

Luxembourg, le 28 février 2023

Objet : Projet de loi n°8060¹ concernant le soutien au développement durable des zones rurales. (6159DLA)

*Saisine : Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
(3 août 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre les règlements européens (UE) 2021/2115 et 2021/2116 en ce qui concerne les aides aux bénéficiaires de la politique agricole commune. En effet, dans le cadre de la politique agricole européenne, le cadre financier est réorganisé pour la période 2023-2027. Au niveau national, il y a donc lieu de remplacer la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après la « Loi modifiée du 27 juin 2016 ») par le Projet sous avis.

En bref

- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le Projet.
- D'une part, la Chambre de Commerce constate que le Projet renvoie à un nombre très conséquent de règlements grand-ducaux pour déterminer les aides soutenant le développement durable des zones rurales. Or, le montant d'une aide constitue un élément essentiel qui doit être encadré par une loi.
- D'autre part, la Chambre de Commerce regrette que ces règlements grand-ducaux n'aient pas été soumis pour avis en parallèle du Projet, afin de pouvoir aviser le Projet de façon totalement éclairée et exhaustive.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Le Projet a pour objet d'organiser le cadre financier de la politique agricole européenne pour la période 2023-2027. Il vise à remplacer la Loi modifiée du 27 juin 2016 qui a eu pour objet d'organiser le cadre financier de la période précédente (de 2014 à 2020, prolongée jusqu'au 31 décembre 2022).

Au niveau européen, les textes de base sont :

- le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (ci-après le « Règlement (UE) 2021/2115), et
- le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (ci-après le « Règlement (UE) 2021/2116).

Suivant les explications fournies par les auteurs dans l'exposé des motifs :

- le Règlement (UE) 2021/2115 porte sur les dispositions relatives au contenu du plan stratégique, document clé de la mise en œuvre de la politique agricole commune, à élaborer par chaque Etat membre, ainsi que les règles concernant l'élaboration de ce plan stratégique (en abrégé PSN) par chaque état. Il est constitué pour l'essentiel de dispositions qu'il incombe aux Etats de mettre en œuvre par l'intermédiaire du plan stratégique, mais aussi dans la réglementation nationale.
- le Règlement (UE) 2021/2116 est axé sur le financement, la gestion et le suivi de la politique agricole commune. Si certaines de ses dispositions s'adressent aux Etats membres (et concernant les relations entre ces Etats et la Commission européenne), d'autres dispositions concernent les procédures à mettre en œuvre à l'égard des particuliers, bénéficiaires des moyens financiers.
- les deux règlements européens sont donc étroitement liés dans la mesure où le Règlement (UE) 2021/2116 fixe les règles applicables aux bénéficiaires des différentes mesures d'aides établies au titre du Règlement (UE) 2021/2115.

Le Projet porte sur la mise en œuvre des Règlement (UE) 2021/2115 et Règlement (UE) 2021/2116 dans la mesure où ils concernent directement les relations entre l'Etat et les bénéficiaires.

Le Projet fixe les règles applicables aux bénéficiaires des différentes mesures d'aides relevant de la politique agricole commune, indépendamment de la source, européenne ou nationale, de financement.

Le Projet rassemble donc trois types d'aides au secteur de l'agriculture en fonction de leur mode de financement :

- les paiements directs financés entièrement par des fonds provenant du budget de l'Union européenne, relevant du titre III, chapitre II, du Règlement (UE) 2021/2115 ;
- les interventions en faveur du développement rural financées partiellement par des fonds provenant du budget de l'Union européenne d'une part, et d'autre part par des fonds

provenant du budget national relevant du titre III, chapitre IV du règlement (UE) 2021/2115 ; et

- les aides d'état financées exclusivement par les fonds nationaux relevant soit du régime d'aides d'état notifiées, soit du régime d'aides d'état exemptées par catégorie, soit du régime des aides *de minimis*.

La dotation annuelle de l'Union européenne pour les paiements directs est de 32 747 827 euros, quand celle en faveur du développement rural est de 12 310 644 euros. En parallèle, le montant de financement national complémentaire est déterminé dans chaque PSN dans une fourchette comprise entre 20% et 43%². Le Luxembourg a retenu le taux de contribution le plus de 20%.

Parmi les différentes aides citées dans le Projet, la Chambre de Commerce salue particulièrement les aides visant la modernisation, l'innovation ou le développement dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles, la réduction des émissions de carbone, la conservation de la biodiversité, le transfert de connaissances, la recherche et l'innovation, l'installation des jeunes agriculteurs et les aides participant aux programmes annuels pour le climat, l'environnement et le bien-être animal (éco-régimes).

Compte tenu de l'importance des PME pour la croissance économique, la création d'emplois, la compétitivité et l'innovation en Europe, il est salué l'allègement de leurs conditions de financement en leur permettant de bénéficier de l'intensité d'aide la plus élevée possible avec des charges administratives minimales.

La Chambre de Commerce considère donc la revue régulière des aides européennes, en l'occurrence, celles au soutien du développement durable des zones rurales, cruciale, d'autant plus compte tenu des tendances inflationnistes actuelles et de la nécessité de poursuivre le développement de l'agriculture, et plus largement de l'économie, européenne, fortement affectée par la crise énergétique, l'approvisionnement en ressources primaires et les conflits internationaux.

La Chambre de Commerce ne saurait que conseiller à nouveau des analyses d'impact approfondies et une consultation publique permettant à la Commission européenne et aux pays européens d'évaluer si les États membres et les autorités chargées de l'octroi sont parvenus à soutenir efficacement les PME dans le passé et à orienter les efforts en matière d'aides d'État dans les années à venir.

D'autre part, il est avéré qu'un grand nombre de PME ne se voient pas accorder d'aides à l'investissement pour des raisons de procédure (c'est-à-dire le non-respect des délais) et qu'elles sont amenées à demander une aide *de minimis* à la place. Par conséquent, la Chambre de Commerce souligne l'importance pour les nouvelles règles en matière d'aides d'État, y compris le règlement *de minimis* révisé, d'être simples et facilement compréhensibles.

En outre, la Chambre de Commerce considère que le cadre des aides d'État doit être suffisamment flexible dans des situations extraordinaires qui peuvent nécessiter l'introduction d'un régime temporaire accéléré similaire à celui qui est en place pour faire face à l'impact de la pandémie de Covid-19 ou à l'invasion russe de l'Ukraine.

² Selon l'article 91 du Règlement (UE) 2021/2115

Enfin, la Chambre de Commerce aurait souhaité que les nombreux règlements grand-ducaux afférents au Projet soient soumis pour avis en parallèle, afin de pouvoir donner un avis totalement éclairé et exhaustif. Ainsi, près d'une trentaine de règlements grand-ducaux découleront de ce Projet.

La Chambre de Commerce demande formellement que les nombreux articles servant à encadrer les aides en faveur du développement durable des zones rurales soient davantage explicités de manière à ce que les règlements-grand-ducaux à venir se bornent à en préciser les principes. Enfin, elle appelle à utiliser des termes clairs et concrets, autres que « sembler », « pouvoir » ou « jusqu'à », qui ne nécessitent pas de libre arbitre de la part du lecteur et des utilisateurs.

La Chambre de Commerce s'étonne de l'absence de fiche financière dans le cadre d'un Projet instaurant un régime d'aides d'état.

La Chambre de Commerce se félicite d'avoir été saisie pour avis. Etant donné que le Projet touche ses ressortissants dans une moindre mesure que ceux de la Chambre d'Agriculture, la Chambre de Commerce se prononce essentiellement sur les aspects économiques du Projet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce se demande pourquoi les interventions financières prévues en faveur des jeunes agriculteurs sont conditionnées à un minimum d'âge de 23 ans. En effet, elle propose que tous les « jeunes » pouvant s'installer, sans minimum d'âge, puissent en bénéficier. Ceci d'autant plus que dans l'article 4, paragraphe 6 du Règlement (UE) 2021/2115, seule une limite d'âge de 35 et 40 ans est établie.

Concernant l'article 10

La Chambre de Commerce demande que les termes « *fixé par tranche de superficie dans la limite d'un nombre maximal d'hectares pour chaque exploitation* » concernant l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable soient explicités. En effet, cette formulation ne permet pas d'établir ne serait-ce qu'un ordre de grandeur concernant le montant de cette aide.

Concernant l'article 16

Au sous-titre 3 « Aides au développement rural », chapitre 1^{er} « Investissements », section 1^{ère} « Exploitants agricoles » de l'article 16, paragraphe 2, il est prévu que les demandes doivent être accompagnées d'une analyse des aspects économiques, sociaux et écologiques et des autorisations nécessaires à la réalisation de l'investissement. La Chambre de Commerce se demande comment un petit ou moyen exploitant agricole pourrait avoir accès facilement à cette analyse et à cette autorisation. Ainsi, elle préconise que soit prévu un accompagnement de l'exploitant agricole à cette fin.

Concernant l'article 29

Cet article fait référence à la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. La Chambre de Commerce demande que le mot « modifiée » soit ajouté après le mot « loi » puisque la loi du 15 mai 2018 susmentionnée a été modifiée plusieurs fois depuis sa publication.

Concernant l'article 30

Comme par le passé, la Chambre de Commerce invite les auteurs du Projet à réduire l'investissement minimal de 75.000 euros à 50.000 euros, afin que les productions de moindre volume puissent également bénéficier des aides aux investissements de modernisation, d'innovation, ou de développement dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles.

Concernant l'article 31

L'article 31 précise que les aides pour transformation et commercialisation de produits agricoles ne peuvent pas dépasser 25% du coût de l'investissement. La Chambre de Commerce constate que ce taux était fixé à 30% dans la Loi modifiée du 27 juin 2016. Elle aurait, par conséquent, apprécié que les auteurs fournissent des explications quant à leur choix de porter le taux maximal à 25%.

Concernant l'article 33

Au paragraphe 2, le Projet prévoit que le formulaire de demande d'aide et les pièces justificatives sont à soumettre « *en version papier et sous format électronique³* ». Cette double exigence, qui est faite à plusieurs reprises tout au long du Projet, est considérée comme excessive. La Chambre de Commerce demande que le choix soit laissé au demandeur, c'est-à-dire qu'il puisse soumettre sa demande soit en version papier, soit en version électronique, dans un objectif de flexibilité et de simplification administrative.

D'autre part, la sélection des investissements et l'approbation des demandes d'aide ont lieu, selon l'aide, quatre fois par an, selon l'article 23, ou deux fois par an concernant l'article 33. La Chambre de Commerce propose d'harmoniser cette fréquence pour toutes les aides concernant le soutien au développement durable des zones rurales. Ainsi, le choix de « quatre fois par an » serait à favoriser pour donner plus d'opportunités aux demandeurs.

Concernant l'article 35

L'article se réfère à trois lois. Au paragraphe 3, il est fait référence à la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et des moyennes entreprises. La Chambre de Commerce demande que le mot « modifiée » soit ajouté après le terme « loi » puisque la loi du 9 août 2018 susmentionnée a été modifiée depuis sa publication.

Concernant l'article 46

Au paragraphe 2, concernant les services de remplacement, les coûts pris en charge sont fixés à un taux horaire de 20 euros et à une indemnité kilométrique fixe de 0,40 centime d'euro. La Chambre de Commerce propose que ces taux ne soient pas fixes, mais conditionnés à la conjoncture, afin de pouvoir les adapter facilement en cas de baisse ou de hausse conséquente de ces coûts.

Concernant les articles 49 et 50

Ces deux articles ont en commun de prévoir une aide qui, dans le premier cas, « peut atteindre 90 pour cent pour les dommages causés » et dans un deuxième cas « pouvant atteindre 100 pour cent des coûts admissibles » concernant respectivement les catastrophes naturelles et les maladies animales et organismes nuisibles. Dans les deux cas, la Chambre de Commerce estime

³ Texte souligné par la Chambre de Commerce

que par cette formulation, les aides ne sont pas assez explicitées et encadrées, comme devrait le prévoir le Projet.

Concernant l'article 56

Au premier paragraphe, l'article se réfère à la loi du 28 décembre 1883, concernant les associations syndicales. La Chambre de Commerce demande que l'intitulé complet de la loi soit indiqué de manière lisible « loi du 28 décembre 1883, concernant les associations syndicales **pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc.** »

Concernant les articles 62 et 63

Les articles 62 et 63 traitent d'une « aide destinée à indemniser une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus » en lien avec les contraintes naturelles et spécifiques et les Directives habitats, oiseaux et eau. Ces articles ne contiennent aucun indicateur supplémentaire quant à la détermination « d'une partie » ou de « la totalité » à prendre en compte. La Chambre de Commerce demande que cela soit prévu.

Concernant l'article 65 à 67, les articles 69 et 70 et les articles 72 à 74

Les articles susmentionnés prévoient que les aides dont ils traitent **peuvent** « atteindre 100 pour cent des coûts admissibles », **peuvent** « être accordées **jusqu'à** concurrence de 10 pour cent de la production annuelle mise sur le marché » ou **peuvent** « être accordées **jusqu'à** concurrence de 100 pour cent des coûts admissibles ». Ces formulations ne permettent pas de définir les aides en question. C'est pour cela que la Chambre de Commerce demande que les montants de ces aides soient clairement prévus dans le Projet.

Concernant l'article 116

A l'article 116, le Projet abroge la loi modifiée du 18 décembre 1986 promouvant le développement de l'agriculture et la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, à l'exception de l'article 76 relatif à la restitution des aides lorsque la condition relative à la durée pendant laquelle le bénéficiaire doit remplir les conditions d'allocation de l'aide ou utiliser l'investissement aux fins prévues n'est pas remplie.

De ce fait, la Chambre de Commerce demande la modification de l'intitulé du Projet avec l'ajout de la mention de l'abrogation de ces deux lois.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le Projet.