



**mouvement  
écologique**

6, rue Vauban, L – 2663 Luxembourg

Ministère de l'Agriculture, de  
la Viticulture et de la  
Protection des  
consommateurs  
1, rue de la Congrégation  
L-1352 Luxembourg

Luxembourg, le 27 mai 2014

concerne : observations du Mouvement Ecologique dans le cadre de la consultation publique  
PDR 2014-2020

Monsieur le Ministre,  
Madame, Monsieur,

Conformément à l'art. 7 de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, le Programme de développement rural (PDR) 2014-2020 ainsi que l'évaluation environnementale correspondante le Mouvement Ecologique se permet d'introduire par la présente les remarques suivantes par rapport au projet de PDR présenté:

## **1. Quant à la forme**

Les législations européenne et nationale prévoient une concertation avec tous les partenaires et acteurs concernés lors de l'établissement du nouveau PDR 2014-2020.

Cette concertation n'a pas eu lieu et nous constatons donc une violation évidente de la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et ceci surtout à trois niveaux :

## **Non respect de l'obligation d'associer le public « affecté ou susceptible d'être affecté » au processus**

L'article 6 de la directive prévoit :

*« 2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative. »*

*« 3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes.*

*4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées. »*

Or, nous sommes au regret de devoir constater que notre association était tenue à l'écart de toute information et réunion, ceci malgré des demandes répétées de notre part et notamment par une lettre datant du 17 juillet 2013 demandant d'associer les ONG environnementales à l'élaboration du PDR. Dans une réponse du 8 janvier 2014 y relative le Ministre affirme avoir associé les ONG : tel n'est de toute évidence pas le cas pour notre organisation agréée au niveau national, qui n'a jamais été associée au processus, ceci malgré d'ailleurs une prise de position très détaillée adressée aux autres acteurs dont le Ministère. Le Ministère relève dans sa lettre que tel aurait pourtant été le cas au sein de l'Observatoire pour l'Environnement Naturel en octobre 2013. L'Observatoire n'a toutefois pu discuter que de façon très sommaire sur une esquisse de document. De toute façon cette manière indirecte ne peut pas remplacer une association directe aux discussions, eu égard notamment aussi à notre prise de position fort détaillée qui – dans l'esprit de la directive – devait être soumise à une discussion avec les autres acteurs. Tel n'a pas été le cas !!

Dans ladite lettre le Ministre nous demande cependant de nommer deux représentants dans le comité de suivi du PDR. En réponse à cette demande, nous avons envoyé les noms de nos représentants au Ministre tout en insistant sur le fait que notre organisation estime toujours qu'une participation réelle n'a pas encore eu lieu. Force est de constater que notre organisation resp. nos représentants n'ont jusqu'à ce jour pas encore été invités à ce groupe. Force est aussi de constater que la demande de notre part de nous transmettre les rapports des réunions du comité de suivi n'a jamais reçu de réponse de la part du Ministère.

C'est seulement en date du 28 avril dernier que nos représentants ont pu participer à une réunion portant sur l'évaluation environnementale stratégique SEA relative au PDR (et non pas dans le contexte du comité de suivi).

Il est dès lors à notre avis évident qu'une concertation pendant l'élaboration du PDR, telle que prévue par la législation n'a jamais eu lieu ou seulement avec des partenaires choisis .... D'après nos informations, même le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures (MDDI, plus précisément son Département Environnement) n'était pas impliqué dans l'élaboration dudit PDR 2014-2020, et n'était même pas en possession des documents y relatifs à un mois de la présentation du projet du PDR 2014-2020 à la Commission « Agriculture » de la Chambre des Députés.

## **Non-conformité vu l'absence de critères concrets d'éligibilité et de sélection**

Nous estimons en outre que l'évaluation environnementale stratégique (SEA) du nouveau PDR n'est pas conforme à la législation faute de critères d'éligibilité et de sélection concrets des projets

d'investissement cofinancés par l'UE (priorité 2 : 109,25 M€) ainsi que l'absence totale de critères environnementaux à respecter par les exploitants pour être éligible à l'obtention de l'indemnité compensatoire (priorité 4 : 112 M€). Sans critères quelconques, ni l'évaluateur externe ni le MDDI ne seront en effet en mesure d'évaluer les incidences sur l'environnement de 2/3 des dépenses publiques (!! ) du budget global du PDR 2014-2020!

### **Déficiences au niveau de l'évaluation environnementale stratégique (SEA)**

La directive prévoit que le rapport sur les incidences environnementales doit fournir notamment les informations suivantes :

*«- la teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents;*

- *la situation environnementale existante et son évolution probable si le plan ou programme n'est pas réalisé; (...)*
- *un résumé des raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées; (...)*
- *les mesures de suivi envisagées; »*

Or, comme vous pourrez le constater dans l'argumentaire développé dans la seconde partie de la présente lettre, ces éléments font défaut. Il est incompréhensible, pourquoi certaines suggestions formulées notamment par notre organisation n'ont pas été reprises. Aucune explication pourquoi notre pays opte dans certains domaines pour une autre démarche que nos pays voisins.

**Une rigueur scientifique élémentaire aurait exigé que des indicateurs concrets soient définis pour permettre – moyennant un monitoring défini – de vérifier si les buts (pour autant qu'ils ont ou auraient été clairement définis, ce qui ne nous semble pas être le cas) peuvent être atteints par les mesures respectivement les investissements financiers consentis. A défaut d'une telle rigueur, le plan de développement rural ressemble plutôt à un (re)distribution financière sans autre finalité quelconque.**

## **2. Quant au fond**

Notre association doit constater que dans certains domaines, l'ancien PDR 2007-2014 n'a pu atteindre ses objectifs que partiellement ou pas du tout : il s'agit

- de l'objectif de l'augmentation de la compétitivité des exploitations agricoles (aides aux investissements),
- de l'amélioration de la qualité des eaux souterraines : 46,97% des ouvrages analysés pendant la période 2008-2010 ont une teneur en nitrates > 25 mg/l, et > 70% des sources présentent au moins un métabolite de pesticide, tendance croissante ces 5 dernières années...
- et de la conservation des espèces et habitats menacés : surtout les espèces et habitats des écosystèmes « ouverts » et « agricoles » sont catégorisés fortement menacés par le « *reporting national* » datant de fin 2013 (l'agriculture étant considérée comme majeure menace pour ces habitats et espèces).

Vous comprendrez notre déception voire notre critique face au projet du PDR 2014-2020 qui semble, à part quelques corrections (p.ex. : le plafonnement des investissements à un niveau élevé ; la réduction

du montant total prévu pour la nouvelle mesure agri-environnementale dénommée « *prime à l'herbe* ») être une suite de la politique du subventionnement plutôt non-sélectif avec un résultat probable décevant voire en contradiction avec les législations nationales et européennes (Directive « Nitrates » (91/676/CEE), Directive « Habitats » (92/43/CEE), Directive « Oiseaux » (79/409/CEE), et Directive-cadre sur l'eau (60/2000/CE) ...).

Nous déplorons par ailleurs que la possibilité de transférer des montants de financement directs du 1<sup>er</sup> pilier (« *cross compliance* ») vers des mesures plus ciblées du PDR n'a pas été retenue par les autorités nationales alors que ceci semble bien être le cas pour nos pays avoisinants.

Permettez-nous de présenter nos propositions concrètes en faveur d'une agriculture régionale compétitive et durable pour notre pays qui n'ont pas été repris par les instances officielles. Nous renvoyons également à une prise de position y relative transmise au Ministère (voir annexe).

A notre avis, le non-respect des points suivants aura comme conséquence que le PDR ne permette pas au Luxembourg de pourvoir à ses obligations européennes, notamment aux directives citées :

1. Les **aides à l'investissement** (priorité 1 : pratiquement 30% des fonds publics dépensés) devraient seulement être **éligibles d'après un catalogue de critères transparent, équitable et public, reprenant des critères de compétitivité économique, des aspects sociaux** (p.ex. création d'emplois, exploitation locale afin de créer de la valeur ajoutée locale tout en approvisionnant les marchés régionaux) **et environnementaux** (contribution à la protection du sol, de l'eau et de la biodiversité) afin de garantir un développement durable de l'agriculture luxembourgeoise dans le futur;
2. Il nous semble impensable que la moitié du budget de la priorité 4 soit dépensée pour les **indemnités compensatoires sur pratiquement toute la surface agricole utile sans aucun critère d'éligibilité ou de sélection environnemental**. Alors que l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture (ASTA) a en septembre 2013, lors de la présentation d'un projet de zones agricoles protégées dans le cadre des plans sectoriels nationaux, proposé de classer 52,7 % de la surface agricole utile (SAU totale : 132.000 ha) en zone agricole protégée avec des sols ayant la « *meilleure aptitude de production agraire* » (« zones agricoles prioritaires » et « zones agricoles d'importance particulière »), nous restons bouche bée devant l'intention d'allouer une aide à hauteur d'un montant total de 117,65 M€ comme mesure purement socio-économique jusqu'en 2018, date butoir de la reconsidération du système des indemnités compensatoires, et ceci même pour des terrains ne présentant pas de handicap naturel et malgré la « *position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes au Luxembourg pour la période 2014-2020* » (Réf. Ares (2012) 1369418) invitant le Luxembourg à « réaliser des efforts supplémentaires ainsi que des actions plus ciblées en matière de mesures agro-environnementales, à la place des mesures d'application générale telles que les indemnités compensatoires ». Nous demandons que dès à présent 15% de cette somme des mesures compensatoires (qui figure, rappelons-le, sous la priorité 4 des aspects environnementaux !) soient liés conformément à l'article 31 et aux textes d'interprétation y relatifs à des mesures agri-environnementales telles que p.ex. la protection des eaux souterraines ;
3. Nous demandons en outre que le subventionnement de la « *prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel* » (**PEPEN agriculture**) (32% de la priorité 4 : 77 M€) **soit liée à une présence d'au moins 5% de structures naturelles** du paysage sur les **prairies et pâturages** aussi bien que sur les **surfaces arables** avec la possibilité d'un « *top-up* » à 7,5% respectivement à 10% de structures naturelles présentes. Nous nous demandons aussi si

certaines dispositions ne devraient pas figurer dans le programme d'action national de la Directive « Nitrates » (et donc devenir obligatoires pour tous), telle que la bande herbacée minimale de trois mètres le long de tous les cours d'eau sur terres labourables, la tenue d'un carnet parcellaire renseignant sur l'apport des engrais organiques et minéraux ou l'établissement d'un plan d'épandage annuel, l'obligation d'établir une culture dans les meilleurs délais dans le cas d'un épandage de fertilisants organiques après la récolte et avant le 15 novembre, l'interdiction d'épandage de fumier ou de compost ou de boues d'épuration déshydratées après la récolte du maïs pendant la période du 15 novembre au 15 janvier;

4. Nous déplorons la non-prévision de budgets pour l'élaboration des plans de gestion des zones NATURA2000 sur les surfaces agricoles. Même si les structures et systèmes de conseil agricole ne feront pas parti du PDR en soi, mais seront financés par le biais d'aides d'Etat, nous **insistons sur le fait qu'il est indispensable de prévoir les moyens nationaux nécessaires pour mettre sur pied une structure de conseil intégrée agri-environnementale** généralisée surtout pour les exploitations ayant des surfaces agricoles situées dans des zones du réseau Natura 2000 ou dans des zones de protection d'eau souterraine destinée à la consommation humaine. Nous tenons à remarquer que *sans* une telle structure de conseil intégré généralisée les objectifs fixés quant à la sauvegarde de la biodiversité (autres MAE, plans d'action espèces et habitats, ...) ne pourront être réalisés d'ici 2020. De plus nous sommes d'avis qu'une autre exigence de la position des services de la Commission européenne susmentionnée, invitant le Luxembourg à « *s'assurer qu'il existe une cohérence entre le Cadre d'action prioritaire et le financement de Natura 2000* » n'a pas été respectée ;
5. Nous estimons également que les **objectifs des subventions publiques du PDR quant à la propagation de l'agriculture biologique ne sont que peu ambitieux** - avec un objectif de 5% de la SAU sous culture biologique jusqu'en 2020 ! Nous déplorons que seulement la somme infime de 2,97 % de la somme globale du PDR soit destinée à subventionner et à développer l'agriculture biologique (comme seule agriculture vraiment durable) alors que tous les pays et régions limitrophes y consacrent un pourcentage du budget à deux chiffres. Les services de la Commission européenne avaient aussi invité le Luxembourg à « *préparer des nouvelles actions afin de stimuler la production agricole biologique* ». Nous exigeons que le Ministère de l'Agriculture / le Gouvernement luxembourgeois se fixe l'objectif de promouvoir cette forme d'agriculture durable à l'occurrence d'un objectif de 10% de la SAU sous agriculture biologique à l'horizon 2020 (fin du nouveau PDR) et d'y consacrer les moyens financiers et personnels adéquats;
6. Nous sommes convaincus que les mesures et moyens financiers prévus dans l'actuel projet du PDR 2014-2020, en l'absence d'une évaluation des différentes mesures et vu l'évolution de la qualité de nos eaux (eaux souterraines et eaux de surface), sont nettement insuffisantes et ne permettront certainement pas d'atteindre les objectifs ni de la Directive « Nitrates » ni de la Directive-cadre sur l'eau et de ses directives connexes. Certaines mesures agri-environnementales :
  - se sont montrées peu efficaces dans le passé, vu les résultats de la qualité de l'eau,
  - sont partiellement incontrôlables (voir notamment les commentaires sous le chapitre « *Vérifiabilité et contrôlabilité des Mesures Agro-Environnement-Climat* » du projet du PDR 2014-2020), et
  - ne tiennent pas compte de recommandations de plusieurs études d'évaluation respectivement de rapports spéciaux de la Cour des Comptes Européenne (p.ex. : meilleur ciblage, relation coût/avantage environnemental, précisions dans les programmes si le lien entre les pressions environnementales et les mesures est direct ou indirect et évaluer si

l'aide agro-environnementale est plus appropriée que d'autres politiques susceptibles d'être appliquées, ...).

De plus, le nombre de mesures prévues dans le cadre de l'article 30 (directive-cadre sur l'eau) ne répond pas au nombre d'exigences spécifiques introduites par la directive 2000/60/CE, notamment pour les zones de protection d'eau souterraine destinée à la consommation humaine. Sachant que 1/3 des labours (23.000 hectares) sont ensemencés annuellement avec des cultures de printemps, dont plus de la moitié avec du maïs, et que la participation à la sous-mesure « *culture dérobées et sous-semis en culture de maïs* » tourne autour de 2.800 hectares, avec la conséquence d'avoir environ 20.000 hectares sans couverture du sol pendant l'hiver, donc exposés au lessivage et à l'érosion, on doit se demander si les mesures et les moyens prévus d'être mis en place répondent vraiment aux pressions exercées par l'agriculture sur la qualité des eaux. Nous estimons que non.

**Face à la non-transparence avec laquelle l'actuel projet du PDR 2014-2020 a été élaboré sans réelle consultation au préalable avec les acteurs concernés, nous sommes persuadés que le projet de PDR tel que présenté ne correspond ni aux exigences européennes, ni aux exigences d'un développement durable, dans l'intérêt aussi de l'agriculture luxembourgeoise.**

Nous vous prions, Monsieur le Ministre, de croire à l'assurance de notre parfaite considération.

Blanche Weber  
présidente

Roger Schauls  
vice-président

**Annexe :**

Propositions élaborées par le Mouvement Ecologique concernant le nouveau PDR 2014-2020, datant de mars 2014.