

PLAN STRATEGIQUE NATIONAL

Prise de position de la Centrale Paysanne

La Centrale Paysanne a examiné le Plan Stratégique National (PSN) et tient à soumettre un certain nombre de considérations, tout en se limitant à quelques points qu'elle considère comme essentiels pour l'avenir du secteur agricole, viticole et horticole en général et les exploitations agricoles, viticoles et horticoles en particulier. Guère n'est besoin, en effet, de rappeler que le PSN détermine très largement le développement futur du secteur agricole luxembourgeois et sa capacité de contribuer non seulement à la sécurité alimentaire – élément tout à fait essentiel – mais aussi au maintien du tissu économique, à la vitalisation des régions rurales et - élément également essentiel – à la protection des ressources naturelles et du climat.

Dans la suite des considérations, le terme agricole couvre aussi bien la viticulture que l'horticulture.

I. Considérations générales

En guise d'introduction, la Centrale Paysanne tient à rappeler certaines remarques et réflexions qu'elle avait élaborées précédemment.

La Centrale Paysanne tient à souligner d'emblée que la production de denrées alimentaires doit rester l'objectif prioritaire de toute politique agricole.

La pandémie du Covid-19 vient de démontrer dans toute son ampleur la nécessité d'une production alimentaire locale, régionale et européenne, afin d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires et la sécurité respectivement la souveraineté alimentaire. Elle a mis en évidence les fragilités des systèmes alimentaires et des chaînes d'approvisionnement au niveau mondial, en même temps, la nécessité de rendre ces systèmes plus résilients, afin de pouvoir continuer à assurer la sécurité d'approvisionnement. Il est dès lors de la responsabilité du gouvernement de veiller au maintien et au renforcement d'un secteur agricole productif, innovateur et compétitif.

Par ailleurs, toute politique responsable doit veiller au respect des trois piliers de la durabilité évoqués ci-après et assurer l'équilibre entre la protection du climat et des ressources naturelles, d'une part, et les exigences et les intérêts économiques et sociaux, d'autre part. Or, l'analyse du PSN montre que tel n'est pas le cas. Il ressort clairement du PSN que priorité est donnée à l'écologique au détriment de l'économique et du social et que la production de denrées alimentaires passe au deuxième rang. La Centrale Paysanne regrette ce déséquilibre entre les trois piliers de la durabilité et demande instamment qu'il y soit remédié.

En effet, si le premier objectif énoncé en lien avec la réforme de PAC est de « soutenir les revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire », force est toutefois de constater que les mesures projetées dans le PSN vont à l'encontre de cet objectif tout à fait essentiel et ce à maints égards, dans la mesure où les obligations et les restrictions imposées aux exploitants, notamment, mais pas seulement, dans

le cadre de la nouvelle conditionnalité, vont en croissant, tandis que les paiements compensatoires vont en décroissant.

L'agriculture luxembourgeoise, que ce soit l'agriculture conventionnelle ou l'agriculture biologique, évolue dans un contexte européen et international et continuera, sur un marché ouvert et concurrencé, à produire à la fois pour le marché local, avec vente à la ferme, le marché régional et le marché international, la formation des prix aux producteurs se faisant très largement sur ce dernier. Il en découle que toute politique responsable doit tenir compte du contexte européen et international, dans lequel l'agriculture luxembourgeoise évolue.

Le développement structurel des exploitations se poursuivra. Il importe de tenir compte de ce développement à tous les niveaux et de l'accompagner au mieux par une politique adéquate: Créer des obstacles au développement des exploitations, édicter des mesures freinant leur développement ou les fragilisant économiquement serait hautement préjudiciable et ne peut en aucun cas trouver l'accord de la Centrale Paysanne.

Dans le même sens, toute politique future doit tenir compte du fait qu'au vu des conditions climatiques, topographiques et géologiques prédominant dans le pays, les secteurs de la production laitière et de la production bovine, de même que celui de la viticulture sont et resteront les secteurs dominants. Le développement de ces secteurs ne doit en aucun cas être entravé par une politique restrictive voire coercitive.

La Centrale Paysanne tient à souligner les effets négatifs, résultant non seulement pour l'agriculture européenne mais pour toute l'économie et la société européenne, de la Stratégie de la fourche à la fourchette que l'on tend à intégrer dans la réforme de la PAC, avec notamment des objectifs quantifiés en ce qui concerne la réduction des produits phytosanitaires. Les analyses d'impact réalisées par le Département américain à l'Agriculture et la Commission européenne devront être dûment prises en compte – l'une et l'autre de ces analyses montrent les effets négatifs en ce qui concerne le niveau de production en baisse dans l'Union Européenne, ce parallèlement à une hausse des prix à la consommation. Elles montrent surtout aussi le déplacement de la production agricole en dehors de l'UE avec comme effet parallèle, le déplacement des émissions de CO₂ en dehors de l'UE, sans aucun gain réel pour la protection du climat, d'autant plus que les émissions sont susceptibles d'augmenter et que la pérennité de certaines productions dans l'UE sera remise en question.

L'UE s'est fixé comme objectif d'atteindre la neutralité climatique au plus tard en 2050. L'agriculture (tout comme la sylviculture) peut jouer un rôle important pour atteindre cet objectif, notamment par la séquestration de carbone. Pour ce faire, il est essentiel de maintenir une agriculture productive et de soutenir les mesures pouvant contribuer à augmenter la capacité de séquestration de carbone des terres agricoles.

La Centrale Paysanne tient en outre à rendre attentif aux incertitudes auxquelles les exploitations agricoles seront confrontées – incertitudes liées au marché, mais également à la politique agricole commune elle-même.

Enfin, la Centrale Paysanne tient à rappeler une fois de plus que l'agriculture biologique ne peut se développer que si une demande suffisante existe sur le marché et qu'un prix adéquat est assuré aux producteurs. L'un et l'autre ne sont actuellement pas donnés.

II. Les mesures du 1^{ier} pilier dans le PSN

Le PSN sous examen reprend aussi bien les principaux éléments de l'analyse SWOT avec les conclusions qui en ont été dégagées par le Ministère de l'Agriculture que la réglementation communautaire relative à la réforme de la PAC, comprenant, d'une part, les dispositions à mettre obligatoirement en œuvre au niveau national (y compris les BCAE) et d'autre part, les mesures à déterminer par les Etats Membres. A cet égard, il y a lieu de constater qu'un certain nombre de points restent à définir.

Dans la suite, et comme déjà mentionné précédemment, la Centrale Paysanne se limite dans ses commentaires, aux mesures qu'elle considère essentielles, tout en soulignant une fois de plus que les mesures relatives à la conditionnalité renforcée en lien avec les paiements de base signifient pour les exploitants des restrictions et obligations accrues, allant de pair avec des pertes de production et/ou des coûts supplémentaires, sans qu'il y ait une hausse dans les compensations. L'inadéquation entre, d'une part, les prestations à fournir par les exploitants agricoles et d'autre part, les paiements compensatoires leur accordés va donc en croissant.

« Prester plus pour moins d'argent » - une critique déjà souvent émise, reste entièrement justifiée !

1. L'introduction d'une aide uniforme à l'hectare

Le PSN prévoit de passer entre 2023 et 2027 des droits de paiements sur base historique à une aide uniforme à l'hectare selon le principe du BISS - *Basic Income Support for Sustainability*.

Du fait que la réforme de la PAC impose la convergence des droits de paiement jusqu'à 85% d'ici 2026, la Centrale Paysanne soutient l'introduction d'une aide uniforme à l'hectare, tout en sachant que ce changement de système et l'introduction du BISS entraîne, comme le Ministère le note par ailleurs dans le PSN, une redistribution importante des paiements entre les exploitations.

Il importe absolument de tenir compte de ce fait : Si l'introduction d'une prime couplée pour vaches allaitantes pourra du moins partiellement compenser les pertes dues à l'introduction d'un paiement uniforme, il reste que ce seront les exploitations laitières qui seront le plus touchées. Or, il faut impérativement éviter une fragilisation de celles-ci, surtout que, contrairement à ce qui est noté dans le PSN, la situation de marché ne permet pas nécessairement de faire face à la réduction des paiements à l'hectare.

2. NON à la redistribution telle que prévue

Le PSN prévoit un modèle de redistribution avec paiement supplémentaire de 30 Euro pour les 30 premiers hectares et de 70 Euro pour la tranche de 30 à 70 hectares.

Les chiffres repris dans le PSN montrent que la redistribution se fera au profit des exploitations à titre accessoire et des exploitations de loisir, de même qu'au profit de celles gérées par des retraités (plus de 92% en profitent) au détriment des exploitations à titre principal. Ce modèle retenu conduira donc une fois de plus à sanctionner les exploitations de taille moyenne et plus

grandes – quasi exclusivement des exploitations à titre principal – pour un très grand nombre des exploitations laitières et bovines (vaches allaitantes).

Selon le PSN, les exploitations de plus de 100 ou 110 ha seront clairement les perdants : Ils perdront une première fois par la convergence et une deuxième fois par la redistribution. Or, ce sont justement les exploitations qui ont réalisé des investissements pour se moderniser et qui sont souvent gérées par des jeunes agriculteurs qui verront leurs paiements directs décroître sensiblement et, partant, leurs assises économiques affaiblies.

→ La Centrale Paysanne ne peut pas marquer son accord avec les paiements redistributifs, tels qu'ils sont prévus dans le PSN.

Cette redistribution apparaît d'autant plus injustifiée que, selon le PSN, les exploitations de taille moyenne, dites familiales, touchent 91,68 % des paiements directs et les exploitations de plus de 250 ha seulement 7,88% des paiements directs.

Dès lors la Centrale Paysanne demande que

- soit le Ministère demande à ce que le Luxembourg soit exonéré des paiements redistributifs au vu des chiffres cités plus haut, voire aussi au vu du fait que l'introduction d'un paiement uniforme (BISS) va déjà de pair avec une redistribution importante (selon les informations dont dispose la Centrale Paysanne, le Danemark, notamment, n'appliquera pas le paiement redistributif du fait que le pays a opté pour la convergence des paiements directs).
- si l'option précitée n'est pas retenue, que la redistribution se fasse sur un nombre d'hectares beaucoup plus important, de façon à neutraliser quasiment l'effet de la redistribution et ce pour toutes les exploitations, y comprises celles de taille plus grande. La limite supérieure du nombre d'hectares bénéficiant du paiement supplémentaire devrait correspondre au nombre d'hectares moyen des exploitations sur lesquelles ont lieu des installations de jeunes agriculteurs.

3. Aides couplées

La Centrale Paysanne approuve l'introduction d'aides couplées pour les légumineuses, les vaches allaitantes et les cultures maraîchères. A cet égard, il importe d'évaluer le plus correctement possible les besoins financiers, afin qu'il y ait des données claires et précises sur les fonds disponibles pour ces aides couplées. Il serait en effet très préjudiciable pour les exploitations, si ces aides devaient être sensiblement réduites, faute de moyens financiers suffisants.

4. Eco-Schemes

La Centrale Paysanne tient à souligner tout d'abord la portée des mesures dites éco-schemes. 25% des paiements directs du premier pilier étant liés à la réalisation de telles mesures – donc une part importante des paiements et partant du revenu des agriculteurs – il importe que ces mesures soient accessibles à toutes les exploitations, qu'elles tiennent compte des pratiques agricoles et qu'elles soient transposables, sans qu'il y ait besoin d'investissements importants, de changements trop radicaux au niveau des exploitations ou encore de pertes de production et/ou de productivité sensibles.

La Centrale Paysanne a examiné les mesures proposées par le Ministère de l'Agriculture dans le PSN et estime que celles-ci ne correspondent que très partiellement aux réalités sur le terrain, dans la mesure où elles concernent surtout les terres arables et très peu les prés et pâturages permanents, dans la mesure aussi où elles impliquent automatiquement une réduction des terrains cultivés.

De l'avis de la Centrale Paysanne, il y a absolument lieu de prévoir des mesures supplémentaires,

- d'une part, plus facilement transposables dans les exploitations, surtout les exploitations orientées vers la production laitière et bovine avec une part importante de prés et pâturages permanents,
- d'autre part, correspondant aux défis qui se posent au secteur, en ce qui concerne respectivement la séquestration de carbone (carbon farming) et l'agriculture de précision (precision farming). De telles mesures sont d'autant plus importantes que la neutralité climatique en matière d'émissions CO₂ ne pourra être atteinte que si les capacités de séquestration des terres agricoles et des forêts sera maintenue, voire renforcée.

Par ailleurs, il serait opportun de prévoir au moins une mesure dans le domaine de la qualité des produits agricoles, ce conformément à l'objectif 9 (et à l'objectif 1) de la réforme de la PAC.

En ce sens, la Centrale Paysanne suggère de prendre en compte les points suivants :

- Une mesure « Prime à l'herbe » est proposée dans le 2^{ème} pilier pour les bovins à partir de 12 mois. Une telle mesure pourrait utilement être introduite comme éco-schemes dans le 1^{er} pilier, tout en élargissant les conditions d'éligibilité aux bovins plus jeunes que 12 mois.
- Il serait judicieux de prévoir des mesures relevant de l'agriculture de précision, entres autres, l'utilisation d'équipements à haute précision pour l'épandage des produits phytosanitaires (au lieu de vouloir seulement les interdire). De même. Il y aurait lieu de considérer l'utilisation d'un équipement évitant la dérive des produits phytosanitaires comme éco-scheme.
- Des mesures de Carbon Farming pourraient utilement être introduites. Citons à cet égard comme exemple, le maintien des plantes fourragères sur une période minimale de trois ans.
- D'autres mesures, comme le recours à des inhibiteurs de nitrification ou à la fertilisation localisée lors des semis du maïs avec des engrais starter se justifieraient comme éco-schemes, étant donné leur effet bénéfique en lien avec l'apport et l'absorption des nutriments.

III. Les mesures du 2^{ème} pilier

Tout comme les paiements du 1^{er} pilier, les mesures du 2^{ème} pilier revêtent une importance toute particulière pour l'agriculture nationale. Aussi la Centrale Paysanne se doit-elle de critiquer le fait que le législateur a tendance à appliquer une politique de plus en plus restrictive et coercitive, que ce soit en matière d'indemnisation pour les prestations fournies en relation avec la protection des ressources naturelles et le climat ou en matière d'aides à l'investissement.

1. Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel

La Centrale Paysanne tient tout d'abord à souligner l'importance du maintien des paiements compensatoires pour régions à handicaps naturels ou spécifiques, indispensables pour assurer la pérennité des exploitations.

Dans le même sens, elle souligne l'importance et la portée de la prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage, prime jusqu'à présent largement acceptée et appliquée par les exploitations agricoles.

Or, cette prime, portant dorénavant l'intitulé 'Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement', sera soumise à des conditions supplémentaires respectivement plus strictes, notamment en ce qui concerne la densité de bétail.

Or, réduire la charge de bétail autorisée sera hautement préjudiciable pour les exploitations. Cette réduction risque d'entraîner une réduction du potentiel de production avec pertes de revenu conséquentes ou une augmentation de la pression sur le foncier avec des coûts de location des terres encore plus élevés et de ce fait des coûts de production plus élevés, le tout fragilisant économiquement et de façon considérable les exploitations agricoles. Au pire des cas, les exploitations se verront contraintes de renoncer à cette prime.

→ La Centrale Paysanne ne peut marquer son accord avec la densité de bétail maximale de 1,8 UGB/ha et elle insiste donc pour que la densité maximale autorisée pour bénéficier de cette prime soit maintenue au niveau actuel de 2 UGB/ha.

2. Mesures agri-environnementales et climatiques

De l'avis de la Centrale Paysanne, les mesures agri-environnementales et climatiques et les paiements compensatoires y relatifs devraient avoir un réel caractère incitatif, c.-à-d. assurer une rémunération juste des services prestés, rétribuer réellement le bien public que l'exploitant crée en participant à de telles mesures et ne pas seulement compenser les pertes de revenu ou les frais supplémentaires.

→ La Centrale Paysanne demande donc que, lors de la détermination des indemnités, les marges de manœuvre existantes soient aux mieux exploitées pour accorder une réelle rémunération aux exploitations.

3. Aides à l'investissement

Les dispositions relatives aux aides à l'investissement, tout comme par ailleurs de nombreuses autres mesures projetées, visent clairement une réduction du cheptel bovin – en d'autres termes une réduction du potentiel de production des exploitations, alors que notre agriculture se caractérise déjà, en comparaison avec les régions limitrophes, par une faible densité de bétail. La Centrale Paysanne se doit de réfuter très clairement cette option politique.

→ Aussi ne peut-elle marquer son accord avec les dispositions prévues en matière d'aides à l'investissement, tant en ce qui concerne les considérations relatives à une taille maximale des cheptels, qu'en ce qui concerne l'exigence que les investissements doivent remplir les conditions minimales applicables au mode de production biologique.

La production laitière est et restera la production principale de l'agriculture luxembourgeoise, rien que par la part importante des surfaces en herbe. Il serait donc difficilement acceptable que le législateur veuille freiner les exploitations laitières dans leur développement, d'autant plus que déjà aujourd'hui, il existe des limites au développement, ne fût-ce que par la charge de bétail autorisée.

Imposer des limites en ce qui concerne la taille du cheptel risque en tout cas de freiner de façon injustifiable le développement des exploitations – elle est d'autant plus incompréhensible qu'apparemment, une exploitation peut demander parallèlement des aides à l'investissement pour 220 vaches et 550 vaches allaitantes, mais elle ne pourra pas obtenir une aide à l'investissement pour quelque 10 ou 20 places de vaches supplémentaires.

Imposer les normes applicables à l'agriculture biologique signifie un coût supplémentaire considérable pour une exploitation conventionnelle et conduit d'une certaine façon à une distorsion de concurrence.

- ⇒ Dans tous les cas, il est impératif, en matière de soutien à la modernisation des exploitations et au renforcement de la compétitivité, de tenir compte non seulement de considérations relatives à l'environnement et au climat, mais aussi des aspects économiques.
- ⇒ La Centrale Paysanne demande donc que la conformité aux normes applicables en agriculture biologique ne soit pas une condition pour l'obtention des aides à l'investissement ; elle devrait plutôt faire l'objet d'un critère de sélection conférant un avantage aux investissements remplissant lesdites normes par rapport aux investissements remplissant les normes applicables en agriculture conventionnelle.
- ⇒ De plus, la taille de cheptel limite pour bénéficier des aides à l'investissement devrait être fixée de manière beaucoup plus ciblée et spécifique, non dans le présent PSN, mais dans la future loi agraire.

4. Jeunes agriculteurs et renouvellement des générations

La Centrale Paysanne marque son accord avec les dispositions prévues pour favoriser le renouvellement des générations et l'installation des jeunes agriculteurs.

Lors de l'élaboration des dispositions légales et réglementaires au niveau national, il sera impératif de veiller à ne pas créer des obstacles inutiles à la reprise d'une exploitation et de prévoir éventuellement de nouvelles formes sociétales ou encore un système spécifique de transmission entre exploitant sans successeur et repreneur.

5. Définition de l'agriculteur 'véritable' et de l'exploitant à titre principal

La définition de l'agriculteur 'véritable' reste un point difficile. Le PSN prévoit la définition suivante : 'Personne physique ou morale, inscrite auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale en tant qu'agriculteur, exploitant une surface agricole minimale (à définir).'

A cet égard, la Centrale Paysanne donne à considérer que la surface exploitée n'est pas nécessairement le critère le plus approprié et qu'il y aurait lieu de parler plutôt du Standard Output minimal. Actuellement une exploitation doit avoir un Standard Output d'au moins 25.000 Euro pour être considérée comme exploitation à titre secondaire et bénéficier e.a. des aides à l'investissement – la question se pose s'il faut appliquer ce seuil à toutes les mesures, y compris les mesures du 1^{er} pilier et/ou s'il faut relever ce montant.

Conclusion

En guise de conclusion, la Centrale Paysanne doit une fois de plus souligner l'approche idéologique sous-jacente au PSN, avec des idées récurrentes et des affirmations dont le bien-fondé reste à prouver.

Elle se doit finalement d'émettre ses plus vives réserves à l'égard de l'approche politique qui se retrouve à travers le Plan Stratégique et plaidant plus ou moins ouvertement pour une agriculture, dont l'objectif n'est plus de produire des denrées alimentaires, mais de laisser pratiquement les surfaces en friche sinon en évolution libre.

Aussi la Centrale Paysanne voit-elle le gouvernement dans l'obligation de revoir d'urgence sa façon d'agir et de rééquilibrer les aspirations idéologiques en matière de biodiversité et de protection de la nature d'une part, et les besoins de l'agriculture et la nécessité de produire des denrées alimentaires respectivement d'assurer au mieux la sécurité alimentaire, d'autre part. L'agriculture constitue un secteur stratégique de première importance et il importe de le maintenir, voire de le renforcer, d'autant plus qu'une agriculture active et productive jouera de par la séquestration du carbone, un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique.