

N/Réf.: PG/PG/03-05

Strassen, le 11 mars 2015

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

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal portant application, au Grand-Duché de Luxembourg,
des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de
soutien de la politique agricole commune.

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 30 janvier 2015, 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 de règlement grand-ducal sous rubrique en
séance plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

Le projet sous analyse a pour objet de mettre en œuvre un certain nombre d'éléments de la
réforme de la politique agricole commune pour lesquels les règlements communautaires
confient aux autorités nationales la responsabilité de prendre les mesures nécessaires à leur
pleine application. Il s'agit en l'occurrence du règlement (UE) n°1307/2014, du règlement
délégué (UE) n°639/2014 et du règlement d'exécution (UE) n°641/2014. Le cadre fixé par ces
règlements communautaires est ainsi complété par le projet de règlement grand-ducal sous
avis. Les mesures d'exécution concernent notamment :

- certaines dispositions générales relatives au modèle de mise en œuvre du régime de
paiement de base
- l'attribution et la valeur des droits de paiement
- l'utilisation des droits au paiement et les transferts des droits au paiement
- l'établissement et l'utilisation de la réserve nationale
- le paiement pour les agriculteurs recourant à des pratiques agricoles bénéfiques pour le
climat et l'environnement (diversification des cultures, prairies permanentes, surfaces
d'intérêt écologique)

- le paiement en faveur des jeunes agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole
- le soutien couplé aux légumineuses

Considérant que les textes communautaires précités constituent un cadre réglementaire contraignant qui n'accorde que très peu de flexibilité aux États membres dans la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune, nous allons nous limiter à commenter dans le cadre du présent avis uniquement les dispositions dudit projet de règlement grand-ducal. Ce n'est que subsidiairement que nous nous prononcerons sur le bien-fondé des décisions politiques prises au niveau européen.

Commentaire des articles

Ad article 2 (activité agricole)

Conformément à l'article 4 du règlement (UE) 1307/2014, l'article 2 du projet sous avis définit l'activité minimale à exercer sur certains types de surfaces agricoles ainsi que les critères pour assurer le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture.

Ainsi, en cas de pâturage, une densité de pâturage minimale de 0,50 UGB par hectare de superficie fourragère par an doit être respectée. En cas de prairie fauchée resp. de jachère pluriannuelle à couvert végétal, au moins un mulching/fauchage par an doit être réalisé. Finalement, les terres arables, y compris les jachères, à défaut d'être récoltées, doivent être entretenues par des opérations de travail du sol appropriées entre le 15 juin et le 1^{er} septembre de l'année concernée. Toutefois, ces conditions ne s'appliquent pas si elles sont incompatibles avec les exigences de mesures agroenvironnementales ou les exigences relatives à la sauvegarde de la diversité biologique auxquelles les surfaces agricoles sont éventuellement soumises.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre d'Agriculture invite les auteurs du projet à faire preuve d'une approche pragmatique lors du contrôle de ces dispositions et d'évaluer le respect de la densité de pâturage minimale sur base d'un calcul global pour une exploitation donnée.

Ad articles 4 à 5 (agriculteur actif)

L'article 4 dispose que l'agriculteur doit gérer une exploitation avec une dimension économique « *au moins susceptible d'assurer la viabilité économique de l'activité agricole aux termes de la législation en vigueur* ». Cette condition est considérée comme remplie dans le cas d'une marge brute standard de 9.600 €, ce qui correspond à une production standard de 25.000 €.

Si cette disposition n'appelle pas d'observation particulière de la part de notre chambre professionnelle, nous tenons toutefois à signaler que le cadre de la notion de l'agriculteur actif, tel que fixé par le règlement (UE) n°1307/2014 ne répond pas vraiment aux attentes du secteur agricole, dans la mesure où l'éventail de critères permettant aux États membres de limiter l'accès aux paiements directs est extrêmement modeste. Il est à craindre que ce manque d'instruments favorisera à moyen terme des types d'exploitation dont la vocation primaire ne sera plus la production agricole au sens strict du terme, et ceci au détriment des

exploitations agricoles « traditionnelles », notamment celles gérées par un jeune agriculteur.

Ad article 7 (réduction des paiements)

L'article 7 définit les modalités à appliquer dans le cas de la réduction des paiements (aussi appelée « *capping* ») prévue à l'article 11 du règlement (UE) n°1307/2014. Les auteurs du projet sous avis proposent d'appliquer le pourcentage minimal de 5% à la partie du montant supérieur à 150.000 €.

Conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement précité, les exploitations concernées sont toutefois autorisées, avant l'application de cette réduction, de « ... *soustraire les salaires liés à une activité agricole effectivement versés et déclarés par l'agriculteur au cours de l'année civile précédente, y compris les impôts et cotisations sociales relatives à l'emploi, du montant des paiements directs ...* ».

Dans la mesure où les auteurs du projet sous avis ont décidé de tenir ainsi compte du travail salarié, notre chambre professionnelle n'a pas d'observation particulière à formuler à ce sujet.

Ad articles 8 à 10 (première attribution des droits au paiement)

Le régime de paiement unique actuel sera remplacé par un nouveau régime de paiement de base. Dès lors, les exploitations agricoles se verront attribuer de nouveaux droits au paiement. L'attribution de ces droits au paiement s'opèrera, sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, sur base de la demande de paiements à la surface resp. du recensement viticole pour 2015.

L'article 9 définit les conditions d'attribution de ces droits, à savoir :

- être agriculteur actif au titre des articles 4 et 5 du projet sous avis
- présenter une demande d'attribution de droits au paiement
- avoir eu droit en 2013 à des paiements directs
- la demande d'attribution de droits au paiement doit contenir une surface admissible minimale de 30 ares

L'article 10 traite les modalités à appliquer lors de l'attribution des (nouveaux) droits dans le cas de trois scénarios spécifiques, à savoir :

- transfert du droit de recevoir les droits au paiement en cas de vente ou de bail de l'exploitation
- transfert des droits au paiement à attribuer en cas de vente de l'exploitation
- transfert des droits au paiement à attribuer en cas de bail de l'exploitation

A cet effet, les contrats respectifs doivent impérativement avoir été signés avant le 31 mai 2015, date limite d'introduction des demandes pour 2015. Vu la complexité des modalités prévues par les différents textes communautaires, la Chambre d'Agriculture invite les auteurs du projet sous avis à élaborer un contrat-type et à le mettre à disposition des exploitations concernées.

Ad article 11 (valeur des droits au paiement et convergence)

Parmi les différents modèles de convergence prévus par la réglementation communautaire, les auteurs du projet sous avis ont opté pour celui qui devrait, a priori, avoir le moins de répercussions financières négatives sur l'ensemble des exploitations. Force est toutefois de constater que la réforme de la politique agricole commune constitue en soi une réduction claire et nette du soutien du secteur agricole et que le modèle de convergence choisi, même si globalement il constitue celui qui occasionne le moins de pertes, causera d'importantes pertes de revenus pour un certain nombre d'exploitations individuelles.

D'une manière générale, la Chambre d'Agriculture condamne cette réduction du soutien décidée lors de la réforme de la PAC et estime qu'il appartient au Ministère de l'Agriculture d'évaluer méticuleusement les répercussions, notamment financières, de l'ensemble des changements imposés par la réforme de la politique agricole commune sur les exploitations agricoles, viticoles et horticoles, et de décider, le cas échéant, des mesures de compensation adaptées.

Ad article 12 (calcul de la valeur unitaire initiale des droits au paiement)

L'article 12 précise la méthode de calcul de la valeur unitaire initiale des droits au paiement. Parmi les options offertes par l'article 26 du règlement (UE) n°1307/2014, les auteurs du projet sous avis ont opté pour la méthode décrite au paragraphe 2 de l'article 26 précité (c.à.d. division des paiements reçus pour l'année 2014 par le nombre de droits au paiement attribués en 2015).

Par ailleurs, l'article 12 prévoit au paragraphe 2 la possibilité de prendre en compte, lors du calcul de la valeur initiale des droits au paiement, des cas de force majeure resp. des circonstances exceptionnelles (p.ex. diminution des surfaces suite à la résiliation écrite d'un bail au 31 octobre 2014). La Chambre d'Agriculture ne peut que saluer une telle approche pragmatique. Elle ne saura toutefois se prononcer au sujet du bien-fondé du pourcentage prévu au paragraphe 2, dernier alinéa, de l'article 12 (90%). En tout état de cause, notre chambre professionnelle invite les auteurs du projet à veiller à ce que les exploitations concernées soient assistées au mieux dans leur démarche pour pouvoir faire valoir leur droit au recalcul de la valeur initiale de leurs droits au paiement suite à un cas de force majeure resp. à des circonstances exceptionnelles.

Ad articles 13 à 18 (établissement et utilisation de la réserve nationale)

La réserve nationale est destinée, en priorité, à attribuer des droits au paiement aux jeunes agriculteurs ainsi qu'aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole. Afin de constituer la réserve nationale, une réduction linéaire de 3% est appliquée au plafond du régime de paiement de base au niveau national. La valeur des droits au paiement attribués aux jeunes agriculteurs resp. aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole correspond à la valeur moyenne nationale des droits au paiement pendant l'année d'attribution. Les États membres peuvent soit attribuer de nouveaux droits, soit augmenter la valeur unitaire de tous les droits existants d'un agriculteur, jusqu'à la valeur moyenne nationale.

Les dispositions des articles 13 à 18 ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Ad article 22 (diversification des cultures)

L'article 22 définit la période à prendre en considération au cours de laquelle les agriculteurs doivent respecter les exigences en matière de diversification des cultures. Les auteurs du

projet sous avis proposent à cet effet la période du 15 mai au 31 juillet. Le choix de cette période semble avoir été motivé surtout par l'obligation de contrôler le respect desdites exigences sur place. Considérant que certaines cultures (p.ex. orge d'hiver, cultures « GPS ») sont récoltées nettement avant l'échéance de la période précitée, nous sommes d'avis qu'il convient d'avancer la date limite au 30 juin, et en tout cas de faire en sorte que l'agriculteur en question, lors d'un contrôle sur place, ne soit pas pénalisé en cas de récolte d'une culture donnée avant le contrôle. Nous nous demandons d'ailleurs si un contrôle sur place s'impose vraiment pour chaque parcelle. Reste à espérer que les contrôleurs soient suffisamment formés pour pouvoir identifier correctement les différentes cultures.

Ad articles 23 à 24 (prairies permanentes)

Les États membres sont tenus de désigner les prairies permanentes qui sont sensibles d'un point de vue environnemental et qui dès lors ne doivent pas être retournées. Au Luxembourg, les types de prairies permanentes suivants ont été retenus :

- les biotopes de prairies permanentes cartographiés (« cadastre des biotopes »)
- les prairies permanentes situées dans des zones inondables « HQ100 »

Par ailleurs, une mesure de sauvegarde plus générale, fondée sur un ratio de prairies permanentes, est prévue au niveau du règlement (UE) n°1307/2014. Cette dernière mesure s'applique au niveau national et non au niveau de l'exploitation individuelle. Les exploitations doivent toutefois disposer d'une autorisation de la part du Service d'Economie rurale avant de pouvoir procéder à la conversion de surfaces de prairies permanentes en terres arables. La réduction du ratio de prairies permanentes est limitée à 5% par rapport au ratio de référence (établi en 2015).

En ce qui concerne les prairies permanentes « sensibles », nous invitons les auteurs du projet à assurer que lesdites surfaces soient clairement délimitées sur le matériel cartographique accompagnant les formulaires pour les demandes de paiements à la surface.

Ad article 25 et annexe II (surfaces d'intérêt écologique)

Les différents types de surfaces d'intérêt écologique sont repris à l'annexe II du projet sous avis. Malheureusement l'annexe II ne reprend qu'une infime partie des informations pertinentes. Les coefficients de conversion et les largeurs minimales resp. maximales respectifs sont en effet éparpillés à travers plusieurs textes réglementaires, dont deux règlements grand-ducaux et un règlement communautaire : d'un point de vue lisibilité un désastre ! Nous proposons d'ailleurs de libeller le tableau de l'annexe II comme suit : « *Surfaces d'intérêt écologique – coefficients de conversion, largeurs minimales et maximales visés à l'article 25, paragraphe 1* ».

Les dispositions concernant les jachères (paragraphe 2) manquent à notre avis de précisions. En effet, il ne ressort pas clairement du projet sous avis dans quel cas de figure une jachère doit être ensemencée.

Concernant les cultures dérobées (paragraphe 8), le texte du projet sous avis ne correspond pas à ce qui a été communiqué récemment par les responsables du Service d'Economie rurale. D'après nos informations, l'espèce prépondérante du mélange semé ne devrait pas dépasser 70% en poids. Le pourcentage minimal de 80% était par contre prévu pour l'ensemble des espèces reprises à l'annexe III, de sorte que les plantes arables annuelles et les plantes

fourragères (non reprises dans l'annexe III) ne devraient pas dépasser 20% en poids du mélange semé. Il y a d'ailleurs lieu de préciser dans le texte que seuls les mélanges de cultures dérobées sont éligibles au titre de l'article 25.

Signalons encore que nous saluerions vivement si ces mélanges pouvaient être utilisés en tant que fourrages resp. pour la production de biogaz et ceci au-delà de la date du 1^{er} janvier.

Ad article 26 (paiement en faveur des jeunes agriculteurs)

Les États membres doivent utiliser une partie de leurs plafonds nationaux applicables aux paiements directs pour accorder aux jeunes agriculteurs un paiement annuel en plus du paiement de base. Ce paiement supplémentaire est limité à une période de 5 ans. Afin de financer cette mesure de soutien, une réduction linéaire de 1,5% est appliquée au plafond national annuel.

Concernant le mode de calcul du paiement, les auteurs du projet ont opté pour celui prévu à l'article 50, paragraphe 10, du règlement (UE) n°1307/2014. Cet article dispose toutefois que *« le montant forfaitaire annuel qui peut être accordé à un agriculteur ne dépasse pas le montant total de son paiement de base avant l'application de l'article 63 du règlement (UE) n°1306/2013 au cours de l'année considérée »*. Nous nous devons de signaler que cette restriction risque de pénaliser notamment les jeunes vignerons par rapport à leurs confrères agriculteurs. Dès lors, nous invitons les auteurs du projet à vérifier, si les autres modes de calcul prévus par la réglementation communautaire ne permettent pas d'éviter de tels effets indésirables.

Ad article 27 (soutien couplé aux légumineuses)

D'une manière générale, la Chambre d'Agriculture salue l'introduction d'une aide couplée aux légumineuses. Même si l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet est limitée, cette mesure devrait contribuer à promouvoir cette culture bénéfique du point de vue environnemental et d'avancer ainsi en termes d'autarcie au niveau de l'approvisionnement en protéines végétales.

Dans la mesure où la récolte de mélanges de céréales et de légumineuses en tant qu'ensilage est autorisée dans le cadre de l'aide couplée, notre chambre professionnelle n'a pas d'observations particulières à formuler.

La Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous condition de la prise en compte intégrale de ses remarques formulées dans le présent avis.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Marco Gaasch
Président