



Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques

Vu la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant concernant le soutien au développement durable des zones rurales et notamment son chapitre 19 ;

Vu la loi modifiée du 25 février 1980 portant organisation du Service d'économie rurale ;

Vu le règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil et notamment ses articles 31 et 32 ;

Vu le règlement d'exécution (UE) n°808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ;

Vu le règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n°352/78, (CE) n°165/94, (CE) n°2799/98, (CE) n°814/2000, (CE) n°1200/2005 et n°485/2008 du Conseil ;

Vu le règlement délégué (UE) n°640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité ;

Vu le règlement d'exécution (UE) n°809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité ;

Vu la décision d'exécution de la Commission du 8 mai 2019 portant approbation de la modification du programme de développement rural de Luxembourg en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural ;

Vu la fiche financière ;

Vu l'avis de la Chambre d'agriculture ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de du Développement rural et de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales

Art. 1^{er}. (1) Dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques, une indemnité compensatoire annuelle destinée à indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée est accordée :

- dans les conditions et limites prévues aux articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil et
- dans les conditions et limites prévues par le présent règlement.

(2) L'ensemble du territoire du Grand-Duché de Luxembourg est désigné respectivement zone soumise à des contraintes naturelles ou zone soumise à d'autres contraintes spécifiques. Conformément à l'article 32, paragraphe 1^{er}, b) et c) du règlement (UE) n° 1305/2013 précité, le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions détermine les zones soumises respectivement à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques en conformité avec le programme de développement rural du Luxembourg.

Art. 2. L'indemnité compensatoire se rapporte à une année calendaire et est calculée sur base des données fournies par l'exploitant agricole dans sa demande de paiements à la surface introduite au titre de cette même année. Elle est allouée au cours de l'année subséquente.

Chapitre 2 – Conditions d'allocation de l'indemnité compensatoire

Art. 3. Sont éligibles à l'indemnité compensatoire les surfaces répondant aux conditions définies aux articles 2, 3 et 4, paragraphe 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural, à l'exception :

1. des surfaces définies à l'article 4, paragraphe 2 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 précité,
2. des vignobles,
3. des plantations fruitières intensives,
4. des pépinières,
5. des cultures maraîchères de plein air,
6. des surfaces de floriculture de plein air et
7. des cultures sous serre.

Art. 4. Peut bénéficier de l'indemnité compensatoire l'exploitant agricole :

1. qui exerce au Grand-Duché de Luxembourg une activité agricole au sens de l'article 4, paragraphe 1, point c) du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil et au sens de l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune ;
2. qui est à considérer comme agriculteur actif au sens de l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune ;
3. qui s'engage à respecter les exigences de la conditionnalité.

Art. 5. Le montant de l'indemnité compensatoire s'élève à 150 euros par hectare pour les 90 premiers hectares de l'exploitation et à 75 euros par hectare pour les hectares suivants.

Chapitre 3 – Dispositions administratives et de contrôle

Art. 6. (1) L'exploitant agricole qui souhaite bénéficier de l'indemnité compensatoire en fait la demande dans le cadre de la demande de paiements à la surface qu'il présente au Service d'économie rurale.

(2) La demande d'aide doit ouvrir droit à une indemnité dont le montant est supérieur ou égal à 100 euros par an.

Art. 7. Le Service d'économie rurale et l'Unité de contrôle sont chargés respectivement du contrôle administratif et du contrôle sur place du respect des conditions prévues au présent règlement.

Art. 8. Le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural est applicable au régime d'aide prévu par le présent règlement.

Art. 9. Le présent règlement est applicable à l'indemnité compensatoire à allouer à partir de l'année 2019.

Art. 10. Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et Notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.



EXPOSE DES MOTIFS

Les articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) permettent aux Etats membres d'accorder des paiements destinés aux agriculteurs dans des zones de montagne ou dans d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques afin d'indemniser les agriculteurs pour les pertes de revenus et les coûts supplémentaires liés au handicap de la zone concernée.

Le plan de développement rural 2014-2020 approuvé le 1^{er} juillet 2015 par la Commission européenne avait prévu une reconduction de la zone définie sous le plan de développement rural précédent 2007-2013 qui reprenait tout le territoire du Luxembourg à l'exception de :

- l'agglomération de Luxembourg ;
- la commune d'Esch-sur-Alzette ;
- la zone à vignobles.

En vertu de l'article 31, paragraphe 5 du règlement (UE) n°1305/2013, cette reconduction de la zone était prévue pour une période de transition jusqu'en 2017 inclus.

En effet, conformément à l'article 31, paragraphe 5 du règlement (UE) n°1305/2013, « *Outre les paiements prévus au paragraphe 2, les États membres peuvent accorder des paiements au titre de la présente mesure, entre 2014 et 2020 aux bénéficiaires établis dans des zones qui étaient admissibles au titre de l'article 36, point a) ii), du règlement (CE) n°1698/2005 au cours de la période de programmation 2007-2013. Pour les bénéficiaires établis dans des zones qui ne sont plus admissibles à la suite de la nouvelle délimitation visée à l'article 32, paragraphe 3, ces paiements sont dégressifs sur une période maximale de quatre ans. Cette période débute à la date à laquelle la délimitation prévue à l'article 32, paragraphe 3, est achevée et en 2018 au plus tard.....* »

Par conséquent, le règlement grand-ducal du 17 février 2017 fixant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire annuelle à allouer aux agriculteurs dans les zones défavorisées fixait les conditions et modalités d'application pour les années 2016 et 2017.

Par la suite, le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017¹, règlement dit « omnibus », avait prévu une modification de l'article 31, paragraphe 5 du règlement (UE) n°1305/2013 dans le sens d'une prolongation de la période transitoire précitée jusqu'en 2018 inclus.

C'est la raison pour laquelle le règlement grand-ducal du 17 février 2017 a été modifié afin d'intégrer l'année 2018 à la période d'application.

Enfin, l'ancien régime des zones défavorisées a été revu et deux nouvelles zones ont été déterminées :

- les zones à contraintes naturelles et
- les zones à contraintes spécifiques.

La proposition de modification correspondante du plan de développement rural 2014-2020 du Grand-Duché de Luxembourg a été approuvée par la Commission européenne par la décision d'exécution de la Commission du 8 mai 2019 portant approbation de la modification du programme de développement rural de Luxembourg en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural.

Les critères retenus pour la délimitation des zones à contraintes naturelles sont principalement des critères liés à la qualité des sols et à la topographie (drainage des sols limité, piérosité, faible profondeur d'enracinement, forte pente). Ainsi, 83 des 105 communes du Luxembourg ont été identifiées comme étant des zones soumises à des contraintes naturelles importantes, représentant une surface agricole utile de 106.862 hectares.

Les zones non soumises à contraintes naturelles ont été identifiées comme des zones à contraintes spécifiques. Les critères retenus pour la détermination des zones spécifiques sont la nécessité du maintien d'une activité agricole et la préservation du paysage. Les communes non classées en tant que zone à contraintes naturelles ont pu être reprises en zone à contraintes spécifiques. Ces communes regroupent ainsi une surface agricole de 17.632 hectares.

La nouvelle méthode de délimitation a apporté une nouvelle méthode de calcul de l'indemnité et les conditions d'éligibilité du régime ont également été modifiées.

A noter que la mesure a pour but d'atteindre les objectifs suivants:

- assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien du paysage culturel et d'une communauté rurale viable,
- préserver l'espace naturel,
- maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales.

¹ règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n°1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n°1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n°1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n°1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n°652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux

La mesure permet de compenser une partie du différentiel de revenu engendré par des contraintes naturelles ou spécifiques auxquelles sont soumises les exploitations agricoles dans les zones où les conditions d'exploitation sont difficiles.

La mesure contribue également à éviter une intensification des surfaces agricoles. Elle permet de maintenir les exploitations familiales de plus faible taille afin de favoriser un mode d'exploitation plus respectueux de la nature et afin d'éviter l'intensification de la production sur ces surfaces. Le fait d'éviter une intensification de l'agriculture a aussi des contributions positives à la lutte contre le changement climatique. En effet, une intensification de l'agriculture risque d'entraîner une augmentation des intrants (fumure et produits phytosanitaires), de la densité du bétail, et, le cas échéant, un retournement des prairies. Ces tendances ont également un effet sur l'émission de gaz à effet de serre et éventuellement des répercussions sur la qualité des eaux.



COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1^{er} – Dispositions générales

L'**article 1^{er}** a trait au champ d'application de l'indemnité compensatoire.

L'indemnité compensatoire à appliquer à partir de l'année 2019 résulte d'une modification du plan de développement rural 2014-2020 du Grand-Duché de Luxembourg qui a été approuvée par la Commission européenne par la décision d'exécution de la Commission du 8 mai 2019 portant approbation de la modification du programme de développement rural de Luxembourg en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural.

Cette modification du plan de développement rural 2014-2020 remplace l'ancien régime de l'indemnité compensatoire par l'introduction de deux zones différentes :

- des zones à contraintes naturelles ;
- des zones à contraintes spécifiques.

Etant donné que les conditions d'allocation de l'aide et les montants de l'aide ne diffèrent pas entre les deux zones et étant donné que l'ensemble du territoire du Grand-Duché est désigné respectivement zone soumise à des contraintes naturelles ou zone soumise à d'autres contraintes spécifiques, il n'y a pas lieu de préciser les zones respectives au présent règlement. Les zones respectives (énumérées par communes) seront déterminées à travers un règlement ministériel à prendre par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.

L'**article 2** précise que l'indemnité compensatoire est une aide annuelle dont la demande d'octroi doit être formulée chaque année.

Chapitre 2 – Conditions d'allocation de l'indemnité compensatoire

L'**article 3** a pour objet de préciser les types de surfaces agricoles éligibles à l'indemnité compensatoire et d'énumérer les surfaces qui en sont exclues.

L'**article 4** fixe les conditions auxquelles doit répondre l'exploitant agricole qui demande le bénéfice de l'indemnité compensatoire.

1. L'agriculteur doit exercer une activité agricole :

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) n°1307/2013, une «activité agricole» ne requiert pas la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles. Les agriculteurs peuvent en effet maintenir une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà des méthodes et machines agricoles courantes ou exercer une activité minimale sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture.

Comme ces deux dernières activités nécessitent toutes deux une certaine action de la part de l'agriculteur, l'article 2 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, des règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune a pour objet de préciser les conditions applicables à ces activités dont le cadre est établi par les règlements communautaires.

(article 4, paragraphe 1, point c), ii) du règlement (UE) n°1307/2013 et article 4 du règlement délégué (UE) n°639/2014 ;
article 4, paragraphe 1, point c), iii) du règlement (UE) n°1307/2013 et article 5 du règlement délégué (UE) n°639/2014)

2. L'agriculteur doit être un agriculteur actif :

L'article 9 du règlement (UE) n°1307/2013 et les articles 10 à 13 du règlement délégué (UE) n°639/2014 ont pour objet de fixer le cadre de la notion de l'agriculteur actif.

Il est notamment important que des paiements directs ne soient pas octroyés à des personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale. (article 9, paragraphe 1 du règlement (UE) n°1307/2013)

Par ailleurs, afin de garantir le meilleur ciblage possible du soutien, il s'agit de ne pas accorder un soutien à des personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas, ou n'est que de façon marginale, lié à l'exercice d'une activité agricole, à moins que celles-ci ne soient en mesure de démontrer que leur activité agricole ne revêt pas un caractère marginal.

3. L'agriculteur doit respecter les règles de la conditionnalité :

Voir commentaire sous l'article 8.

A noter qu'une différenciation entre exploitations à titre accessoire et exploitations à titre principal n'est plus opérée. Chaque hectare devient éligible indépendamment du statut de l'exploitant et de sa marge brute standard.

L'article 5 fixe le montant de l'indemnité compensatoire à allouer par hectare de superficie agricole. A cet effet il n'est plus distingué entre exploitants à titre principal et exploitants à titre accessoire.

Chapitre 3 – Dispositions administratives et de contrôle.

L'article 6 concerne la demande de l'indemnité compensatoire.

Par ailleurs, pour éviter une trop grande charge administrative, l'article 6, paragraphe 2 prévoit d'exclure du bénéfice de l'indemnité compensatoire les agriculteurs dont la demande d'aide donnerait droit à un montant inférieur à 100 euros.

Par analogie au montant de 100 euros étant appliqué dans le cas où il est renoncé au remboursement d'un montant indûment perçu (article 54, paragraphe 3 du règlement UE) n°1306/2014), il est proposé de retenir le montant minimal de 100 euros lié à la présente aide.

L'article 7 désigne les autorités compétentes pour l'application du régime de l'indemnité compensatoire.

L'**article 8** renvoie à l'application du règlement grand-ducal du 30 juillet 2015 portant application, au Grand-Duché de Luxembourg, de règles communes relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et au soutien au développement rural aux fins du régime de l'indemnité compensatoire.

En effet, en application de certains règlements européens (règlement (UE) n°1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, règlement délégué (UE) n°640/2014 de la Commission du 11 mars 2014, règlement d'exécution (UE) n°809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014), le règlement grand-ducal précité du 30 juillet 2015 met en œuvre au Luxembourg une série de règles horizontales concernant les règles en matière de conditionnalité et les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales, les contrôles et l'application de mesures administratives et de sanctions administratives en cas de non-respect, ...

A noter que le principe de la conditionnalité des aides consiste à établir un lien entre le versement des aides et le respect de toute une série d'exigences en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, et de bien-être animal. La conditionnalité introduit un système complexe de sanctions, consistant en des réductions des paiements en cas de non-respect de différentes exigences.

L'**article 9** précise la période d'application du règlement.

L'**article 10** n'appelle pas de commentaire particulier



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
*Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture
et du Développement rural*

Fiche financière

Il résulte du plan de développement rural portant sur la période de programmation 2014-2020, que l'indemnité compensatoire portera sur une dépense totale de 112 millions d'euros pour la totalité de cette période, soit une dépense d'environ 33 millions d'euros à charge du fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture pour les années restantes 2019 et 2020.

A noter que le programme est cofinancé par la Commission européenne à hauteur de 26,3%.
