



Luxembourg, le 27 avril 2022

Prise de position de l'autorité de gestion du Luxembourg face aux observations de la Commission européenne concernant le projet de Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg

Remarques générales

L'autorité de gestion remercie la Commission européenne pour les remarques formulées dans sa lettre d'observations au sujet du Plan Stratégique National (PSN) du Luxembourg.

L'autorité de gestion regrette pourtant que les remarques de la Commission européenne se limitent essentiellement à une longue liste d'observations, de commentaires et de remarques ponctuelles, d'un niveau de détail exagéré, une vue d'ensemble quant à la pertinence générale du PSN faisant défaut. L'autorité de gestion aurait en effet apprécié des commentaires quant à l'approche globale préconisée par le PSN et, le cas échéant, des suggestions constructives quant à une éventuelle amélioration du PSN dans sa vision globale.

L'autorité de gestion regrette que cette façon de procéder met en cause le principe de la subsidiarité, la flexibilité pour les Etats-membres, la simplification administrative ainsi que l'orientation vers la performance, des principes-clés préconisés par la Commission européenne pour la nouvelle Politique Agricole Commune.

En outre, l'autorité de gestion regrette que l'exercice en cours ne prend pas en compte les nombreuses informations déjà transmises en date du 21 décembre 2020 par les autorités luxembourgeoises dans leur réponse aux recommandations de la Commission européenne ainsi que lors des échanges préparatoires avec les services de la Commission. De nombreuses informations demandées figurent d'ailleurs aussi dans le document de base du PSN.

Réactions aux observations principales de la Commission européenne

1.1. Impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie

Les recommandations et suggestions de la Commission européenne concernant l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et la flambée généralisée des prix des produits de base qui s'est ensuivie ne semblent pas être à la hauteur des défis.

En effet, la Commission européenne rappelle à juste titre les objectifs de résilience et d'indépendance stratégique du secteur agricole européen à moyen terme, mais ne propose pas

de solutions réalistes ou de pistes de réflexion à court terme. Ainsi, le stockage du carbone, les pratiques agro-écologiques, l'amélioration de l'efficacité énergétique, le recours à l'agriculture de précision et la promotion de la production de protéines végétales restent certes des objectifs essentiels à long terme, mais ne pourront contribuer d'aucune manière à résoudre la problématique du risque des pénuries alimentaires.

En outre, certaines des préconisations de la Commission européenne, comme le développement de la production d'énergie renouvelable à partir de la biomasse ont le potentiel d'aller à l'encontre de la sécurité alimentaire.

L'autorité de gestion estime donc que, vu la situation actuelle, il faudrait plutôt focaliser les objectifs du PSN sur la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire, aussi bien pour la population de l'Union que pour les populations des régions limitrophes. Il conviendrait donc de réfléchir à la fixation d'objectifs de production agricole et alimentaire, aussi bien au niveau national qu'europpéen.

D'ailleurs, le PSN luxembourgeois contient dans sa version actuelle un nombre élevé d'interventions destinées à garantir la viabilité et la compétitivité des exploitations agricoles et ainsi aussi la sécurité alimentaire. Sont à citer ici notamment le paiement de base, l'aide redistributive complémentaire, les paiements en faveur des zones à contraintes naturelles et spécifiques, les aides couplées et les aides à l'investissement. Afin de suppléer à la faiblesse des financements FEAGA et FEADER, d'autres interventions visant la viabilité et la compétitivité des exploitations agricoles, comme les mesures de gestion des risques, la promotion de systèmes de production de qualité, la mise en place de systèmes de conseil ou encore la promotion des groupements de producteurs, sont financées par des fonds budgétaires nationaux.

Finalement, la Commission européenne indique dans les remarques introductives qu'elle a « évalué les plans stratégiques des États membres en tenant compte de ces considérations relatives à la viabilité économique, environnementale et sociale du secteur ». L'autorité de gestion constate cependant que la thématique du renforcement de la viabilité économique des entreprises et du secteur agricole est largement absente des observations reçues.

1.2. Observations relatives à l'orientation stratégique globale du PSN

Contrairement à l'affirmation de la Commission européenne, l'autorité de gestion estime que l'orientation stratégique et la description des complémentarités entre les interventions proposées pour le domaine de l'architecture verte sont assurées et ceci dans le cadre et les limites imposés par la réglementation européenne.

En effet, la séparation des différentes interventions en faveur de l'environnement et du climat entre les éco-régimes et les mesures de développement rural, rendant plus difficile l'évaluation globale de l'architecture verte du PSN, faisait partie intégrante de la proposition législative présentée par la Commission européenne en 2018 et adoptée par les co-législateurs en 2021. D'ailleurs, les autorités luxembourgeoises n'étaient pas favorables à cette structuration vu la difficulté d'appréhender les effets positifs globaux sur l'environnement, la biodiversité et le climat.

Par ailleurs, les précisions supplémentaires demandées par la Commission européenne sur les interventions nationales dans ce domaine ne font pas partie des exigences légales adressées aux États membres pour l'élaboration des plans stratégiques. En effet, seule une liste des

interventions nationales devait être fournie. Si la Commission européenne estime maintenant qu'elle a besoin de ces informations détaillées pour conduire son évaluation, les autorités luxembourgeoises vont évidemment compléter les informations déjà fournies dans le PSN.

A noter néanmoins que la majorité des mesures nationales ont déjà été communiquées à la Commission européenne dans le cadre de différents plans comme notamment

- Le Plan intégré en matière d'énergie et du climat
- Le Cadre d'action prioritaire pour les zones Natura 2000
- Le Plan d'action pour la réduction des émissions d'ammoniac
- Le Plan d'action national pour la réduction des produits phytosanitaires.

Finalement, la Commission européenne demande de réviser les valeurs cibles proposées pour les indicateurs de résultats, « *en améliorant leur précision et en tenant compte de toutes les interventions pertinentes, et en définissant un niveau d'ambition adéquat en fonction des besoins identifiés* ». L'autorité de gestion estime que le niveau d'ambition des objectifs fixés pour l'architecture verte est adéquat, répond aux besoins identifiés et correspond au point d'équilibre trouvé entre les différents objectifs antagonistes que le PSN doit atteindre.

1.3. Observations relatives au développement d'un secteur agricole intelligent, compétitif, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire sur le long terme

D'une façon générale, les autorités nationales regrettent que le focus des observations varie fortement selon les objectifs. Alors que la résilience et la compétitivité font partie du premier objectif général de la PAC, une importance démesurée est visible au niveau des observations relatives à l'environnement et les ressources naturelles alors que la majorité des moyens et des efforts sont déjà consacrés à ces objectifs.

L'autorité de gestion estime que les buts d'une répartition plus équitable et d'un ciblage plus efficace et efficient des paiements directs sont atteints grâce la mise en place du paiement redistributif et des paiements couplés. En effet, le Luxembourg est un des États membres où la répartition des paiements directs entre agriculteurs est la plus égalitaire.

Ceci a d'ailleurs été confirmé par la Commission européenne à la page 5 dans le « factsheet »¹.

Ainsi, au Luxembourg 20% des exploitations agricoles reçoivent 48% des soutiens financiers contre 80% en moyenne en Europe.

L'autorité de gestion considère que les paiements couplés en faveur des vaches allaitantes ainsi que pour les fruits et légumes sont justifiés et nécessaires. Pour le premier cas, il s'agit de renforcer la viabilité de ces exploitations spécialisées dans l'élevage allaitant dont l'accès à la terre est concurrencé par le développement d'exploitations spécialisées dans l'élevage laitier jouissant d'une rentabilité supérieure.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf.

Dans le cas des exploitations horticoles, l'aide couplée vise à développer la production nationale de ce secteur qui est largement déficitaire tout en visant l'objectif de renforcer la sécurité alimentaire.

1.4. Observations relatives au soutien et au renforcement de la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et de l'action en faveur du climat, ainsi qu'à la contribution à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment ses engagements au titre de l'Accord de Paris.

L'ambition accrue de l'architecture verte prévue en ce qui concerne les objectifs liés à l'environnement, la biodiversité et au climat se résume sur la base des objectifs spécifiques suivants :

- part des dépenses publiques du PSN pour l'environnement et climat (2023-2027): 57 %
- part de la SAU dédiée aux surfaces non productives : 9 %
- réduction du cheptel bovin: 3500 UGB ou 2,5 %
- développement de l'agriculture biologique : 20 % de la SAU
- part de la SAU sous régime d'extensification : 30 %
- part de la SAU dédiée aux zones de protection des eaux : 11,5%
- part de la SAU dédiée à la promotion de la biodiversité (cible aide nationale) : 10%.

Ces objectifs du PSN contribuent également aux priorités et objectifs définis dans le plan national en matière d'énergie et du climat et la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique.

Les objectifs renforcés prévus dans la révision du règlement (UE) 2018/842 sur le partage de l'effort et du règlement (UE) 2018/841 sur l'utilisation des terres et de la foresterie, actuellement examinés par les co-législateurs de l'Union européenne, seront pris en compte, si nécessaire, dans le cadre d'une modification ultérieure du PSN lorsque le cadre réglementaire sera arrêté.

La Commission européenne estime que le niveau d'ambition environnementale de certains éco-régimes ne respecterait pas pleinement le cadre réglementaire de la PAC sans pour autant clairement identifier les éco-régimes en question et sans donner des explications ou arguments pourquoi ils ne seraient pas conformes à la législation.

L'autorité de gestion estime que tous les éco-régimes proposés sont parfaitement conformes aux dispositions du règlement (UE) 2021/2115. Des précisions sur les conditions et critères d'éligibilité seront incluses, le cas échéant, dans une version révisée du PSN.

Concernant les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole, une mesure spécifique est prévue pour soutenir la réduction du cheptel bovin.

Par ailleurs, la densité maximale de bétail autorisée dans différentes interventions est diminuée de 2,0 à 1,8 UGB ha de surface agricole et les aides à l'investissement seront plafonnées en fonction du cheptel existant ce qui contribuera ainsi également à l'objectif de la régulation du cheptel bovin.

L'objectif du PSN de favoriser la réduction du cheptel bovin contribue très efficacement à l'objectif de la réduction des gaz à effets de serre et reste compatible avec celui de la sécurité alimentaire.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole visée par le PSN s'inscrit dans le cadre du plan national pour l'énergie et le climat et contribuera, ensemble avec d'autres mesures, à atteindre les objectifs de ce plan.

Les interventions prévues au PSN en matière de l'environnement, de la biodiversité et du climat sont complétées par plusieurs mesures nationales afin de renforcer l'effort général :

- Régime d'aide pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural
- Aide favorisant la diversification de la rotation des cultures
- Aide au maintien d'un troupeau et d'une charge de bétail faible
- Aide à la réduction de la fertilisation azotée
- Aide au conseil agricole.

D'une façon générale, il est à souligner que de multiples aides nationales sont prévues pour compléter les actions du PSN et la mise en œuvre de ses objectifs, considérant que les budgets des fonds européens attribués au Luxembourg sont largement insuffisants pour assurer la mise en œuvre de tous les objectifs de la PAC au niveau national.

1.5. Observations relatives à la consolidation du tissu socioéconomique des zones rurales

Le renouvellement des générations est bien pris en compte dans le PSN par des interventions ambitieuses en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs.

Le PSN prévoit en effet de mettre en œuvre au maximum toutes les possibilités offertes par la législation européenne tant au premier qu'au deuxième pilier de la PAC.

Par ailleurs, des mesures spécifiques pour les nouveaux agriculteurs sont prévues en dehors du cadre du PSN sur la base d'un financement national.

1.6. Observations relatives à la stimulation et à la diffusion des connaissances, de l'innovation et de la numérisation dans l'agriculture et les zones rurales

L'autorité de gestion considère que des efforts importants ont été entrepris ces dernières années en matière de recherche agricole, d'innovation et de diffusion des connaissances au niveau national.

En outre, de nombreuses coopérations en matière de recherche et d'innovation sont en cours, notamment avec les pays frontaliers.

L'autorité de gestion a décidé de financer ces activités à caractère horizontal par des fonds budgétaires nationaux, d'une part à cause de l'insuffisance des fonds européens et d'autre part afin de limiter la charge administrative associée à une approche de cofinancement.

Or, l'autorité de gestion est disposée à adopter une approche pragmatique en rendant visibles et disponibles les informations au sujet du SCIA, PEI et Groupes Opérationnels au Luxembourg en vue de participer ainsi au réseau mis en œuvre au niveau européen.

1.7. Informations sur la contribution aux objectifs du pacte vert européen et sur la cohérence avec ces derniers

La Commission européenne fait remarquer à juste titre que le Luxembourg a déjà fixé des objectifs ambitieux pour le développement de l'agriculture biologique et la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Les autorités luxembourgeoises vont établir des valeurs nationales pour les autres cibles du pacte vert pour l'Europe, contenues dans la stratégie « de la ferme à la table » et dans la stratégie en faveur de la biodiversité, à partir du moment où la fixation des cibles sera légalement contraignante.

Il est néanmoins déjà possible actuellement, sur base des résultats attendus des interventions du PSN, de quantifier la contribution du Luxembourg à ces objectifs du pacte vert.

Prise de position détaillée face à plusieurs observations de la Commission européenne concernant le PSN luxembourgeois

Tout d'abord, l'autorité de gestion a relevé un nombre important d'erreurs factuelles dans les observations de la Commission européenne. Il convient de les corriger afin de rectifier certains des commentaires et affirmations mis en avant par la Commission européenne.

Les observations 48 à 51 de la Commission ont pour but de montrer que le PSN ne prendrait pas en compte des besoins spécifiques en matière de biodiversité (amélioration de l'état de conservation des habitats et des espèces d'importance européenne, déclin des populations des pollinisateurs).

Le titre 2.1.SO6.1.5. du PSN évoque en détail l'état de la situation des habitats et espèces telle que décrite dans le cadre d'action prioritaire pour les zones Natura 2000. L'impact sur l'environnement du secteur agricole y est également décrit ainsi que le cadre stratégique actuel basé sur des mesures nationales et cofinancées. Il est regrettable que ces descriptions ne semblent pas avoir attiré l'attention des services de la Commission européenne.

En outre, et sur recommandation des services de la Commission européenne et de notre évaluateur indépendant, les autorités nationales ont formulé des besoins globaux pour ne pas se perdre dans les multiples facettes de ces besoins (B6.1. B6.2. B6.4.).

La stratégie d'intervention du PSN en matière de la biodiversité est décrite au niveau du titre 2.1.SO6.4. en commençant par la conditionnalité renforcée, en passant par les interventions du PSN pour terminer par les mesures nationales.

Quant à la référence aux paiements dans les zones Natura 2000 (observation 49), l'autorité de gestion est étonnée de devoir justifier pourquoi un État membre n'applique pas une intervention alors qu'il faut normalement justifier les interventions prévues. Cette observation est d'autant plus incompréhensible puisque, selon le cadre de l'article 72 du règlement 2021/2115,

l'intervention en question s'applique uniquement pour indemniser des obligations contraignantes dans les zones Natura 2000. Au Luxembourg, les zones Natura 2000 sont gérées par des programmes de gestion basés sur des mesures volontaires. L'article 72 ne peut donc trouver une application au Luxembourg.

Ainsi, l'autorité de gestion invite la Commission à bien vouloir démontrer dans quelle mesure la proposition du PSN ne serait pas conforme au cadre d'action prioritaire Natura 2000, tel qu'évoqué au niveau de l'observation 48.

L'autorité de gestion est très étonnée de l'observation 172 de la Commission qui prétend que «*Le plan luxembourgeois ne prévoit pas de services de conseil, de formation ou d'échange de connaissances ciblant un soutien spécifique aux mesures vertes* ».

Au titre 2.1.SO4.4 il est pourtant écrit: "*Un conseil agricole adapté est prévu afin d'intégrer les considérations de réduction d'émission et de gestion efficace de l'eau dès le début des conceptions des étables.*"... "*Le conseil agricole, financé exclusivement par des moyens nationaux, sera réaménagé afin de garantir un système de conseil objectif et transparent tenant compte des nouveaux objectifs de la PAC. Il est ainsi notamment prévu d'introduire un « climate check » gratuit pour chaque exploitation agricole qui a pour objet de permettre aux exploitations d'améliorer leurs performances climatiques.*"

Le titre 2.1.SO5.4 présente une description intégrale du système de conseil prévu en matière de protection des eaux (cf sous titre **Le conseil agricole et approche holistique du système AKIS (B5.5.)**)

Le titre 2.1. XCO est entièrement consacré à la description du système AKIS. Il y est noté en particulier: "*Les plans et programmes nationaux suivants servent de cadre d'orientation pour définir le contenu des prestations du conseil agricole futur :*

- *NEC : module de conseil environnemental et climatique (22% de réduction NH3 pour 2030 p.r. à 2005 pour le secteur agricole).*
- *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période de 2021 à 2030 prévoit une réduction des émissions GES pour le secteur agricole de -5% en 2025 et -20% en 2030, par rapport à l'année de base 2005.*
- *Le « PAN-Bio 2025 » vise notamment à accroître la visibilité et l'attractivité de l'agriculture biologique ainsi que de développer et structurer les filières de production, de transformation et de distribution.*
- *Le PAN de réduction des produits phytopharmaceutiques prévoit une réduction de l'utilisation de 50% des produits phytopharmaceutiques jusqu'en 2030 et une réduction de 30% des produits phytopharmaceutiques les plus dangereux ou les plus utilisés jusqu'en 2025.*
- *Accord de coalition 2018-2023 : Conseil technico-économique gratuit pour améliorer le bilan net des exploitations agricoles en réduisant prioritairement les coûts liés aux intrants et à la mécanisation.*
- *Les objectifs des stratégies « farm to fork » et biodiversité et notamment les réductions des excédents des éléments nutritifs.*

Il est prévu que tout projet d'investissement agricole majeur soutenu financièrement par l'Etat fera l'objet d'une analyse économique, sociale, écologique et énergétique et entièrement

financée par l'Etat luxembourgeois et qu'on pourrait qualifier d'analyse intégrée ou systémique.

La nouvelle architecture verte du PSN requiert des efforts de tous les acteurs pour offrir un conseil agricole plus performant notamment en vue d'améliorer le bilan carbone et de réduire le niveau général d'intensification et de l'utilisation d'azote et de ses excédents générés au niveau du système agricole (séquestration du carbone, réduction de l'utilisation et de l'émission d'azote et des intrants productrice de GES (autre que N), réduction de l'émission du méthane et de l'ammoniac). Une attention particulière sera portée au développement d'un conseil agricole soutenant les agriculteurs dans leurs efforts d'adaptation au changement climatique. “

A travers le PSN, il est référé maintes fois au recours au conseil agricole .

Le chapitre 8 du PSN décrit la logique d'intervention de l'objectif transversal et explique notamment la stratégie en matière de digitalisation et de recherche. A la lecture de ce chapitre, les services de la Commission devraient reconnaître que l'observation 172 n'est pas fondée et obsolète.

L'autorité de gestion applique le système du Programme européen de l'innovation (PEI), à la seule exception que son financement se fait à 100% par des fonds nationaux. Malgré de multiples demandes de la part des autorités nationales pour pouvoir accéder au réseau PEI, cet accès lui est refusé de la part de la Commission, justifié avec le seul et unique critère d'une absence de financement par des moyens européens.

L'autorité de gestion profite de la présente analyse pour demander à nouveau l'accès au réseau PEI malgré le choix de financer les opérations uniquement par des moyens nationaux. En effet, cette participation permettra l'échange réciproque des nouvelles connaissances et une collaboration transnationale et transfrontalière dans l'esprit européen.

Reste à souligner que le Luxembourg applique un taux de cofinancement de 20% (le minimum absolu autorisé par le cadre européen) pour les mesures du développement rural, à l'exception pour l'initiative Leader. Malgré ce taux minimal, il n'est pas possible de subvenir à tous les besoins identifiés par le PSN. Ce constat vaut ainsi justification pour les mesures non mises en œuvre dans le PSN et explique le recours aux nombreuses interventions financées exclusivement par des moyens nationaux.

Au niveau des observations 55 et 14, la Commission européenne suggère au Luxembourg de renforcer la stratégie d'intervention pour le renouvellement des générations futures et de cibler les actions alors que les autorités nationales ont activé toutes les interventions proposées par le règlements 2021/2115 :

- L'aide à l'installation des jeunes fait recours au maximum autorisé et permet même un accès facilité pour les nouveaux entrants en leur offrant en plus un cadre d'accompagnement et de conseil complet et gratuit.
- L'aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteur est activée.

- Les aides à l'investissement agricoles offrent un taux d'aide supplémentaire aux jeunes.
- Une aide d'État offre un encadrement financier flexible pour la création de nouvelles entreprises innovatrices.

A noter qu'un soutien à l'accès des terres n'est pas envisagé vu la spéculation foncière excessive au Luxembourg. Un soutien direct au fermage est un transfert direct au propriétaire des terres et donc non recommandé. Une aide à l'achat des terres ne ferait que contribuer à l'augmentation des prix du foncier, nous en avons fait l'expérience dans le passé.

Les autorités nationales demandent à la Commission de leur présenter les autres moyens que le cadre européen du PSN offre pour renforcer cette stratégie pour le renouvellement des générations.

Finalement, la Commission européenne estime au niveau de l'observation 184 que l'évaluation stratégique environnementale du PSN devrait être mise à jour parce que de nouveaux éléments auraient été ajoutés aux derniers stades de l'élaboration du plan.

Il convient de rectifier cette affirmation. Entre la version soumise à consultation publique, sur laquelle se base l'évaluation stratégique environnementale, et la version définitive adoptée par le Conseil de Gouvernement et transmise à la Commission européenne, seuls quelques éléments mineurs ont été modifiés.

Ces modifications mineures sont les suivantes :

- la commune de Mamer a été incluse dans la zone rurale, sur base de sa participation dans un projet LEADER
- le budget de la mesure « *aide à la réduction de la charge de bétail* » a été augmenté de 2,7 à 7,1 millions d'euros
- le paiement additionnel dans le cadre de la « *prime à l'installation des jeunes agriculteurs* » a été augmenté de 10 000 à 20 000 euros pour les jeunes agriculteurs effectuant un stage à l'étranger
- au niveau des BCAE, l'interdiction de retournement des prairies a été élargie à d'autres zones (HQ100 extrême).

Vu le nombre réduit de modifications ainsi que leur impact limité sur le cadre général du PSN, l'autorité de gestion estime qu'une mise à jour de l'évaluation stratégique environnementale du PSN n'est pas nécessaire, d'autant plus que ces modifications renforcent les impacts positifs sur l'environnement, la biodiversité, le climat et les jeunes agriculteurs.

Or, ayant analysé les commentaires reçus, l'autorité de gestion s'efforce d'améliorer davantage la cohérence des explications fournies au PSN et de faire le lien avec l'ensemble des interventions mises en œuvre pour contribuer aux objectifs de la PAC.

A noter que le système SFC2021, élaboré et mis à disposition par la Commission européenne, était disponible uniquement au mois de novembre 2021 pour une soumission du PSN à la Commission européenne programmée au 31.12.2021. Ce fait permet également d'expliquer que le dernier niveau de détail n'a pas pu être apporté au programme.

Un résumé des objectifs principaux du PSN du Grand-Duché de Luxembourg est annexé.

Annexe

Objectifs principaux du Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg

La première priorité du PSN est d'assurer un niveau de revenu équitable aux producteurs agricoles et de renforcer la compétitivité des entreprises agricoles et agro-alimentaires afin de combler l'écart grandissant du revenu entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie nationale. Une autre priorité du PSN est d'assurer le renouvellement des générations dans les entreprises agricoles. Un accent particulier est mis sur le soutien **des jeunes agriculteurs** dans le but de garantir la reprise des exploitations et le renouvellement des générations.

La troisième grande priorité stratégique du PSN est de rendre le secteur agricole plus durable. A cette fin il présente de multiples interventions pour la **protection de l'environnement, du climat et de la biodiversité**. Les ambitions sont renforcées et la part du budget du deuxième pilier réservé aux mesures adressant les objectifs spécifiques de l'environnement, du climat et de la biodiversité pour un budget qui passe de 62 à 73%. S'y ajoutent les moyens prévus au niveau des régimes écologiques du premier pilier visant à récompenser des pratiques en faveur du climat et de l'environnement. Ces régimes, que l'agriculteur peut choisir sur base volontaire, sont garantis par **25% des dépenses prévues au premier pilier** et sont soumis à une **conditionnalité environnementale** renforcée imposée aux agriculteurs avec des exigences accrues au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) telles que :

- le maintien d'un taux minimal de prairies permanentes au niveau national (référence: 2018);
- de consacrer au moins 4% des terres arables à des surfaces non productives d'intérêt écologique, comme des haies ou jachères ;
- la protection des zones humides (surtout des prairies et tourbières) ;
- la protection des habitats et des espèces avec l'interdiction de transformer ou de labourer les prairies permanentes désignées comme prairies écologiquement sensibles dans les sites Natura 2000.

Le volet des BCAE se trouve compléter par le nouveau volet de la conditionnalité sociale, applicable dans le cas du Luxembourg dès 2023.

Les interventions dans le cadre du **développement rural** du deuxième pilier adressent les défis pour le Luxembourg en ce qui concerne la compétitivité et la modernisation du secteur agricole, le changement climatique, la réduction des gaz à effet de serre, la protection de l'environnement, la biodiversité et le bien-être animal. Le cadre pluriannuel de ces interventions s'agence avec le caractère annuel des régimes écologiques.

Un PSN qui encourage des aides au revenu plus équitables

Les aides de base pour un revenu durable du premier pilier permettent d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole luxembourgeoise et une agriculture économiquement viable, ce qui constitue la première priorité du PSN. Appuyées sur une **conditionnalité**

environnementale renforcée, elles contribuent également au **développement durable**. Le régime de paiement de base a pour but de réduire l'écart de revenu entre le secteur agricole et les autres secteurs économiques au Luxembourg. Il est ainsi prévu de répartir l'aide au revenu de manière plus équilibrée entre les exploitations agricoles. A cette fin, **l'aide redistributive complémentaire au revenu** prévoit de renforcer les **exploitations familiales de taille moyenne** afin d'assurer la viabilité de ces exploitations. 10% du budget du FEAGA est alloué à cette aide, soit 19,5 M€ pour la période 2023-2027.

Afin de contrecarrer les effets de la situation actuelle du marché qui ne permet pas d'assurer un revenu équitable aux producteurs spécialisés dans la production de **viande bovine**, le présent PSN prévoit une nouvelle aide couplée pour les exploitations de vaches allaitantes.

Avec actuellement uniquement 1% des exploitations agricoles engagées dans la fruiticulture et moins de 4% dans le maraîchage, une nouvelle aide couplée sera introduite pour soutenir et encourager les producteurs des **cultures maraîchères et fruitières**.

Un PSN qui encourage le renouvellement des générations dans le secteur agricole

Une grande priorité du PSN luxembourgeois est également de **soutenir les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs** qui se trouvent confrontés à de multiples contraintes et notamment en ce qui concerne l'accès aux terres agricoles. Il faut souligner que le nombre d'exploitations au Luxembourg **a baissé de plus de la moitié** en 30 ans. **Afin d'assurer le renouvellement des générations** et de viser un plus grand nombre de jeunes dans la profession agricole, il est prévu d'augmenter le soutien de l'aide à **l'installation** qui s'ajoute à l'aide complémentaire **au revenu pour les jeunes agriculteurs**. Les objectifs européens de soutien aux jeunes agriculteurs avec un équivalent de 3% du budget du premier pilier seront largement atteints.

Un PSN luxembourgeois plus durable et dans le respect de l'environnement, du climat et de la biodiversité

Le secteur agricole luxembourgeois a de grands défis à relever en matière d'environnement, de biodiversité et de climat, et le PSN devra notamment contribuer aux objectifs suivants:

- Dans le cadre du Plan Climat et Energie (PNEC), l'agriculture devra **réduire ses émissions de gaz à effets de serre de 20%** jusqu'en 2030 (p.r à 2005).
- Dans le cadre de la directive NEC, le Luxembourg doit **réduire ses émissions d'ammoniac de 22%** par rapport à 2005 à partir de 2030.
- Le plan d'action national sur la promotion de l'agriculture biologique (PAN-bio) prévoit un objectif d'une agriculture à **20% des surfaces agricoles exploitées en agriculture biologique** à l'horizon 2025.
- Le plan d'action national de réduction de produits phytopharmaceutique (PAN-PM) prévoit une vingtaine de mesures visant par exemple à **réduire de moitié l'utilisation des pesticides** au Luxembourg.

Afin de pouvoir atteindre ces objectifs, l'accent a été mis sur **un éventail large et diversifié de mesures environnementales et climatiques**. Dans le cadre des régimes écologiques, il est prévu de soutenir de manière ciblée les efforts du secteur agricole en ce qui concerne la protection de l'environnement, des ressources naturelles et de la biodiversité ainsi que de l'adaptation au changement climatique. Les interventions ont été choisies de façon à ce qu'elles concordent avec les **valeurs cibles prévues** aux niveaux européen et national en matière de climat et d'environnement.

Dans le cadre du développement rural, un **juste équilibre** est recherché entre le soutien de la compétitivité et la modernisation du secteur agricole, le changement climatique, la réduction des gaz à effet de serre, la protection de l'environnement, la biodiversité et le bien-être animal. Le cadre pluriannuel de ces interventions du deuxième pilier s'agence avec le caractère annuel des régimes écologiques du premier pilier du PSN.

Alors que les conditions pédoclimatiques au Luxembourg sont particulièrement adaptées à la production du lait et de la viande bovine, l'impact de l'agriculture sur le climat, l'environnement et la biodiversité est largement influencé par le nombre et la charge du bétail. Ainsi, il est prévu d'introduire une nouvelle intervention avec **l'aide favorisant la réduction de la charge de bétail bovin** à l'égard des objectifs de réduction à atteindre au niveau des gaz à effet de serre, des émissions d'ammoniac et surtout de la protection des ressources en eaux.

Cette intervention poursuit la réalisation des objectifs de la PAC ainsi que les objectifs ambitieux nationaux liés à la mise en œuvre de la directive européenne NEC et du Plan Climat et Energie national. D'autres interventions s'y ajoutent qui visent à encourager les exploitations agricoles à utiliser des techniques d'épandage et de couverture du lisier visant à réduire les émissions d'ammoniac.

Les conditions d'éligibilités pour les **aides aux investissements** suivent des critères plus stricts en matière de bien-être animal et de l'environnement. Ainsi, les nouveaux bâtiments d'élevage doivent répondre **aux normes applicables de la production biologique** en matière de bien-être animal avec également l'installation des meilleures techniques disponibles en ce qui concerne les émissions.

Dans la même logique, un critère d'exclusion des **aides à l'investissement** est prévu en fonction du **nombre d'unités de travail annuel** fournies sur l'exploitation. Cette limite est destinée à trouver un juste équilibre entre une production agricole viable et le respect du climat, de l'environnement et de la biodiversité.

Le PSN prévoit d'élargir le champ d'application de la prime à la **mise au pâturage** à tous les bovins visant ainsi le bien-être animal et l'extensification.

La **prime pour l'instauration d'une agriculture et d'une viticulture durables et respectueuses de l'environnement** (ancienne prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel) revêt une importance particulière puisqu'elle vise à **motiver la grande majorité des**

producteurs à mettre en place une pratique agricole et viticole raisonnée et extensive, et ceci au niveau de la totalité de leur exploitation. L'impact de l'intervention est renforcé par la condition d'une **charge de bétail maximale limitée** à 1,8 unités de gros bétail/ha (avant : 2UGB/ha) afin d'inciter les agriculteurs à réduire leur troupeau ou à limiter leur accroissement dans le but de préserver la biodiversité et d'améliorer la qualité des eaux et des sols.

L'**aide couplée aux légumineuses reste importante** vu les maints bénéfiques de ces cultures, en particulier en matière d'atténuation du changement climatique et de la réduction de la dépendance des importations de cultures protéagineuses.

Afin de contribuer aux objectifs de la stratégie européenne **Farm to Fork** et du plan d'action national de la promotion de **l'agriculture biologique (PAN)**², qui prévoit d'augmenter la surface d'agriculture biologique afin d'atteindre 20% de la SAU en 2025, les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique ont été augmentées récemment et seront continuées.

Le Luxembourg dispose d'une grande proportion de prairies permanentes, constituant des puits de carbone indispensables, par rapport à sa surface agricole utile. Avec 52% de prairies et pâturages en 2018, le Luxembourg se place ainsi à la 3^{ème} place au niveau de l'UE³. Cette proportion est en légère augmentation. Un cadre d'interventions plus favorable est proposé pour inciter la **conversion de terres arables en prairies et pâturages** en favorisant ainsi la séquestration de carbone ainsi qu'une réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et la protection des eaux.

Maintes interventions prévues au PSN ont pour but de **limiter la pollution diffuse des eaux par des nitrates et des pesticides**. La complémentarité et l'interaction des régimes écologiques avec les interventions du développement rural, complétées par des aides et support nationaux, jouent un rôle important pour arriver à des résultats positifs. Un suivi efficace et un conseil agricole ciblé sont nécessaires afin d'accompagner le secteur agricole dans la réalisation de ces objectifs.

L'initiative européenne **LEADER** reste une partie intégrante du PSN qui définit le cadre pour cet outil important de développement local dans les zones rurales. Elle prévoit la mise en œuvre de projets à caractère local voire régional et de projets de coopération tout en promouvant un esprit novateur et une approche participative. Les stratégies de développement local intégrées, multisectorielles et durables sont fondées sur le potentiel et les besoins locaux. Elles sont élaborées par des groupes d'action locale LEADER regroupant des partenaires publics et privés.

² <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2020/03-mars/200306-PAN-Bio-2025-A4.pdf>

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Land_cover_statistics#Land_cover_in_the_EU_Member_States