

N/Réf.: PG/PG/03-06

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 communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole et au soutien au développement rural.

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°1306/2013, du règlement délégué (UE) n°640/2014 et du règlement d'exécution (UE) n°809/2014. 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 concernant l'identification des parcelles et l'admissibilité des surfaces
- des précisions concernant l'introduction des demandes uniques
- dans le cadre de la conditionnalité, la définition des normes nationales relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales
- des dispositions ayant trait à des sanctions administratives en matière de conditionnalité et en cas de non-déclaration de l'ensemble des surfaces.

Considérant que les textes communautaires précités constituent un cadre réglementaire contraignant qui n'accorde que très peu de flexibilité aux Etats 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 articles 2 à 4 (hectares admissibles)

L'article 4 définit les conditions dans lesquelles une surface utilisée aux fins d'activités non agricoles est considérée comme étant essentiellement utilisée à des fins agricoles, et dès lors admissible au bénéfice du paiement unique. Ainsi, l'activité non agricole est limitée à 6 semaines pour les prairies et pâturages. Pour les terres arables, l'activité non agricole est admissible entre la récolte et l'ensemencement. Afin d'éviter toute confusion, nous recommandons de préciser dans le texte que la période de 6 semaines s'applique aussi aux prairies et pâturages temporaires.

L'article 4, paragraphe 2, 1^{er} tiret, exclut « *les surfaces utilisées comme pâturages itinérants* » des surfaces admissibles. Considérant que la mise à disposition de pâturages (notamment en fin de saison) à des bergers pratiquant le pâturage itinérant ne devrait pas pénaliser l'exploitant principal de ces surfaces, nous recommandons de reformuler la disposition en question comme suit : « *les surfaces utilisées exclusivement comme pâturages itinérants* ».

Ad articles 9 à 11 (conditionnalité)

L'article 9 énumère les particularités topographiques, qui, en application de l'article 2 du projet sous avis, font partie intégrante de la surface admissible d'une parcelle agricole. L'article 9 précise par ailleurs les caractéristiques que ces particularités topographiques, qui sont protégées par les exigences de la conditionnalité et qui peuvent être considérées dans une certaine mesure comme des surfaces d'intérêt écologique, doivent présenter. Si ces critères ne donnent pas lieu à des observations particulières, elles laissent toutefois appréhender une augmentation de la durée individuelle (et dès lors des coûts) des contrôles sur place.

Le système de conditionnalité intègre les normes de base de la PAC en matière d'environnement, de changement climatique, de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres, de santé publique, animale et végétale et de bien-être des animaux. Par rapport à la situation actuelle, le champ d'application du système de conditionnalité a toutefois été légèrement adapté afin de mieux prendre en compte des thèmes tels que l'eau, le sol, le stockage du carbone, la biodiversité et le paysage ainsi que le niveau minimal d'entretien des terres. Le système de conditionnalité est détaillé au niveau des annexes du projet sous avis.

Les auteurs du projet sous avis énoncent au niveau du commentaire des articles que « *les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres n'ont globalement pas changées, mais ont fait l'objet d'une nouvelle répartition et classification entre les thèmes principaux* ». Vu l'envergure des annexes du projet sous avis et vu le degré de détail des différentes normes, il n'est malheureusement pas aisé de vérifier le bien-fondé de cette affirmation. Nos commentaires concernant lesdites annexes sont repris ci-après.

Ad annexe I (bonnes conditions agricoles et environnementales « BCAE »)

Les libellés des BCAE repris dans le projet sous avis sont ceux de l'annexe II du règlement (UE) n°1306/2013. Seule la BCAE 2 relative à l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation n'a pas été retenue par les auteurs du projet sous avis.

BCAE 1 : Etablissement de bandes tampons le long de cours d'eau

Alors que le libellé de la BCAE 1 se limite aux cours d'eau au sens strict du terme, les auteurs du projet font aussi état de « plans d'eau » au 1^{er} alinéa. Les restrictions formulées aux alinéas 2 et 3 ne s'appliquent pourtant qu'aux cours d'eau. Nous conseillons dès lors de reformuler lesdites dispositions tout en restant fidèle à l'esprit des textes communautaires.

D'ailleurs, il nous semble nécessaire de définir plus clairement ce qu'on entend par « cours d'eau ». L'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2009 relative à l'eau définit un cours d'eau comme « *un chenal en majeure partie superficiel, conducteur d'eau permanent ou temporaire* ». La loi relative à l'eau connaît pourtant aussi la notion d'« *eaux de ruissellement* » définies comme « *eaux pluviales s'écoulant à la surface du sol* ». Dans un souci de sécurité juridique, il nous semble nécessaire de communiquer aux agriculteurs quelles surfaces agricoles sont effectivement concernées par les dispositions de la BCAE 1. Notons toutefois que les cours d'eau repris au niveau du site www.geoportail.lu ne semblent pas tous avoir été géoréférenciés de sorte à ce que la représentation graphique pourrait manquer de précision.

L'épandage de fertilisants minéraux azotés se voit restreint par les dispositions de la BCAE 1.

En premier lieu, il s'agit d'éviter tout rejet de fertilisants azotés dans un cours d'eau. Au lieu de se limiter à énoncer cet objectif suffisamment précis, les auteurs du projet sous avis tentent de décrire la démarche technique à mettre en œuvre pour assurer le respect de cette disposition en stipulant que « *l'épandage doit se faire de façon à ce que l'épandage soit dirigé en sens opposé de la rive du cours d'eau* ». Or, l'agriculteur, forcé lors de l'épandage de changer de direction à la limite d'une parcelle donnée, se trouve dans l'impossibilité de respecter une telle disposition purement technique sur l'ensemble d'une surface agricole longeant un cours d'eau. Dès lors, nous conseillons de supprimer tout simplement la première phrase de l'alinéa 2.

En deuxième lieu, « *l'épandage de fertilisants minéraux azotés est interdit sur une bande de 3 mètres à partir de la crête des berges des cours d'eau mentionnés au plan de gestion des districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse* » (ci-après le **PGDH**). Nous doutons que cette référence soit vraiment bien choisie. Le PGDH, qui ne semble pas reprendre tous les cours d'eau luxembourgeois, est un document dont la valeur juridique ne nous semble pas claire et qui en plus est soumis à une procédure de révision tous les 5 ans. En plus, le PGDH ne contient, dans sa version actuelle, aucune liste donnant un aperçu exhaustif de tous les cours d'eau concernés. En tout état de cause, nous sommes d'avis qu'il appartient aux auteurs du projet sous avis d'assurer que les exploitations soient informées en bonne et due forme, quelles surfaces agricoles sont réellement concernées par la disposition précitée. Si la protection de l'eau constitue une priorité politique, il conviendrait de mettre tout en œuvre pour assurer que les parcelles resp. parties de parcelles « à risque » soient clairement identifiables par les exploitations concernées.

BCAE 3 : Protection des eaux souterraines contre la pollution

La BCAE 3 reprend en majorité (cf. points 1 à 8) des dispositions relatives à l'exploitation de réservoirs à gasoil resp. d'installations de distribution. Au lieu de renvoyer aux différents articles du règlement grand-ducal en cause (règlement grand-ducal du 26 juillet 1999 fixant les prescriptions générales pour les dépôts de gasoil d'une capacité allant de 300 litres à 20.000 litres en matière d'établissements classés), les auteurs du projet sous avis ont préféré intégrer lesdites dispositions au niveau du projet sous avis. En cas de modification du règlement « commodo » en question, le projet sous avis devrait dès lors être modifié à son tour. Ceci est à éviter.

Le point 9 traite certaines obligations plus générales en matière de la gestion des déchets. Le texte retenu par les auteurs du projet est identique à celui de l'article 10 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

Les dispositions concernant les pulvérisateurs resp. les produits phytopharmaceutiques sont reprises aux points 10 à 11. Nous nous interrogeons sur bien-fondé de la décision d'invoquer comme référence le règlement grand-ducal du 9 juillet 2013, étant donné que celui-ci ne concerne que les masses d'eau souterraine servant à la production d'eau souterraine, alors que les obligations formulées au niveau du projet sous avis ont une portée beaucoup plus universelle et incluent des objectifs visant la protection de la biodiversité.

Le point 12 finalement traite les dispositions relatives aux boues d'épuration. Si les auteurs du projet jugeaient nécessaire de reprendre le texte intégral des articles 3 et 4 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif aux boues d'épuration, nous conseillerions toutefois de numéroter les dispositions à l'instar des autres points de la BCAE 3, plutôt que de reprendre l'intitulé complet desdits articles.

Ad annexe III (réductions et exclusions en cas de non-conformité des règles de la conditionnalité)

Cette annexe volumineuse définit scrupuleusement sur environ 120 pages (!) tous les différents cas de non-conformité possibles et leurs attribue un pourcentage de réduction des aides. A l'exception des cas de non-conformité jugés intentionnels, pour lesquels des réductions de 20% sont prévues, le projet sous avis prévoit des taux de réduction de 0%, 1%, 3% resp. 5% selon la gravité des faits constatés.

Une remarque plutôt générale s'impose en relation avec la taille et la complexité de l'annexe III. Nos expériences montrent clairement que déjà les fonctionnaires, qui sont censés gérer resp. contrôler ce système, sont souvent surchargés par sa complexité. Comment les agriculteurs, qui au cours d'une seule journée doivent prendre d'innombrables décisions qui touchent les différents, voire tous les domaines de la conditionnalité, pourraient-ils alors arriver à faire mieux que les créateurs de ce système? Malheureusement, ce ne sont que les agriculteurs qui doivent assumer des sanctions dans le cas d'un oubli ou d'une interprétation erronée en relation avec la conditionnalité! Dès lors, les conséquences multiples qui résultent du fait d'avoir lié le revenu des agriculteurs au respect de la totalité (!) de ces dispositions (intensité des contrôles, gel temporaire des aides en cas de contrôle, réduction d'aides, etc.) ne cessent d'alimenter les mauvais ressentiments du côté de nombreux agriculteurs à l'égard des administrations compétentes et des innombrables contraintes qu'elles imposent au secteur

agricole.

Principe A.1.003 : « *Les plans de gestion élaborés pour les zones Natura 2000 arrêtés par le Ministre de l'Environnement sont à respecter* ». Signalons que lesdits plans de gestion ne comporteront, d'après les informations diffusées par le Ministère de l'Environnement, pas de mesures contraignantes. Dès lors, le principe A.1.003 nous semble être superfétatoire.

Principe A.2.013 : Il y a lieu de changer le libellé de la disposition au 2^{ème} alinéa comme suit : « *Dans les zones de protection rapprochée et éloignée, le retournement est autorisé. Cependant la fertilisation organique est interdite pendant la première période végétale consécutive à ce retournement.* » (cf. note n°29 de l'annexe I du règlement grand-ducal du 9 juillet 2013). Le libellé du cas de non-conformité constaté doit être reformulé comme suit : « *Fertilisation organique pendant la première période végétale consécutive au retournement.* ».

Principe A.2.020 : Considérant le risque de pollution infime émanant de balles d'ensilage stockées en plein champ dans une zone de protection des eaux, nous invitons les auteurs du projet à revoir le nombre de points attribués aux cas de non-conformité y relatifs nettement vers le bas. D'une manière générale, nous aurions apprécié si les auteurs du projet sous avis avaient davantage pris en considération les notions de gravité, de persistance et d'étendue dans l'évaluation des différents cas de non-conformité. Malheureusement, le manque de différenciation au niveau de l'évaluation des différentes infractions, que nous avons déjà dénoncé à maintes reprises dans le passé, persiste toujours. D'une manière générale, le projet sous avis semble plutôt avoir été inspiré par la nécessité d'intégrer de nouvelles obligations que par la volonté d'assurer un traitement juste et équitable des exploitations.

Principe A.4.008 : Le 3^{ème} cas de non-conformité devrait être reformulé comme suit : « *Entretien de drainages dans la zone de protection immédiate.* ». Au niveau de la dernière disposition, il y a lieu de préciser que l'autorisation requise concerne les zones de protection rapprochées et éloignées.

Principe B.1.001 (identification des bovins): Le nombre de cas de non-conformité différents a été porté de 24 à 26. Parallèlement, les points attribués à deux cas de non-conformité ont été revus vers le haut : a) incohérence entre les deux marques auriculaires d'un animal (20 points contre 10 points actuellement) ; b) bovin disposant d'une ou deux marques auriculaires dont le numéro d'identification renvoie à un bovin qui a quitté le troupeau et pour lequel des marques de remplacement ont été commandées (50 points contre 10 points actuellement). Les auteurs du projet ne se prononcent malheureusement pas sur les raisons spécifiques qui ont inspiré ces décisions. Notons encore que le seuil de 5%, valable pour un certain nombre de cas de non-conformité au sein du principe B.1.001, a été porté à 7%. Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact de cette modification ponctuelle du système des réductions, qui n'a été opéré qu'au niveau du seul principe B.1.001, alors que le seuil de 5% reste d'application au niveau de tous les autres principes concernant l'identification des animaux.

Principe B.1.003 (notification des mouvements d'animaux): Les points attribués à 4 cas de non-conformité relatifs à la présence d'animaux n'appartenant pas à l'exploitation, ont été réduits (de 10 à 5 points resp. de 50 à 30 points).

Principe B.1.012 (identification des ovins et caprins) : Au niveau du 4^{ème} cas de non-conformité, il y a lieu de remplacer le terme « *bovins* » par « *ovins et caprins* ». Nous

insistons d'ailleurs que le pâturage temporaire de surfaces par des ovins étrangers à l'exploitation, pratiqué notamment en fin de la période de végétation, ne soit pas considéré comme infraction contre le principe B.1.012.

Principes B.2.001 à B.2.020 (dispositions ayant trait à la sécurité alimentaire en matière de viandes, de lait et d'œufs): Un nombre considérable de cas de non-conformité a été réévalué, de sorte à ce que des infractions (p.ex. B.2.003 : mise sur le marché resp. transformation de viandes d'animaux contenant des substances interdites) considérées à l'heure actuelle comme infractions légères ($10 \leq \text{points} < 30$; taux de réduction de 1%) seront dorénavant considérées comme intentionnelles (réduction de 20%). Etant donné que l'administration de substances interdites (principes B.2.001 et B.2.018) est elle-même considérée comme intentionnelle, cette réévaluation de l'infraction contre le principe B.2.003 suit une certaine logique. Un raisonnement semblable a amené les auteurs du projet sous avis à considérer la livraison de lait cru contaminé (brucellose, tuberculose) après le constat de la contamination (principes B.2.014 et B.2.015) comme infraction intentionnelle (réduction de 20% au lieu de 5%).

Une réévaluation moins évidente concerne les principes B.2.004 et B.2.011 (registre des médicaments). Un taux de réduction de 3% (au lieu de 1%) sera dorénavant appliqué dès le premier traitement non enregistré dans le registre des médicaments, sans qu'un délai quelconque soit prévu pour l'enregistrement d'un traitement donné. Nous sommes toutefois d'avis qu'un tel délai s'impose dans le cas où l'obligation susvisée incombe à l'agriculteur (et non au vétérinaire) afin d'éviter des sanctions démesurées par rapport à la gravité de l'infraction! De même, nous contestons que l'application d'une telle sanction dès la première saisie manquante soit vraiment justifiée. En effet, l'absence totale de registre de médicaments est elle aussi sanctionnée à raison de 3% ! Nous sommes par ailleurs d'avis que la présence physique d'une ordonnance du vétérinaire traitant doit être reconnue comme enregistrement au titre du principe B.2.011. Signalons encore que les sanctions prévues en cas d'infraction contre le principe C.1.050 n'ont pas été adaptés, alors que la disposition afférente concerne aussi l'inscription dans le registre des médicaments de tous les traitements opérés. S'agit-il d'un oubli ?

Reste à relever que la sanction prévue en cas de non-respect des délais d'attente des médicaments vétérinaires (B.2.007) resp. en cas de stockage non conforme d'œufs (B.2.017) sera portée de 1% à 3%.

Conclusions

En guise de résumé, nous pouvons affirmer que les tableaux de l'annexe III ont certes le mérite de rendre plus transparentes les décisions de l'administration compétente relatives au taux de réduction appliqué suite à un contrôle sur place. **Néanmoins, ce système, composé de 202 (!) principes subdivisés en 478 (!) cas de non-conformité, constitue un exemple modèle d'une bureaucratisation excessive qui, loin de répondre aux objectifs fixés initialement, entraîne surtout et avant tout une réduction de revenu au niveau des exploitations agricoles, viticoles et horticoles suite à un contrôle sur place.**

Au lieu de simplifier la gestion du système de paiement d'aides directes, le système de contrôle proposé est tellement complexe que ni les agriculteurs, ni les administrations compétentes ne réussissent à le gérer en toute sérénité.

Au lieu d'inciter les agriculteurs à respecter la législation existante dans les différents domaines de la conditionnalité et à améliorer leurs pratiques, ce système risque plutôt de

démotiver les agriculteurs.

Enfin, au lieu d'honorer l'agriculture pour les services précieux qu'elle rend à la société et de justifier par le biais de la conditionnalité les paiements directs, le système d'évaluation risque d'engendrer avant tout des pertes de revenus au niveau des exploitations, qui ne sont pas toujours adaptées aux infractions constatées!

Dès lors, on peut aisément comprendre la montée généralisée de ressentiments de la majorité des agriculteurs envers la politique agricole tant nationale qu'européenne.

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