exploitants agricoles.

Etant donné que la source *Brouch* sera remplacé sous peu par un nouveau forage (cf. commentaire des articles, ad art. 1^{er}), la Chambre d'Agriculture s'interroge au sujet de la pertinence de la délimitation des différentes zones de protection ainsi que des interdictions et restrictions proposées par les auteurs du projet. Un forage ne nécessite en général pas de zone rapprochée (zone II). Par ailleurs, des mesures de protection moins contraignantes peuvent être fixées dans le cas d'un forage en raison des couches géologiques imperméables protégeant l'eau captée. De l'avis de la Chambre d'Agriculture, le projet sous avis est mal adapté à la situation qui se présentera sous peu.

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.

1) Zone de protection immédiate (zone I)

Sans observation.

2) Signalisation

Sans observation.

3) Réseau routier

Sans observation.

4) Transport

L'interdiction du transport de produits de nature à polluer les eaux soulève une série de questions surtout d'ordre technique. Existe-il une liste (exhaustive ?) de tels produits ? Quels instruments les auteurs du projet sous avis entendent-ils utiliser pour informer les acteurs concernés (professionnels et privés) ? Même si « *les produits utilisés sur les terres agricoles, dans les zones forestières, dans les établissements et les habitations, qui sont situés à l'intérieur des zones de protection rapprochée et éloignée, ne sont pas visés par cette interdiction* », nous invitons les auteurs des projets sous avis à analyser minutieusement les conséquences potentielles résultant d'une telle interdiction de transport. Vu la densité future de zones de protection des eaux, ces interdictions risquent en effet de produire des effets bien au-delà de la zone de protection visée.

5) Accès aux chemins forestiers et agricoles

Sans observation.

6) Interdiction de pâturages en zone rapprochée (zone II)

Le paragraphe 6 prévoit l'interdiction de pâturages en zone de protection rapprochée. D'après le commentaire des articles, « *cette mesure se justifie par l'observation de problèmes bactériologiques récurrents dans l'eau de la source et par les concentrations élevées en nitrates, supérieures à 75% de la limite de potabilité* ».

D'après le commentaire des articles (ad article 1^{er}), le captage visé par le projet sous avis sera abandonné sous peu (un nouvel forage est en phase de planification). La Chambre d'Agriculture se demande dès lors si l'interdiction susvisée est vraiment nécessaire. En tout cas, la Chambre d'Agriculture invite les auteurs du projet à traiter d'éventuelles demandes de dérogation avec le pragmatisme requis, d'autant plus que l'interdiction susvisée n'est pas prévue au niveau du dossier technique !

7) Interdiction de toute fertilisation organique en zone rapprochée (zone II)

Le paragraphe 7 dispose que « *toute fertilisation décrite à l'annexe I, points 6.24 et 6.26 à 6.28, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 [règlement horizontal] est interdite dans les zones de protection rapprochée* ». Comme ces points couvrent tous les types de fertilisants organiques, la Chambre d'Agriculture se demande s'il n'aurait pas été plus facile (et plus clair) d'interdire, au niveau du paragraphe 7 de l'article 3 du projet sous avis, « *toute fertilisation organique dans les zones de protection rapprochée* ».

Signalons d'abord que le dossier technique propose de limiter la fertilisation organique en zone II à 130 kg N_{org}/ha. Notre chambre professionnelle est d'avis qu'en y interdisant toute fertilisation organique, les auteurs du projet sous avis vont largement au-delà de ce qu'on peut justifier d'un point

de vue scientifique. Rappelons que même une agriculture biologique ne serait plus possible sous de telles conditions ! Considérant en plus qu'une interdiction absolue de la fertilisation organique aurait des conséquences néfastes sur la fertilité des sols (éléments fertilisants, matière organique), la Chambre d'Agriculture demande aux auteurs du projet sous avis de s'aligner aux recommandations des auteurs du dossier technique. La Chambre d'Agriculture est d'avis que le risque de pollutions bactériologiques peut être réduit de manière substantielle sans devoir passer par une interdiction généralisée en zone II. Pour ce qui est de la pression par les nitrates, la Chambre d'Agriculture défend une position analogue.

8) Fertilisation organique en zone éloignée (zone III)

Le paragraphe 8 limite la quantité maximale d'azote organique sur les terres arables en zone III à 130 kg N_{org}/ha (réduction de 40 kg N_{org}/ha par rapport au règlement horizontal).

Il y a lieu de noter 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. indice 22 de l'annexe I du règlement horizontal).

9) Fertilisation azotée disponible (zones II et III)

La fertilisation azotée est limitée à 150 kg d'azote disponible par an et par hectare pour les cultures suivantes : betteraves fourragères, maïs, pommes de terre, blé, colza, orges d'hiver et céréales d'hiver. Pour les prairies et pâturages temporaires et permanents, la quantité de fertilisants azotés disponibles épandues par an et par hectare est limitée à 170 kg. D'après le commentaire des articles, « *cette mesure se justifie par les concentrations élevées en nitrates, souvent supérieures à 75% de la limite de potabilité pour la source Brouch* ».

Dans un souci de clarté, nous recommandons de préciser au niveau du paragraphe 9 que les limites proposées s'appliquent « *dans les zones de protection rapprochée et éloignée* ». Par ailleurs, nous demandons que les mêmes dénominations de cultures soient utilisées dans les différents règlements grand-ducaux portant création de zones de protection des eaux : « *betteraves fourragères, maïs, pommes de terre, colza d'hiver et céréales d'hiver* ». En effet, le blé et l'orge d'hiver font partie intégrante de la catégorie de cultures appelée « *céréales d'hiver* ».

La Chambre d'Agriculture note que les auteurs du projet sous avis ont décidé de tenir (partiellement) compte des remarques relatives à la fertilisation azotée des prairies et pâturages formulées par la Chambre d'Agriculture dans ses avis antérieurs. Notre chambre professionnelle s'y opposait contre toute mesure qui engendrerait des pertes de productivité sensibles au niveau de la production fourragère, sans pourtant apporter une plus-value tangible en termes de protection des eaux. En effet, les résidus d'azote en fin de saison sur prairies et pâturages sont tellement minimes qu'une réduction de la fertilisation d'azote disponible au-delà de ce qui est prévu par la réglementation nationale ne se justifie guère !

Apparemment pour compenser cette « ouverture » concernant la fertilisation azotée des prairies et pâturages, les auteurs du projet proposent d'introduire une série de restrictions en matière de retournement des prairies temporaires :

- le retournement doit être réalisé au printemps
- les cultures sarclées (p.ex. maïs) sont interdites pendant au moins deux ans après le retournement

- toute application de produits phytopharmaceutiques est interdite entre la dernière récolte et le retournement

Avant de commenter plus en détail ces restrictions, la Chambre d'Agriculture aimerait souligner les multiples avantages des prairies temporaires, qui restent généralement en place pendant une période de 3 à 5 ans, par rapport à un assolement constitué de cultures annuelles :

- en général aucun traitement phytopharmaceutique du semis au retournement de la prairie temporaire, donc réduction significative du risque de pollution
- absence de travail du sol, donc minéralisation réduite
- couverture du sol constante, donc risque de lessivage négligeable (notamment en automne/hiver) et absence d'érosion
- stockage de carbone resp. augmentation du taux de matière organique, donc entre autres réduction du risque d'érosion (au-delà du retournement)

Vu sur l'ensemble de leur durée de vie, les prairies temporaires présentent donc un énorme intérêt en zone de protection des eaux. Les avantages cumulés dépassent de loin les risques potentiels émanant du retournement au terme de la durée de vie d'une prairie temporaire. S'y ajoute l'intérêt que représentent les prairies temporaires pour renforcer la production indigène de protéines (p.ex. dans le contexte de démarches « sans OGM »). De l'avis de notre chambre professionnelle, il importe donc de promouvoir ce type d'utilisation des terres arables (dans la mesure où les types de sol présents en zone de protection s'y prêtent). En fait, les auteurs du projet sous avis feraient bien d'encourager les agriculteurs à maintenir leurs prairies temporaires le plus longtemps possible !

Les dispositions du paragraphe 9 de l'article 3 vont clairement à l'encontre de cet objectif ! Obliger les agriculteurs à réaliser le retournement d'une prairie temporaire au printemps alors que les cultures sarclées sont interdites les deux premières années après ce retournement, réduit considérablement le choix des cultures. Les cultures de printemps autres que les cultures sarclées ne sont pas intéressantes du point de vue économique. A défaut de vraies alternatives, les agriculteurs n'auront donc aucun intérêt spécifique à implanter une prairie temporaire en zone de protection des eaux. Ils opteront alors plutôt pour un assolement « traditionnel » avec une alternance entre céréales d'hiver et maïs (et éventuellement colza d'hiver).

Les restrictions proposées par les auteurs du projet méritent aussi d'être analysées à la lumière des dispositions du règlement horizontal. Celui-ci autorise en effet le « *retournement de prairies temporaires étant en place pendant 4 années consécutives au moins* » tant en zone II qu'en zone III (cf. point 6.37 de l'annexe I), sous réserve toutefois du respect des conditions détaillées au niveau de l'indice 29 de l'annexe I dudit règlement grand-ducal: « *Après le labour d'une prairie temporaire qui était en place pendant 4 années consécutives au moins, la fertilisation organique est interdite pendant la première période végétale consécutive à ce labour.* ». Le cas de figure de prairies temporaires étant en place pendant moins de 4 ans n'est pas traité au niveau du règlement horizontal – et pour cause ! Le risque de lessivage potentiel émanant du retournement d'une prairie temporaire est en effet fonction de sa durée de vie.

Partant la Chambre d'Agriculture demande aux auteurs du projet sous avis de s'aligner sur le principe arrêté au niveau du règlement horizontal de différencier en fonction de la durée de vie d'une prairie temporaire, et de revoir par conséquent les restrictions proposées au niveau du paragraphe 9 de l'article 3. La Chambre d'Agriculture ne s'oppose pas contre des dispositions visant à contenir certains risques résiduels émanant du retournement d'une prairie temporaire. Elle demande toutefois que ces dispositions, de par leur effet cumulé, ne constituent in fine pas une entrave à l'implantation

de prairies temporaires. L'intérêt des prairies temporaires en zone de protection des eaux nous semble en effet bien trop important pour prendre des risques inutiles en formulant des restrictions jugées démesurées par rapport au risque de pollution réel.

Pour ce qui concerne les restrictions proposées en matière de retournement de prairies temporaires, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il importe surtout de pouvoir réaliser le retournement en automne. Pour contenir le risque de lessivage, nous sommes d'avis qu'il suffirait amplement d'interdire la fertilisation organique après la dernière coupe avant le retournement. Par ailleurs, l'interdiction de cultures sarclées pendant deux ans après le retournement d'une prairie temporaire (!) nous semble démesurée. Un assolement « culture d'hiver - culture dérobée - maïs » est tout à fait compatible avec les objectifs en matière de protection des eaux. Même une culture de maïs immédiatement après un tel retournement ne va pas à l'encontre de la protection des eaux si l'agriculteur respecte certains principes en matière de fumure organique. Dès lors, la Chambre d'Agriculture demande aux auteurs du projet de revenir sur l'interdiction stricte relative à la culture de maïs. Pour ce qui concerne l'interdiction de toute application de produits phytopharmaceutiques entre la dernière récolte et le retournement, la Chambre d'Agriculture comprend que cette disposition est inspirée de la volonté politique d'interdire un traitement au glyphosate pour détruire le couvert végétal. L'exposé des motifs accompagnant le projet sous avis n'indiquant aucune pollution résultant de traitements à base de glyphosate (herbicide pourtant utilisé depuis des décennies), il devient clair que la mesure proposée n'est aucunement « *nécessaire pour la réalisation des objectifs environnementaux* » (article 26, paragraphe 3, point b de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau). Elle correspond à un choix purement politique. Reste à découvrir les pour et les contre des alternatives au glyphosate ...

10) Conversion de prairies permanentes en terres arables (zones I, II-V1, II et III)

Le paragraphe 10 de l'article 3 du projet sous avis interdit « *toute conversion de prairies permanentes [quid des pâturages ?] en terres arables* » (zones I, II-V1, II et III). Cette pratique n'est pas expressément reprise au niveau du règlement horizontal (seul le retournement en vue d'un renouvellement et le renouvellement sans labour y sont traités).

11) Retournement de prairies permanentes (zone III)

Le paragraphe 11 de l'article 3 du projet sous avis dispose que « *tout retournement de prairies permanentes [quid des pâturages ?] est interdit en zone de protection éloignée* » (zone III). Il y a lieu de rappeler que le retournement en vue du renouvellement de prairies et pâturages permanents est déjà interdit dans les zones I, II et II-V1 en vertu des dispositions du règlement horizontal (point 6.31.1 de l'annexe I). Pour ce qui concerne la zone III, le règlement horizontal soumet ce type de retournement à autorisation tout en précisant (indice 25 de l'annexe I dudit règlement) que « *localement, en fonction de la vulnérabilité à la pollution et à la qualité de l'eau du captage ou groupe de captages d'eau souterraine destinée à la consommation humaine visé par le règlement grand-ducal, le retournement en vue du renouvellement d'une prairie ou d'un pâturage permanent peut en des cas exceptionnels, notamment lorsque des dégâts importants sont causés par du gibier, être autorisé* ».

Le projet sous avis supprime la possibilité d'autoriser un retournement de prairies permanentes en zone III conformément aux dispositions du règlement horizontal - mais prévoit néanmoins, via le paragraphe 12 de l'article 3, la possibilité d'accorder une dérogation à l'interdiction susvisée. Il y a lieu de s'interroger au sujet de cette manière de procéder. En tout état de cause, la Chambre

d'Agriculture est d'avis que les dispositions du règlement horizontal suffisent amplement pour contenir les risques de pollution potentiels émanant d'un retournement de prairies permanentes.

Signalons encore que le renouvellement sans labour reste apparemment possible, tant en zone II qu'en zone III, en vertu des dispositions du règlement horizontal (point 6.31.2 de l'annexe I). En zone II-V1, il est soumis à autorisation.

12) Dérogations

Le paragraphe 12 prévoit la possibilité d'accorder une dérogation aux restrictions et interdictions définies au niveau des paragraphes 6 à 11 de l'article 3. La Chambre d'Agriculture salue la volonté des auteurs des projets précités de prévoir une certaine flexibilité au niveau de la réglementation (voir nos remarques au niveau de la partie B.4 du présent avis). Elle s'interroge toutefois au sujet de l'application pratique de ladite disposition ainsi que sur la volonté des auteurs du projet à accorder de telles dérogations, notamment s'il s'agit de dérogations à des interdictions.

Dans ce contexte, le commentaire des articles relatif au paragraphe 12 de l'article 3 (interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques en zone rapprochée) précise quelles informations doivent être transmises par les exploitants agricoles dans le cadre d'une dérogation : « *toute utilisation de produits phytopharmaceutiques sera à documenter et les documents y relatifs sont à conserver [durée ?] et une copie est à transmettre à l'Administration de la gestion de l'eau et au fournisseur d'eau potable avec le détail des substances utilisées, les quantités pulvérisées, les dates et les conditions météorologiques correspondantes, etc.* ». La Chambre d'Agriculture est d'avis que les noms des produits phytopharmaceutiques utilisés, les quantités appliquées et les dates des traitements devraient amplement suffire (les conditions météorologiques lors du traitement n'ont aucune influence sur l'évolution de la qualité de l'eau captée). Par ailleurs, il y a lieu de se demander s'il est vraiment nécessaire qu'une copie de ces informations soit transmise individuellement par chaque agriculteur à l'AGE. Dans un souci de simplification administrative, nous proposons que ces informations soient compilées par les exploitants des captages resp. les coopérations régionales. Par après, ces derniers pourraient transmettre les informations sous forme agrégée à l'AGE, si cela s'avérait nécessaire resp. utile. En tout état de cause, la Chambre d'Agriculture demande aux auteurs du projet de réduire la charge administrative autant que possible, et ceci pour tous les acteurs concernés (exploitants de captages, agriculteurs, conseillers, administrations, ...).

13) Stockage d'ensilage en plein champ

Le règlement horizontal interdit le stockage d'ensilage en plein champs à l'intérieur des zones de protection des eaux (annexe I, point 6.10), mais prévoit la possibilité de déroger (uniquement en zone III !) « *en cas de rendements exceptionnels dus aux conditions météorologiques ou en cas de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure – notamment en cas de graves inondations ou à des accidents qui n'ont raisonnablement pas pu être prévus – ...* » (indice 13 de l'annexe I). Le paragraphe 13 de l'article 3 du projet sous avis autorise ce stockage en zone III. La Chambre d'Agriculture note que la formulation utilisée au niveau du projet sous avis diffère légèrement de celle utilisée au niveau du règlement horizontal. Dès lors, nous proposons de reprendre fidèlement la formulation du règlement horizontal.

Le projet sous avis n'autorise le stockage d'ensilage en plein champs en zone III que « *sur les terrains où la formation aquifère des Grès à roseaux n'est pas affleurante et sur les terrains où aucun ruissellement de surface en direction des captages visés par le présent règlement n'a lieu* ». Considérant que les agriculteurs doivent impérativement avoir connaissance des terrains remplissant

ces conditions avant que des circonstances exceptionnelles se produisent, la Chambre d'Agriculture demande à ce qu'une carte soit préparée à cet effet (dans le cadre du programme de mesures resp. du programme de vulgarisation agricole) afin d'orienter les agriculteurs.

14) 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 élaborés 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 14.

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 modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, cette obligation incombe à l'exploitant des captages (Administration communale de Biver). Selon l'article 4 du projet sous avis, le programme de mesure « *comprend le détail des mesures à mettre en place selon l'article 3, ainsi que selon le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 [règlement horizontal]* ». D'après le commentaire des articles, ce détail inclut « *une proposition détaillée des mesures visées par le présent règlement grand-ducal, ainsi que par le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013, y compris une estimation des coûts, ainsi qu'une priorisation des mesures* ». Nous sommes d'avis que ces précisions devraient en principe être reprises au niveau de l'article 4 du projet sous avis.

Article 5

L'article 5 dispose que « *pour tous les ouvrages, dépôts, travaux, installations, établissements et activités visés par l'annexe I du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 [règlement horizontal], qui sont en exploitation au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, une demande d'autorisation est à introduire conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008* ».

La Chambre d'Agriculture note que les auteurs du projet sous avis ont reformulé la disposition de l'article 5 par rapport aux règlements grand-ducaux portant désignation de zones de protection des eaux publiés au Mémorial, qui s'y lit comme suit : « *Les établissements soumis à autorisation conformément à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 23 et visés par l'annexe I du règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 ..., doivent introduire une demande d'autorisation ...* ». Le commentaire des articles du projet sous avis reste d'ailleurs muet sur les raisons de la modification proposée.

La nouvelle formulation de l'article 5 conférerait aux auteurs du projet sous avis le droit d'exiger une demande d'autorisation (mais aussi l'obligation de traiter toutes ces demandes dans un délai raisonnable !) pour chaque installation, ouvrage, dépôt, travail et activité visé à l'annexe I du règlement horizontal, indépendamment du fait si une telle autorisation est due en vertu de ce dernier. En effet, le règlement horizontal ne prévoit une telle obligation que pour une partie des installations, ouvrages, dépôts, travaux et activités figurant à son annexe I (p.ex. l'exploitation d'installations existantes). Se pose alors la question de savoir pourquoi les auteurs du projet sous avis estiment nécessaire d'élargir leur pouvoir de telle manière.

De l'avis de la Chambre d'Agriculture, le règlement horizontal est suffisamment précis en ce qui concerne les situations impliquant l'obligation de demander une autorisation. Si les auteurs du projet sous avis estiment toutefois opportun de préciser le cas de figure spécifique d'établissements en exploitation au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, nous conseillons de maintenir la formulation utilisée dans les règlements grand-ducaux publiés.

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* ». Le projet sous avis fixe la fréquence des prélèvements à au moins quatre fois par an et confie au programme de mesures le soin de définir les paramètres à analyser.

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 sommes 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 principaux problèmes détectés par notre chambre professionnelle dans le contexte de la désignation de zones de protection des eaux sont les suivants :

- multiplication de restrictions et interdictions difficiles, voire impossibles à gérer en pratique
- régime d'aide jugé insuffisant pour indemniser les pertes de revenu resp. les coûts additionnels découlant des 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
- absence générale d'éléments incitatifs et motivants.

Les remarques et suggestions formulées dans notre avis sur le règlement horizontal (N/Réf.: PG/PG/09-15 du 15 octobre 2012) 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.

Vincent Glaesener
Directeur