

Eng Landwirtschaft fir Baueren, Umwelt a Verbraucher

Avis relatif au Programme de développement rural

(15 avril 2014)

Sur demande de la ministre de l'Environnement, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) a élaboré un avis sur le Programme du développement rural (PDR) du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2020. L'analyse du CSDD se fonde sur les différentes perspectives économique, sociale, culturelle et écologique qui lui sont propres. Les conclusions qui sont présentées dans le présent document n'engagent que le CSDD.

Le CSDD rend son avis sur base de la version compilée du 28 janvier 2014 du PDR. Tout en sachant que depuis, les pourparlers au sein du gouvernement continuent afin d'adapter et d'améliorer le programme, le CSDD a préféré se tenir à la dernière version écrite adoptée par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le point 6 du présent avis est consacré à une présentation succincte des recommandations du CSDD.

1. L'agriculture, domaine de la politique socio-économique

Lors du vote de la Réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) au Parlement européen le 13 mars 2013, le président de la commission de l'Agriculture, Paolo De Castro, a déclaré : *"Aujourd'hui, nous sommes parvenus à un équilibre adéquat entre la sécurité alimentaire et une protection accrue de l'environnement, de sorte que la nouvelle politique agricole de l'UE puisse fournir encore davantage de biens publics aux citoyens européens. Cette politique sera également moins bureaucratique et plus équitable pour les agriculteurs, en particulier en leur donnant les moyens de faire face aux crises. Telle sera notre position lors des négociations avec les États membres sur la forme finale de la PAC"*.

Il a ainsi clairement nommé les trois objectifs principaux de la PAC : assurer la sécurité alimentaire, améliorer la protection de l'environnement et préserver les revenus

économiques des agriculteurs, les trois objectifs concernant des biens publics délivrés aux citoyens européens.

Le budget de la *PAC* représente aujourd'hui 373,5 milliards d'euros pour les sept prochaines années (2014-2020), c.-à-d. plus de 53 milliards par an. Ainsi, les producteurs agricoles perçoivent une partie substantielle de leur revenu à travers les aides financières européennes ou nationales de la *PAC*.

L'agriculture et l'offre de produits agricoles sont donc gérées davantage par des incitatifs financiers d'origine politique que par des mécanismes de marché. Ceci n'a rien d'étonnant et est intimement lié aux spécificités économiques, écologiques et politiques de la production agricole. En effet, il est absolument indispensable pour tout pouvoir public d'assurer une nourriture pour tous en quantité et qualité suffisantes et à des prix abordables. Etant donné l'imprévisibilité de la production agricole et sa dépendance météorologique ainsi que l'incapacité pour les producteurs de réagir à court terme (et parfois même à moyen terme) à la demande, il est indispensable de viser à tout moment une surproduction alimentaire. Or la surproduction mène mécaniquement à une baisse des prix qui entraîne à la ruine des producteurs étant donné qu'à partir d'un certain niveau de la production, la demande ne réagit plus à une baisse du prix.

La politique agricole commune est par conséquent un outil indispensable pour assurer la survie des exploitations agricoles, mais également pour contribuer à la stabilité politique et la paix en Europe.

Etant donné que la plus grande partie des revenus des agriculteurs est assurée par l'organisation commune des marchés à travers les diverses aides financières, il est légitime que les pouvoirs publics orientent la production et les pratiques agricoles afin de maximiser la mise à disposition des citoyens européens de biens publics tels que :

- la sécurité alimentaire
- la protection de l'environnement et
- le développement rural.

Il revient dès lors à trouver un équilibre judicieux entre les intérêts légitimes d'une pérennité des exploitations agricoles et les autres objectifs sociétaux concernant l'alimentation et la préservation de l'environnement naturel, des paysages et de la biodiversité. Le *PDR* vise notamment à préserver la survie économique des exploitations agricoles par le paiement de compensations et de subsides.

2. Le *PDR* : l'outil principal de la politique du développement rural

Le *PDR* est l'outil principal du gouvernement pour influencer sur le développement rural. La politique agricole commune (*PAC*) fixe le cadre pour la politique agricole, mais laisse une relative liberté de conception aux Etats-membres pour adopter des mesures nationales adaptées à leur situation spécifique.

Ainsi, le *PDR* agit aussi bien sur la situation économique du monde agricole, viticole et forestier que sur celle des autres acteurs économiques, dont l'espace rural constitue un des fondements de l'activité (tourisme et récréation).

Le *PDR* influe également sur l'environnement, étant donné que les différentes pratiques agricoles impactent directement l'eau, l'air, la terre, la biodiversité, les paysages et le climat.

Il est dès lors essentiel que le gouvernement s'assure que le *PDR* tente d'atteindre l'ensemble des objectifs de développement durable en relation avec l'espace rural, notamment en ciblant bien les aides financières importantes d'un montant actuellement prévu de 500 millions €, dont 368 M d'aides cofinancées par l'UE (part de l'UE : 100,6 M €) et 132 M€ d'aides nationales non cofinancées. Ce chiffre n'inclut pas encore la prime de base (1^{er} pilier ; financement purement communautaire).

En tout, prime de base comprise, **plus de 750 M € d'aides** vont donc être investies afin d'atteindre les objectifs prévus, au niveau du développement du secteur agricole et rural.

Le *CSDD* estime qu'en considération du montant élevé, d'autres priorités nationales doivent être adressées, telles que la protection de la nature et de l'environnement, l'économie d'énergie ainsi que la création d'emplois.

Hormis la pertinence intrinsèque de ces objectifs, il est plus efficace et plus économique d'investir dès maintenant dans ces domaines plutôt que de devoir assumer par après le coût élevé de pénalités à payer à l'UE pour cause de non mise en œuvre de directives communautaires (cf. pénalités du Luxembourg dans le domaine de l'épuration des eaux.) Au vu des problèmes existant dans les domaines mentionnés plus haut, le nouveau *PDR* devra apporter des changements significatifs par rapport au *PDR* précédent.

3. La cohérence entre les objectifs du *PDR* et le *PNDD*

Dans le Plan national pour un développement durable (*PNDD* adopté par le Conseil de Gouvernement en novembre 2010) sont définis les objectifs et les mesures en vue d'assurer un développement durable au Luxembourg. Le présent chapitre reprend les différentes priorités du *PDR* et regarde de plus près leur cohérence avec le *PNDD*. (Les extraits du *PDR* et du *PNDD* sont repris en italique.)

Priorité 1: Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales

- *Favoriser l'innovation et la base de connaissances dans les zones rurales*
- *Renforcer les liens entre l'agriculture et la foresterie, la recherche et l'innovation*
- *Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie¹*

Le *PNDD* a défini sous l'objectif de qualité « accroissement généralisé du niveau d'éducation et de qualification »², l'objectif d'action consistant à accroître le niveau de formation et de qualification: au niveau du baccalauréat, du baccalauréat technique, de la formation de technicien, de la formation professionnelle et de la formation des adultes.

D'autre part, l'éducation au développement durable a également été retenue comme objectif de qualité dans le cadre du *PNDD*³. Cet aspect n'est pas spécifiquement repris dans les objectifs du *PDR*.

¹ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 31

² « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 56

³ Grâce à une approche interdisciplinaire et globale, trois objectifs essentiels devront être atteints dans le cadre de l'éducation au développement durable:

Priorité 2: Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles

- *Faciliter la restructuration des exploitations agricoles connaissant d'importants problèmes structurels, notamment les exploitations agricoles à faible degré de participation au marché, les exploitations orientées vers le marché dans des secteurs particuliers et les exploitations ayant besoin de diversification agricole*
- *Faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture⁴*

Il convient de se demander quel genre de compétitivité est visé, et dans quel cadre la compétitivité des exploitations luxembourgeoises ne pouvant jamais devenir assez importante pour concurrencer les exploitations étrangères.

Selon le CSDD, un développement plus poussé des marchés locaux et régionaux, aussi bien au niveau des productions agricoles nationales qu'au niveau des infrastructures de transformation serait préférable à une orientation vers le marché international.

Priorité 3: Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture

- *une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles.⁵*

Les objectifs inscrits dans le PNDD concernant tant la protection de l'environnement que la qualité de vie au Luxembourg portent sur *le développement durable du territoire et sur une construction durable, soutenus par une consommation et une production durables, en vue d'un développement social et économique qui se situe dans les limites des capacités du système écologique et du découplage de la croissance économique et des préjudices portés à l'environnement.⁶*

- *Le premier objectif est de stimuler la conscience des consommateurs et de passer de la connaissance à l'action ;*
- *le deuxième objectif est d'ancrer la consommation durable dans les habitudes de la population, comme une évidence à laquelle le bon citoyen ne peut déroger, conformément à un code de comportement général des résidents ;*

-
- le renforcement de la compréhension des rapports entre les différentes dimensions (écologie, social, économie) du développement durable. Les sujets de base sont la formation à l'environnement, la pédagogie de la paix, l'éducation à la consommation, la formation sanitaire, la coopération au développement, le multiculturalisme etc.;
 - la création de compétences orientées vers l'action, c.-à-d. permettre à chacun de reconnaître les conséquences globales de ses actes et d'assumer la responsabilité d'un avenir durable. En font par exemple partie, la réflexion et l'action tournées vers l'avenir, le travail interdisciplinaire et la participation aux processus décisionnels;
 - la transmission de valeurs et la mise en avant d'attitudes et de comportements (disposition au dialogue, solidarité, respect, etc.) qui sont indispensables à l'organisation active d'une société « écologique », socialement juste et économiquement performante.

⁴ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 32

⁵ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 33

⁶ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 14

- *le troisième objectif est d'assurer la disponibilité au Luxembourg d'une large offre diversifiée de produits et de services réalisés de manière durable.*⁷

Les remarques faites au point précédent sont appuyées par les objectifs cités ci-dessus. Au vu des résultats d'enquêtes auprès des consommateurs, soutenant pleinement leur souhait de s'approvisionner plus en produits locaux et régionaux ainsi que la volonté politique d'essayer de diffuser plus largement ces produits, p.ex. dans le cadre de la restauration collective (cantines scolaires e.a.), il est impératif de soutenir le plus possible les possibilités et initiatives de commercialisation et de transformation de ces produits par les producteurs agricoles ou les associations de producteurs.

Le *PDR* permet de telles mesures, notamment par le soutien aux investissements dans ce domaine ainsi que par les aides prévues dans le cadre du développement rural et des projets LEADER.

Ces actions sont à considérer comme prioritaires par rapport à des investissements en vue d'une amélioration de la compétitivité au niveau international. Les critères de choix à définir en vue de l'attribution des aides à l'investissement devront donc également tenir compte du caractère local ou régional du projet.

Priorité 4: Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie

- *Restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000, les zones à contraintes naturelles et spécifiques, et les zones agricoles à haute valeur naturelle, et les paysages européens*⁸

Le *PNDD* prévoyait que pour freiner la perte de biodiversité, il s'agissait de maintenir voire de rétablir les performances des systèmes écologiques. Le but est de mettre fin à l'érosion de la diversité biologique par des mesures visant la *protection de l'environnement, la préservation voire l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, la protection de l'air, des eaux et des paysages et la préservation des sols.*⁹

Environ 80% des habitats aquatiques et des habitats des paysages ouverts sont dans un état qualifié de 'mauvais' et plus de 50% des espèces appartenant à ces habitats sont également dans un mauvais état de conservation. Depuis 1962, les éléments de structure comme les haies et les rangées d'arbres ont diminué de près de 30%, les pelouses sèches et landes de 35%, les arbres solitaires de 55%, les vergers de près de 60% et les zones humides de plus de 80% ! L'agriculture et les mesures entraînant la modification des systèmes naturels ont pu être identifiées comme étant les causes principales de cette détérioration.

La priorité 4 ne pourra pas être adressée de manière adéquate par les dispositions inscrites dans le *PDR* actuel. Le *CSDD* est d'avis que le *PDR* est l'instrument de choix pour remédier à cette situation dans la zone rurale. Cela d'autant plus qu'il dispose des moyens monétaires financiers à la réalisation des objectifs, alors que d'autres plans

⁷ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 13

⁸ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 33

⁹ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 33

nationaux tels que le *PNDD* ou le *PNPN*¹⁰ n'étant pas ou peu pourvus de ressources financières.

Vu les mesures prises jusqu'à présent et l'obligation pour le Luxembourg de remplir des objectifs concrets de sauvegarde de la biodiversité et de protection de certaines espèces telles que prévues dans les Directives 'Habitats (92/43/CEE) et 'Oiseaux (2009/147/CE) ainsi qu'au niveau des zones 'Natura 2000', le *CSDD* croit que certaines mesures du *PDR* devraient être rendues obligatoires plutôt que volontaires dans les régions les plus touchées. Ceci éviterait dans la suite la décision par l'UE de sanctions onéreuses et nettement plus chères que la mise en place dès maintenant de mesures de protection et de restauration efficaces.

– *Maintenir l'activité agricole sur tout le territoire*¹¹

Cet objectif ne correspond pas directement à un des objectifs du *PNDD*. A l'inverse de nombreuses régions européennes, le problème de l'abandon de l'activité agricole sur les terrains les moins intéressants n'est jusqu'à présent pas connu au Luxembourg.

– *Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture*¹¹

Le rôle de l'agriculteur en tant que protecteur de paysages devrait être davantage mis en évidence et rémunéré en conséquence sur les parcelles en question.

Un aspect supplémentaire relevant de la protection de la biodiversité et de la réalisation d'un maillage d'éléments de structure dans le paysage est l'entretien des haies à l'intérieur et en bordure des champs. Le *PDR* prévoit de calculer les indemnités relatives à cette mesure en se basant sur une hypothèse difficilement compréhensible selon laquelle ces haies doivent être taillées tous les ans des deux côtés et au sommet ('taille de conservation'), le but recherché n'étant manifestement pas la protection de la biodiversité mais plutôt la protection des cultures adjacentes contre une 'emprise' trop forte de la haie et une baisse de rendement dans cette partie du champ. Pour le *CSDD*, il serait absolument nécessaire de recalculer le montant de cette aide sur des valeurs et des méthodes de gestion des haies adaptées à l'objectif officiellement poursuivi, afin que des haies naturelles dignes de ce nom puissent se développer et atteindre des largeurs intéressantes du point de vue de la protection de l'environnement, sans que l'agriculteur ne soit pénalisé. En conséquence logique, les machines destinées à tailler les haies sur trois côtés ne devraient à l'avenir plus pouvoir être éligibles pour recevoir une aide à l'investissement.

– *Améliorer la gestion de l'eau*¹¹

Le *PNDD* retient que la finalité d'un développement durable du Luxembourg dans le domaine de la gestion des eaux est le maintien et la protection des ressources aquatiques, y compris leur qualité chimique et biologique, ce qui est exprimé par les objectifs suivants :

- une bonne qualité des eaux souterraines dans le sens de la définition de la directive-cadre sur l'eau ;

¹⁰ Plan National Protection Nature, mai 2007

¹¹ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 42

- une bonne qualité des eaux de surface dans le sens de la définition de la directive-cadre sur l'eau.¹²

1) Eaux souterraines

La qualité des eaux souterraines du Grand-Duché n'a cessé de diminuer durant les dernières années.

Ainsi, la teneur en nitrates des sources d'eau potable ne cesse d'augmenter et l'exploitation de certaines sources a déjà dû être arrêtée pour cette raison. La teneur de 25 mg/l est dépassée dans 48% des sites de mesure et 11% se situent même déjà au-delà de la valeur limite de 50 mg/l, rendant ces eaux impropres à la consommation sans dilution préalable. Ceci peut indéniablement être imputé en majorité à des pratiques agricoles non adaptées sur les sites sensibles, tels qu'une fumure azotée trop élevée ou épandue sur des cultures ne pouvant absorber de telles quantités au stade végétatif où elles se trouvent. À l'avenir, les pratiques mises en œuvre par les exploitations concernées devront absolument tenir compte de ces faits afin de conduire à une amélioration de la situation.

Selon les couches géologiques, le temps mis par les substances nocives pour arriver du champ à la source peut varier considérablement et les efforts en vue d'atteindre un abaissement des teneurs en nitrates devront donc être maintenus durant suffisamment de temps.

À part les nitrates, les produits phytopharmaceutiques et leurs principaux produits de décomposition présentent un problème similaire. Les échantillons de mesure pour lesquels au moins une substance active a pu être détectée représentent 70% du total des échantillons.

En outre, il est alarmant de constater que les échantillons positifs montrent une répartition à plus large échelle et une augmentation de la concentration des substances actives détectées. Des substances actives interdites depuis plus de dix ans, tel l'atrazine, se retrouvent encore dans un grand nombre d'échantillons. On peut également partir du fait que certaines substances actives agréées plus récemment ne vont apparaître dans les échantillons que dans un laps de temps plus ou moins long. Ce phénomène peut ainsi être comparé à une bombe à retardement, dont les conséquences pour l'approvisionnement suffisant en eau potable d'une population sans cesse croissante sont difficilement concevables.

Il est manifeste que les mesures prévues sous l'ancien *PDR* n'ont pas atteint les objectifs de protection des eaux. Afin que les mesures prévues dans ce sens dans le cadre du nouveau *PDR* (à savoir : 'réduction des fertilisants azotés dans certaines cultures arables' ; 'extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies' et 'réduction de l'emploi des produits phytopharmaceutiques') puissent être plus efficaces, elles devraient être revues afin d'être mieux adaptées à cette situation et définies de manière cohérente avec celles imposées aux agriculteurs dans le cadre des règlements concernant la protection des zones de protection de l'eau potable, actuellement en cours d'élaboration.

¹² « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 10

Une telle mesure n'aurait pas uniquement pour objectif la protection des eaux, mais éviterait également des pertes de revenu pour les agriculteurs touchés. De plus, l'atteinte des objectifs au niveau qualité des eaux n'est pas possible sans une collaboration optimale entre, d'une part, les services de l'agriculture et, d'autre part, les services en charge de la gestion de l'eau.

Il faut également mettre en place un conseil qui accompagne l'exploitant dans le choix et la mise en œuvre des mesures agri-environnementales ayant trait à la protection de l'eau. Une agriculture moderne, elle-même largement dépendante et consommatrice d'une eau de bonne qualité, ne peut plus poursuivre avec des pratiques contraires à l'atteinte d'une réduction de la pollution des eaux.

2) Eaux de surface

La qualité des eaux de surface laisse également fortement à désirer et devrait être améliorée rapidement d'après les dispositions de la Directive-cadre 'eau'. Ici aussi, ce sont essentiellement les nitrates et les produits phytopharmaceutiques qui posent problème (pollutions diffuses d'origine agricole).

En vue de contrecarrer cette évolution et de minimiser les apports de substances nocives dans les cours d'eau par écoulement superficiel, des mesures efficaces devraient également être proposées aux exploitants dont les parcelles se situent en-dehors des zones de protection.

De plus, un conseil agricole doit mettre en garde les exploitants concernés par ces problèmes et les inciter à participer aux mesures les mieux adaptées à la solution du problème.

– Améliorer la gestion des sols¹¹

L'objectif de qualité retenu dans le *PNDD* désigne la « Protection de la qualité de sol au Luxembourg grâce à une utilisation adaptée et une réduction de scellement du sol. »¹³

Les pertes de sol annuelles dues à l'érosion sur les parcelles agricoles sont énormes. Elles contribuent à la perte de la couche la plus fertile du sol et à son accumulation vers le bas des parcelles, les parcelles voisines ou sa sédimentation dans les cours d'eau. Cette couche superficielle est également celle enrichie en engrais et en produits phytopharmaceutiques, ce qui se répercute négativement sur la vie aquatique.

Au niveau du *PDR*, la protection du sol est assurée par des mesures incitatives de réduction de l'érosion dans le cadre de la *PEEN* (Installation d'une bande herbacée de 3 m sur les terres labourées le long des cours d'eau) ou des mesures agri-environnementales (opération 7 : Prévention de l'érosion et de lessivage de nitrates (code462) et opération 15 : Diversification des cultures champêtres).

Pour atteindre leur objectif, ces mesures doivent être mises en œuvre sur les surfaces sensibles au niveau de la perte des sols, ce qui nécessite un accompagnement des exploitants par un conseil et un contrôle de la mise en œuvre correcte.

¹³ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 10

Conclusion concernant les mesures visant la réalisation des objectifs de la priorité 4

Les mesures ayant été prises dans le cadre de l'ancien *PDR 2007-2013* n'ont manifestement pas atteint les objectifs de protection et de restauration des différents éléments naturels.

Les mesures actuellement prévues dans le nouveau *PDR* sont en grande partie greffées sur les anciennes. Elles ne contribueront donc sans doute pas mieux à la réalisation de ces objectifs si elles ne sont pas revues sous un point de vue beaucoup plus général (agriculture, environnement, aménagement du territoire, protection des ressources naturelles pour les générations actuelles et futures), en coordination avec toutes les instances dont les actions visant à atteindre ces objectifs dépendent largement ou entièrement des moyens mis en œuvre par le *PDR*.

Lors de cette réévaluation, les conséquences (financières et environnementales) de la non-réalisation des objectifs de protection et de restauration devront être clairement mises en évidence et la conception des mesures et des conditions d'éligibilité devra être telle que les agriculteurs pourront y participer sans peur de perte de revenu ou d'autres conséquences négatives pour leur exploitation.

Un suivi plus intensif et obligatoire des exploitations par un pool de conseillers agricoles est à prévoir, respectivement à développer, afin d'accompagner les agriculteurs dans leurs démarches et leurs décisions concernant les différentes MAE à choisir. Ce service de conseils devra rester gratuit et indépendant.

Priorité 5: Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie¹⁴

La stratégie du *PDR* pour la priorité 5 se déclinera selon les objectifs suivants :

- *développer l'utilisation efficace de l'eau par l'agriculture;*
- *développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire;*
- *faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergies renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie;*
- *réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane provenant de l'agriculture;*
- *promouvoir la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.*

Selon le *PNDD*, l'objectif de protection de l'environnement et de qualité de vie pour le Luxembourg dans le domaine du changement climatique est de limiter l'augmentation de la température moyenne à 2°C par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, et d'en atténuer les conséquences pour la société, l'environnement (mitigation et adaptation)

¹⁴ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 43

et les coûts qui en résultent. Pour ce faire, il conviendra d'accroître l'efficacité énergétique et de remplacer l'énergie fossile par des énergies renouvelables.¹⁵

Les mesures à soutenir dans le cadre du PDR, notamment les projets soumis pour une aide à l'investissement, devront absolument être soumises à un examen consciencieux. Les critères restant à fixer dans le cadre du choix des projets admissibles devront impérativement tenir compte de la balance énergétique et des économies en carburants fossiles, ainsi que de l'utilisation durable des ressources naturelles comme l'eau et le sol.

Par ailleurs, le CSDD estime que les installations de méthanisation ne devraient pas bénéficier d'aide à l'investissement, tout comme les cultures de plantes destinées à une utilisation comme biomasse dans de telles installations, cela en considération de deux faits : la perte de surface pour la production alimentaire et les fuites de méthane de plus de 4 % préjudiciable à la protection du climat.

Priorité 6: Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique

La stratégie du PDR pour la priorité 6 se déclinera selon les objectifs suivants :

- *création d'une capacité régionale de partenariat (Leader) : les GAL appliqueront la stratégie au niveau régional ;*
- *renforcement de la diversification socio-économique au niveau des régions rurales et des villages et améliorer le cadre de vie des populations rurales ;*
- *soutien des PME en zones rurales surtout par des initiatives relatives à la formation professionnelle et l'acquisition de compétences.¹⁶*

Les moyens à mettre en œuvre en vue de la réalisation de ces objectifs sont :

- *inciter à et faciliter la diversification socio-économique, le développement de petites entreprises en région ainsi que la création d'emplois de proximité ;*
- *promouvoir et coordonner le développement intégré local dans les zones rurales ;*
- *améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales.*

Des exigences similaires sont inscrites dans le PNDD, en vue de minimiser le risque de précarisation de la population :

L'objectif est d'assurer le plein-emploi au Luxembourg, d'éviter, voire de réduire la précarisation et de garantir l'accès à une protection sociale équitable et efficace. Cette exigence vaut de manière égale pour les hommes, les femmes, les adolescents, les adultes et les personnes âgées; elle n'est pas à confondre avec une obligation à l'emploi à vie ou un taux de chômage nul. Chaque demandeur d'emploi doit avoir accès à un emploi tel qu'il le cherche. Ceci présuppose une économie diversifiée qui offre des emplois répondant à des talents et des qualifications diversifiés.¹⁷

¹⁵ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 15

¹⁶ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 44

¹⁷ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 16

Nous constatons donc que sur ce point, les objectifs du *PDR* vont dans la même direction que ceux du *PNDD*.

4. Considérations socio-économiques

4.1. Analyse de quelques chiffres clefs des exploitations agricoles

L'analyse de l'évolution du revenu des exploitations agricoles à long terme au Luxembourg montre que depuis plus de 15 ans il y a un clivage grandissant entre le revenu de référence et les revenus réels des exploitations, la situation se détériorant inlassablement. S'y ajoute une très grande fluctuation des revenus depuis 2007.

Il est dès lors compréhensible que les représentants du secteur se soucient de tout changement que la réforme de la PAC pourrait avoir sur le niveau de revenu.

Une analyse plus détaillée des caractéristiques des résultats d'exploitation montre que :

- la fluctuation importante des revenus depuis 2007 est due largement à l'évolution du prix du lait et des coûts des intrants ;
- en dehors d'une brève période de prix très élevés pour le lait en 2007-2008, on peut constater une relative stabilité des prix de revient des productions agricoles avec une légère tendance à la hausse ;
- au niveau des intrants, il faut distinguer entre ceux dépendant directement des prix énergétiques (gasoil, aliments pour animaux, fertilisants) qui connaissent des fluctuations considérables avec une forte hausse à moyen terme et les intrants peu dépendants des prix énergétiques (services vétérinaires, semences, produits phytosanitaires), dont l'évolution est plutôt stable.

En comparant les années 2007/2008 aux années 2012/2013, donc respectivement les deux années de début et de fin de la dernière période de référence de la PAC, il faut constater une baisse considérable de la rentabilité des exploitations. A prix du marché, le chiffre d'affaires a progressé de 22%, mais les coûts ont augmenté de 35% (dont les amortissements qui ont augmenté de 27%). Du coup, le résultat d'exploitation a connu une baisse de 13% sur la période.

Il y a deux raisons essentielles à cette baisse de rentabilité des exploitations :

- d'un côté, la hausse des prix de l'énergie combinée à la perte en efficacité énergétique par hectare,
- de l'autre, la hausse des amortissements.

Une première conclusion effrayante est que les investissements importants effectués au cours de la période n'ont pas contribué à réduire la dépendance des exploitations de l'énergie fossile voire à diminuer leur intensité énergétique. En fait, on doit constater une hausse de la consommation énergétique par ha depuis 2007, malgré une taille croissante des exploitations.

Les taux d'investissements ont particulièrement augmenté vers la fin de la période, c.-à-d. à partir de 2010 ! Les taux d'investissement moyens sont hallucinants et s'expliquent en partie par la peur d'une série d'exploitations face à la fin des quotas laitiers et par les

investissements dans la production d'énergie solaire. Les investissements ont également fortement augmenté vers la fin de la période de référence et ont carrément explosé jusqu'à la fin mars 2014 (date butoir pour la remise des demandes d'aides), par peur de nouvelles conditions d'octroi moins favorables dans la nouvelle loi agraire.

Cette augmentation des investissements paraît irrationnelle et comporte un risque évident d'augmentation substantielle des coûts d'amortissement au cours des années à venir et donc d'une baisse continue de la rentabilité des exploitations. Il serait hautement recommandable de procéder à une évaluation plus poussée des raisons qui ont amené à cette situation mettant en péril un nombre grandissant d'exploitations agricoles.

Une première analyse superficielle montre que :

- ces investissements n'étaient possibles que grâce aux aides publiques ;
- le manque de plafond d'investissement par exploitation dans le *PDR* de 2007 à 2013 a conduit à des dérapages au niveau de l'aide aux investissements, souvent dommageables aux exploitations ;
- le dépassement dès 2011 du budget prévu pour les aides aux investissements par le *PDR* de 2007 à 2013 (donc, depuis 2011, le Luxembourg finance les investissements agricoles sans plafond et sans cofinancement de Bruxelles) est contraire aux principes d'un développement durable ;
- le fait qu'un grand nombre d'exploitants a pu faire valoir des fonds propres issus de la vente de terrains à bâtir (ce qu'on doit considérer comme des recettes externes à l'exploitation) et que ces fonds sont encore subsidiés pour être investis a fait qu'un grand nombre d'exploitations est aujourd'hui surcapitalisé et connaît une baisse continue de la rentabilité.

Il est particulièrement regrettable que cette politique d'aide aux investissements n'ait pas conduit à rendre les exploitations plus résistantes face à l'évolution des marchés, voire des prix énergétiques ! Les exploitations semblent donc plus vulnérables aujourd'hui qu'avant la période du *PDR* écoulé.

4.2. Evaluation des mesures proposées

Investissements physiques

Au niveau de l'analyse SWOT, le *PDR* constate le risque manifeste d'une compression des marges due à une augmentation du prix des intrants, mais ne considère pas suffisamment la nécessité d'orienter les investissements physiques et en machines de façon à réduire la dépendance des exploitations agricoles de ces facteurs, et cela malgré les remarques incessantes du Service d'Economie Rurale (SER) concernant cette dépendance et les risques liés aux surinvestissements et donc au surendettement des exploitations, notamment au niveau des bâtiments agricoles.

Les critères de sélection prévus pour gérer les demandes d'aide à l'investissement n'étant pas encore fixés, une évaluation à cet égard n'est pas possible.

Le *CSDD* estime qu'elle est néanmoins indispensable et que les critères retenus devront impérativement tenir compte des aspects de durabilité des projets d'investissement, notamment de l'économie d'énergie.

La réintroduction des plafonds d'investissement est un changement majeur par rapport au *PDR* précédent et une mesure indispensable pour recadrer l'évolution des exploitations agricoles.

Plusieurs remarques s'imposent néanmoins,

- de façon générale, un certain nombre d'aides ne sont accessibles qu'aux exploitations à temps plein. Pourquoi ? Cette approche ne peut être expliquée que par le fait que le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs considère les exploitations à temps partiel comme des exploitations en phase d'extinction.
Le *CSDD* estime qu'une telle évaluation est douteuse. Une exploitation qui de par sa taille permet à son exploitant une occupation et une rémunération partielle n'est pas forcément vouée à disparaître, sauf évidemment si l'on lui refuse toute aide à l'investissement. Dans de nombreuses régions, l'agriculture repose en bonne partie sur les exploitations à temps partiel. Le fait que les exploitations à temps partiel soient vouées à la disparition apparaît au *CSDD* comme une conséquence du manque d'appui. Afin de garantir la diversité des exploitations et du tissu de l'économie rurale, la préservation des exploitations à temps partiel semble au *CSDD* un objectif à retenir.
- Pour ce qui est des plafonds d'investissement retenus, le *CSDD* met en question leur opérabilité. En effet, avant de fixer un plafond d'investissement sur une période de sept ans, il serait indispensable de définir les objectifs et termes de croissance et de réinvestissement souhaités selon les différents types d'exploitation. Le *PDR* ne détaille pas ce genre d'analyse.
Quel est le taux de croissance à soutenir et qu'en est-il des fonds propres originaires d'activités externes à l'exploitation (vente de terrain à bâtir) ?
- Comparés à la surface et à l'emploi effectif, les plafonds ne sont pas vraiment restrictifs ni décroissants, car les Unités de Travail Agricole (UTA) qui sont pris comme référence ne sont que théoriques. Si l'on les compare aux UTA réels, il y a une forte expansion du plafond pour les exploitations dans la catégorie de 4-5 UTA !
- Un tel recadrage de l'évolution des exploitations agricoles ne se produira que lorsque les plafonds d'investissement sont fixés à un niveau tel qu'ils produisent une réduction des niveaux d'investissement.
- Les plafonds proposés se situent au double des investissements moyens par catégorie ayant eu lieu durant la dernière période. Est-ce que les exploitations vont effectivement être orientées vers des rythmes d'investissements améliorant leur rentabilité sur la prochaine période de 7 ans du *PDR* ? Les plafonds choisis, au vu de leur hauteur, constituent-ils véritablement un frein aux surinvestissements et à leurs conséquences négatives tels qu'ils ont eu lieu durant la période précédente ?
- Le système de sélection auquel pense le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs pose également problème:
 - o comment gérer les appels à projets de façon à garantir une gestion transparente et équitable ? ;
 - o comment gérer le montant des mesures financées par les budgets 100% nationaux (notamment les investissements de modernisation d'exploitations agricoles de moins de 150.000,-€, non cofinancés par l'UE

ainsi que les investissements 'machines agricoles') ? Quelles sont les limites et les critères prévus à cet égard, le budget total prévu pour ces deux types d'aide pour la période 2014-2020 étant tout de même de 27.000.000,-€ ?

Il reste le problème fondamental que les aides aux machines sont à considérer comme des aides à la mécanisation sur des surfaces croissantes, mais non au renforcement de la main-d'œuvre.

Pour les aides aux machines, le *PDR* prévoit des critères « d'innovation » sans préciser par rapport à quels objectifs cette innovation doit être considérée.

Prime de première installation

Cette prime ne s'adressant qu'à des jeunes reprenant une exploitation à temps plein, il y a lieu de se demander si une telle restriction ne risque pas de compromettre encore davantage la survie des exploitations à temps partiel qui ont pourtant leur rôle à jouer (voir ci-dessus) ?

Divers

- Qu'en est-il des aides purement nationales qui ne prévoient pas de plafond ? Le budget est-il ouvert vers le haut ? Comment tirer des conclusions du dépassement massif du budget du *PDR 2007-2013* ?

Les mesures agri-environnementales

Remarques spécifiques concernant la mesure agri-environnementale (*MAE*) 'Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (*PEEN*)' :

Cette MAE est en principe une bonne mesure pour propager des mesures de protection de l'environnement au sein du secteur agricole. Il faut cependant souligner que cette mesure, qui pourtant touche la grande majorité des exploitations agricoles, est tellement peu exigeante en ce qui concerne les critères d'éligibilité que de réels résultats au niveau de la protection des ressources naturelles ne peuvent pas être atteints. La manière dont est définie cette mesure reflète plutôt la volonté de faire bénéficier un maximum d'exploitations agricoles d'une prime facilement gagnée. C'est sans doute la raison pour laquelle 96% de la surface agricole déclarée au Luxembourg sont jusqu'à présent sous cet engagement !

Cette prime doit être entièrement revue afin d'y instaurer des critères dignes de son intitulé et éviter que près d'1/5 (19%) de l'argent total du *PDR* soit distribué aux exploitations sans véritable contrepartie concernant la protection de l'environnement naturel.

Il est donc indispensable de lier cette prime à des obligations de présence de biotopes et/ou d'éléments de structure sur au moins 5% de la Surface Agricole Utile (SAU) de l'exploitation au lieu des 3% prévus, avec une possibilité d'augmenter la prime pour des efforts supplémentaires (p.ex. 7 ou 10% de la SAU).

La *PEEN* est un excellent moyen de protéger certaines prairies et certains pâturages permanents typiques des paysages luxembourgeois en interdisant leur retournement dans les zones Natura 2000.

Cependant, puisque de nombreuses prairies à haute valeur écologique se situent en dehors de ces zones, le retournement de ces biotopes (non repris au cadastre des biotopes) devrait également être interdit. Sans une telle interdiction, l'atteinte des objectifs de protection des habitats liés à ces types de prairie est impossible.

En raison de l'introduction de trois conditions supplémentaires ('Greening') à respecter sur les labours pour l'obtention des aides du premier pilier de la *PAC*, il est prévu que pour la prochaine période, les conditions concernant les éléments de structure de la *PEEN* ne s'appliquent qu'aux prairies.

Or, il faut craindre que les modalités d'application du 'Greening' soient tellement diluées qu'un accroissement des éléments de structure sur les labours ne soit pas atteint par ce biais.

Le *CSDD* trouve qu'il est absolument nécessaire d'élargir les conditions d'octroi de la *PEEN* aux éléments de structure et biotopes sur toute la SAU de l'exploitation, labours y compris.

Vu que la fixation des types de surfaces pouvant être prises en compte comme surfaces d'intérêt écologique (SIE) relève de la compétence des Etats Membres, le *CSDD* estime primordial que :

- ces surfaces ne puissent pas être fertilisées ni traitées aux produits phytopharmaceutiques,
- les lisières de forêts ne puissent pas être comptabilisées, vu que ceci permettrait à un bon nombre d'exploitations de remplir plus facilement que d'autres la condition des 5% de SIE sans une quelconque réelle plus-value.

Le soutien à l'agriculture biologique

Dans le texte descriptif de la mesure, les approbations à l'attention de l'agriculture biologique et ses bienfaits environnementaux à différents niveaux sont décrites de manière extensive.

Par contre, pour ce qui est des conditions d'éligibilité, seules les exploitations à titre principal (produit standard supérieur à 75000 €) peuvent être bénéficiaires, ce qui doit être redressé et devrait s'étendre aux exploitations à titre accessoire (produit standard supérieur à 25000€), tel que c'était le cas sous l'ancien PDR.

En outre, des conditions supplémentaires à celles déjà assez strictes du règlement européen sur l'agriculture biologique sont imposées aux bénéficiaires, notamment au niveau des charges en bétail maximales et minimales. Ce dépassement des conditions européennes réfuté dans d'autres domaines politiques ne semble pas avoir lieu d'être pour l'agriculture biologique.

Afin de rester cohérent avec les approbations citées plus haut et de contrecarrer de grandes distorsions entre offre et demande sur le marché luxembourgeois, les montants des aides proposés devraient être maximisés afin de compenser le mieux possible les pertes de revenu dues aux plus faibles rendements, et ce notamment en cultures maraîchères et fruitières. Le *CSDD* estime ainsi que le soutien de ces producteurs doit être accru.

Par ailleurs, le CSDD est d'avis que l'agriculture biologique ne devrait pas seulement être soutenue en vue de compenser des pertes de revenu. L'agriculture biologique a droit à des récompenses ou soutiens en raison de ses bienfaits à l'encontre de l'environnement, du bien-être animal et de la santé.

Le CSDD propose de faire bénéficier les agriculteurs biologiques d'une PEEN 'Bio' supplémentaire. Une telle mesure soulignerait clairement les services rendus par une agriculture biologique et rendrait cette forme d'agriculture nettement plus attrayante. Elle aiderait à pousser plus d'exploitations vers la conversion et permettrait ainsi d'atteindre l'objectif national d'avoir d'ici 2020 les 10% de surface agricole sous agriculture biologique.

Pour être cohérent avec la volonté politique de soutien de l'agriculture biologique et pour donner un signal positif en faveur de cette forme d'agriculture il est impératif de veiller à ce que le total des montants pouvant être touchés par le cumul de diverses aides agri-environnementales ne puisse en général pas dépasser celui des aides à l'agriculture biologique.

Natura 2000

En vue de sauvegarder les zones Natura 2000, l'établissement des plans de gestion de telles zones devra être promu par le biais du PDR. De même, pour des exploitations agricoles dont un pourcentage non négligeable de la surface est situé dans une zone Natura 2000, l'établissement de plans de gestion au niveau de l'exploitation devrait être soutenu financièrement par les moyens du PDR.

Dans ce contexte, il faudrait également éviter, lors de l'établissement de ces plans, que les restrictions d'épandage d'engrais organiques imposées dans ces zones conduisent à une fertilisation excessive sur les parcelles restantes de l'exploitation, en dépassant la limite maximale permise de 2 UF/ha (Directive Nitrates). Pour de telles exploitations, des solutions concernant la charge en bétail doivent être trouvées, p.ex. par la réduction de cette charge ou par des contrats de reprise de déjections animales par une autre exploitation.

Le CSDD tient à souligner que la directive dite « habitats » a comme principal objectif de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales et que la directive est censée contribuer à l'objectif général d'un développement durable. Le CSDD reviendra au réseau Natura 2000 dans un futur avis.

Indemnité compensatoire dans les zones défavorisées

L'indemnité compensatoire s'appelle ainsi parce qu'elle vise à compenser des handicaps naturels auxquels sont confrontés les agriculteurs de zones défavorisées, notamment sur la base de la qualité du sol. La quasi-entièreté du Grand-Duché en fait partie, à part l'agglomération de Luxembourg, la commune d'Esch-sur-Alzette ainsi que les zones à vignobles, ce qui ne correspond pas à la véritable situation sur le terrain. Les zones déclarées défavorisées incluent des sols agricoles assez productifs, alors que le critère d'éligibilité devrait être le fait d'avoir des pertes de revenu à cause d'un sol de faible productivité.

Cette mesure, bien que classée au même niveau que les aides agri-environnementales, s'avère ainsi être une simple aide au revenu des exploitations, sans contrepartie en faveur de l'environnement. En effet, la seule condition à remplir est d'avoir au minimum une exploitation à titre accessoire et de s'engager à poursuivre son activité agricole durant 5 ans, même si l'exploitant prend sa retraite au cours de cette période ou s'il est déjà retraité dès le départ.

5. Le processus politique

En ce qui concerne l'élaboration du *PDR*, le *CSDD* déplore que cet exercice ait essentiellement eu lieu au sein du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, en collaboration avec les acteurs du monde agricole, avant que d'autres instances, notamment celles ayant dans leurs attributions la protection de la nature et de l'environnement, n'aient été consultées.

Cette façon d'agir, en contradiction avec les dispositions reprises dans le programme gouvernemental, n'est pas en faveur d'une collaboration fructueuse. Une coopération active **dès le départ** aurait permis un dialogue constructif entre toutes les parties et donc l'élaboration d'un texte satisfaisant pour toutes les parties impliquées. Beaucoup de temps et d'énergie, qui doivent maintenant être investis dans l'élaboration d'avis et de demandes de modifications du texte, auraient pu être épargnés.

Ces remarques valent également pour la réadaptation qui aura lieu à mi-terme de la période du *PDR*, cela sur base de l'évaluation actuellement réalisée.

Au lieu de reprendre le texte de l'ancien *PDR* et de le modifier ou de l'adapter, le *CSDD* aurait préconisé l'élaboration d'un texte prenant en compte toutes les prérogatives imposées par les textes législatifs de base de l'UE, et ce directement en consultation avec tous les secteurs concernés.

En outre, le *CSDD* demande à ce que toutes les évaluations du *PDR* faites au cours de la période (ex-ante, mid-term et ex-post) soient immédiatement rendues publiques afin que leurs conclusions puissent être connues de tous les acteurs concernés et rendent ainsi les prochaines discussions d'orientation, resp. de réorientation moins ardues et plus fructueuses.

6. Résumé des recommandations

La politique agricole commune est un outil indispensable pour contribuer au maintien de la production alimentaire et par là de la stabilité politique et de la paix en Europe. Etant donné que la plus grande partie des revenus des agriculteurs est assurée par l'organisation commune des marchés à travers les diverses aides financières, il est légitime que les pouvoirs publics orientent la production et les pratiques agricoles afin de maximiser la mise à disposition des citoyens européens de biens publics tels que la production alimentaire, un développement rural, la qualité de l'eau, de l'air et de la terre, la biodiversité, les paysages et, dans une moindre mesure, le climat. Le *PDR* est dans ce contexte le principal outil pour le gouvernement.

De façon générale on peut dire que les mesures ayant été prises dans le cadre de l'ancien *PDR 2007-2013* n'ont pas atteint les objectifs de protection et de restauration des différents éléments naturels. Les mesures actuellement prévues dans le projet de *PDR 2014-2020*, étant en grande partie greffées sur les anciennes mesures, ne contribueront donc sans doute pas mieux à la réalisation de ces objectifs, à moins qu'elles soient revues en coordination avec toutes les instances compétentes pour l'atteinte des objectifs dont les moyens sont mis en œuvre par le *PDR*.

Les conséquences (monétaires et environnementales) de la non-réalisation des objectifs de protection et de restauration devront être clairement mises en évidence et la description des mesures et des conditions d'éligibilité devra être telle que les agriculteurs pourront y participer sans peur de perte de revenu ou d'autres conséquences négatives pour leur exploitation.

Recommandation 1

Afin de renforcer la viabilité des exploitations agricoles, le *PDR* devra repenser l'approche en matière de compétitivité. En effet, il convient de se demander quel genre de compétitivité est visé, sachant que les exploitations luxembourgeoises ne pourront jamais devenir compétitives à ce point de pouvoir concurrencer les grandes exploitations sur les terres les plus fertiles et, dès lors les plus productives.

Recommandation 2

Il est impératif de soutenir davantage l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture, notamment les initiatives de commercialisation et de transformation de ces produits par les producteurs agricoles ou les associations de producteurs. Ces actions sont à considérer comme prioritaires par rapport à des investissements en vue d'une amélioration de la compétitivité au niveau international. Les critères de choix à définir en vue de l'attribution des aides à l'investissement devront donc également tenir compte du caractère local ou régional du projet.

Recommandation 3

Les règlements et la non-existence de plafonds concernant les subsides à l'investissement immobilier du *PDR* de la période 2007 – 2013 ont contribué de façon irresponsable à détériorer la viabilité des entreprises agricoles. Cet état des choses nécessite une analyse plus approfondie. Tout en assurant des aides à l'investissement suffisants, le *PDR* actuel devra veiller à ne pas surcharger les exploitations d'une capitalisation trop élevée et de coûts d'amortissements.

La réintroduction des plafonds d'investissement est un changement majeur par rapport au *PDR* précédent et une mesure indispensable pour recadrer l'évolution des exploitations agricoles. Cependant, la hauteur des plafonds retenus nécessite une analyse plus approfondie et certainement un abaissement afin de devenir effective.

Dans ce contexte une attention particulière doit être portée à l'apport massif en capitaux issus d'activités extra-agricoles (vente de parcelles de construction).

Recommandation 4

Le *PDR* ne considère pas suffisamment la nécessité d'orienter les investissements physiques et les investissements en machines spécifiquement de façon à construire une certaine résilience face aux augmentations des prix des entrants énergétiques et des fertilisants et de promouvoir l'emploi.

Pour les subsides aux machines, le *PDR* prévoit des critères « d'innovation » sans préciser par rapport à quels objectifs cette innovation doit être considérée.

Les critères de sélection prévus pour gérer les demandes d'aide à l'investissement n'étant pas encore fixés définitivement, une évaluation finale à cet égard n'est pas possible, mais reste indispensable. Le *CSDD* est néanmoins d'avis que les critères de sélection retenus devront impérativement tenir compte d'aspects de durabilité des projets d'investissement, notamment l'économie d'énergie.

Recommandation 5

Le *CSDD* met en question qu'un certain nombre d'aides ne soient accessibles qu'aux exploitations à temps plein. Or, une exploitation qui de par sa taille permet à son exploitant une occupation à temps partiel n'est pas forcément vouée à disparaître, sauf évidemment si on lui refuse toute aide à l'investissement. Afin de préserver la diversité des exploitations et du tissu de l'économie rurale, la préservation des exploitations à temps partiel doit être un objectif à retenir.

Recommandation 6

Le système de sélection auquel pense le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs actuellement pour décider des subsides à l'investissement soulève une série de questions quant à une gestion transparente et équitable, alors que le respect des plafonds s'avère devenir indispensable.

Ceci vaut tout particulièrement pour les aides financées à 100% par des budgets nationaux, qui ne sont pas dotés de plafonds en l'état actuel du *PDR*.

Recommandation 7

Vu les résultats peu encourageants dans le domaine de la restauration, de la préservation et du renforcement des écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie et l'obligation pour le Luxembourg de remplir des objectifs concrets de sauvegarde de la biodiversité, il faudrait que certaines mesures du *PDR* dans les régions les plus touchées soient rendues obligatoires plutôt que volontaires afin d'éviter dans la suite la décision par l'UE de sanctions onéreuses et nettement plus chères que la mise en place dès maintenant de mesures de protection et de restauration efficaces.

Recommandation 8

Le soutien visant l'entretien des haies sur et en bordure des champs est calculé sur la base d'une hypothèse difficilement compréhensible, le but recherché n'étant manifestement pas la protection de la biodiversité, mais plutôt la protection des cultures adjacentes contre une 'emprise' trop forte de la haie et une baisse de rendement dans cette partie du champ. Il est absolument nécessaire de recalculer le montant de l'aide à l'entretien des haies sur des valeurs et des méthodes de gestion des haies adaptées au

but officiellement poursuivi, afin que des haies naturelles dignes de ce nom puissent se développer et atteindre des largeurs intéressantes du point de vue de la protection de l'environnement, sans que l'agriculteur soit pénalisé de quelque manière que ce soit.

Recommandation 9

La qualité des eaux souterraines et de surface du Grand-Duché n'a cessé de diminuer durant les dernières années. Ceci peut indéniablement être imputé en majorité à des pratiques agricoles non adaptées sur les sites sensibles. Les mesures prévues sous l'ancien *PDR* n'ont manifestement pas atteint les objectifs de protection des eaux. Ces mesures, reconduites dans le nouveau *PDR*, devraient donc être revues pour répondre effectivement aux besoins de l'amélioration de la qualité des eaux et être définies de manière cohérente avec celles imposées aux agriculteurs dans le cadre des règlements concernant la protection des zones de protection de l'eau potable, actuellement en cours d'élaboration, afin de prévoir des compensations de pertes de revenu pour les agriculteurs touchés.

Recommandation 10

Les mesures visant l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faibles émissions de CO² devront être soumises à un examen consciencieux et les critères restant à fixer dans le cadre du choix des projets admissibles devront impérativement tenir compte de la balance énergétique et des économies en carburants fossiles, ainsi que de l'utilisation durable des ressources naturelles comme l'eau et le sol.

Recommandation 11

La Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (*PEEN*) devrait être entièrement revue afin d'y instaurer des critères dignes de son intitulé et éviter que près d'1/5 (19%) de l'argent total du *PDR* soit distribué aux exploitations sans véritable contrepartie concernant la protection de l'environnement naturel.

Il semble absolument nécessaire au CSDD d'élargir les conditions d'octroi de la *PEEN* aux éléments de structure et biotopes sur toute la surface agricole utile de l'exploitation, labours compris.

Le CSDD est notamment d'avis que :

- ces surfaces ne peuvent pas être fertilisées ni traitées aux produits phytopharmaceutiques ;
- les bords de forêts ne peuvent pas être comptabilisés, vu que ceci permettrait à un bon nombre d'exploitations de remplir trop facilement la condition des 5% de SIE sans une quelconque réelle amélioration ;
- une interdiction totale de retournement des prairies à haute valeur écologique devra être instaurée. Sans une telle interdiction, l'atteinte des objectifs de protection des habitats liés à ces types de prairie est impossible.

Recommandation 12

Pour autant que les objectifs nationaux en matière d'agriculture biologique soient pris au sérieux par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, il faudrait revoir l'ensemble des mesures visant à encourager cette forme d'agriculture.

Ainsi, les subsides devraient être accessibles également aux exploitations à titre accessoire, tel que c'était le cas sous l'ancien *PDR*. Les conditions supplémentaires à

celles déjà assez sévères du règlement européen sur l'agriculture biologique devraient être limitées au strict minimum. Ensuite, les montants des aides proposés devraient être maximisés afin de compenser le mieux possible les pertes de revenu dues aux plus faibles rendements, et ce notamment en cultures maraîchères et fruitières, pour lesquelles existent de grandes distorsions entre offre et demande sur le marché luxembourgeois.

Finalement, les bienfaits environnementaux de l'agriculture biologique devraient être récompensés pour ce qu'ils sont, p.ex. en accordant aux agriculteurs biologiques une *PEEN* 'Bio' supplémentaire. Une telle mesure soulignerait clairement ces bienfaits et rendrait cette forme d'agriculture nettement plus attrayante.

À cet égard, il est également primordial de veiller à ce que le total des montants pouvant être touchés par le cumul de diverses aides agro-environnementales ne puisse pas dépasser celui des aides à l'agriculture biologique, afin que le signal envers cette forme d'agriculture ressorte clairement et soit cohérent avec la volonté politique de soutien de l'agriculture biologique.

Recommandation 13

En vue de sauvegarder les zones de protection, il faudrait éviter que les restrictions d'épandage d'engrais organiques imposées dans ces zones conduisent à une fertilisation excessive sur les parcelles restantes de l'exploitation, dépassant la limite maximale permise de 2 UF/ha (Directive Nitrates). Pour de telles exploitations, des plans de gestion doivent être établis et des solutions concernant la charge en bétail doivent être trouvées.

Recommandation 14 : processus politique

Le *CSDD* déplore la non-transparence avec laquelle l'actuel *PDR* a été élaboré sans réelle consultation préalable et avec un dialogue limité avec les acteurs concernés. Cette façon d'agir engendre un mécontentement de tous les côtés et ne permet pas de finaliser un *PDR* dans les délais.

Le *CSDD* souligne l'exigence d'une plus grande transversalité des politiques et rappelle sa prise de position adressée aux partis politiques suite aux élections nationales d'octobre 2013 dans laquelle, il avait appelé à la nécessité d'améliorer la cohérence politique et d'assurer l'intégration des politiques en tant que préalables indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable.¹⁸

Au lieu de reprendre le texte de l'ancien *PDR* et de le modifier ou de l'adapter, le *CSDD* préconise l'élaboration d'un texte prenant en compte toutes les prérogatives imposées par les textes législatifs de base de l'UE, et ce directement en consultation avec tous les secteurs concernés et compétents pour la mise en œuvre des textes législatifs européens et les obligations en découlant.

¹⁸ « Comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire l'avenir que nous voulons vivre demain? » adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 et envoyé aux partis politiques

Recommandation 15: mise en œuvre

La simplification administrative pour les aides ainsi qu'un travail en équipe et une cohérence des avis émis par les conseillers sont indispensables.

Divers**Recommandation 16 : éducation au développement durable**

L'éducation au développement durable joue également un rôle important au niveau des objectifs du PNDD. Cet aspect devrait être spécifiquement repris dans les objectifs du PDR concernant le transfert de connaissance et le soutien à l'innovation.