



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Agriculture,  
de l'Alimentation et de la Viticulture

# Evaluation du Plan Stratégique National (PSN) de la PAC 2023-2027 du Luxembourg

Paquet d'évaluation 5 : évaluation transversale

**Rapport d'évaluation (version finale)**

12 février 2025





# Sommaire

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>RAPPEL DE LA STRATEGIE DU PSN</b>	<b>10</b>
2.1	Les objectifs du PSN	11
2.2	L'architecture et le financement du PSN	11
2.3	L'articulation de la PAC avec les aides d'Etat	13
<b>3</b>	<b>REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>15</b>
3.1	Evaluation transversale des dispositifs à dominante économique	17
3.2	Evaluation des dispositifs à dominante environnementale	24
3.3	Pistes de réflexion pour l'amélioration du PSN	29
<b>4</b>	<b>BILAN DE LA PROGRAMMATION AU 21 JANVIER 2025 PAR DISPOSITIFS</b>	<b>37</b>
4.1	Aide de base au revenu pour un développement durable	39
4.2	Aide redistributive complémentaire pour un développement durable	42
4.3	Aides couplées	44
4.4	Eco-régimes	48
4.5	Aide favorisant la conversion et le maintien de l'agriculture biologique (AB)	52
4.6	MAEC	55
4.7	DCE (Directive Cadre sur l'Eau)	59
4.8	Paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles ou spécifiques (IZCNS)	62
4.9	Aide aux investissements en faveur de l'environnement	64
4.10	Aide aux investissements agricoles (> 300k €)	67
4.11	Aide complémentaire au revenu pour les Jeunes agriculteurs (Pilier 1)	71
4.12	Aide à l'installation des Jeunes agriculteurs (Pilier 2)	73
4.13	LEADER	76
<b>5</b>	<b>ANNEXES</b>	<b>80</b>
5.1	Annexe 1 : liste des document pris en compte	81
5.2	Annexe 2 : liste des entretiens réalisés	83
5.3	Annexe 3 : guide d'entretien	84
5.4	Annexe 4 : listes des participants aux Focus Group	88
5.5	Annexe 5 : Organigramme de la politique agricole au Luxembourg	89



# LISTE DES ABRÉVIATIONS :

AB : Agriculture Biologique  
AC : Aide Couplée  
AGE : Administration de la Gestion de l'Eau  
AMS : Aerial Monitoring System  
ANF : Administration de la Nature et des Forêts  
ASTA : Administration des Services Techniques de l'Agriculture  
BCAE : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales  
CDC : Cahier des Charges  
CE : Commission Européenne  
CSP : Contrôle sur place  
DME: Data for Monitoring and Evaluation  
EA : Exploitant Agricole  
EES : Evaluation Environnementale Stratégique  
ER : Eco-régime  
DCE : Directive Cadre sur l'Eau  
DG Agri : Direction Générale de l'agriculture et du développement rural (Commission Européenne)  
FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural  
FEAGA : Fonds Européen Agricole de Garantie  
FG : focus groups  
GAL : Groupe d'Action Locale  
GES : Gaz à Effet de Serre  
JA : Jeunes Agriculteurs  
LEADER : Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale  
MA : ministère de l'Agriculture (du Luxembourg)  
MAEC : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques  
MECB : ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité  
NDM: New Delivery Model  
NEC (directive): National Emission Ceilings  
OCS : Options de Coûts Simplifiés  
OTEX : Orientation technico-économique des exploitations  
PAC : Politique agricole commune  
PAN : Plan d'Action National  
PDR : Programme de Développement Rural  
PEI : Partenariat Européen pour l'Innovation  
PNEC : Plan National intégré en matière d'Energie et de Climat

PSN : Plan stratégique national

QE : Question Evaluative

RAMO : Rapport Annuel de Mise en Œuvre

RAP : Rapport Annuel de Performance

SAU : Superficie Agricole Utilisée

SER : Service d'Economie Rurale

SIGC : Système Intégré de Gestion et de Contrôle

SIPA : Système d'Identification des Parcelles Agricoles

SWOT : Strengths Weaknesses Opportunities Threats (en français AFOM : Atouts Faiblesses Opportunités Menaces)

UE : Union Européenne

UGB : Unité de Gros Bétail

UNICO : Unité de Contrôle

UTA : Unité de Travail Annuel



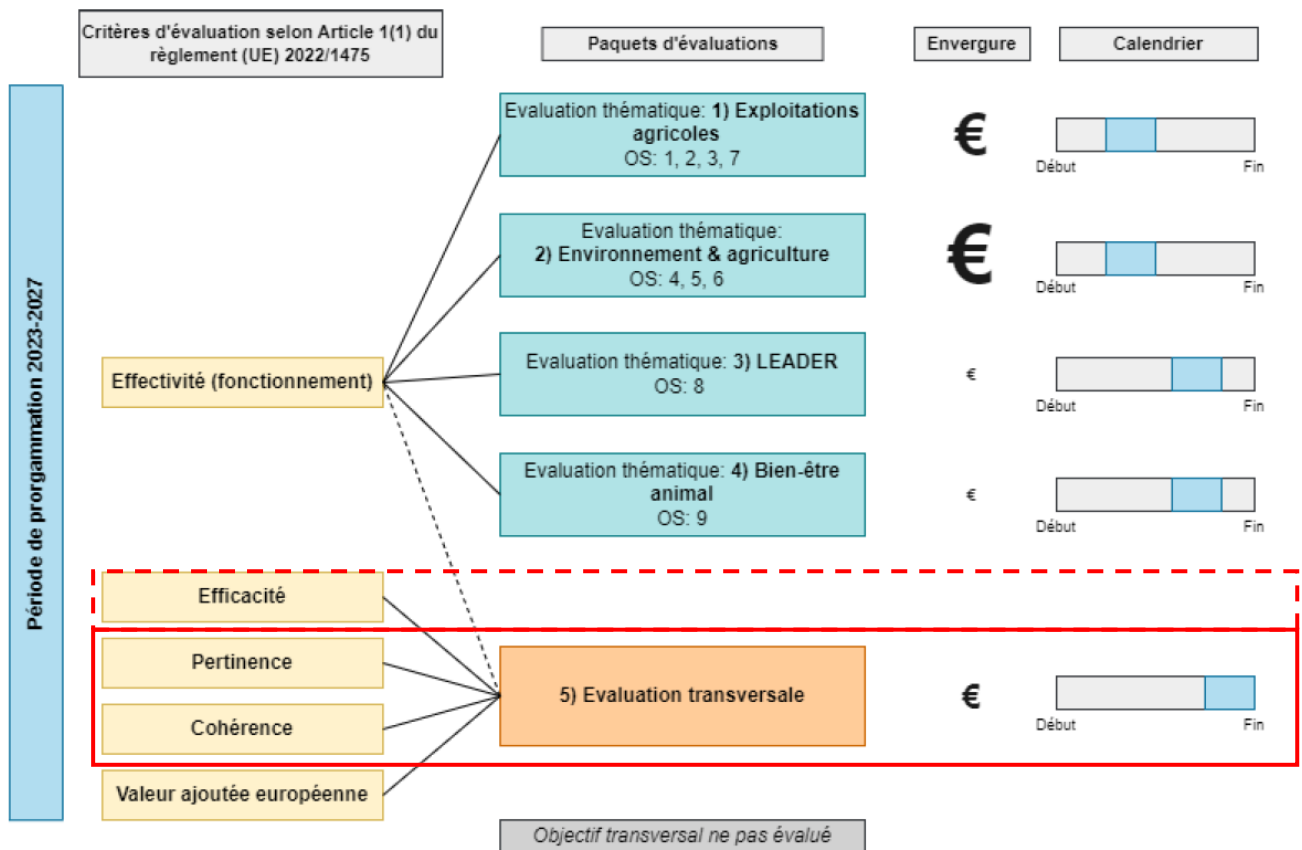
# 1 Introduction

## Cadre réglementaire :

La stratégie luxembourgeoise pour l'application de la politique européenne en faveur de l'agriculture (PAC) doit faire l'objet d'un suivi rigoureux et spécifique, planifié dans un plan d'évaluation : exigences d'évaluation définies dans le règlement (UE) 2021/2115 et critères définis dans l'article 1(1) du règlement d'exécution (UE) 2022/1475). Comme tous les Etats membres, le Luxembourg doit ainsi réglementairement mettre en œuvre le **plan d'évaluation défini pour le PSN PAC 2023-2027**, décliné en 5 « paquets » d'évaluations (évaluations thématiques ou plus globales, cf. graphe ci-dessous).

Ce plan prévoit notamment une **évaluation à mi-parcours (« paquet 5 »)**. Cette **évaluation transversale de la mise en œuvre** est prévue pour rendre compte des progrès accomplis et le cas échéant permettre d'ajuster si besoin le PSN et faciliter son évaluation finale. Cette évaluation peut s'appuyer sur les évaluations déjà conduites : *évaluation Ex ante du PSN, rapport de performance, RAMO annuels* (de la précédente période), *étude effectuée par l'Helpdesk européen de la PAC pour le compte de la DG Agri sur la simplification de la charge administrative*, etc.

Structure des évaluations



Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture, 14 12 2023. Plan d'évaluation de la PAC au Luxembourg 2023-2027

## Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation à mi-parcours vise à (cf. CDC, p. 8) :

1. **Analyser sa mise en œuvre du PSN PAC** suivant les registres classiques de l'efficacité, de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne ;
2. **Identifier les potentielles améliorations de la mise en œuvre** dans les différents volets ou interventions en s'appuyant sur une première analyse à mi-parcours contribuant à définir, le cas échéant, l'adaptation des mécanismes de mise en œuvre.

Pour in fine (cf. CDC, p. 9-10):

- Informer l'autorité de gestion, les parties prenantes et la Commission européenne des avancées, difficultés et points d'amélioration potentiels de la mise en œuvre ;
- Faciliter les arbitrages politiques à venir d'ici le terme de la période de programmation, via des « recommandations constructives [et catégorisées] qui vont permettre de réduire la charge de travail pour les bénéficiaires et pour les autorités publiques ».

L'évaluation **intermédiaire** se positionne ainsi au début de la période de programmation (cf. schéma ci-dessous).



## Questions évaluatives et méthode

Trois registres d'évaluation, déclinés en question et sous-questions évaluatives, ont été retenus :

- Pertinence du PSN : Les **besoins du secteur agricole** ont-ils été pris en compte lors de la mise en œuvre du PSN ? (Acceptation des mesures, pertinence des modifications...) Le PSN permet-il de **répondre aux défis actuels** posés aux agriculteurs et aux autorités (excès de rejet d'ammoniac, nécessité de développement de l'agriculture biologique, préservation de la biodiversité, rentabilité de la production primaire) ?
- Efficacité : Dans quelle mesure, la dynamique de programmation observée en 2023-2024 pourrait-elle permettre **d'atteindre les résultats visés** (valeurs intermédiaires, résultats et impacts) ? La mise en œuvre de la PAC a-t-elle été obtenue avec des dépenses raisonnables ? (Efficacité des mesures, éventuel double emploi/mesures nationales).
- Mise en œuvre : Dans quelle mesure les conditions de mise en œuvre justifient-elles **un maintien à l'identique ou des améliorations**, tant s'agissant des règles européennes propres à la PAC que concernant son articulation avec les dispositifs nationaux ? Quels sont les atouts et les limites des simplifications opérées ? Quelles **simplifications** peut-il être envisagées ?

## Outils mobilisés :

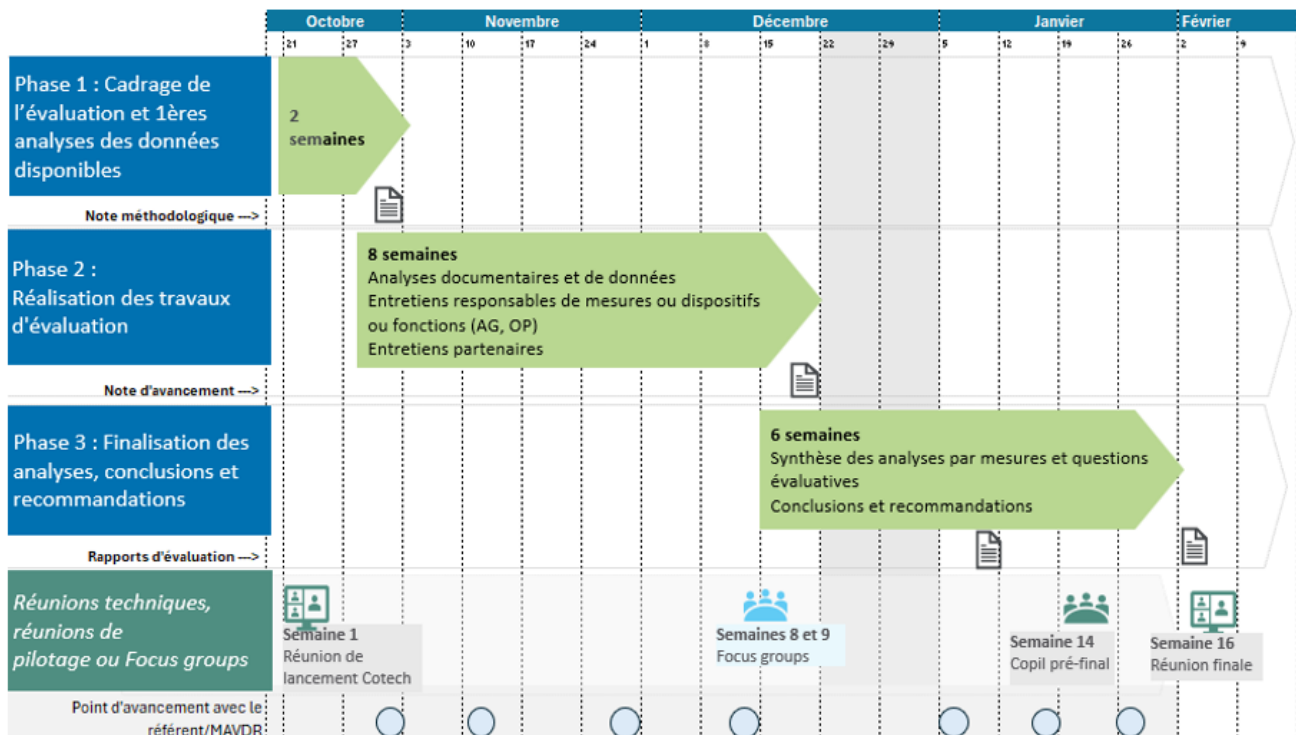
Trois principaux outils ont été mobilisés pour conduire l'évaluation (cf. tableau ci-dessous) :

- Une analyse bibliographique, sur la base des documents transmis (cf. liste en annexe).
- Une dizaine d'entretiens individuels ou collectifs (cf. liste, en annexe), stratégiques ou plus opérationnels, conduits auprès des services gestionnaires et des représentants de la profession agricole et leurs partenaires, et structurés en plusieurs grands volets, dont (cf. guide d'entretien en annexe) :
  - Mise en œuvre et simplification du PSN ;
  - Pertinence et cohérence avec les mesures nationales.
  - L'efficacité (avec les services gestionnaires).
- Deux focus group thématiques : FG 1 « étude des dispositifs à dominante économique » et FG 2 « étude des dispositifs à dominante environnementale » (Cf. liste des participants en annexes).

Répondre collectivement à trois questions évaluatives : Après 2 ans de déploiement du PSN PAC Luxembourg,		Économique	Agro Environnement et Climat
Pertinence	1 - dans quelle mesure les <b>dispositifs déployés répondent-ils aux besoins</b> des exploitants et de l'agriculture et sont en ligne avec la stratégie initiale ?		
Efficacité	2 – dans quelle mesure, la dynamique observée en 2023-2024 pourrait-elle permettre <b>d'atteindre les résultats visés</b> (valeurs intermédiaires, résultats et impacts) ?		
Mise en œuvre	3 – dans quelle mesure ses conditions de mise en œuvre justifient <b>un maintien à l'identique ou des améliorations</b> , tant s'agissant des règles européennes propres à la PAC que concernant son articulation avec les dispositifs nationaux ? Quelle simplification envisager ?		
		FG 1	FG 2

## Calendrier

L'évaluation été conduite entre octobre 2024 et début janvier 2025.





**Nota :** La valeur ajoutée des interventions de la PAC est un sujet qui a été traité par les évaluateurs (question abordée lors des entretiens), mais aucun élément valorisable pour la présente évaluation n'a pu être identifié à ce stade de la programmation du PSN 2023-2027.

**Le contenu du présent projet de rapport d'évaluation se structure en 4 chapitres :**

- Chapitre 1 – Introduction
- Chapitre 2 – Rappel de la stratégie du PSN PAC 2023-2027 du Luxembourg
- Chapitre 3 – Réponses aux questions évaluatives, conclusions et recommandations
- Chapitre 4 – Bilan de la programmation par dispositifs au 21 janvier 2025



## 2 Rappel de la stratégie du PSN



## 2.1 Les objectifs du PSN

L'une des principales priorités du Plan stratégique national de la PAC 2023-2027 pour le Luxembourg est de :

- **Garantir des revenus plus équitables aux producteurs agricoles**
- **Renforcer la compétitivité des entreprises** agricoles et agroalimentaires.

L'accent est également mis sur le **renouvellement des générations** dans les exploitations agricoles, en particulier en soutenant **l'installation de jeunes agriculteurs**.

Enfin, le plan luxembourgeois vise à :

- **Développer une agriculture durable respectant les défis environnementaux,**
- **Réduire l'utilisation des pesticides, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et d'ammoniac,**
- Promouvoir la **séquestration du carbone** (cf. PSN et Résumé du Programme stratégique national (PSN) du Luxembourg<sup>1</sup>).

La définition de la stratégie du PSN s'est appuyée sur :

- Un **processus de diagnostic et de concertation avec les acteurs** (dont une « *première proposition d'analyse SWOT se rapportant à chacun des 9 objectifs spécifiques PAC réalisée par les services du Ministère* », suivie de « *l'organisation d'ateliers participatifs en 2019, associant différentes parties prenantes et des représentants de la société civile concernés par les thématiques des ateliers* » ...)<sup>2</sup>;
- **L'évaluation ex-ante du plan stratégique national** (PAC-post 2020) du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2023-2027, réalisé en décembre 2021, présentant des conclusions et des recommandations pour améliorer sa conception. Pour rappel, l'évaluation ex ante a suivi le processus d'élaboration du Plan Stratégique depuis la SWOT et a intégré les exigences de l'évaluation environnementale stratégique (EES) ayant fait l'objet d'un rapport spécifique soumis à consultation publique le 18 octobre 2021.

## 2.2 L'architecture et le financement du PSN

« La stratégie d'intervention du PSN 2023-2027 (mesures cofinancées) s'inscrit **globalement dans la continuité du PDR 2014-2020** en y intégrant les mesures du premier pilier et en renforçant son volet environnement et climat »<sup>3</sup>. Le PSN est en effet **structuré en deux piliers**, « le premier étant consacré à la rémunération des agriculteurs et le deuxième concernant les mesures consacrées au développement rural. Les aides du premier pilier du PSN sont financées intégralement par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), alors que les interventions prévues au second pilier du développement rural sont financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) avec une contrepartie financière nationale »<sup>4</sup>.

« La **structure du PSN est complexe** dans le sens où il mobilise de **nombreuses interventions** dont certaines comprennent plusieurs sous-mesures ou options et dont chacune peut contribuer à plusieurs objectifs spécifiques »<sup>5</sup>.

Au total, le Plan compte **une trentaine d'interventions** (cf. **tableau ci-après**), dont quelques-unes seulement concentrent l'essentiel du budget (aide de base au revenu ; prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement -PIADRE- ; aide aux investissements en faveur du développement durable ; paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles ; aide à la conversion vers et au maintien de l'agriculture biologique).

---

<sup>1</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/luxembourg\\_fr](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/luxembourg_fr)

<sup>2</sup> Source : Rapport final évaluation ex-ante 16 décembre 2021, p. 26

<sup>3</sup> Rapport final évaluation ex-ante 16 décembre 2021, Résumé, p. viii

<sup>4</sup> Source : MA, 21 01 2022. Résumé du Programme stratégique national (PSN).

<sup>5</sup> Rapport final évaluation ex-ante 16 décembre 2021, p. 31



## Structure du PSN PAC 2023-2027 Luxembourg

Pilier	Type Interv	Page PSN	Codification PSN	Code v 18/10/21	Libellé	M€ TOT PSN	M€ UE PSN	Part UE / PSN
Pilier 1 de la PAC	PB	377	1.01.501	1.1	Aide de base au revenu	80,3	80,3	35,73%
Pilier 1 de la PAC	Compl. red.	383	1.01.504	1.2	Aide redistributive compl. revenu	19,5	19,5	8,68%
Pilier 1 de la PAC	Compl.JA (P1)	392	1.01.502	1.3	Aide compl. rev. JA	3,7	3,7	1,65%
Pilier 1 de la PAC	Couplée	567	1.03.505	1.4	Aide couplée vache allait.	15,7	15,7	6,99%
Pilier 1 de la PAC	Couplée	579	1.03.506	1.5 new	Aide couplée arbo./maraich.	2	2	0,89%
Pilier 1 de la PAC	Couplée	555	1.03.503	1.6	Aide couplée légumineuse	1,6	1,6	0,71%
Pilier 1 de la PAC	ER	416	1.02.513	2.1	Bdes non productives	10,4	10,4	4,63%
Pilier 1 de la PAC	ER	398	1.02.512	2.2	Surf. Non produc.	11,9	11,9	5,30%
Pilier 1 de la PAC	ER	481	1.02.515	2.3	Cult. dérob. et ss semis	6,6	6,6	2,94%
Pilier 1 de la PAC	ER	538	1.02.519	2.4	Lutte par phéromone arbo.	0,14	0,14	0,06%
Pilier 1 de la PAC	ER	497	1.02.516	2.5	Lutte par phéromone viti.	1,9	1,9	0,85%
Pilier 1 de la PAC	ER	446	1.02.514	2.6	Renonciation aux prod. pharma.	8,2	8,2	3,65%
Pilier 1 de la PAC	ER	511	1.02.517	2.7 new	Zone de refuge sur prairie de fauche	0,19	0,19	0,08%
Pilier 1 de la PAC	ER	528	1.02.518	2.8 new	Aides fav. l'incorpo. fumier	1,6	1,6	0,71%
ss tot et part de la PAC						163,73	163,73	72,86%
Pilier 2 de la PAC	BIO	663	2.02.543	4.1	Agr. Bio (maint et conv)	35,2	7	3,11%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	597	2.02.540	4.2	PIADRE (prime pour instaur. Agri DD et resp. environ)	55,6	11,1	4,94%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	626	2.02.542	4.3	PIAVRE (Prime pour instaur. viti DD et respec. environ)	6,5	1,3	0,58%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	679	2.02.544	4.4	Injec. Lisier et compos. fumier	11,2	2,2	0,98%
Pilier 2 de la PAC				4.5	Réduc ferti. azot.	11,5	11,5	5,12%
Pilier 2 de la PAC				4.6	Rotat* et divers* culture sur TA	4,5	4,5	2,00%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	729	2.02.551	4.7	Transfo. TA en prairies perm.	0,9	0,18	0,08%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	704	2.02.549	4.8	Trav. Sol réduit	4,4	0,88	0,39%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	716	2.02.550	4.9	Réduc* charge bétail bovin	7,1	1,4	0,62%
Pilier 2 de la PAC				4.10	Maintien troupeau faibl charge	7,8	7,8	3,47%
Pilier 2 de la PAC				4.11	Conserv.protec race menacée	0,2	0,2	0,09%
Pilier 2 de la PAC	MAEC	692	2.02.546	4.12	Mise à l'herbe des bovins	8,6	1,7	0,76%
Pilier 2 de la PAC	DCE	751	2.01.530	4.13	DCE	6,9	1,4	0,62%
Pilier 2 de la PAC	IZCNS	743	2.01.532	4.14	Paiement en fav des zones soumises à contr nat	87	17,4	7,74%
Pilier 2 de la PAC	Invest. Env.	767	2.04.714		Aides aux investissements en faveur de l'environnement	47,8	9,6	4,27%
Pilier 2 de la PAC	Inv	761	2.04.712	4.15	Invest imm >300 K€	9,3	1,9	0,85%
Pilier 2 de la PAC	JA (P2)	780	2.09.711	4.16	Install JA	8	1,6	0,71%
Pilier 2 de la PAC	LEADER	786	2.05.570	4.17	LEADER	12,7	3,2	1,42%
ss tot et part de la PAC						301,2	60,86	27,08%
<b>Total de la PAC 23-27</b>						<b>465,33</b>	<b>224,73</b>	<b>100,00%</b>
Programme sectoriel API	Amél géné api	594	1.09.580			0,22	0,08	0,04%
Programme sectoriel API	Transf conaiss	588	1.09.582			0,15	0,053	0,02%
Programme sectoriel API	Qlté produits ag	591	1.09.581			0,03	0,01	0,00%



Le budget de la PAC (tous piliers confondus) s'élève ainsi à **465 millions d'euros**.

Plus précisément l'engagement financier prévisionnel dans le cadre du PSN 2023-2027 s'élève à :

- 164 M€ pour les paiements directs dont 41 millions d'euros pour les éco-régimes (principalement du FEAGA mobilisé au travers de 8 types d'intervention),
- 61 M€ pour le pilier 2 (FEADER) pour les dispositifs en faveur du développement rural,
- 241 M€ de fonds national du Luxembourg pour le développement rural (pilier 2).

Plus de la moitié des dépenses est prévue pour contribuer à des objectifs environnementaux<sup>6</sup>.

	Budget UE (€)	Financement national (€)	Total (€)
<b>Paiements directs</b>	163 739 135	n/a	163 739 135
<b>Aides sectorielles</b>	142 605	250 888	393 493
<b>Développement rural</b>	60 869 220	240 301 878	301 171 098
<b>Total</b>	<b>224 750 960</b>	<b>240 552 766</b>	<b>465 303 726</b>

Source : « En Bref : Plan stratégique de la PAC du Luxembourg », janvier 2024.

## 2.3 L'articulation de la PAC avec les aides d'Etat

Au Luxembourg, c'est la **Loi agraire** (loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales) qui assure les bases du cadre financier de la politique agricole et de développement rural.

Cette politique agricole et rurale se déploie au travers **d'interventions soutenues par le PSN PAC** et par des **mesures nationales**<sup>7</sup>. Il faut alors distinguer (cf. tableau ci-après) :

1. Les aides financées via le Pilier I de la PAC (FEAGA). Exemple : l'aide de base au revenu.
2. Des aides financées via le Pilier II de la PAC (FEADER) avec co-financement UE et contribution nationale. Exemple : l'aide au développement local LEADER.
3. Des aides soutenues par des Aides d'Etat. A noter : trois éco-régimes initialement prévus dans le PSN PAC ont été convertis en aides nationales (cultures dérobées et sous semis ; phéromone en viticulture ; aide à l'incorporation rapide du fumier du Pilier I) ; ou des aides spécifiques comme l'aide au maintien d'un troupeau et d'une charge de bétail faible (Aide d'Etat).

L'articulation des aides du PSN-PAC Luxembourg et des aides nationales se fait donc sur la base du périmètre défini par la loi agraire et de cofinancements ou complémentarités précisément définis :

- Exemple : « *importance du soutien du PDR au développement local dans les zones rurales, en complémentarité d'un régime d'aide national dont l'objectif vise l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale* »<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <https://agriculture.public.lu/de/aktuelles/2022/september/psn-luxembourg-approuve.html>

<sup>7</sup> Le budget des mesures nationales complémentaires s'élève à 336 millions d'euros : <https://agriculture.public.lu/de/aktuelles/2022/september/psn-luxembourg-approuve.html>

<sup>8</sup> Source : Rapport final évaluation ex-ante 16 décembre 2021, p. 51



Tableau des interventions soutenues par le PSN PAC et par des mesures nationales							
N° interv.	Dispositifs			Financement(s)			Précisions
		Montant UE PSN (M)	Part UE / PSN(%)	Fonds national	FEAGA (P I)	FEADER (P II)	
	Autorisation du Ministre de l'Agriculture pour "augmentation du cheptel"	/	/				Avec la mise en oeuvre de la nouvelle loi agricole, le Ministre introduit un système d'autorisation pour toute augmentation du cheptel des exploitations ayant une dimension économique de 2 à 5 unités de travail annuel (UTA) liées à la production animale. Cible : réduction des émissions d'ammoniac. Important pour l'aide à l'investissement.
1.01.501	Aide de base au revenu	80,2	35,73%				Paielement direct
1.01.504	Aide redistributive complémentaire au revenu pour un	19,5	8,68%				Paielement direct
1.01.502	Aide complémentaire au revenu pour jeunes agriculteurs	2,7	1,65%				Paielement direct
1.03.505	Aide couplée à l'élevage de vaches allaitantes	15,7	6,99%				Paielement direct
1.03.506	Aide couplée aux cultures maraichères et à l'arboriculture	2	0,89%				Paielement direct
1.03.503	Aide couplée aux légumineuses	1,6	0,71%				Paielement direct
1.02.512	ER-Surf. Non produc.	11,9	5,30%				Eco-régime
1.02.513	ER-Bdes non productives	10,4	4,63%				Eco-régime
1.02.514	ER-Renonciation aux prod. pharma.	8,2	3,65%				Eco-régime
1.02.515	ER-Culture de cultures dérobées et de cultures sous-semées	6,6	2,94%	Aide d'Etat	/		Cette aide a été passée en aide d'Etat. Le montant UE de cette mesure a été reversé sur les autres mesures du PSN.
1.02.516	ER-Lutte biologique contre le ver de grappe (phéromone viti)	1,9	0,85%	Aide d'Etat	/		Cette aide a été passée en aide d'Etat. Le montant UE de cette mesure a été reversé sur les autres mesures du PSN.
1.02.517	ER-Zone de refuge sur prairie de fauche	0,19	0,08%				Eco-régime
1.02.518	ER-Aide à l'incorporation rapide de fumier	1,6	0,71%	Aide d'Etat	/		Cette aide a été passée en aide d'Etat. Le montant UE de cette mesure a été reversé sur les autres mesures du PSN.
1.02.519	ER-Lutte par phéromone arbo.	0,14	0,06%				
	Transformation et commercialisation de produits agricoles	/	/				Industrie de transformation (sur exploitation: installations de transformation sur l'exploitation, laboratoire, transformation lait végétal...)
	Services de remplacement	/	/				100% aide d'Etat
	Régime d'aide à la sauvegarde de la biodiversité	/	/				Contrats biodiversité (cf. Loi agricole). Partage de compétence Ministère Agri-Environnement. Des
2.02.543	BIO-Agriculture biologique	7	3,11%	80%		20%	2ième pilier
2.02.540	MAEC-Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement -Agriculture	11,1	4,94%	80%		20%	2ième pilier
2.02.542	MAEC-Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement -Viticulture	1,3	0,58%	80%		20%	2ième pilier
2.02.544	MAEC-Injection de lisier et compostage du fumier	2,2	0,98%	80%		20%	2ième pilier
2.02.546	MAEC-Mise à l'herbe des bovins	1,7	0,76%	80%		20%	2ième pilier
2.02.549	MAEC-Trav. Sol réduit	0,88	0,39%	80%		20%	2ième pilier
2.02.550	MAEC- Réduc' charge bétail bovin	1,4	0,62%	80%		20%	2ième pilier
2.02.551	MAEC-Transfo. TA en prairies perm.	0,18	0,08%	80%		20%	2ième pilier
2.01.530	DCE- Directive cadre sur l'Eau	1,4	0,62%	80%		20%	2ième pilier
2.01.532	IZCNS-Contraintes naturelles et spécifiques /Indemnité compensatoire pour les producteurs des zones défavorisées	17,4	7,74%	80%		20%	
2.04.714	Aides aux investissements en faveur de l'environnement	9,6	4,27%	80%		20%	
	Développement des villages nationaux	/	/				
2.04.712	Investissements immobiliers	1,9	0,85%	80%		20%	Investissements > 300k) cofinancés par le FEADER. Pour les petits < 300k) = aides d'Etat.
2.09.711	Installation des jeunes agriculteurs	1,6	0,71%	80%	20%		
2.05.570	Leader	2,2	1,42%				
2.02.552	Aide à la conservation et la promotion des races menacées	0,2	0,09%	Aide d'Etat		/	
2.02.547	Aide au maintien d'un troupeau et d'une charge de bétail faible	2,6	1,12%	Aide d'Etat		/	
2.02.548	Aides en faveur de la rotation des cultures et de la diversification des cultures arables	4,5	1,99%	Aide d'Etat		/	
2.02.545	Aides en faveur de la réduction de la fertilisation azotée	11,5	5,12%	Aide d'Etat		/	
580 à 582	Apiculture	0,143	0,06%				Budget national

Programmes nationaux

### 3 Réponses aux questions évaluatives, conclusions et recommandations

## Propos introductifs

Le présent chapitre 3 présente les éléments de réponse aux questions évaluatives (formulés à l'issue des différents travaux réalisés et des focus group de décembre 2024) et les pistes d'amélioration qui s'en dégagent. En cas de besoin, le détail des analyses par types d'intervention figure au chapitre 4.

Les éléments présentés ont été élaborés suivant les **deux principaux partis-pris méthodologiques suivants** :

1. Une analyse selon les deux grandes finalités du PSN PAC du Luxembourg :
  - La viabilité économique du système de production agricole national (voir détail en section 3.1),
  - La contribution du PSN à la réduction de l'empreinte environnementale et climatique (carbone et ammoniacale notamment) (section 3.2).
2. Une mise en valeur des principales conclusions ou points les plus importants issus de l'analyse (voir les sous-sections par QE), permettant d'identifier l'existence de potentielles évolutions ou améliorations à envisager (sous-section finale par finalité).

**Le périmètre des dispositifs pris en considération** pour l'analyse des deux finalités « économique » et « agro-environnementale et climatique » est restreint aux principaux dispositifs selon la répartition suivante :

		Économique (focus group 1)				Agro-environnemental (focus group 2)					
		Pilier 1	Pilier 1	Pilier 1	Pilier 2	Pilier 1	Pilier 2	Pilier 2	Pilier 2	Pilier 2	Pilier 2
Total					9,3		35,2		47,8		
part UE		80,3	19,5	19,3	1,9	40,9	7	18,8	9,6	1,4	17,4
		Païement de base	Aide redistributive	Aides couplées	Inv. Imm >300k€	Eco-régimes	ABio	MAEC	Invest. Env.	DCE (eau)	IZCNS (contr. nat.)

NOTA :

- Dans la mesure où il existe des **intersections d'analyse** (en particulier, sur certains dispositifs ayant à la fois un impact ou un objectif important de préservation de l'environnement ou de réduction de l'impact climatique de la PAC mais contribuant aussi à soutenir la compétitivité des entreprises), le choix a été fait de développer l'analyse de trois dispositifs communs (Eco-régimes, agriculture biologique, MAEC) dans les 2 sections suivantes : 3.1 Dispositifs à dominante économique et 3.2 Dispositifs à dominante environnementale. **Il peut en résulter d'éventuelles redondances entre la section 3.1 et 3.2, toutefois, les analyses présentent en priorité les spécificités suivant l'entrée retenue** et par ailleurs elles soulignent le caractère intégré des dispositifs (les objectifs visés par la PSN PAC et notamment par certains dispositifs sont à la fois économiques et environnementaux).
- Les aides ciblant les jeunes agriculteurs et le dispositif territorial LEADER ont bien été abordées également (au travers d'analyses et d'entretiens dédiés). Mais, dans cette partie, les enseignements les concernant sont intégrés de façon transversale et non pas nécessairement identifiés en tant que tels. On trouvera une première analyse spécifique de l'aide à l'installation dans le chapitre 4.



## 3.1 Evaluation transversale des dispositifs à dominante économique

### 3.1.1 Pertinence - Dans quelle mesure les dispositifs déployés répondent-ils aux besoins des exploitants et de l'agriculture et sont en ligne avec la stratégie initiale ?

#### Une réponse globalement adaptée aux besoins du secteur et des agriculteurs

**Dans l'ensemble, les dispositifs** soutenus par le PSN PAC 2023-2027 pour le Luxembourg, ayant une vocation à dominante économique, **se révèlent pertinents** et répondent aux besoins des agriculteurs, qu'il s'agisse des besoins de garantie de la compétitivité du secteur ou du revenu des agriculteurs, de maintien d'un tissu diversifié, d'orientation de la production vers les besoins nationaux, de maîtrise des investissements en tenant compte des enjeux environnementaux et du bien-être animal, etc.<sup>9</sup>.

Selon les résultats des investigations conduites en novembre et décembre 2024 par l'évaluateur, parmi les dispositifs considérés comme les plus pertinents figurent notamment :

1. **Les aides redistributives**, considérées comme très sécurisantes pour les revenus (sachant qu'elles peuvent représenter jusqu'à 70 à 80% des revenus des exploitants) ;
2. **Les aides couplées**, en particulier concernant les vaches allaitantes dont l'enveloppe est la plus importante en regard des difficultés que doivent affronter les éleveurs de bovins et avec des garde-fous prévus pour limiter le risque d'augmentation du cheptel (cf. limitation de la charge de bétail) ;
3. **Les éco régimes** (dispositifs du Pilier 1 de soutien économique mais aussi de réponse aux enjeux environnementaux) dans leur ensemble, plutôt bien perçus et reçus par la profession (surtout ceux incitant à la renonciation de certains produits phytosanitaires), dont l'intérêt est aujourd'hui bien compris et partagé (selon les témoignages recueillis).

La pertinence de ces mesures se traduit d'ailleurs par le succès de la programmation du Pilier 1, qui a conduit à mobiliser des financements nationaux et à passer en aides d'Etat le financement de **trois** Eco-régimes au Luxembourg (soit 3 des 8 ER et un quart du budget dédié aux ER) :

- 515-Culture de cultures dérobées et de cultures sous-semées (6,6 M€) ;
- 516-Lutte biologique contre la teigne de la grappe via l'utilisation d'une phéromone 1,9M€) ;
- 518-Aide à l'incorporation rapide de fumier (1,6 M€).

Concernant les investissements immobiliers soutenus dans le cadre du Pilier 2, une complémentarité a été définie entre fonds européens et nationaux (les investissements >300k€ sont cofinancés par le FEADER et les projets <300k€ sont soutenus par les aides d'Etat). Les aides ont été encadrées (loi agricole et critères introduits par le PSN) pour à la fois répondre aux besoins des exploitants et garantir la pertinence des investissements en regard des enjeux environnementaux. Par ailleurs, en regard des critères de durabilité pour ce type d'investissements, le PSN a rendu obligatoire (critères d'éligibilité à partir de 300 000€) l'accompagnement et le conseil agricole auprès des exploitants, prestations (privées ou publiques) qui sont fortement appréciées par les exploitants agricoles.

#### Des difficultés rencontrées pour certains dispositifs

Sur le Pilier 1, malgré sa cohérence en regard des enjeux environnementaux, les éco-régimes « bandes non productives » (10,4 M€) et « surfaces non-productives » (11,9 M€) sont un peu moins sollicités que d'autres, avec selon les témoignages recueillis une « *acceptation plus difficile* » et une pertinence considérée comme

---

<sup>9</sup> Cf. besoins rappelés dans le PSN p. 46

moins bien comprise pour les agriculteurs, car il est encore peu dans les habitudes des exploitants de « *geler* » des terres : « *la fonction des agriculteurs est de produire* » (témoignage des acteurs lors des focus group).

Concernant le soutien aux revenus des jeunes agriculteurs (JA) via le dispositif 502 du Pilier 1 (3,7 M€ prévus) et l'aide à l'installation (dispositif 711 du Pilier 2, avec 1,6 M€ prévus) auxquels il faudrait rajouter la part du soutien aux investissements mobilisée par les JA, ils sont jugés indispensables, mais non nécessairement suffisants pour atteindre les objectifs du PSN :

- Garantir la *sécurité de l'emploi* et donc le maintien à long terme sur l'exploitation ;
- Contribuer efficacement à la revalorisation de *l'image du métier*.

Sur le Pilier 2, les aides en faveur de l'agriculture biologique (AB), via le dispositif 543 et 7 M€ prévus, ne suffisent pas à assurer une rémunération correcte des exploitants convertis en AB, alors même que *l'agriculture biologique est un sujet qui occupe une place importante au Luxembourg, et qui fait l'objet de mesures nationales* » (financement de l'AB en partie sur fonds propres de l'Etat, à travers le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture). La mesure subit notamment un effet de désynchronisation entre les cibles établies en 2022 et l'évolution des prix sur les produits de l'AB<sup>10</sup> que ne peut pas prendre en compte le PSN. Le PSN a une visée structurelle et non conjoncturelle. Dès lors, en cas de variation des paramètres de marché (inflation qui impacte la consommation des ménages, hausse des coûts d'exploitation liée aux évolutions des coûts de l'énergie, etc.), l'efficacité des dispositifs du PSN est amoindrie voire neutralisée (voir également sur ce sujet la note de bas de page n°13).

### 3.1.2 Efficacité– Dans quelle mesure, la dynamique observée en 2023-2024 pourrait-elle permettre d'atteindre les résultats visés (valeurs intermédiaires, résultats et impacts) ?

#### Une efficacité du PSN encore difficile à estimer et à remettre en perspective de l'engagement financier réalisé en parallèle sur fonds nationaux

Alors que les résultats sont encore très partiels compte tenu du peu de recul disponible (car le programme a démarré en 2023), il est parfois difficile de qualifier l'efficacité des dispositifs à dominante économique.

A titre d'exemple, pour l'aide aux investissements immobiliers du Pilier 2 (dispositif 712 et 1,9 M€ prévus), la trajectoire des résultats semble être compatible avec les objectifs visés (cf. RAMO 2023), mais il reste toutefois difficile de confirmer si le dispositif permet de conforter efficacement la compétitivité des exploitations (notamment en regard des exigences environnementales associées (mesures pour réduire les émissions de GES et d'ammoniac notamment). Il est aussi difficile de savoir s'il a permis de réduire la charge de travail des exploitants et de conforter le bien-être animal, notamment dans l'élevage laitier. La fiche d'information analytique de la Commission européenne relative au Luxembourg et présentant des indicateurs d'impacts communs montre une augmentation de la productivité totale des facteurs (TFP, indice 2010 et 100) dans l'agriculture au Luxembourg entre 2020 et 2023<sup>11</sup>, mais sans permettre d'identifier la valeur ajoutée spécifique de la PAC.

Concernant le Pilier 1, pour l'aide au paiement de base (environ 80 M€ prévus), il est à noter que l'enveloppe a été réduite par rapport à 2014-2020 du fait d'une redistribution entre mesures (notamment pour alimenter l'enveloppe de l'aide redistributive dotée de 19 M€). La fiche d'information analytique relative au Luxembourg de la CE montre une augmentation du revenu par travailleur familial par rapport au salaire moyen dans

---

<sup>10</sup> *Changement du marché, ces dernières années, moins incitatif pour les conversions, alors qu'il est difficile d'écouler les produits luxembourgeois, les fruits et légumes étant peu développés (car peu de terrains pour installer des serres) et qu'il faut faire face à la concurrence des produits extérieurs.*

<sup>11</sup> Source : : <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Luxembourg#>

l'ensemble de l'économie au Luxembourg entre 2019 et 2022, mais un tassement en 2023<sup>12</sup>. Cependant il est trop tôt pour en analyser les causes et identifier la situation 2024.

Les investigations réalisées ont en outre souligné que, prise isolément, **la consommation des fonds UE** du PSN depuis début 2023 (par exemple sur des éco-régimes, dont le montant UE réalisé est estimé à ce stade à hauteur de 7M€ sur les 40M€ prévus) **ne reflète pas la réalité car 3 mesures sur 8 sont financées en partie avec une enveloppe nationale** (aides d'Etat). Sur ces dispositifs, la complémentarité entre fonds UE et fonds nationaux est donc déterminante et les résultats doivent être pris en considération dans leur ensemble. La mobilisation des fonds nationaux est importante pour nombre d'Etat en Europe<sup>13</sup>.

## La pertinence d'indicateurs parfois discutée pour mesurer les résultats

Parallèlement, des réserves ont été exprimées de la part de certains acteurs sur les indicateurs de résultats retenus, en particulier sur les dispositifs contribuant à suivre l'action en faveur de la préservation de l'environnement (éco-régimes ; agriculture biologique...) : ces indicateurs sont jugés « *trop théoriques ou peu adaptés pour mesurer et refléter l'effet des mesures* ».

Il sera donc nécessaire :

- D'actualiser cette première approche de l'analyse de l'efficacité des mesures à dominante économique lorsque les données seront disponibles pour au moins deux années complètes de programmation (soit fin 2025), voir piste de réflexion PR 2.2 ;
- D'adapter ou compléter certains indicateurs de résultats attachés aux effets agro-environnementaux des mesures à dominante économique (voir PR 2.1).

### 3.1.3 Mise en œuvre – Dans quelle mesure les conditions de mise en œuvre justifient un maintien à l'identique ou des améliorations, tant s'agissant des règles européennes propres à la PAC que concernant son articulation avec les dispositifs nationaux ? Quelle simplification envisager ?

#### Des simplifications déjà opérées ou prévues

Avec le lancement du PSN PAC 2023-2027 du Luxembourg, **des simplifications ont d'ores et déjà été apportées** à certaines mesures<sup>14</sup>. A titre d'exemples :

- Pour *le paiement de base*, l'abandon du système de droits de paiements historiques est prévu définitivement à partir de 2027 au profit d'une aide uniforme à l'hectare (ou paiement forfaitaire par ha) ;
- Concernant *l'aide redistributive complémentaire au revenu*, le nombre de tranches de paiement a été limité à 2 (de 0 à 30 hectares et de 30 à 70 hectares) par rapport à la période de programmation précédente ;
- Pour *les éco-régimes*, la demande d'aides se fait de manière annuelle « via l'application géospatiale de demande à l'aide », au moyen de l'utilisation d'un logiciel en ligne qui permet de signaler de manière simple ses activités (via des cases à cocher ou des listes déroulantes au niveau des parcelles déclarées). Pour des interventions similaires, les règles et conditions ont été harmonisées. Par

<sup>12</sup> Source : : <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Luxembourg#>

<sup>13</sup> Une étude récente sur les aides d'Etat en Europe (FarmEurope, 17/12/2024. Etude sur les Aides d'Etat à l'agriculture : plus de 18 milliards d'euros depuis 2021) souligne que : « Sur la période 2021-2024, les États membres ont alloué plus de 18 milliards d'euros d'aides d'États au secteur agricole, ce qui représente 11% des aides totales du 1er pilier de la PAC — une proportion qui monte à 14 % si l'on se concentre uniquement sur la période 2021-2023 » (...). Pour autant, « en moyenne, dans l'ensemble de l'Europe, les aides d'État n'ont que partiellement compensé (70 %) la perte de valeur réelle des paiements du premier pilier de la PAC résultant de leur absence d'indexation sur l'inflation. La situation varie toutefois considérablement d'un État membre à l'autre ».

<sup>14</sup> Cf. PSN, p. 310

exemple, pour les éco-régimes des bandes non-productives et les surfaces non-productives, les règles ont été harmonisées indépendamment de la localisation.

Par ailleurs, le PSN a fait l'objet de deux révisions depuis 2023, qui ont permis de :

- Mieux articuler la mobilisation des fonds européens et des fonds nationaux (par exemple sur les éco-régimes, cf. détail en section 4.4),
- Tout en ouvrant des voies de simplification (exemple de la mise en place des Options de Coûts Simplifiés -OCS- pour la mise en œuvre de la mesure LEADER, qui devraient participer à simplifier et à réduire la charge administrative, suite à une demande des acteurs locaux).

S'ajoutent les **options de simplifications adoptées par le Parlement européen en 2024** pour répondre à la crise agricole tout en maintenant l'ambition environnementale de la PAC<sup>15</sup> :

- Simplifications ayant trait à certaines Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (ex : exemption partielle aux règles relatives aux terres mises en jachère, appelées BCAE 8) ;
- Simplifications de la méthodologie liée à certains contrôles (réduction des visites dans les exploitations effectuées par les administrations nationales),
- etc.

## Mais une « complexité perçue du PSN » qui perdure, pour les agriculteurs et l'administration

Les investigations conduites ont souligné l'existence de **plusieurs difficultés liées à la mise en œuvre du PSN** et un ressenti global de « forte complexité » dans son application, que ce soit pour les professionnels du secteur (représentants des exploitants et organismes de conseil agricole) ou pour les administrations (autorité de gestion, services ministériels et organisme payeur).

**1** - Un des 1ers facteurs de complexité identifié est lié au **grand nombre de dispositifs** portés par le PSN mais celui-ci est justifié par :

- la diversité des modèles de productions agricoles luxembourgeois et ;
- la recherche d'une équité de traitement entre les différents secteurs de production (viticole, élevage, etc.).

Afin de répondre au mieux à la diversité des modèles et types d'exploitation, le PSN PAC 2023-2027 du Luxembourg mobilise **une trentaine de régimes** d'aide (davantage si on tient compte des sous-dispositifs), soit une hausse significative et progressive depuis la programmation 2007-2013), avec chacun leurs conditions de mise en œuvre spécifiques, leurs critères d'éligibilité, leurs montants unitaires et leurs conditionnalités, etc. ce qui rend complexe l'accès aux aides pour un agriculteur, *a fortiori* si son exploitation est composée de plusieurs types d'activité (culture, élevage, etc.) et s'il modifie ses activités d'une année à l'autre.

**2** - Outre la diversité des dispositifs mobilisables, il devient **de plus en plus difficile pour un agriculteur de mettre à jour ses connaissances sur un nombre de registres variés et très différents** :

- Réglementation « administrative » sur les aides et financements publics (nationaux ou européens),
- Réglementation « métiers » sur les bonnes pratiques et techniques agricoles,
- Techniques et savoir-faire du métier d'agriculteur, etc.

Cette difficulté est liée à différents freins souvent combinés comme le manque de temps, le manque d'appétence ou d'aptitude des agriculteurs à vouloir ou pouvoir acquérir des compétences qui sont éloignées du métier d'agriculteur, l'environnement socio-culturel et de travail d'origine, etc.

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_24\\_1002](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_24_1002) et [https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/martine-hansen/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes\\_actualites+communiqués+2024+02-fevrier+26-hansen-conseil-simplification-administrative.html](https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/martine-hansen/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiqués+2024+02-fevrier+26-hansen-conseil-simplification-administrative.html)

**3 - Le recours à une aide financière du PSN apparaît alors difficile et complexe pour l'exploitant sans l'aide d'un acteurs tiers** (organisme de conseil, etc.), et ceci malgré les efforts déployés comme par exemple les réunions d'information sur le terrain ou la présentation précise de chacune des mesures via le Portail internet du Ministère, « *fournissant des informations précises sur tous les paiements directs et les paiements compensatoires, ainsi que sur les nombreux programmes de financement* »<sup>16</sup>. Désormais, on estime que la moitié, voire les deux-tiers, des agriculteurs ont recours à des organismes de conseil ou à un accompagnement des agents du ministère pour obtenir un appui, tant pour le choix du ou des dispositifs, pour la formulation de la demande d'aide, que pour la demande de paiement ou la préparation des contrôles.

**4 - Parallèlement, pour l'administration** (dont les services ont la charge de la gestion, de l'appui ou des activités de contrôle et de paiement des aides), **le nombre important de dispositifs à gérer aboutit à une charge de travail** élevée et là aussi, avec un haut niveau de technicité dans plusieurs domaines (de la conception à l'instrumentation, puis au suivi et à l'actualisation des règles d'utilisation de chaque dispositif). Ainsi, les **deux grands registres de compétences** (réglementation « administratives » des aides et financements publics et réglementation des « métiers et des pratiques agricoles et environnementales ») **deviennent de plus en plus difficiles à maîtriser par un seul et même agent** de l'administration. Le recours à un travail collectif ou à l'appui de spécialistes est de plus en plus nécessaire. Le ministère de l'agriculture a d'ailleurs conçu un programme de travail et de montée en compétences sur ce sujet.

5 – Les difficultés engendrées par l'élargissement des compétences nécessaires sont **amplifiées par deux facteurs** :

- Les **équilibres financiers qu'il faut garantir au sein du PSN** : la période 2023-2027 se caractérisant par une stabilité du budget européen, cela a contraint à réduire l'enveloppe de certaines mesures pour en augmenter d'autres (ex : transfert d'une partie de l'enveloppe du paiement de base vers celle de l'aide redistributive...),
- Enfin, exploitants comme administration ont soulevé les difficultés engendrées par les **évolutions réglementaires en cours de programmation** qui brouillent la lisibilité d'ensemble, sont perçues comme une instabilité et peuvent amener les agriculteurs à commettre des « erreurs » involontaires, d'une année sur l'autre ou perdre confiance dans le système d'aide et à ne pas solliciter certaines aides.

**6 – Le cas particulier des BCAE doit être souligné.** Il constitue en lui-même un autre facteur de difficultés pour les exploitants agricoles en raison des exigences croissantes en matière de prise en compte de l'environnement (conditionnalités renforcées : réglementation et Bonnes conditions agricoles et environnementales -BCAE-). Cette prise en compte de l'environnement est bien comprise et globalement bien acceptée par les exploitants agricoles. Mais elle se renforce au fil du temps pour des montants de primes qui cependant n'évoluent pas proportionnellement : « *Si la prime qu'il touchait de la PAC évolue, un agriculteur va chercher à combler la différence en mobilisant une autre aide du PSN en parallèle, par exemple un éco-régime, mais la production est alors soumise à d'avantage de conditions et l'exploitant doit respecter plus d'obligations, donc accroître sa charge de travail pour une enveloppe identique...* », sans qu'il perçoive toujours très bien les avantages directs.

**7 – Enfin, le modèle de mise en œuvre de la PAC en tant que tel, avec le New Delivery Model (NDM)** rend la gestion très complexe (la planification des montants unitaires-MU est souvent citée comme un élément de complexité), donne moins de flexibilité (puisque une fois le PSN adopté, il est difficile de modifier le système) et requiert des moyens (humains, informatiques) disproportionnés au regard du cas spécifique du Luxembourg et notamment de la taille du PSN.

---

<sup>16</sup> Cf. <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen.html> . Ex pour l'aide de base (501) : <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/einkommensbeihilfen/basispraemie.html>

## Le cas spécifique du poids des contrôles

La mise en œuvre des différentes mesures du PSN est associée à un dispositif de « contrôle-monitoring-évaluation » complexe, géré à plusieurs niveaux par l'autorité de gestion, à travers des :

- Outils spécifiques : Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ; Système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) ; *Aerial Monitoring System* (AMS) ; Data for Monitoring et Evaluation (DME) pour LEADER, ...
- Services et organismes différents : services en charge de l'évaluation (MA, SER, ASTA, MECB, ANF, AGE et autres administrations...) ; Unité de contrôle (UNICO), en charge des contrôles sur place ; service d'audit interne ; organisme de certification (contrôle des contrôles) ; organisme payeur (qui gère et contrôle les dépenses) ...

En dépit d'un allègement rendu possible par les récentes simplifications de la PAC (adopté par le Parlement en 2024<sup>17</sup>) et dont les effets ne sont pas encore mesurable, les contrôles imposés par la Commission européenne à différents niveaux restent considérés comme induisant un volume de travail conséquent et d'importantes difficultés pour les administrations et les exploitants agricoles sur le terrain et en particulier trois :

1. Le **système global de contrôle défini est jugé dans certains cas disproportionné** en termes de moyens à mobiliser (par l'administration) au regard du nombre d'exploitations concernées ;
2. Le système de contrôle par image satellite soulève des **interrogations sur la pertinence des informations produites** (ex : pour le contrôle par satellite des élevages, les images retransmises ne permettent pas de rendre compte de la présence de vaches dans l'étable, la qualité de l'image dépend de la météo, etc.) et sur le coût de mise à jour des données.
3. Le dispositif peut donner aux exploitants agricoles le **sentiment d'être « trop contrôlés »** voire « *surveillés en permanence* » (trois types de contrôles : contrôle numérique / système de suivi des surfaces (AMS) et contrôles par échantillon...).

## Des retards de calendrier

La temporalité de la mise en œuvre du PSN PAC est une autre source de difficultés :

- En amont, la nécessité **d'articuler le PSN avec d'autres dispositifs nationaux ou européens** existants a alourdi la préparation du PSN et la définition des dispositifs.
- Des retards de paiement ont été induits par **la retranscription du PSN dans la Loi agricole nationale** (au Luxembourg, il est nécessaire de disposer d'une base légale nationale pour effectuer les paiements).
- Le calendrier défini par les différentes phases administratives (de l'instruction au paiement) **impacte la gestion de la trésorerie pour les exploitants agricoles**, qui ne perçoivent pas les aides « à temps », ce qui par exemple induit des retards de paiement aux fournisseurs.

## L'appui déterminant des services du ministère et des organismes de conseil

Face à la complexité de la PAC décrite précédemment, l'appui des services du ministère joue un rôle clé :

- Intervention appropriée des mêmes gestionnaires pour les mesures européennes et nationales, qui peuvent orienter efficacement les bénéficiaires vers tels ou tels types d'aide avec plus de cohérence.
- Collaboration pertinente entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement dont l'intervention est concertée ;
- Répartition des rôles bien définie et interlocuteurs identifiés sur le portail de l'agriculture<sup>18</sup>.

Sur ce registre quelques points d'améliorations apparaissent (cf. PR 4.5 notamment), comme la nécessité de consolider le travail de clarification qui a été fait pour faciliter la compréhension des exploitants sur la façon de

<sup>17</sup> <https://agriculture.gouv.fr/le-parlement-europeen-vient-dadopter-les-mesures-de-simplification-de-la-pac-pour-repondre-la-crise>

<sup>18</sup> Ex: <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/agrar-umwelt-und-klimamassnahmen/beihilfe-biologische-landwirtschaft.html>

mobiliser les différents services sur des thèmes communs (ex : démarches à faire auprès du SER et auprès de l'ASTA pour l'aide au maintien ou conversion à l'agriculture biologique).

Les organismes de conseil sont également unanimement reconnus comme jouant un rôle essentiel : la forte implication du conseil externe (en matière de pédagogie, de sensibilisation et d'accompagnement technique) contribue d'une part à orienter efficacement les agriculteurs vers les aides les mieux adaptées à leur type de production, taille d'exploitation et besoins pour garantir le maintien ou le développement de leur compétitivité. Mais leur action contribue aussi à une meilleure acceptation des mesures « vertes » : comme, par exemple, les actions de formation ex ante qui facilitent l'appropriation des impératifs écologiques par la profession des MAEC (cf. PR 4.2).

## 3.2 Evaluation des dispositifs à dominante environnementale

### 3.2.1 Pertinence - dans quelle mesure les dispositifs déployés répondent-ils aux besoins des exploitants et de l'agriculture et sont en ligne avec la stratégie initiale ?

#### Des mesures environnementales en cohérence avec les besoins et l'évolution des pratiques du milieu agricole

De façon générale, **les mesures environnementales déployées** dans le cadre du PSN PAC Luxembourg 2023-2027, en ciblant largement tous les exploitants et leur diversité **sont pertinentes au regard du contexte et des pratiques agricoles luxembourgeoises. Elles sont par ailleurs complémentaires des mesures nationales.** Elles répondent bien aux objectifs de transition vers des modèles de production viables, la résilience du secteur agricole face aux changements climatiques, la réduction des émissions de GES (ammoniac notamment) ou encore l'utilisation efficace des ressources en eau<sup>19</sup>. En témoigne la dynamique positive sur l'ensemble des mesures, et particulièrement sur les éco-régimes, l'agriculture biologique et les MAEC.

Le programme est très ambitieux pour être cohérent avec les autres plans nationaux en matière d'environnement et de climat dans le domaine de l'agriculture (PNEC, Directive NEC, PAN-Bio, PAN-PM, mesures financées par l'Administration nationale des Forêts, réduction des émissions d'ammoniac). La collaboration entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement contribue à garantir une bonne articulation et une complémentarité des mesures en faveur de la biodiversité, et permet d'éviter le dédoublement ou la contradiction entre dispositifs financés au niveau européen et au niveau national, et de répondre pleinement aux enjeux d'amélioration de la biodiversité au Luxembourg. Cependant, pour l'exploitant souhaitant investir, ces normes peuvent être source de complexité et de contraintes dans leur application et constituer un frein à l'investissement. Cela impacte le développement de certaines exploitations agricoles d'une part, l'extension de pratiques agro-environnementales favorables d'autre part.

Il faut noter toutefois que malgré la complexité de compréhension et d'application des mesures environnementales, selon les témoignages recueillis, elles semblent globalement bien admises par le milieu agricole, à l'image du taux de mobilisation de dispositifs comme :

- Le dispositif de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture ;
- Les éco-régimes, pour lesquels l'enveloppe a été en partie basculée en aides d'Etat.

Les agriculteurs sont globalement volontaires pour appliquer ces mesures, elles sont, sur le principe, bien acceptées par le milieu agricole. Cela peut s'expliquer par leur diversité : par leur diversité, les mesures environnementales du PSN s'adressent à un large éventail d'exploitants et permet à un très grand nombre d'agriculteurs de pouvoir solliciter une aide environnementale.

Les dépenses sur les dispositifs sont globalement stables par rapport à la période précédente, notamment sur le paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles ou spécifiques. En 2023, cette mesure a d'ailleurs enregistré le montant le plus important des indemnités payées aux agriculteurs et représentait une part essentielle de leur revenu sur l'aspect environnemental.

Il a été souligné dans le cadre de notre travail d'évaluation que nombre d'exploitants avaient déjà adopté des pratiques agricoles favorables pour l'environnement (ex : l'arrêt de l'utilisation d'insecticides). Ainsi, les mesures environnementales du PSN viennent pleinement s'inscrire dans le contexte agricole du Luxembourg, en venant renforcer et développer ce qui est déjà à l'œuvre en termes de pratiques écologiques dans le milieu agricole.

---

<sup>19</sup> PSN Luxembourg 2023-2027, p.46 à 48



Il est à noter par ailleurs, concernant la protection de la biodiversité, que le Luxembourg s'est doté de programmes nationaux dédiés (Administration nationale des Forêts, qui met en œuvre des mesures extensives qui sont financées sur fonds propres nationaux du ministère de l'Agriculture), rappelés dans le PSN<sup>20</sup>, qui se présentent sous formes de programmes pluriannuels<sup>21</sup> et qui rencontrent un réel succès.

## Une mobilisation plus nuancée à l'égard des aides à l'agriculture biologique

Un point de vigilance est à porter sur l'agriculture biologique.

Le soutien à l'AB fait l'objet de mesures nationales et d'une dynamique positive. Néanmoins, il a été relevé une forme de désynchronisation entre les objectifs rédigés en 2021 et la réalité de la demande en 2023 et 2024. En effet, la production agricole AB du Luxembourg rencontre des difficultés pour s'écouler sur le marché national. Ainsi, même si on observe une croissance du nombre d'exploitants engagés en AB, cette progression reste insuffisante au regard des objectifs fixés dans le PSN. En outre, les niveaux de rentabilité ne permettent pas de stimuler les conversions (ce qui est le cas par exemple dans le lait, alors même que la production laitière représente une part importante de la production agricole luxembourgeoise). Bien qu'il ne permette pas d'assurer la rentabilité de ce type d'activité, le montant de la prime AB constitue une aide justifiée et représente une plus-value pour l'exploitant. Et cette aide peut par ailleurs contribuer en partie à la dynamique des conversions en AB. Son soutien reste pertinent mais sera vraisemblablement un facteur insuffisant pour atteindre l'objectif d'augmentation de la surface exploitée en agriculture biologique fixé par le PSN, ceci notamment pour la production laitière, la viticulture et l'horticulture.

### 3.2.2 Efficacité– dans quelle mesure, la dynamique observée en 2023-2024 pourrait-elle permettre d'atteindre les résultats visés (valeurs intermédiaires, résultats et impacts) ?

#### Des résultats potentiellement atteints d'ici 2027 sur la majorité des mesures environnementales mais quelques exceptions

Au 21 janvier 2025, la programmation est plutôt satisfaisante sur l'ensemble des mesures environnementales à l'image des mesures :

- Les zones à contraintes spécifiques naturelles, pour laquelle le montant des versements est stable ;
- Les éco-régimes où près d'1/4 de l'enveloppe a été programmée (près de 8M€ sur les 40M€ prévus) et alors même que certains dispositifs ont été transférés pour une prise en charge par les dispositifs nationaux (aides d'Etat),
- Les MAEC pour lesquelles le montant programmé total s'élève à 41,9M€ sur les 94M€ prévus
- Le dispositif relatif à la Directive Cadre sur l'Eau devrait également présenter une dynamique positive, grâce à l'accroissement de la superficie des zones de protection de l'eau suite à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux le 16 avril 2021 (ouvre une grande superficie éligible aux indemnités).

La dynamique à l'œuvre sur les mesures environnementales est ainsi globalement positive sur l'ensemble des mesures, et permettrait donc d'atteindre en grande partie les résultats escomptés. Néanmoins, on observe certaines exceptions, notamment sur l'agriculture biologique (comme mentionné précédemment) mais également sur les mesures non productives.

---

<sup>20</sup> Cf. p. 451 du PSN

<sup>21</sup> Cf. Loi agricole, art 66 : Régime d'aide à la sauvegarde de la biodiversité et

<https://agriculture.public.lu/de/beihilfen/biodiversitaetsprogramm.html> : Règlement grand-ducal du 24 juillet 2024 en faveur de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural « outil central pour la mise en œuvre pratique des objectifs de conservation de la nature au Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit de programmes pluriannuels »

Par ailleurs, le choix initial de certains indicateurs pourrait ne pas permettre de traduire correctement ou pas suffisamment l'efficacité sur certains dispositifs ce qui justifierait de trouver de nouveaux indicateurs ou de les ajuster.

## Une efficacité relative sur une partie des dispositifs environnementaux

L'atteinte des résultats, donc l'efficacité des mesures environnementales du PSN, souffre de plusieurs freins :

- Au regard de l'évolution du contexte économique et des efforts investis, le montant de certaines primes semble ne plus être suffisant et ne plus complètement correspondre à la réalité des dépenses au sein des exploitations. Cela peut avoir pour conséquence de restreindre les capacités d'action des exploitants dans la mise en place de pratiques agricoles favorables pour l'environnement, et donc pourrait ne pas permettre d'atteindre les objectifs environnementaux dans le secteur agricole.
- Pour des raisons de productivité et de rendement, les mesures non productives semblent être moins sollicitées par les exploitants agricoles, à l'image des dispositifs concernant les jachères et les bandes tampons, car elles ne permettent pas à l'exploitant de produire et donc de générer des revenus pour l'exploitation. Cependant, ces mesures sont perçues comme positives sur le plan environnemental par les interlocuteurs du monde agricole que nous avons rencontré.
- Pour quelques dispositifs, certains indicateurs ne permettent pas d'en apprécier les résultats. C'est le cas par exemple sur les éco-régimes, pour lequel le système de suivi est jugé très complexe avec une plus-value relativement faible et dont l'interprétation sera difficile, ainsi que sur les MAEC pour lesquelles les indicateurs ne permettent pas de mesurer l'impact effectif des mesures sur l'environnement, alors même que ces mesures sont jugées efficaces lorsqu'elles ont un impact environnemental.
- Par ailleurs, les impacts des mesures environnementales seront visibles à long terme (5-10 ans). Le renseignement annuel des indicateurs peut donc introduire un biais et ne pas rendre compte de l'efficacité réelle des mesures.

Ainsi, certains objectifs de résultats pourraient être atteints d'autres non ou difficilement, à l'image de la mesure sur l'agriculture biologique qui, bien qu'elle soit progressivement de plus en plus sollicitée, ne verra pas ses objectifs atteints. Même constat pour les mesures non productives 512 et 513 (Surfaces non productives et Bandes non productives), pour lesquelles des programmes nationaux existent, a priori davantage sollicités par les exploitants, et pouvant potentiellement conduire à de faibles résultats sur ces mesures au niveau du PSN.

### 3.2.3 Mise en œuvre – dans quelle mesure ses conditions de mise en œuvre justifient un maintien à l'identique ou des améliorations, tant s'agissant des règles européennes propres à la PAC que concernant son articulation avec les dispositifs nationaux ? Quelle simplification envisager ?

## Une offre d'accompagnement appréciée et bien sollicitée par les agriculteurs sur les mesures environnementales

La compréhension et l'application des mesures environnementales représente une charge importante pour les exploitants. La déclaration par surface constitue une des principales difficultés. Cela est particulièrement vrai pour les éco-régimes et les MAEC, pour les exploitations liées aux cultures majoritairement.

Dans le cadre de cette évaluation, les interlocuteurs rencontrés ont souligné que les agriculteurs craignent de commettre des erreurs et de ne pas se voir attribuer d'aide, ils ont donc massivement recours aux organismes de conseil externes pour réaliser leur demande d'aide. Cet accompagnement est particulièrement apprécié sur les éco-régimes et les MAEC, pour lesquelles le conseil et la formation permettent une meilleure acceptation des mesures. Il a été mis en avant par nos interlocuteurs qu'au vu de la complexité de la démarche pour une demande d'aide environnementale, les exploitants délèguent en grande partie le processus aux conseillers.

Malgré l'offre d'accompagnement bien présente, certains exploitants ne sollicitent pas l'aide de la PAC en raison de l'intensification et de la complexification de la démarche et des normes environnementales à respecter. Cela peut être dommageable :

- Pour l'exploitant, notamment s'il met en place des pratiques agricoles en faveur de l'agriculture durable, puisqu'il ne bénéficie d'aucune aide financière alors qu'il pourrait les pérenniser ou les renforcer avec un soutien de la PAC ;
- Pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la PAC, puisque ces exploitants ne sont pas comptabilisés dans le calcul d'atteinte des objectifs de la PAC.

Le déploiement de l'offre d'accompagnement est donc un moyen de déploiement des normes agro-environnementales et participe au développement et à la mise en place de pratiques agro-environnementales favorables à l'environnement. Plus largement, cette offre de conseil permet la diffusion de la connaissance et de l'acculturation des agriculteurs à de nouveaux modes d'agriculture viables sur le plan environnemental.

## Des mesures environnementales pleinement acceptées et appliquées mais avec de nombreuses difficultés dans leur mise en œuvre, pour les agriculteurs et pour l'administration

Bien que contraignantes, car elles peuvent réduire leurs capacités d'investissement, les mesures agro-environnementales sont bien admises et respectées par les agriculteurs, tout comme les mesures nationales sur les émissions de gaz à effet de serre et de réduction d'ammoniac. A ce titre, il a été souligné que les mesures environnementales nationales, bien que plus strictes qu'au niveau européen dans leur contenu (notamment les MAEC et sur les constructions en zone verte<sup>22</sup>), sont plus faciles à mettre en œuvre : il a été mis en avant notamment le niveau de souplesse et d'adaptabilité des mesures environnementales. Par ailleurs, les mesures nationales sont perçues comme plus simples et sont d'ailleurs parfois davantage sollicitées par les exploitants (ex : jachères). A noter toutefois que les interlocuteurs rencontrés ont fait part du fait que les agriculteurs ne distinguent pas nécessairement ce qui relève de l'échelon national et ce qui relève de l'échelon européen.

Comme mentionné à la réponse sur la question de la pertinence, les mesures agro-environnementales sont déjà bien prises en compte au niveau national et s'articulent de façon complémentaire et cohérente avec les mesures environnementales du niveau européen. Le travail nécessaire pour l'articulation du PSN avec les mesures nationales a d'ailleurs été freiné le lancement de la programmation (notamment retranscription du PSN en loi agraire nationale obligatoire pour enclencher les paiements).

Sur les aides du 1<sup>er</sup> pilier et l'obligation de 25% d'éco-régimes sur ce pilier, le PSN a dû déterminer et inclure une diversité d'éco-régimes qui a lui aussi nécessité des moyens importants (informatiques et humains, parfois pour un faible nombre d'exploitations) et a entraîné des difficultés au démarrage du programme.

Bien que la démultiplication des dispositifs environnementaux permette d'apporter une réponse fine et pertinente aux enjeux environnementaux du secteur agricole et des exploitants, elle génère un niveau de complexité important pour les agriculteurs, tant dans la compréhension que dans l'application opérationnelle des normes. Cette complexité s'impose également pour l'administration. Ce constat s'observe surtout sur les mesures concernant la protection de l'eau et les éco-régimes, qui induisent :

- La nécessité de formation des contrôleurs au contenu des nouvelles mesures et aux logiciels informatiques incluant de fait de nouvelles fonctionnalités (modification des contrôles et coûts supplémentaires), principalement sur les éco-régimes ;
- Le besoin d'équipements informatiques et de leur installation (coût financier et humain) ;
- Une complexité des outils numériques et une inflation des moyens nécessaires avec le New Delivery Model (NDM) ;

---

<sup>22</sup> Ce point spécifique se réfère aux règles nationales qui interdisent toute construction (par exemple une nouvelle étable) en zone verte, c'est à dire dans les zones non-urbanisées (dans lesquelles les fermes se trouvent majoritairement). Cette règle est perçue comme frein à l'évolution économique de certaines entreprises agricoles.

- L'appropriation relativement difficile des mesures au fur et à mesure de leurs évolutions réglementaires, qui sont rapides.

Aussi, « *la machine administrative ne parvient plus à suivre les évolutions et l'inflation réglementaires en matière d'environnement* » selon un des acteurs interviewés et la mise en œuvre de ces dispositifs apparaît particulièrement complexe par rapport à des mesures d'investissements notamment.

## Une marge de manœuvre très limitée sur une grande partie des mesures environnementales

In fine, les mesures environnementales du PSN Luxembourg 2023-2027, nombreuses, fines et précises, ne laissent que peu de flexibilité dans leur application :

- La complexité et la rigidité des normes européennes au niveau environnemental ne permet pas une adaptation rapide aux changements et évolutions (ex : dates de fauchage établies sont strictes et ne laissent pas de manœuvre en cas de mauvais temps) ;
- La multitude et la juxtaposition des dispositifs rend difficile la prise en compte et l'application de l'ensemble des mesures environnementales existantes ;
- L'annualité des mesures, jugée peu adaptée dans le cas des normes environnementales : les impacts des mesures ne sont visibles qu'à long, voire très long terme. La modification annuelle des mesures, pour certaines, ne permet pas la prise de recul nécessaire pour une modification adaptée de la mesure au gré des évolutions du contexte environnemental.

## 3.3 Pistes de réflexion pour l'amélioration du PSN

En regard des différentes conclusions de l'évaluation énoncées par dispositif (cf. chapitre 4) ou par question évaluative (cf. sections précédentes 3.1 et 3.2), des pistes de réflexion sont proposées par l'évaluateur. Elles s'appuient la plupart du temps sur les analyses ou suggestions recueillies à l'occasion des entretiens ou des réunions avec les acteurs. Elles concernent plusieurs registres d'action qui pourraient contribuer à :

- Maintenir les orientations et les process en place,
- Améliorer la mise en œuvre du PSN du Luxembourg,
- Préparer la PAC 2028-2034.

Certaines pistes de réflexion ou recommandations (PR) sont parfois d'ores et déjà à l'étude au sein de l'administration voire sont au stade pré-opérationnel ou d'expérimentation. Ces pistes (qu'elles soient nouvelles, à l'étude ou déjà en déploiement) sont détaillées ci-après. Elles sont numérotées de PR 1.1 à PR 4.5. Un tableau de synthèse figure en fin de section 3.3.

### 3.3.1 Le renforcement possible de certains aspects de la stratégie du PSN

Selon les analyses réalisées, la stratégie du PSN répond aux besoins de l'agriculture du Luxembourg et sa pertinence est confirmée : notamment l'importance du soutien économique et en faveur de la compétitivité mais aussi le renforcement des ambitions vers une agriculture certes compétitive mais aussi qui soit soucieuse de réduire son impact climatique et environnemental, objectif important pour la grande majorité des acteurs consultés.

Sans être exhaustives, quelques pistes de réflexion et d'action ont cependant été identifiées :

#### **PR 1.1 : Poursuivre et accentuer le soutien aux actions de valorisation du métier d'agriculteur :**

- Valoriser et promouvoir la place de la technologie, du bien-être animal et de l'amélioration des conditions de travail,
- Promouvoir les modèles de production vertueux, de qualité et attractifs,
- Préserver le foncier agricole dans les documents d'urbanisme,
- Etc.

#### **PR 1.2 : Faciliter la participation des exploitants à la vie citoyenne :**

- Contributions aux projets de territoire et renforcement de la place des agriculteurs dans les projets et dynamique LEADER,
- Faciliter l'implication des jeunes agriculteurs dans les réflexions sur la société rurale de demain : renforcer la prise en compte de leurs attentes et aspirations, réunir les conditions permettant leur implication, etc. (cf. sections 4.11 à 4.13)

**PR 1.3 : Poursuivre les efforts engagés en faveur d'une « agriculture à finalité économique et écologique »** (maintien et hausse du nombre d'exploitants volontaires engagés en faveur de la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité et capables de répondre à la diversité des besoins des consommateurs, y compris sur la demande en produits issus de l'AB, tout en maintenant la compétitivité de l'exploitation) :

- Pérenniser le soutien à la production de produits biologiques compte tenu des tensions sur ce segment de marché :
  1. Poursuivre la promotion des produits issus de l'AB locale du Luxembourg,
  2. Faciliter l'approvisionnement de la restauration collective publique et l'accès aux plateformes d'achat (exemple de Restopolis...) en produits issus de l'agriculture bio et locale
  3. Poursuivre les aides (financières, techniques, matérielles, organisationnelles, etc.) au maintien ou à la conversion en AB pour être en mesure de soutenir les agriculteurs investis et garantir une réponse aux besoins des consommateurs demandeurs de ce type de produits, etc.Ce soutien permettrait par ailleurs de contribuer au renforcement d'une souveraineté alimentaire saine et durable.

- Engager une réflexion sur le renforcement des modalités favorables à la lutte contre le changement climatique et l'adaptation de l'agriculture :
  1. Procéder à un bilan détaillé des résultats et conditions de réussite des MAEC et des améliorations possibles (études de cas approfondies par types d'exploitations et de modèles économiques) pour promouvoir ces solutions ;
  2. Simplifier les éco-régimes : réduire le nombre d'éco-régimes en ciblant les dispositifs répondant à quelques enjeux prioritaires pour le Luxembourg sans rechercher l'exhaustivité (exemple : un seul éco-régime avec différentes options au Pays – Bas).

### 3.3.2 La consolidation du pilotage du PSN par les résultats dans la perspective de la PAC post 2027

La PAC 2023-2027 apparaît comme une étape dans la transition vers son pilotage par les résultats (comme cela est déjà le cas par exemple avec la mobilisation des Options de coûts simplifiés à l'échelle des dossiers FEADER ou le lien qui est recherché entre les moyens financiers FEAGA ou FEADER attribués au titre de la PAC et les indicateurs de résultats et d'impact au niveau du Plan). La période 2025-2027 peut constituer une occasion d'approfondir cette approche, avec pour objectif de contribuer à préparer la PAC 2028-2034.

**PR 2.1 : Poursuivre le suivi « classique » des mesures** (remontée d'informations déjà mise en œuvre, avec contrôle satellital ou sur place...) **mais expérimenter et approfondir en parallèle la pratique de l'approche du pilotage par les résultats.**

Le suivi des flux d'azote liés aux activités d'élevage subventionnées est déployé par le ministère de l'Agriculture au Luxembourg dans le cadre de la loi agraire de soutien au développement durable des zones rurales et des aides aux investissements dans l'élevage (cf. articles 6 et 7 de la loi agraire<sup>23</sup> pour encadrer les autorisations d'augmentation des cheptels). Cette approche constitue une démarche ambitieuse, techniquement et politiquement. Elle constitue également un test en grandeur réelle d'une méthode de collecte de données de résultats nécessaires au paiement de l'aide<sup>24</sup>. L'étude de la méthode de contrôle en cours de déploiement permettra de mieux évaluer les conditions qui sont nécessaires pour développer ce type d'approche (moyens humains, compétences techniques, outils et méthode de calcul, etc.).

Dans son prolongement, le **financement d'une expérimentation**, associant un ou plusieurs organismes de recherche et quelques exploitations pilotes permettrait de :

- faire la démonstration concrète des résultats obtenus et
- comprendre le degré de fiabilité des mesures effectuées,
- identifier les freins ou les facteurs de succès puis
- déterminer les conditions de transpositions de l'approche vers d'autres dispositifs qui pourraient être pilotés par les résultats (paiement au volume de stockage de carbone dans le sol pluriannuel<sup>25</sup>; à la qualité de la biodiversité des écosystèmes préservés ou revitalisés, etc.).

Le contexte actuel semble propice à ces travaux exploratoires au Luxembourg (existence d'un pool d'exploitants volontaires déjà engagés par exemple dans une « task force ammoniac »). Mais mettre en place ce projet de recherche appliquée suppose de bien définir et partager collectivement les prérequis nécessaires (qui restent à identifier et caractériser). Dans le même temps, maintenir une approche classique garantira de ne pas laisser de côté des exploitants « moins outillés et moins structurés » donc

<sup>23</sup>Cf. p. 5 Amendements Gouvernementaux et avis du Conseil d'Etat au projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales <https://www.lwk.lu/media/c53a1873-0522-48b8-bfab-4c0980eceb1c/amendements-pl8060-def.pdf> et Loi 8060 du 2 août 2023 : <https://legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/loi/2023/08/02/a489/jo/fr/pdfa/eli-etat-leg-loi-2023-08-02-a489-jo-fr-pdf.pdf>

<sup>24</sup> La mesure est effectuée à l'échelle de l'exploitation en complément des indicateurs plus globaux de suivi, de contexte et de résultats prévus au plan d'évaluation à l'échelle du PSN pages 28 à 30 au titre du paquet 2 « évaluation environnementale »

<sup>25</sup> En complément des données collectées au titre de l'indicateur R.14 Stockage de carbone dans les sols et la biomasse : part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue de la réduction des émissions ou du maintien ou du renforcement du stockage de carbone)

moins à même d'expérimenter. On notera qu'une structure (Administration Nature et Forêt-ANF-, placée sous l'autorité du ministre de l'Environnement) travaille déjà sur des projets expérimentaux (suivi de biodiversité avec des drones par exemple) et pourrait être associée à la démarche.

**PR 2.2 : Préparer les évaluations d'impacts.** Le plan d'évaluation du PSN PAC du Luxembourg prévoit la réalisation de plusieurs évaluations des impacts socio-économiques et de l'impact environnemental de la PAC (cf. plan d'évaluation page 12 puis page 27). Il serait intéressant de préparer ces évaluations dès 2025 afin de vérifier la faisabilité de ces travaux, la disponibilité effective des données, etc. Ce travail préparatoire permettrait aussi d'alimenter la réflexion sur la faisabilité d'un renforcement du pilotage par les résultats de la PAC 2028-2034, mais aussi des paiements aux résultats (paiements et remboursement des dépenses non liés aux coûts des projets mais aux résultats atteints). Deux registres *a minima* pourraient-être défrichés au plan de la faisabilité méthodologique :

- L'évaluation de l'impact et de la valeur-ajoutée socio-économique du PSN (Ex : Mesurer précisément l'apport du dispositif « aide redistributive complémentaire » ; « aides couplées » ou « éco-régimes », etc. cf. sections 4.2, 4.3 et 4.4 du présent rapport ; et leur effet final en matière de lutte contre l'augmentation de la production sur les exploitations bénéficiaires, cf. section 4.10)
- L'évaluation de l'impact et de la valeur-ajoutée environnementale et climatique du PSN (Ex : étude du PAN-Bio promotion de l'agriculture biologique, cf. section 4.5 ou évaluation de l'impact environnemental et climatique des « éco-régimes », cf. sections 4.2, 4.3 et 4.4 ou encore étude de l'impact environnemental et climatique des aides à l'investissement).
- Engager un travail sur les indicateurs de résultats agro-environnementaux et climatiques, (davantage d'indicateurs de mesure de l'impact environnemental et définition et mode de calculs ou de collecte) notamment en lien avec les mesures : MAEC, Agriculture biologique, Éco-régimes.

**Un exemple d'évaluation d'impact :** EDATER a réalisé une évaluation (2022-2023) qui vise à analyser l'impact des mesures du FEADER sur les trajectoires individuelles des exploitations agricoles, en portant une attention particulière sur de possibles synergies entre mesures surfaciques et non-surfaciques. L'étude se focalise sur quatre filières clés en Bretagne : bovin lait (principale bénéficiaire des MAEC via des « MAEC système »), porc, œufs et légumes. Cette évaluation a été présentée à la DG Agri comme exemple valide au plan méthodologique. (<https://www.bretagne.bzh/app/uploads/sites/5/2023/10/Rapport-final-lot-2-MS8-MAEC-Bio-Invest.pdf>)

### 3.3.3 Evolution des conditions de mise en œuvre (ou des cadres d'intervention)

**PR 3.1 : Etayer la promotion auprès de la commission européenne d'une vision pour 2028-2034. A noter ;** cette promotion est déjà en préparation (ministère de l'Agriculture avec l'appui de la Chambre d'Agriculture) :

- Le principe du statu quo de « l'architecture technique et réglementaire » de la PAC pour 2028-2034, notamment compte tenu du coût de sa mise en place initiale :
  - Déploiement des systèmes d'information et informatiques,
  - Formation et recrutement des personnels,
  - Transcriptions juridiques et réglementaires dans la législation nationale, puis dans les fiches d'intervention,
  - Déclinaison technique, réglementaire et dans les processus de gestion,
  - etc.
- La priorité à travailler à la stabilisation des process et du système de reporting 2023-2027, plutôt qu'à la création de nouvelles modifications ;
- Proposer un document (PSN) moins détaillé et ouvrant la voie à la davantage de flexibilité des dispositifs et de leurs modalités (limite d'âge, définition de l'agriculteur actif, cf. section 4.1 du présent rapport).

**PR 3.2 : Renforcer la possibilité de recourir à des options de coûts simplifiés (OCS)** sous forme de taux forfaitaires, montants forfaitaires ou coûts unitaires.

Ces options sont actuellement prévues pour le financement de l'aide à l'installation (OCS réglementaire au titre de l'article 75 du règlement 2021/2115) et le dispositif LEADER du Pilier 2 dans le PSN PAC Luxembourg (OCS national). Ce renforcement pourrait être réalisé :

- via un travail de capitalisation des travaux déjà réalisés par le ministère de l'Agriculture du GD du Luxembourg pour l'optimisation de la gestion administrative (sur les systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, les investissements physiques, la formation...). Après un bilan de ces expériences, il s'agirait d'impulser quelques projets pilotes et de tester l'orientation d'une nouvelle mesure vers des OCS. Quelques premières pistes ont été évoquées en réunion comme l'OCS qui est à l'étude concernant la « prime pour les unités de carbone stockées dans le sol », tout en veillant à ne pas ajouter de la charge dans le contrôle et le suivi pour les agriculteurs,
- En élargissant le périmètre via un inventaire des OCS pratiqués sur d'autres règlements (comme le règlement UE 2021/2027 couvrant la gestion du FEDER ou du FSE notamment et qui dispose d'OCS dit « réglementaires » aux articles 51 et suivants et de l'article 94<sup>26</sup>) ou certains taux forfaitaires pratiqués dans le cadre de la gestion d'autres fonds (notamment ceux en gestion directe de la commission européenne comme Horizon Europe ou LIFE).

**PR 3.3 : Etudier des modalités d'attribution de l'aide aux résultats** pour préparer la prochaine période de programmation :

- o Process de dégressivité (cf. système à points des éco-régimes définis dans le PSN PAC des Pays Bas<sup>27</sup>) ;
- o Approche progressive (rendue possible par le PSN et la Loi agraire) permettant d'augmenter significativement la rémunération selon l'effort fourni (à l'image de l'exemple défini dans le PSN PAC de la Wallonie<sup>28</sup>...) ; A noter : des travaux ont déjà été engagés en ce sens concernant l'entretien du paysage et la gestion des zones d'eau. Ce travail pourrait être capitaliser, tout en mettant en place des systèmes de contrôles efficaces... :
  - Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement - Agriculture (540) cf. p. 560 du PSN. Cette aide prévoit une grande liste de critères à respecter par l'agriculteur (p.ex. formation, tenir un carnet parcellaire, interdiction de la taille cubique des haies, entretenir les infrastructures agricoles, maintenir une densité de bétail modérée de 1,8 UGB/ha, etc.)
  - Primes payées suivant certaines règles : prime de base par type de surface (terre arable, prairie permanente, culture permanente), majorée de 10% s'il s'agit d'une surface d'intérêt écologique (SIE), si >10% de surface d'un agriculteur en zone SIE, les pertes de revenus sont indemnisées ; modulation du montant unitaire sur base de la taille de l'exploitation (< 90 ha = -20%) ; si renonciation aux produits avec substance active Glyphosate = 30€/ha pour terres arables.

<sup>26</sup> Article 94 du règlement 2021/1060 : Contribution de l'Union fondée sur des coûts unitaires, des montants forfaitaires et des taux forfaitaires  
1. La Commission peut rembourser la contribution de l'Union à un programme sur la base de coûts unitaires, de montants forfaitaires et de taux forfaitaires conformément à l'article 51, fondés sur les montants et taux approuvés par une décision conformément au paragraphe 3 du présent article ou fixés dans l'acte délégué visé au paragraphe 4 du présent article.

2. Afin de pouvoir utiliser une contribution de l'Union à ce programme sur la base de coûts unitaires, de montants forfaitaires et de taux forfaitaires, les États membres présentent à la Commission une proposition conformément aux modèles figurant aux annexes V et VI, dans le cadre de la présentation du programme ou d'une demande de modification de ce programme. Les montants et les taux proposés par l'État membre sont déterminés et évalués par l'autorité d'audit sur la base:

a) d'une méthode de calcul juste, équitable et vérifiable, fondée sur les éléments suivants: [i] des données statistiques, d'autres informations objectives ou un jugement d'expert; ii) des données historiques vérifiées; iii) l'application des pratiques habituelles de comptabilisation des coûts

b) de projets de budgets;

c) des règles relatives aux coûts unitaires, aux montants forfaitaires et aux taux forfaitaires correspondants applicables aux politiques de l'Union pour un type d'opération similaire;

d) des règles relatives aux coûts unitaires, aux montants forfaitaires et aux taux forfaitaires correspondants appliquées au titre de régimes de subventions entièrement financés par l'État membre pour un type d'opération similaire.

3. La décision portant approbation du programme ou de sa modification indique les types d'opérations couverts par le remboursement sur la base de coûts unitaires, de montants forfaitaires et de taux forfaitaires, la définition et les montants couverts par lesdits coûts unitaires, montants forfaitaires et taux forfaitaires, ainsi que les méthodes d'ajustement des montants.

Les États membres remboursent les bénéficiaires aux fins du présent article. Ce remboursement peut prendre n'importe quelle forme de soutien. Les audits de la Commission et de l'État membre et les vérifications de gestion des États membres visent exclusivement à s'assurer que les conditions nécessaires au remboursement par la Commission sont remplies

<sup>27</sup> Cf. <https://www.farm-europe.eu/fr/blog/pays-bas-plan-strategique-de-la-pac-2023-27/b> et

<https://pouruneautrepac.eu/quifaitmieuxquelafrance/#map>

<sup>28</sup> Cf. <https://pouruneautrepac.eu/quifaitmieuxquelafrance/#map> et <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions/eco-regimes-nouveaute-2024/eco-regime-prairies-permanentes-conditionnee-a-la-charge-en-betail-nouveaute-2024.html>



- **Système de récompense par points** pour les agriculteurs du premier pilier afin de mieux rémunérer les agriculteurs bio, par exemple<sup>29</sup>...

#### **PR 3.4 : Tester la faisabilité d'un dispositif de suivi des parcelles et de la qualité du biotope**

Cette piste pourrait être expérimentée (y compris le système et les modalités de contrôle) puis, si des résultats probants sont atteints, déployée dans le cadre de la prochaine période de programmation. La méthode pourrait prévoir une mobilisation d'associations environnementales voire de la population dans le cadre d'une approche utilisées dans les sciences participatives, sous quelques conditions ( par exemple, la mobilisation des sciences participatives est possible au Luxembourg, mais elle doit être institutionnalisée et organisée pour couvrir l'ensemble du territoire). Des structures existent déjà et pourraient coopérer aux travaux d'évaluations (mise à disposition des données). Le Ministère pourrait ainsi mobiliser un plus grand nombre de données pour les évaluations à composante environnementale. **Il est par ailleurs à noter** que dans le plan d'évaluation, de nombreux indicateurs 'alternatifs' sont déjà basés sur les approches des sciences participatives (ex : biodiversité du sol ; indice des populations d'oiseaux en milieu agricole, réalisations des plans locaux NATURA 2000 ZPIN (plans de gestion), etc.).

### 3.3.4 Accompagnement technique et administratif des exploitants

#### **PR 4.1 : Accompagner le renforcement de l'économie circulaire au sein des exploitations.**

Ces pratiques sont largement répandues dans les exploitations (gestion des déchets plastiques et des effluents, économie d'énergie, autoconsommation de ressources alimentaires pour le bétail ou d'énergie produite sur l'exploitation, etc.). Mais elles peuvent apparaître incomplètes ou non généralisées selon les filières ou la taille des exploitations (pour différentes raisons à mieux catégoriser). Les enjeux sur ce sujet restent importants (crise de l'énergie et hausse des coûts d'exploitation, etc.). Cette piste viserait à procéder à un diagnostic précis de ces pratiques sur le territoire, en tirer une stratégie ciblée puis promouvoir le transfert d'expérience « de paysan à paysan » (*peer to peer*) pour contribuer au maintien de la compétitivité des exploitations (via l'utilisation d'engrais organiques produits sur l'exploitation induisant la limitation d'achats de fertilisants avec impact positif sur l'efficacité de la production, via une gestion efficace de la ressource en eau ou de l'énergie, etc.). Ce point est mentionné en section 4.9.

Il est à noter qu'une organisation inter-agriculteurs existe déjà au Luxembourg, via notamment le Maschinering (sur les machines agricoles ou pour les remplacements en cas d'absence...). Mais il serait également possible de créer des groupes d'échanges de bonnes pratiques, finançables à la condition qu'il s'agisse d'effectif inférieur à 12 personnes, avec différents modules (par exemple : sur la protection de l'eau, la biodiversité...).

D'autres formes de coopération entre agriculteurs que celle au titre du PEI pourrait aussi être encouragées en introduisant une nouvelle intervention sous l'article 77 du règlement européen, pour permettre des espaces non-formels d'apprentissage et de tests de nouvelles méthodes entre agriculteurs (Cf 2021/2115 Art. 77 1(f)).

#### **PR 4.2 : Soutenir le conseil aux exploitants agricoles.**

- Renforcer la possibilité, pour les agriculteurs, dont les jeunes agriculteurs, de bénéficier de l'appui de structures de conseil dont l'utilité est démontrée et qui sont déjà fortement mobilisées (cf. sections 4.6, 4.11 et 4.12) ;
- Améliorer la pédagogie sur les mesures et leurs modalités auprès des EA :
  - D'une part pour qu'ils puissent bénéficier de toutes les aides auxquelles ils peuvent prétendre,
  - D'autre part pour faciliter l'acceptation des mesures (ils seront plus enclins à accepter une mesure dont ils comprennent le sens et la raison d'être, cf. sections 4.9 ou 4.10).

<sup>29</sup>Source: IFOAM, march 2022. *Evaluation of support for organic farming in draft CAP Strategic Plans (2023-2027)*, p. 28 dédiée au Luxembourg <https://www.organicseurope.bio/library/evaluation-of-support-for-organic-farming-in-draft-cap-strategic-plans-2023-2027/>

**PR 4.3 : Promouvoir les efforts déjà engagés au Luxembourg pour accompagner les exploitants agricoles face aux changements « métiers » et sociétaux :**

- Etudes menées et campagnes réalisées pour améliorer la perception du secteur agricole
- Formation à la gestion et au management des salariés (pour les plus grosses exploitations)
- Insertion de modules spécifiques lors des formations initiales,
- etc. (cf. section 4.2)

**PR 4.4 : Communiquer sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de la PAC**

- Faire connaître et rendre plus visibles les simplifications déjà apportées.
- Insertion d'un pop-up « nouveautés » sur la page Web du Ministère (la Wallonie dédie une page de son *Portail de l'agriculture wallonne* aux nouveautés 2024 puis 2025 apportées à chaque intervention<sup>30</sup>)
- Sensibiliser de manière pédagogique les EA sur les objectifs finaux des contrôles techniques (travail de vulgarisation)
- Renforcer la communication sur la réduction du taux des contrôles sur place réalisés dans le cadre des MAEC.



**PR 4.5 : Poursuivre la formation et le partage d'expertise entre services de l'administration :**

- Soutenir la formation pour l'actualisation ou la montée en compétences et pour faciliter l'assimilation des différentes évolutions règlementaires et diffuser l'expertise « métier » (cf. section 4.6)
- Pérenniser les réunions existantes (tables rondes rassemblant les autorités compétentes et les agriculteurs sur différents sujets (construction en zone verte, eau, logement, ...) et réseaux de partage (numériques ou en présentiel) entre administrations (ministère de l'agriculture, de l'environnement, etc.) et promouvoir les travaux collaboratifs (pour alléger la charge administrative liée aux règles européennes par exemple, sur la gestion de l'eau, cf. section 4.7. A noter ; le "Landwirtschaftsdösch" est un outil de discussion et d'échange qui existe actuellement entre les parties prenantes et mérite d'être valorisé. Dans ce cadre précis, le MA invite autour d'un sujet (par ex. construire en zone verte, etc.) les représentants du secteur et d'autres autorités pour débattre et définir ensemble des solutions aux problèmes identifiés. Ce format d'échange est déterminant pour garantir l'expression de chacun et est plébiscité.
- Au niveau européen : veiller à ce que l'équilibre soit respecté entre ajout d'une loi/condition (par ex. BCAE) et suppression d'une autre, pour éviter la complexification et des incohérences entre textes juridiques,
- Consolider le travail de clarification qui a été fait pour faciliter la compréhension pour les exploitants et les organismes de conseil sur la façon de mobiliser les différents services sur des thèmes communs (ex : démarches à faire auprès du SER et auprès de l'ASTA pour l'aide au maintien ou conversion à l'agriculture biologique) ;
- etc.

---

<sup>30</sup> Cf. <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions.html>

## Tableau récapitulatif des pistes de réflexion et recommandations

 <b>LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG</b> Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture	<b>Pistes de réflexion et de recommandations</b> Version 4 février 2025				Sujets sur lesquels les PR ont un effet positif possible : direct (+ et indirect (-))								
	Amélioration de la compétitivité du secteur agricole	Préservation et protection des ressources naturelles (eau, biodiversité, air, sols...)	Renouvellement de génération et place de l'agriculteur dans son territoire	Amélioration des conditions de travail	Amélioration de la qualité de l'environnement	Amélioration de la santé	Amélioration de la sécurité	Amélioration de la résilience					
<b>Renforcement possible de certains aspects de la stratégie du PSN</b>													
PR 1.1 : <b>Poursuivre et diversifier le soutien aux actions de valorisation du métier</b> d'agriculteur					+	+	+	+	+	+	+	+	+
PR 1.2 <b>Faciliter la participation des exploitants à la vie citoyenne</b>							+						+
PR 1.3 <b>Poursuivre les efforts engagés en faveur de la préservation des ressources naturelles</b> pour maîtriser les impacts sur l'environnement, préserver les ressources (eau, sol), encourager les exploitants volontaires et répondre à l'évolution et la diversité des besoins et capacité financières des consommateurs (AB, produits courants, marché export, etc.), tout en veillant au maintien de la compétitivité des EA					+	+	+						
<b>Consolidation du pilotage du PSN par les résultats dans la perspective de la PAC post 2027</b>													
PR 2.1 Poursuivre le processus de collecte de données existant (déclaration de l'EA, contrôle satellital et/ou sur place) mais <b>approfondir aussi l'approche du pilotage par les résultats</b> en renforçant les expériences de suivi d'indicateurs nouveaux ou plus complexes (qualité des sols, de l'eau, de la biodiversité)					+	+							
PR 2.2 <b>Préparer les évaluations d'impacts</b>													
<b>Evolution des conditions de mise en œuvre (ou des cadres d'intervention)</b>													
PR 3.1 <b>Etayer la promotion, auprès de la CE, d'une vision pour 2028-2034</b> (promotion déjà assurée par le ministère avec l'appui de la Chambre d'Agriculture)													
PR 3.2 Renforcer et diversifier le <b>recours à des options de coûts simplifiés (OCS)</b>					+								
PR 3.3 Expérimenter les modalités d' <b>attribution de l'aide liée aux résultats</b>					+								
PR 3.4 Tester la <b>faisabilité d'un paiement basé sur le suivi des parcelles et de la qualité du biotope</b>							+						
<b>Accompagnement technique et administratif des exploitants</b>													
PR 4.1 Accompagner le renforcement de <b>l'économie circulaire au sein des exploitations</b>					+	+							
PR 4.2 Pérenniser et renforcer l'aide au <b>conseil aux exploitants agricoles</b>					+	+	+						+
PR 4.3 <b>Promouvoir les efforts déjà engagés</b> au Luxembourg pour accompagner les exploitants agricoles face aux changements "métiers" et sociétaux					+	+	+						+
PR 4.4 <b>Communiquer sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de la PAC déjà mis en place</b>													
PR 4.5 Poursuivre la <b>formation et le partage d'expertise</b> entre services de l'administration							+			+			





# 4 Bilan de la programmation au 21 janvier 2025 par dispositifs

## Propos introductifs

Le présent chapitre présente le bilan de la programmation par mesure (ou dispositif) à la date du 21 janvier 2025. Chaque dispositif y est décrit selon la structure suivante :

- A. Rappels des objectifs définis dans le PSN (avec résultats attendus et indicateurs)
- B. Rappels de quelques éléments clefs issus de l'évaluation ex ante du PSN
- C. Mentions du Rapport Annuel de Performance (RAP) ou Rapport de mise en œuvre (RAMO) de 2023
- D. Eléments de mise en œuvre (rappels) :
  - Conditions de mise en œuvre ;
  - Critères d'attribution ;
  - Montants (€/ha) ou aide proposée
- E. Eléments clés issus des entretiens, distinguant les éléments soulignés par l'administration et ceux énoncés par des représentants de la profession (les citations sont entre guillemets), et relatifs aux points suivants :
  - Dynamique de programmation,
  - Résultats,
  - Mise en œuvre
  - Pistes de réflexion
- F. Conclusions :
  - Éléments de synthèse relatifs à : la pertinence du dispositif, son efficacité et sa mise en œuvre
  - Éléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre
  - Pistes de réflexion (le cas échéant)

Rappel des éléments financiers (maquette et avancement au 21/01/2025, selon les éléments disponibles, à date).

## 4.1 Aide de base au revenu pour un développement durable

### Eléments financiers

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	80,3 M€	80,3 M€			
Situation au 21/01/25					
Aide de base au revenu		15,6M€		1 590	118 049,77 ha

NOTA : pour la mesure « Aide complémentaire au revenu Jeunes Agriculteurs », se reporter à la section 4.11

### A – Rappels des objectifs<sup>31</sup>

Améliorer les revenus par une aide directe et garantir une relative stabilité de ces revenus, pour assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (réduction de l'écart de revenus entre le secteur agricole et les autres secteurs ; et au sein du secteur agricole).

Paiement subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé, de bien-être des animaux et BCAE, etc.

#### Résultats attendus<sup>32</sup> :

- Garantir un revenu de base viable et juste aux agriculteurs ;
- Favoriser la transition vers des modèles de production plus viables.

#### Indicateurs de résultats :

- (R4) Part de la surface agricole utilisée (SAU) couverte par le soutien au revenu et soumise à conditionnalité.

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Le paiement de base assure une relative stabilité des agriculteurs confronté à la volatilité des prix, des rendements (aléas climatiques) et des risques sanitaires et phytosanitaires. Il constitue pour une majorité des exploitations une part importante du revenu agricole de l'exploitation<sup>33</sup>.

S'appuie sur des droits au paiement qui différaient jusque-là entre exploitations. Or, le Luxembourg a opté pour une convergence progressive jusqu'à l'abandon du système de droits de paiements historiques en 2027 au profit d'une aide uniforme à l'hectare (ou paiement forfaitaire par ha)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> P.377 du PSN

<sup>32</sup> P. 37, Eval ex ante

<sup>33</sup> P.41 de l'évaluation ex ante

<sup>34</sup> P.40 de l'évaluation ex ante

	<b>Intervention</b>	<b>Problème</b>	<b>Réponse suggérée</b>
1.1	Aide revenu de base	Aide parfois critiquée en termes distributifs et susceptible d'entraîner indirectement certaines pressions environnementales liées à l'accroissement de superficie des exploitations (en grandes cultures en particulier)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne pas modifier le PSN actuel sur ce point</li> <li>• Pour l'avenir, envisager un plafonnement ou une dégressivité plus rapide des aides, tout en contrecarrant le risque de susciter des scissions fictives d'exploitations ou de pénaliser les élevages extensifs.</li> <li>• Dans la mesure du possible, privilégier un soutien au revenu à la personne plutôt qu'à la taille.</li> </ul>

### C – Mentions du RAP de 2023

« L'ensemble du cadre réglementaire pour la mise en œuvre nationale du PSN (loi et règlements grand-ducaux) n'étant pas encore adopté avant le 15.10.2023, aucun paiement n'a pu être effectué entre le 1.1.2023 et le 15.10.2023 »<sup>36</sup>.

### D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

#### Conditions de mise en œuvre

- Aide directe sollicitée par l'exploitant (demande de surface) et octroyée sur la base d'une déclaration, après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement annuel des montants équivalent à la valeur des droits.
- Simplification opérée : Abandon du système de droits de paiements historiques en 2027 au profit d'une aide uniforme à l'hectare (ou paiement forfaitaire par ha)
- Contrôles :
  - Contrôle sur place (Unité de Contrôle- UNICO-) et
  - Contrôle par Aerial Monitoring System (AMS) et tests de qualité : travail administratif très important lié à l'AMS (en cours de déploiement)
- Conditionnalité environnementale (Bonnes conditions agricoles et environnementales-BCAE)

#### Critères d'attribution (PSN, p. 379) :

- Agriculteur actif.
- Être détenteur de droits au paiement de base.
- Exploiter des surfaces admissibles

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : 132,48 EUR/ha (PSN, p. 381)

### E – Eléments clés issus des entretiens (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

#### Administration

Les aides de ce dispositif sont très structurantes car « *Les aides aux agriculteurs représentent 70%-80% du revenu des agriculteurs* ».

« La retranscription du plan stratégique national de la PAC en lois et règlements nationaux a induit des retards de paiement (base réglementaire nationale est nécessaire pour procéder aux paiements). L'articulation du PSN avec d'autres plans nationaux (environnementaux notamment) a également ralenti la préparation du PSN ».

« La Nouvelle PAC a nécessité d'embaucher 5 personnes en plus pour le PSN, uniquement pour le reporting et pour l'AMS... ». « Le New Delivering system a été synonyme d'une inflation de moyens nécessaires ». « Or, ces moyens auraient pu être attribuées pour faire de l'évaluation ou du conseil auprès des agriculteurs ».

<sup>35</sup> P. 76 de l'évaluation ex ante

<sup>36</sup> P. 4 du projet de RAP 2023



### Représentants de la profession

« Le travail administratif pèse de plus en plus pour les professionnels. Beaucoup de démarches doivent être faites pour obtenir une subvention. Cela pèse particulièrement sur les plus âgés, moins familiers de la dématérialisation des procédures ».

Plusieurs pistes de réflexions sont suggérées :

« Un point à faire évoluer : la limite d'âge pour toucher les primes (72 ans). Cela incite des EA qui pourraient se mettre à la retraite à poursuivre l'activité plutôt que de louer les fermes. Dans un pays où l'accès aux exploitations est difficile, c'est un problème majeur ».

« Revoir la définition de l'agriculteur actif pour ouvrir davantage des secteurs [comme la viticulture ou le maraîchage et l'horticulture] et les aides aux exploitants qui viennent de l'extérieur et qui ont souvent déjà identifié un marché et produisent en fonction et donc ont des débouchés ».

« Les fermes sont de plus en plus grandes et spécialisées et leur exploitation nécessite l'embauche de salariés. Or, les agriculteurs ne savent pas toujours travailler avec des salariés. C'est un des enjeux aujourd'hui : il faut les accompagner et les former (leur apprendre à travailler en équipe et savoir comment se comporter) ». La formation à la gestion du personnel devient donc plus importante au fur et à mesure que la taille des exploitations s'accroît. [Note MA : les jeunes agriculteurs qui bénéficient de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs sont toutefois tenus de suivre une formation en gestion d'entreprise].

### **F - Conclusions**

#### Pertinence du dispositif :

Confirmation de la pertinence du dispositif. Le dispositif constitue une aide sécurisante pour les exploitants. Il répond à un besoin des exploitants agricoles au Luxembourg.

#### Efficacité :

On relève une difficulté d'atteinte des résultats en raison de la réduction de l'enveloppe par rapport à 2014-2020 due à la redistribution de la dotation du dispositif, notamment pour alimenter l'enveloppe de l'aide redistributive.

#### Mise en œuvre :

Simplification grâce au passage à une prime à l'hectare (en cours réalisation, pas encore mise en place) ;

Conditionnalité renforcée (réglementation et BCAA).

Lourdeur des modalités de contrôle.

#### Éléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Des risques pèsent sur les revenus au Luxembourg notamment :

- Variabilité des rendements (climat) ;
- Variabilité des prix ;
- Risques sanitaires et phytosanitaires (eux-mêmes en partie liés au climat).

#### Pistes de réflexion :

PR 1 - Adapter la limite d'âge

PR 2 - Élargir la définition de l'agriculteur actif

PR3 : Accompagner (sensibilisation, formation, etc.) à la gestion et au management des salariés (pour les grandes exploitations ou les exploitations qui s'agrandissent).

## 4.2 Aide redistributive complémentaire pour un développement durable

### Eléments financiers

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	19,5 M€	M€			
Situation au 21/01/2025		3,8M€		1 574	76 242,22 ha

### A – Rappels des objectifs<sup>37</sup>

Répartir de façon équilibrée le soutien à des exploitations familiales de taille moyenne, et cibler l'aide de manière équitable vers les exploitations qui en ont le plus besoin.

#### Résultats attendus<sup>38</sup> :

- Garantir un revenu de base équitable aux agriculteurs ;
- Maintenir un tissu diversifié d'exploitations agricole de type familial ;
- Favoriser la transition vers des modèles de production plus viables.

#### Indicateurs de résultats :

- (R4) Part de la surface agricole utilisée (SAU) couverte par le soutien au revenu et soumise à conditionnalité
- (R6) % de paiements directs (PD) additionnels pour les exploitations éligibles d'une taille inférieure à la moyenne.

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

L'aide devrait bénéficier davantage aux exploitations plus petites (20 à 60 ha) ou extensives (12 à 130 ha), au détriment des grandes exploitations (plus de 190 ha)<sup>39</sup>.

L'évaluateur avait recommandé, sur l'aide redistributive, de vérifier la cohérence d'ensemble des aides au regard de l'objectif de maintien d'un tissu dense et diversifié d'exploitations moyennes de type familial, y compris d'envisager des plafonnements ou dégressivités plus stricts. Cette recommandation a en partie été prise en compte dans le PSN (les tranches de l'aide redistributive ont été revues à la baisse)<sup>40</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

Sans information

### D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

#### Conditions de mise en œuvre

- Paiement redistributif réparti par tranche de taille d'exploitation
- Simplification opérée : Le nombre de tranches de paiement a été limité à 2 (de 0 à 30 hectares et de 30 à 70 hectares).
- Aide sollicitée par l'exploitant
- Contrôle :
  - Contrôle sur place (Unité de Contrôle- UNICO-) et
  - Contrôle par Aerial Monitoring System -AMS-

<sup>37</sup> P.383 du PSN

<sup>38</sup> P. 37, Eval ex ante

<sup>39</sup> P.40 de l'évaluation ex ante

<sup>40</sup> P.75 de l'évaluation ex ante

- Conditionnalité environnementale (Bonnes conditions agricoles et environnementales)

Critères d'attribution (PSN, p. 388) :

- Agriculteur actif.
- Qui a le droit à l'aide de base au revenu pour un développement durable.
- Taille de l'exploitation (en nombre d'hectares de surfaces agricoles) couvre les plages d'hectares éligibles entre 0 et 70 ha (agriculteurs dont la surface de l'exploitation dépasse le seuil de 70 ha ne sont pas écartés du bénéfice, mais ne touchent l'aide que pour les premiers 70 ha).

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : plages et taux suivants (PSN, p. 385) :

- 0 à 30 hectares : L'aide est fixée à 30 EUR/ha
- 30,01 à 70 hectares : L'aide est fixée à 70 EUR/ha
- > 70 hectares : Pas d'aide accordée (PSN, p. 381)

**E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

Administration

« Le Luxembourg est l'Etat membre de l'UE où les aides étaient déjà les mieux distribuées ».

« Les agriculteurs ont besoin des aides pour rester compétitifs ».

« Le paiement de l'aide redistributive n'a pas une plus-value très importante au Luxembourg. Distribution moins différenciée entre les différentes catégories d'agriculteurs. 50% des agriculteurs reçoivent 80% des aides au Luxembourg. Aide à très faible valeur ajoutée au Luxembourg, mais il fallait la mettre en œuvre, ce qui occasionne des problèmes au niveau de la gestion du premier pilier ».

« La question des conditions sociales est un sujet récent, nouveau ».

**F - Conclusions**

Pertinence du dispositif :

Un appui jugé toujours nécessaire, bien que ce dispositif figure au sein d'un système où les aides sont déjà les mieux distribuées de l'UE entre les agriculteurs

Efficacité :

Le dispositif permet de couvrir les besoins des exploitants agricoles pour rester compétitifs. Cependant, l'aide peut apparaître comme une à faible valeur-ajoutée au regard des autres aides mises en œuvre au Luxembourg.

Mise en œuvre :

Le New Delivery Model (NDM) ou Nouveau Modèle d'Exécution rend la gestion très complexe (planification des montants unitaires-MU). Il donne moins de flexibilité : une fois le PSN adopté, il est difficile de changer le système avec le NDM.

Eléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre du dispositif

Dispositifs mis en œuvre dans un pays où les aides sont d'ores et déjà considérées comme étant réparties de manière équitable entre les différents types et tailles d'exploitation.

De nombreux agriculteurs sont cependant confrontés à des difficultés persistantes :

- Perte du partenaire,
- Problème de santé,
- Difficultés conjoncturelles : zoonoses (maladie de langue bleue),
- Conflits de générations et structure des familles qui change sur des fermes de plus en plus grandes...

Foncier disponible rare et cher au Luxembourg.

Pistes de réflexion :

PR 1 : Mesurer plus précisément l'apport du dispositif (enquête auprès des exploitants bénéficiaires) ou sa faible valeur ajoutée.

## 4.3 Aides couplées

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	19,3 M€	19,3 M€			
Situation au 21/01/2025 :					
Aide couplée légumineuses	1,6 M€	0,27M€			2 129,23 ha
Aide couplée vaches allaitantes	15,7 M€	2,8M€			18 790,25 ha
Aide couplée arboriculture/maraîchage	2 M€	0,4M€			430,35 ha

### A – Rappels des objectifs<sup>41</sup>

Soutenir certains secteurs de production [confrontés à des prix bas ou un approvisionnement déficitaire, etc.] pour assurer le maintien du revenu des producteurs à un niveau suffisant.

Résultats attendus<sup>42</sup> :

- Soutien à des secteurs spécifiques, compétitivité de ces secteurs et productivité accrue du travail pour compenser les coûts de main d'œuvre élevés.

Indicateurs de résultats :

- (R8) Part des exploitations bénéficiant d'une aide au revenu couplée pour améliorer la compétitivité, la durabilité ou la qualité.

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Les aides couplées sont des aides ciblées. Elles visent à garantir la viabilité de certaines productions (comme le système à vaches allaitantes) confrontées à des difficultés spécifiques (comme les prix bas de la viande bovine)<sup>43</sup>.

L'aide vise à maintenir les niveaux actuels de production et non à accroître la production.

Dans cette perspective, la charge de bétail devra être inférieure à 1,8 UGB/ha (exclusion de l'aide à partir de 1,9 UGB/Ha) et un nombre maximum d'animaux primables équivalents à la situation actuelle (21.000 animaux), ces conditions visant à limiter son impact sur l'eau et le climat<sup>44</sup>.

Certaines interventions peuvent en effet avoir des effets ambivalents sur l'environnement, principalement<sup>45</sup> :

- L'aide couplée à la vache allaitante qui contribue indirectement au maintien des prairies favorables à l'environnement et peut inciter à réduire le cheptel chez certaines exploitations à forte charge, mais qui, chez d'autres exploitations appuie l'augmentation ou le maintien du cheptel et des pressions climatiques et environnementales associées ;
- L'aide couplée aux légumineuses qui a de nombreux avantages environnementaux mais qui doit être intégrée dans le plan de fumure pour éviter un apport d'azote supplémentaire

<sup>41</sup> P.567 du PSN

<sup>42</sup> P. 105 du PSN et P. 37, Eval ex ante

<sup>43</sup> P. 105 du PSN

<sup>44</sup> P.41 de l'évaluation ex ante

<sup>45</sup> P. 91, Eval ex ante

Reco ex ante : « Recentrer la justification de l'aide à la vache allaitante sur les faibles revenus persistants dans ce secteur et le besoin d'une aide extensive »<sup>46</sup>

Extrait Evaluation Ex ante<sup>47</sup>

	Intervention	Problème	Réponse suggérée
1.5	AC maraichage et arboriculture	Risque potentiel de favoriser une utilisation importante de pesticides	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer un encadrement adéquat, y compris pour orienter ce secteur vers l' agriculture biologique (y compris pour les exploitations de superficie limitée)</li> </ul>
1.4	AC Vaches allaitantes	Incertitude sur les évolutions dans la fourchette 1,4 à 1,8 UGB/ha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer un suivi-évaluation des évolutions des troupeaux viandeux et de l'incidence respective des diverses offres de paiement, en vue de les ajuster d'une manière qui sauvegarde les revenus et l'environnement.</li> </ul>
1.6	AC légumineuses	Risque de favoriser les pollutions azotées et de sous-exploiter le potentiel de bénéfices environnementaux lié à la substitution envers les engrais minéraux et l'importation de soja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orienter le conseil, pour encourager une gestion adéquate de l'azote et , ajuster les apports d'azote minéral dans les cultures suivantes (en lien avec la mesure de réduction des apports d'azote) et substituer au maximum le soja importé.</li> </ul>

### C – Mentions du RAP de 2023

Pas de remarque dans le RAP

### D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

#### Conditions de mise en œuvre

Toutes aides couplées :

- Sollicitée par l'exploitant ;
- Contrôle :
  - o Contrôle sur place (Unité de Contrôle- UNICO-) et
  - o Contrôle par Aerial Monitoring System -AMS-
- Conditionnalité environnementale (Bonnes conditions agricoles et environnementales -BCAE-)

Cas spécifiques :

- Vaches allaitantes : L'aide est calculée en multipliant le nombre moyen annuel de vaches allaitantes détenues sur l'exploitation par le taux d'aide. Le nombre moyen annuel de vaches allaitantes est calculé sur base des données SANITEL (base de données pour l'identification et l'enregistrement des bovins) sur la période du 1er novembre N-1 au 31 octobre N pour l'année de demande N (**PSN, p. 570**).
- Arboriculture/ maraichage : Le besoin financier est évalué annuellement sur base des surfaces admissibles. En cas de dépassement du plafond, le taux mentionné ci-avant est réduit proportionnellement (**PSN, p. 581**).
- Légumineuse : Le besoin financier est évalué annuellement sur base des surfaces admissibles. En cas de dépassement du plafond, les taux mentionnés ci-avant sont réduit proportionnellement (**PSN, p. 557**).

#### Critères d'attribution :

- Vaches allaitantes : Être agriculteur actif ; Être détenteur de vaches allaitantes avec une charge de bétail inférieure ou égale à 1,8 UGB/ha et détenant un nombre moyen annuel de vaches allaitantes

<sup>46</sup> P. 75, Eval ex ante

<sup>47</sup> P. 79 du PSN

supérieur ou égal à 10 (...); L'aide est octroyée pour un nombre maximal de 150 vaches allaitantes par exploitation; Faire une demande dans le cadre de la demande « Surfaces ». (PSN, p. 571)

- Arboriculture/ maraîchage : agriculteurs actifs, qui introduisent une demande de soutien et qui déclarent dans leur demande unique des surfaces éligibles (PSN, p. 580)
- Légumineuses : agriculteurs actifs, qui introduisent une demande de soutien, avec définition de codes cultures éligibles (légumineuses pures ou en mélange avec des céréales ou avec des graminées) (PSN, p. 556)

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée :

- Vaches allaitantes : 150 EUR/ha par vache détenue (PSN, p. 568)
- Arboriculture/ maraîchage : taux d'aide fixé à 1.000 EUR/ha. Un montant unitaire minimum de 500 EUR/ha et un montant unitaire maximum de 1.600 EUR/ha sont définis (PSN, p. 581 et 587)
- Légumineuse : 128,8 EUR/ha, aide à l'hectare pour les surfaces engagées (PSN, p. 557)

## E – Eléments clés issus des entretiens (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

« Secteurs agricoles pour lesquels le PSN est le plus lourd (*domaine de l'agriculture pour lequel la charge administrative est la plus lourde et pour lequel le suivi administratif est le plus conséquent en raison de la mise à jour des données, de la conservation et du suivi des dates de péremption des produits vétérinaires, du comptage des bêtes...*) : tout ce qui est en relation avec les animaux, du fait du suivi des troupeaux. ».

« Il faut développer les productions [notamment végétales et en bio] dont a besoin la restauration collective dépendante de l'Etat (p.ex. cantines des écoles et lycées), les cantines des hôpitaux et des maisons de soins et de gériatrie, ainsi que les cantines d'entreprises en général. La plateforme d'achat de 'Restopolis' est un bon exemple qui pourrait être étendu à d'autres demandeurs, mais en veillant à ne pas favoriser la monopolisation de l'offre via un ou deux gros acteurs au détriment des agriculteurs ou de plus petits acteurs ».

« En réorientant convenablement les aides, de nouveaux débouchés intéressants pourraient être créés et constituer une alternative à la production laitière excessive et largement excédentaire ».

## F - Conclusions

### Pertinence du dispositif :

Enveloppe vaches allaitantes plus importante en regard des difficultés du secteur mais vigilance à conserver sur les enjeux environnementaux (cf. ci-avant, constats de l'évaluation ex ante), en regard d'éventuelle augmentation de cheptel et des pressions environnementales...

### Efficacité :

/

### Mise en œuvre :

Les seuils et règles imposées sont sources d'un travail administratif et de suivi exigeant (ex : calcul de la charge de bétail/vaches allaitantes)

### Eléments pouvant influencer la mise en œuvre du dispositif

Vaches allaitantes : La majorité des exploitations d'élevage au Luxembourg sont des exploitations extensives<sup>48</sup> (PSN, p. 71). Plus de 50% de la SAU est exploitée en prairie et pâturage qui représentent des avantages d'un point de vue environnemental (PSN, p. 573). Forte spécialisation de l'élevage mais prix faibles pour la viande.

Arboriculture/ maraîchage : le Luxembourg est fortement déficitaire sur ce secteur (PSN, p. 579)

---

<sup>48</sup> Extensif au sens d'élevage de larges troupeaux sur de vastes espaces et fondé majoritairement sur l'utilisation des ressources naturelles disponibles (eau, pâturage, etc.)

Légumineuses : Le point de vue économique représente le principal frein au maintien de la culture des protéagineux, qui souffre de la concurrence des céréales et oléagineux plus rémunératrices (PSN, p. 557)

Pistes de réflexion :

PR 1 : Mener une évaluation plus précise des effets des nouvelles modalités de ce dispositif.

## 4.4 Eco-régimes

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	40,9 M€	M€			
Situation au 21/01/2025 :					
Aide à l'installation de surfaces non productives		0,5M€			514,57 ha
Aide à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles		/			/
Aide à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques		6,6M€			54 925,82 ha
Aide à l'installation de cultures dérobées et le sous-semis sur terres arables		Aide d'Etat			
Aide à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture		Aide d'Etat			
Aide à l'installation de zones de refuge sur prairies de fauche		0,03M€			580,33 ha
Aide à l'incorporation rapide du fumier		Aide d'Etat			
Aide à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en arboriculture		0,001M€			27,96 ha

### A – Rappels des objectifs

Contribuer à l'atténuation du changement climatique et à son adaptation.

Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air, Contribuer à la protection de la biodiversité et des paysages.

Résultats attendus<sup>49</sup> : stockage du carbone dans le sol et la biomasse, amélioration des sols, qualité de l'eau et gestion de la ressource, qualité de l'air, préservation des paysages

Indicateurs :

- R.19 : Part de la superficie agricole utilisée (SAU) au titre des engagements soutenus bénéfique pour la gestion des sols
- R.21 : Part de la superficie agricole utilisée (SAU) au titre des engagements soutenus pour la qualité des masses d'eau
- R.24 : Part de la superficie agricole utilisée (SAU) au titre d'engagements spécifiques soutenus qui conduisent à une utilisation durable des pesticides
- R.31 : Part de la superficie agricole utilisée (SAU) au titre des engagements soutenus pour soutenir la conservation de la biodiversité ...
- R.34 : Part de la superficie agricole utilisée (SAU) au titre des engagements soutenus pour la gestion des éléments du paysage, y compris haies et arbres

<sup>49</sup> P.398 à 538 du PSN



## B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Les éco-régimes représentent (représentaient) 7,5% du budget de l'intervention et 25% du 1er pilier de la PAC<sup>50</sup>.

« De manière générale, le PSN met à disposition une large gamme d'interventions permettant de réduire les impacts des activités agricoles sur l'environnement, dont certaines nouvelles mesures. Les interventions orientées vers le climat et l'environnement [dont les ER] représentent [au total] plus de 40% du budget total de la PAC du PSN »<sup>51</sup>.

Mesures ayant des effets positifs directs sur l'eau et les sols : c'est le cas par exemple des mesures d'installation de bandes ou de surfaces non productives, des mesures de cultures dérobées et sous-semis sur terres arables<sup>52</sup>.

Certaines interventions peuvent avoir des effets ambivalents, notamment l'aide au semis direct ou travail réduit du sol qui a comme conséquence potentielle l'augmentation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques<sup>53</sup>.

L'évaluation ex-ante avait notamment recommandé de porter une attention spéciale au suivi de la mise en œuvre des nouveaux types d'intervention et à la compréhension des facteurs de succès, notamment sur les éco-régimes<sup>54</sup>.

## C – Mentions du RAP de 2023

« Les éco-régimes ont été bien acceptés par les agriculteurs, surtout ceux incitant à la renonciation de certains produits phytosanitaires ou à la production de cultures dérobées et sous – semis. [...]»

Les régimes qui incitent les agriculteurs à ne pas produire (surfaces et bandes non-productives) ont eu moins de succès. »<sup>55</sup>

Financement de certains éco-régimes et interventions en aides d'Etat (aide favorisant l'incorporation du fumier et aide à l'installation de cultures dérobées)<sup>56</sup>. Ces mesures sont pleinement financées par des moyens nationaux.

## D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

Conditions de mise en œuvre (Résumé du PSN, p. 2)

- Régimes garantis par 25% des dépenses prévues au premier pilier
- Dispositif que l'agriculteur peut choisir sur base volontaire
- Contrôle :
  - Contrôle sur place (Unité de Contrôle- UNICO-) et
  - Contrôle par Aerial Monitoring System -AMS-
- Soumis à une conditionnalité environnementale renforcée imposée aux agriculteurs avec des exigences accrues au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)
- Tenue d'un carnet de parcelle pour des ER comme les bandes non productives ou la renonciation aux produits phytopharmaceutiques (PSN, p. 458)

Critères d'attribution (PSN, p. 417) :

- Agriculteur actif
- Demande de surface dans le cadre de la GSA (Geo-spatial and an animal-based application system)
- + critères spécifiques à chaque ER (ex : suivant types de bandes non productives et types de culture...)

---

<sup>50</sup> P.4 de l'évaluation ex ante

<sup>51</sup> P.91 de l'évaluation ex-ante

<sup>52</sup> P.92 de l'évaluation ex ante

<sup>53</sup> P.91 de l'évaluation ex ante

<sup>54</sup> P.95 de l'évaluation ex ante

<sup>55</sup> P.5 du projet de rapport annuel de performance 2023

<sup>56</sup> idem

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : variables suivants les ER et des variantes définis en fonction des types d'exploitation ou cultures.

- Exemple pour la renonciation aux produits phytopharmaceutiques : Les agriculteurs recevront entre 70 EUR/ha et 1 000 EUR/ha en fonction des substances actives abandonnées et du type de culture (cf. « En bref : Plan stratégique de la PAC du Luxembourg »<sup>57</sup>, p. 4)

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

« Les éco-régimes ont eu plus de succès que ce qui était prévu, notamment pour certaines mesures, ce qui a conduit à recourir pour certains éco-régimes aux aides d'Etat ».

Les éco-régimes sont globalement bien reçus : « les jachères par exemple sont un dispositif jugé positif pour l'agriculture et l'environnement » et cette mesure semble plus facile à mettre en œuvre que d'autres pour les agriculteurs... ».

« L'ER 'confusion sexuelle' (lutte par phéromone de synthèse en viticulture) constitue un point fort du PSN » [Note du MA : cette aide a été passée en régime d'aide d'Etat pour que tous les agriculteurs (et pas seulement les agriculteurs actifs) puissent bénéficier de cette intervention].

« Beaucoup de mesures agro-environnementales sont déjà prises en compte au niveau national. Pour le PSN Luxembourg, pas de nouvelles aides mais une redistribution entre le 1er et le 2ème pilier : « Avec l'obligation du 25% du premier pilier, mise en place une diversité d'éco-régimes. Dispositif complexe sans certitude d'une forte plus-value mais les agriculteurs ont pu bénéficier de davantage d'aides ».

« Les éco-régimes sont annuels, ce qui est moins propice pour la biodiversité. S'ils étaient pluriannuels, il y aurait davantage de participations (davantage de bénéficiaires) et donc plus de surfaces concernées. L'annualisation a répondu aux besoins du secteur sur la flexibilité ».

« Les éco-régimes amènent de nouvelles contraintes pour les agriculteurs ».

« La nouveauté de certaines primes entraîne des modifications dans les contrôles. Les contrôleurs doivent être formés sur les nouvelles mesures et sur la saisie numérique, qui a induit de nouvelles fonctionnalités pour les contrôleurs ».

« Les indicateurs de résultats peuvent interroger sur leur pertinence (en regard des pratiques agro-écologiques) ». « Système de suivi très complexe avec faible plus-value ».

### Représentants de la profession

« Les régimes d'aides sont nombreux, cela représente de la complexité pour les agriculteurs. Les agriculteurs doivent prendre en compte la productivité de leur exploitation, mais s'y ajoute également l'impact environnemental de la production ».

« Malgré cette complexité les éco-régimes ont du succès ».

« Forte complexité de chaque intervention et des déclarations de superficie qui y sont liées ».

« Enjeux contradictoires entre : réduire le nombre de mesures, les cibler, pour apporter de la simplification et proposer une offre complète pour que chaque exploitant ait une offre de mesures en fonction de son exploitation, notamment sur les éco-régimes ».

« Orientations technico-économiques majoritaires au Luxembourg : producteurs de lait, de viande, viticulteurs, ... Si les mesures sont ciblées, cela augmente le nombre de primes, de variantes. C'est ce que l'on a observé par rapport à la période précédente. Or, il a fallu mettre en place et programmer tous les outils de gestion

---

<sup>57</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/luxembourg\\_fr](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/luxembourg_fr)

informatique et communiquer sur les dispositifs (brochures d'information) dans un calendrier très court, alors que cela prend plus d'une année... cela a notamment induit des retards de paiement ».

## **F - Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

Eco-régimes globalement bien reçus par la profession agricole.

La renonciation aux produits phytosanitaires a intéressé de nombreux agriculteurs.

Mais les ER sont perçus comme très complexes dans leur mise en œuvre, pouvant être un potentiel facteur de découragement.

Les mesures comme les surfaces non productives, apparaissent non ou moins intéressantes :

- D'une part il n'est pas dans la nature d'un exploitant de geler ses terres car le but d'un agriculteur est d'exploiter ses parcelles ou sa ferme et de produire.
- En outre on observe que durant la période précédente (2014-2020/22), le gel des terres était une pratique accompagnée dans le cadre des MAEC conventionnées sur 5 ans, or dans le cadre d'un éco-régime la convention est annuelle (donc la pratique est garantie sur 1 an).

Les mesures encouragent les exploitants à adopter des pratiques en faveur de l'environnement mais ne sont pas des éléments déclencheurs, dans la plupart des cas les agriculteurs avaient déjà ce type de pratiques, les mesures viennent les renforcer, entretenir les pratiques souvent.

### Efficacité :

Indicateurs de résultats considérés par une partie des gestionnaires comme peu adaptés (faible plus-value).

Du fait de l'annualité des éco-régimes, l'effet pour l'environnement est réduit, il est dilué.

### Mise en œuvre :

L'appui technique et administratif apporté par les organismes de conseils et le Ministère est très apprécié par les exploitants agricoles.

Ces dispositifs sont annuels, ce qui donne plus de flexibilité et rend la mesure plus attractive.

La mise en œuvre est considérée comme très complexe (grand nombre de dispositifs ; modification et juxtaposition des règles ; question de leur annualisation ; coûts des contrôles).

Bien que certains éco-régimes n'aient pas été sollicités à ce stade de la programmation, le budget prévisionnel associé globalement au éco-régimes n'était pas suffisant, ce qui a motivé l'Etat du Luxembourg à transposer certaines aides en aides d'état (pour garantir le versement d'une prime adéquate aux agriculteurs).

### Éléments pouvant influencer la mise en œuvre du dispositif

Cadre national déjà structuré en faveur de l'environnement et du climat :

- PNEC : Plan Climat et Energie ;
- Directive NEC : Directive UE National Emission Ceilings transposée par le règlement grand-ducal du 27 juin 2018 (émissions polluantes) ;
- PAN-bio : Plan d'action national sur la promotion de l'agriculture biologique ;
- PAN-PM : plan d'action national de réduction de produits phytopharmaceutique.

### Pistes de réflexion :

PR 1 - Réaliser une évaluation précise par sous-dispositifs ER afin de :

- Mieux mesurer les effets et le différentiel de résultats (pratiques conventionnelles et pratiques ER)
- Décrire plus précisément les processus mis en œuvre sur le terrain, tant dans les exploitations par les agriculteurs que lors des contrôles.

## 4.5 Aide favorisant la conversion et le maintien de l'agriculture biologique (AB)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	35,2 M€	7M€			
Situation au 21/01/2025		2,14M€			5 325,89 ha

### A – Rappels des objectifs

Encourager et soutenir l'agriculture biologique<sup>58</sup>.

Chiffres transmis par le MADRV : en 2024, 169 contrats, 8000 ha pour un montant de 3,2 M€.

Résultats attendus<sup>59</sup> :

Préservation de la qualité des eaux souterraines et de surface, bonne gestion des sols, séquestration carbone

Indicateurs :

Indicateurs relatifs aux : Stockage de carbone dans les sols et la biomasse (R14) ; Amélioration et protection des sols (R19) ; Protection de la qualité de l'eau (R21) ; Utilisation durable et limitée des pesticides (R24) ; Développement de l'agriculture biologique (R29) ; Préservation des habitats et des espèces (R31) ; Limitation de l'utilisation d'antimicrobiens (R43) ; Amélioration du bien-être animal (R44).

*Exemple* : R14 : part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements bénéficiant d'une aide en vue de la réduction des émissions ou du maintien ou du renforcement du stockage de carbone (prairies permanentes, cultures permanentes avec enherbement permanent, terres agricoles dans les zones humides et les tourbières, notamment).

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

L'évaluation pointait que l'objectif de développement rapide de l'agriculture biologique était un point d'attention, car sa réalisation était incertaine<sup>60</sup>.

L'atelier participatif sur la compétitivité, réalisé dans le cadre de l'évaluation ex ante, a fait ressortir des difficultés à faire monter en puissance l'agriculture biologique malgré la politique volontariste et les objectifs fixés<sup>61</sup>.

L'agriculture biologique est un axe fort du Luxembourg, avec un plan national et des cibles ambitieuses<sup>62</sup>.

Rappel de recommandations de la CE : « Accroître la surface consacrée à l'agriculture biologique [...] ».

### C – Mentions du RAP de 2023

RAMO 2023 : 6000 ha bénéficiant de l'aide à l'agriculture biologique.

Les surfaces sont en légère augmentation par rapport aux années précédentes, mais restent faibles par rapport à la surface agricole utile totale<sup>63</sup>.

Le montant de la prime sur l'agriculture biologique a augmenté pendant la période de programmation.

<sup>58</sup> P.664 du PSN

<sup>59</sup> P.664-665 du PSN

<sup>60</sup> P.11 de l'évaluation ex ante

<sup>61</sup> P.12 de l'évaluation ex ante

<sup>62</sup> P.44 de l'évaluation ex ante

<sup>63</sup> P.16 du RAMO 2023

Ce sont certainement les services de conseil qui jouent un rôle dans la décision d'un changement de méthode<sup>64</sup>.

## **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre

- Indemnité à l'hectare payée annuellement aux exploitants agricoles qui ont un engagement pour cette aide et qui ont déclaré des parcelles agricoles cultivées selon les modalités de ce régime d'aide dans leur demande d'aide (PSN, p. 672)
- Des normes nationales à respecter (cf. p. 666 conditions spécifiques ; contrôle administratif ; contrôle sur place ; BCAE).

### Critères d'attribution (PSN, p. 665) :

- Agriculteur actif.
- Déposer annuellement une demande d'aide.
- Production selon les règles de l'AB
- + Règles spécifiques suivant les orientations :
  - Interdiction de labour de prairies permanentes à l'intérieur de zones protégées ;
  - En viticulture : confusion sexuelle ;
  - Animaux conventionnels sur SAU certifiées bio possibles dans certaines conditions, etc.

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : Montants de l'aide par ha éligible variables suivant maintien OU conversion et suivant types de culture. Ex :

- 300 EUR/ha pour les prairies (Maintien)
- 400 EUR/ha pour les prairies (Conversion) (PSN, p. 672)

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration :

« Le bio est dans une trajectoire ascendante ».

« Il faut développer les productions [notamment végétales et en bio] dont a besoin la restauration collective dépendante de l'Etat (p.ex. cantines des écoles et lycées), les cantines des hôpitaux et des maisons de soins et de gériatrie, ainsi que les cantines d'entreprises en général.

La plateforme d'achat de 'Restopolis' est un bon exemple qui pourrait être étendu à d'autres demandeurs, mais en veillant à ne pas favoriser la monopolisation de l'offre via un ou deux gros acteurs au détriment des agriculteurs ou de plus petits acteurs ».

« En réorientant convenablement les aides, de nouveaux débouchés intéressants pourraient être créés et constituer une alternative à la production laitière excessive et largement excédentaire ».

### Représentants de la profession :

« L'agriculture biologique est un sujet qui occupe une place importante au Luxembourg, et qui fait l'objet de mesures nationales ».

« Mais le marché AB n'est pas suffisamment développé au Luxembourg, les agriculteurs ont du mal à vivre avec les revenus de l'agriculture biologique, notamment en production laitière. La majorité des surfaces sont exploitées en conventionnel.

« Les prix du marché en AB ne sont pas forcément très élevés, il n'y a pas de plus-value sur les produits, mais une plus-value du point de vue de la prime ».

« Seule une partie des agriculteurs peut faire du bio, mais la majorité des surfaces sont exploitées en conventionnel ».

---

<sup>64</sup> P. 17 du RAMO 2023

« Les prix ne correspondent pas à une juste rémunération du travail »

« Les agriculteurs en bio soulignent que la rentabilité n'est plus là. « Il n'y a pas les marchés pour écouler ces produits biologiques. « Les consommateurs n'achètent pas bio car c'est plus cher ».

« Des difficultés sont constatées pour se mettre en bio, par exemple en viticulture (100 ha en bio sur 1200 ha) et horticulture. Le développement de ce type d'exploitation est donc difficile. »

« On voudrait changer de modèle de production, mais on n'y arrive pas : 90% des fermes sont toujours en conventionnel. Le seul moyen pour y arriver : garantir l'efficacité de la production et pour cela équilibrer ce qui est acheté et provient de l'extérieur et ce qui est valorisable directement sur la ferme (fertilisants...). Il faut faire la démonstration (d'un point de vue économique) de l'efficacité de la production en AB ».

## **F - Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

Le besoin et la demande en produits agricoles AB existe. Le soutien à l'AB s'avère pertinente compte tenu du faible nombre d'agriculteurs engagés en AB. La trajectoire du nombre d'agriculteurs engagés en AB est positive mais elle reste très progressive. La production laitière en bio a, pour sa part, évolué à la baisse ces dernières années.

Le montant de la prime constitue une plus-value pour l'exploitant mais elle apparaît insuffisante au regard des difficultés de vente (moins ou pas de différence de prix avec le conventionnel) et de la concurrence des produits importés.

Mais les situations sont différentes selon les types d'exploitation.

### Efficacité :

On observe une désynchronisation entre les cibles rédigées en 2021 et 2022 et la réalité du marché en 2024 (évolution prix/produits AB, concurrence d'autres productions importées), ce qui pourrait justifier une mise à jour des cibles ou des conditions de mise en œuvre. Les objectifs ne seront pas atteints, même s'il existe une demande sur le marché et des initiatives publiques (Plan national, plateforme Restopolis, etc.) et même s'il existe une dynamique de conversion.

### Mise en œuvre :

La mobilisation de plusieurs services du MA (SER, ASTA...) avec des calendriers distincts est une source potentielle de confusions.

Les indicateurs sont jugés inadaptés, trop théoriques pour mesurer les effets sur la biodiversité, complexes, voire dans certains cas avec une faible plus-value.

### Éléments pouvant influencer la mise en œuvre du dispositif

Cadre national déjà structuré en faveur de l'environnement et du climat :

- PAN-bio : Plan d'action national sur la promotion de l'agriculture biologique ;
- PAN-PM : Plan d'action national de réduction de produits phytopharmaceutique.
- PNEC : Plan Climat et Energie ;
- Directive NEC : Directive UE National Emission Ceilings transposée par le règlement grand-ducal du 27 juin 2018.

Marché de l'agriculture biologique très concurrentiel au Luxembourg

Difficultés pour les exploitants à vivre uniquement de l'agriculture biologique et développement difficile de ce type d'exploitation (problème de compétitivité)

Spécificité (légumes, lait, etc.) mais plus positif sur les vaches allaitantes.

### Pistes de réflexion :

PR 1 - Procéder à une étude ou un bilan du PAN-Bio promotion de l'agriculture biologique

PR 2 – Faire un diagnostic de l'offre et de la demande en AB (dont origine géographique extérieure)

## 4.6 MAEC

### Rappel des dispositifs :

Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (PIADRE)
Prime pour l'instauration d'une viticulture durable et respectueuse de l'environnement (PIAVRE)
Injection du lisiers et compostage du fumier (Options 1 à 6)
Réduction fertilisation azotée option (TA, 1 et 2 PP)
Rotation et diversification des cultures sur TA
Transformation TA en prairies permanentes
Travail du sol réduit
Réduction de la charge de bétail bovin
Maintien troupeau à faible charge
Conservation et promotion des races menacées
Mise à l'herbe des bovins

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	94,3M€	18,76 M€			
Situation au 21/01/2025 :					
Terre arable en prairie permanente		0,28M€			680,6 ha
Réduction de la charge de bétail bovin		0,713M€			7 056,92 ha
Travail du sol réduit		2,5M€			25 069,27 ha
Mise à l'herbe des bovins		5,4M€			22 182,91 ha
Injection de lisier et compostage du fumier		1,3M€			26 775,14 ha
PIAVRE		1,05M€			1 703,74 ha
PIADRE		12M€			112 930,93 ha

### A – Rappels des objectifs

Contribuer à l'atténuation du changement climatique, Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources, Contribuer à la protection de la biodiversité<sup>65</sup>.

Source : p.4 de l'évaluation ex-ante

#### Résultats attendus<sup>66</sup> :

- Mise en place par les exploitants d'éléments de structure du paysage ;
- Application des meilleures pratiques agricoles ;
- Développement d'une agriculture extensive.

<sup>65</sup> P.2 et 3 de l'évaluation ex ante

<sup>66</sup> P.597 à 629 du PSN

## Indicateurs :

Nombreux indicateurs relatifs aux : Stockage de carbone dans les sols et la biomasse (R14) ; Amélioration et protection des sols (R19) ; Protection de la qualité de l'eau (R21) ; Gestion durable des nutriments (R22) ; Utilisation durable et limitée des pesticides (R24) ; Préservation des habitats et des espèces (R31) ; etc.

## **B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN**

En lien avec l'importance du sujet environnemental au Luxembourg, le montant UE de la PIADRE (Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement - Agriculture) est nettement plus important que sur les autres MAEC (11,1M€, soit 59% du montant UE alloué).

« Au niveau des MAEC, la prime pour l'instauration d'une agriculture/viticulture durable et respectueuse de l'environnement est une mesure peu contraignante mais favorisant les pratiques agricoles durables qui contribuent au maintien des habitats. »<sup>67</sup>

« Les contraintes liées aux objectifs environnementaux, les faiblesses réglementaires (y compris la lourde procédure réglementaire luxembourgeoise) et le caractère pluriannuel des MAEC sont souvent cités comme un frein à la « résolution » des problèmes environnementaux. »<sup>68</sup>

Est posée la question de l'adhésion des agriculteurs aux interventions visant un changement de pratiques, comme l'aide à la conversion des terres agricoles en prairies permanentes et l'aide à la réduction de charge<sup>69</sup>.

« Proposition : Renforcer l'animation et le conseil autour des interventions ciblées nouvelles ou à fort potentiel dont les MAEC, en vue d'assurer une forte adhésion et une mise en œuvre efficace. »<sup>70</sup>

## **C – Mentions du RAP de 2023**

/

## **D – Éléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre

- Dispositif que l'agriculteur peut choisir sur base volontaire
- Contrôle :
  - Contrôle sur place (Unité de Contrôle- UNICO-) et
  - Contrôle par Aerial Monitoring System -AMS-
- Paiement annuel
- MAEC appliquée sur l'ensemble de l'exploitation
- Respect des BCAE
- Engagement à respecter les conditions d'éligibilité à la prime pour certaines mesures (ex : PIADRE, doit respecter pendant 5 ans consécutifs les conditions d'allocation de la prime)
- Des normes nationales à respecter (cf. p. 695 conditions spécifiques ; contrôle administratif ; contrôle sur place ...).

### Critères d'attribution (PSN, p. 692 et suiv.) :

- Agriculteur actif.
- Déposer annuellement une demande d'aide.
- Règles spécifiques suivant MAEC. Ex pour la mise à l'herbe des bovins : Les catégories d'animaux éligibles sont uniquement les bovins. Ne peuvent accéder à la présente intervention les exploitations agricoles détenant plus de 2 UGB (unité de gros bétail) par hectare de surface agricole utile (la conditionnalité de base est à 2,3 UGB/ha). L'aide peut être demandée pour les catégories d'animaux suivantes : vaches laitières, allaitantes, bovins, etc.

---

<sup>67</sup> P.281 du PSN

<sup>68</sup> P.181 du PSN

<sup>69</sup> P.62 de l'évaluation ex ante

<sup>70</sup> P.96 de l'évaluation ex ante



Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : Montants de l'aide à la surface ou par ha éligible. Ex : pour Mise à l'herbe des bovins : 250 EUR/ha. Nb d'animaux éligibles suivant type d'animaux. Méthode de calcul : Comparaison des coûts et de la charge de travail des bovins qui sont mis au pâturage à ceux des bovins qui sont détenus à l'étable. (PSN, p. 700)

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

L'articulation du PSN avec d'autres plans nationaux (environnementaux notamment) a induit un temps de travail supplémentaire et un ralentissement dans la préparation du PSN.

Beaucoup de mesures agro-environnementales sont déjà prises en compte au niveau national. Le travail est mené en collaboration avec le ministère de l'Environnement sur les régimes biodiversité puisque les mesures sont construites par le ministère de l'Environnement, mais les paiements sont réalisés par le ministère de l'Agriculture.

L'adaptation au changement climatique est un sujet qui aurait matière à être davantage discuté et thématiqué (mais il y aurait alors un risque supplémentaire d'alourdissement ou de complexité des systèmes).

La temporalité des MAEC est relativement longue : 3 années sont nécessaires pour avoir un premier aperçu de l'impact des mesures agro-environnementales : par exemple, pour les engagements pris en 2023, les dépenses sont réalisées en 2024 et le reporting effectué en 2025.

Compte tenu de la complexité (diversité et technicité) des évolutions réglementaires en matière d'environnement, l'administration fait face à un volume de travail et de compétences de plus en plus en plus difficiles à réunir. Les mesures liées à l'environnement sont plus complexes à mettre en œuvre pour l'administration, par rapport à des mesures d'investissements dans des machines par exemple.

Les contrôleurs ont un besoin croissant de connaissances

- Du cadre légal et réglementaire,
- Mais aussi en matière d'agronomie.

« A priori, plus de gens ont participé sur les MAEC » [plus de bénéficiaires par rapport à la programmation précédente].

### Représentants de la profession

Pour les agriculteurs, la réglementation luxembourgeoise sur la protection de l'environnement est plus stricte qu'au niveau européen : les mesures environnementales luxembourgeoises sont plus difficiles à suivre que les mesures environnementales européennes. Elles amènent des contraintes supplémentaires.

Il est difficile pour les agriculteurs d'avoir connaissance de l'ensemble des règles et des mesures.

Il a été émis le souhait de renforcer les contreparties financières auprès des agriculteurs investis dans des modes de production et des techniques pour la protection de l'environnement.

## **F - Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

Dispositif qui reste pertinent au regard de l'importance des enjeux environnementaux, qui sont eux-mêmes une préoccupation majeure au niveau national et articulation avec les mesures environnementales nationales comme sujet prégnant.

Augmentation du nombre de bénéficiaires des MAEC.

### Efficacité :

Indicateurs de résultats peu adaptés (évolution des surfaces mais quid de l'impact effectif sur l'environnement ?)

### Mise en œuvre :

Atouts : Formation ante facilite l'appropriation

Limites : Juxtaposition de règles européennes et nationales qui rendent le cadre d'intervention très restrictif pour les exploitants agricoles, d'autant plus que les règles nationales introduites par la Loi agraire sont parfois très strictes. A titre d'exemple, sur la construction de bâtiments en zone verte : d'après les règlements nationaux concernant l'urbanisation, pour pouvoir bénéficier des aides à l'investissement, un exploitant doit pouvoir démontrer qu'il dispose des autorisations nécessaires. Or, cette obligation nationale est très souvent perçue comme un frein par les agriculteurs, en rendant plus complexe la construction ou l'agrandissement de leur exploitation (e.g. halles de stockage, etc.). Cette juxtaposition rend aussi plus complexe les contrôles par l'organisme payeur.

En dehors de la réduction des contrôles sur place, les MAEC n'ont pas fait l'objet de simplifications notables au Luxembourg. Plus globalement, la complexité de la PAC reste pointée du doigt, tandis que les simplifications apportées ponctuellement n'ont pas permis de modifier cette perception par les exploitants agricoles.

#### Éléments pouvant influencer la mise en œuvre du dispositif

Cadre national déjà structuré en faveur de l'environnement et du climat :

- PNEC : Plan Climat et Energie ;
- Directive NEC : Directive UE National Emission Ceilings transposée par le règlement grand-ducal du 27 juin 2018.
- PAN-bio : Plan d'action national sur la promotion de l'agriculture biologique ;
- PAN-PM : plan d'action national de réduction de produits phytopharmaceutique.

Programmes nationaux Biodiversité : avec des mesures environnementales nationales perçues comme plus simples qu'au niveau européen et restreignant un peu moins les capacités de production des EA ; sachant qu'il n'y a pas toujours de distinction faite par les EA de ce qui relève du niveau européen et national.

#### Pistes de réflexion :

PR 1 - Pérenniser la possibilité, pour les EA, de bénéficier de l'appui de structures de conseils

PR 2 : Améliorer la lisibilité des simplifications déjà opérées pour les exploitants et les organismes de conseils

PR 3 : Poursuivre la formation des services administratifs et le partage de connaissances interservices pour faciliter l'assimilation des différentes évolutions réglementaires et diffuser l'expertise « métier »

## 4.7 DCE (Directive Cadre sur l'Eau)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	6,9M€	1,4M€			
Situation au 21/01/2025 :		1,4M€			13 916,86ha

### A – Rappels des objectifs

Indemniser les agriculteurs, dans les zones de protection des eaux potables, pour des coûts supplémentaires et pour la perte de revenus induits par la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, transposée en réglementation nationale par la loi du 19 décembre 2008<sup>71</sup>.

#### Résultats attendus :

Bonne qualité des eaux potables<sup>72</sup>

#### Indicateurs :

R4 : part de la superficie agricole utile (SAU) couverte par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité (pour établir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques)

R7 : pourcentage de soutien additionnel par hectare dans les zones qui ont des besoins supérieurs (par rapport à la moyenne) (pour renforcer le soutien aux exploitations agricoles situées dans les zones qui ont des besoins spécifiques).

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

L'évaluation mettait en avant que les interventions dans le cadre de la DCE devraient couvrir de grandes surfaces et étaient nombreuses pour répondre au besoin d'assurer la protection des eaux souterraines et de surface<sup>73</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

D'après le RAMO 2023 : 28,24% des terres agricoles sont sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau. La cible a été atteinte et dépassée en 2023<sup>74</sup> (Valeur cible 2025 : 28,24% ; valeur réalisée à 2023 : 30,89%).

Les zones de protection des eaux sont définies dans des règlements grand-ducaux, celui du 16 avril 2021, délimitant les zones de protection autour du lac de la Haute-Sûre, est entré en vigueur et a rendu une grande superficie éligible aux indemnités. Ainsi, la surface des zones de protection des eaux augmente chaque année avec la publication de nouvelles zones. Les paiements sont versés à un rythme régulier et annuel dans le but de dédommager les exploitants agricoles pour des coûts supplémentaires et la perte de revenus par hectare qui peuvent résulter des contraintes dans les zones de protection<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> P.751 du PSN

<sup>72</sup> P.751 du PSN

<sup>73</sup> P.58 de l'évaluation ex ante

<sup>74</sup> P.12 du RAMO 2023

<sup>75</sup> P.17 du RAMO 2023

## **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 751)

- Indemnisation annuelle
- Aide accordée dans les zones de protection des eaux potables, en vue d'indemniser les agriculteurs pour des coûts supplémentaires et pour la perte de revenus qui peuvent résulter de la mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau transposée en réglementation nationale par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau (article 26).
- Mesure applicable uniquement dans les zones de protection des eaux désignées individuellement par règlement grand-ducal portant création de zones de protection

### Critères d'attribution (PSN, p. 753) :

- Agriculteur actif, identifié auprès de l'Administration dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGEC) ;
- Qui exerce une activité agricole dans les zones de protection des eaux ;
- Et Introduit une demande d'aide annuelle ;
- Les terres agricoles qui font l'objet d'un soutien doivent être situées dans les zones du Grand-Duché de Luxembourg caractérisées comme zones de protection des eaux

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : indemnité à l'hectare payée annuellement aux exploitants agricoles qui ont des surfaces éligibles situées dans les zones de protection des eaux. Les montants des indemnités diffèrent en fonction des restrictions, qui eux diffèrent en fonction de la zone de protection et du statut agricole des parcelles (PSN, p. 755).

## **E – Eléments clés issus des entretiens (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)**

### Administration

Les règles sur la gestion de l'eau représentent une charge pour les services de l'administration.

De plus en plus de surfaces, en hectares, sont soumises à la réglementation sur la protection de l'eau, rajoutant des contraintes supplémentaires pour les agriculteurs (en plus des contraintes sur l'ammoniac et bientôt le méthane). Donc les primes sur l'eau connaissent une augmentation en termes de bénéficiaires, en fonction des nouvelles zones définies.

Les exploitations faisant l'objet d'un contrôle sont échantillonnées en fonction des domaines des mesures, notamment de l'eau.

### Représentants de la profession

Les règles sur la gestion de l'eau représentent une charge pour les agriculteurs.

Stratification des réglementations qui se surajoutent au fur et à mesure (ex : Zones de protection de l'eau). La difficulté ne vient pas des réglementations en elles-mêmes mais de leur juxtaposition et de leur modification.

## **F- Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

Pertinence du dispositif non remise en question, d'autant plus que les surfaces de protection augmentent d'année en année.

### Efficacité :

Cible atteinte et dépassée (RAMO 2023)

### Mise en œuvre :

Limites : Juxtaposition avec d'autres règles ; évolution qui représente une charge importante pour les EA et pour les services.

Atouts : Davantage de surfaces sont concernées à la suite de la définition de nouvelles zones (règlement Grand-ducal du 16 avril 2021) donc plus de bénéficiaires sont concernés (positif en termes d'atteinte des objectifs environnementaux).

#### Éléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Une augmentation de la surface soumise à la réglementation sur la protection de l'eau au Luxembourg (règlement grand-ducal du 16 avril 2021 délimitant les zones de protection autour du lac de la Haute-Sûre).

#### Pistes de réflexion :

PR 1 : Renforcer la possibilité pour les EA de bénéficier de l'appui de structures de conseils pour le suivi des évolutions réglementaires et la compréhension de l'articulation/juxtaposition des différentes réglementations à portée environnementale.

PR 2 : Renforcer/faciliter le partage de connaissances interservices pour alléger la charge administrative liée aux règles sur la gestion de l'eau

## 4.8 Paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles ou spécifiques (IZCNS)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires	Surface concernée
Prévu	87M€	17,4M€			
Situation au 21/01/2025 :		17,3M€			118 641,58 ha

A noter : 83 des 102 communes du Luxembourg sont identifiées comme étant des zones soumises à des contraintes naturelles importantes, ce qui représente une SAU de 106 862 ha<sup>76</sup>. Les communes en zone à contraintes spécifiques regroupent une SAU de 17 632 ha<sup>77</sup>.

### A – Rappels des objectifs

Compenser une partie de l'écart de revenu engendré par des contraintes naturelles ou spécifiques auxquelles sont soumises les exploitations agricoles dans les zones à conditions d'exploitation difficiles et éviter l'intensification des surfaces agricoles<sup>78</sup>, et maintenir une production compétitive également dans les zones défavorisées<sup>79</sup>.

#### Résultats attendus<sup>80</sup> :

Limitation voire suppression des modes de culture intensifs ; Maintien des exploitations familiales de faible taille.

#### Indicateurs :

R4 : part de la superficie agricole utile (SAU) couverte par une aide au revenu et soumise à la conditionnalité (pour établir un lien entre l'aide au revenu et les normes et bonnes pratiques)

R7 : pourcentage de soutien additionnel par hectare dans les zones qui ont des besoins supérieurs (par rapport à la moyenne) (pour renforcer le soutien aux exploitations agricoles situées dans les zones qui ont des besoins spécifiques).

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Le document du PSN pointe que le paiement en faveur des zones à contraintes naturelles ou spécifiques contribue à limiter l'intensification. Selon les évaluateurs de l'évaluation ex ante, c'est moins le paiement en tant que tel que les conditions d'octroi des paiements qui est en cause (le fait d'apporter une aide à ces zones n'a pas d'autre effet environnemental que les aides directes)<sup>81</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

D'après le RAMO 2023, à partir de 2019, le PDR a inclus une nouvelle délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques. Sur la période 2014-2023, l'ensemble des dépenses est supérieur à 155 millions d'euros. Cette mesure enregistre le montant le plus important des indemnités payées aux agriculteurs

<sup>76</sup> P.82 du PSN

<sup>77</sup> P.82 du PSN

<sup>78</sup> P.743 du PSN

<sup>79</sup> P.43 du PSN

<sup>80</sup> P.743-744 du PSN

<sup>81</sup> P.57 du PSN

et représente une part essentielle de leur revenu. Cette mesure contribue à la viabilité de l'agriculture au Luxembourg<sup>82</sup>.

## **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 746)

- Indemnité à l'hectare payée annuellement aux exploitants agricoles qui ont des parcelles agricoles situées soit dans les zones soumises à des contraintes naturelles, soit dans les zones soumises à des contraintes spécifiques.
- Le seuil de 90 ha est commun aux zones à contraintes naturelles et aux zones à contraintes spécifiques. Il est déterminé en prenant en compte la surface éligible en zone à contraintes naturelles et la surface éligible en zone à contraintes spécifiques.
- Les surfaces sous production viticole, fruiticole et horticole ne reçoivent pas l'indemnité. Ces systèmes d'exploitation ne subissent pas des pertes de revenu dans les zones à contraintes.

### Critères d'attribution (PSN, p. 744) :

- Agriculteur actif, identifié auprès de l'Administration dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGEC) ;
- Qui exerce une activité agricole dans les zones soumises à des contraintes naturelles ;
- Et introduit une demande d'aide annuelle ;
- Les terres agricoles qui font l'objet d'un soutien doivent être situées dans les zones du Grand-Duché de Luxembourg caractérisées comme zones soumises à des contraintes naturelles.

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : par ha éligible : 165 €/ha pour les 90 premiers ha ; 90 €/ha pour les ha suivants (PSN, p. 746).

## **E – Eléments clés issus des entretiens (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)**

### Administration

Les primes sur les contraintes naturelles sont restées stables.

## **F- Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

Stabilité des montants attribués sur cette mesure.

Mesure qui enregistre en 2023 le montant le plus important des indemnités payées aux agriculteurs et représente une part essentielle de leur revenu (RAMO 2023).

### Efficacité :

Contribue au maintien de l'activité agricole au Luxembourg tout en participant aux objectifs généraux en matière d'environnement et de protection du climat.

### Mise en œuvre : /

### Eléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre :

L'ensemble du territoire du Grand-Duché du Luxembourg est classé comme zone à contraintes naturelles ou spécifiques depuis 2019.

### Pistes de réflexion : /

---

<sup>82</sup> P. 17 du RAMO 2023

## 4.9 Aide aux investissements en faveur de l'environnement

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires visé
Prévu	47,8M€	9,6M€		
Situation au 21/01/2025 :		0 mais engagements nombreux		

A noter : le secteur de l'horticulture est largement déficitaire au Luxembourg, la plus grande partie des produits est importée<sup>83</sup>. (La mesure finance, entre autres dispositifs, la construction d'immeubles utilisés à la production, au stockage et au conditionnement de produits horticoles).

### A – Rappels des objectifs

Promouvoir une agriculture multifonctionnelle, durable et compétitive, soucieuse du bien-être animal, de la protection de l'environnement et du climat, mettant l'accent sur l'innovation, en harmonie avec un développement intégré des zones rurales<sup>84</sup>.

Résultats attendus<sup>85</sup> : Préservation de la qualité de l'eau et des sols, réduction des émissions de GES, développement des investissements dans le secteur horticole, améliorer le bien-être animal, production d'énergie renouvelable (bâtiments d'élevage)

Indicateurs :

R16 : part des exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à l'investissement au titre de la PAC contribuant à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, et à la production d'énergie renouvelable ou de biomatériaux (Investissements liés au climat)

R26 : part des exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à l'investissement productif et non productif au titre de la PAC liée à la protection des ressources naturelles (Investissements liés aux ressources naturelles)

R44 : part des unités de gros bétail (UGB) couvertes par des mesures visant à améliorer le bien-être animal et bénéficiant d'une aide (Améliorer le bien-être animal)

R9 : part des exploitations agricoles recevant une aide à l'investissement pour la restructuration et la modernisation, y compris pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources (Modernisation des exploitations).

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

« Un nombre très limité d'exploitations (8 par an) recevraient des aides à l'investissement en lien avec le climat »<sup>86</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

« Fin décembre 2023, un montant d'aide de 207.766 euros restait engagé pour les projets d'investissement en bien immeubles pour la priorité 5D Réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniaque du secteur.

<sup>83</sup> P.769 du PSN

<sup>84</sup> P.768 du PSN

<sup>85</sup> P.768 – 769 du PSN

<sup>86</sup> P.85 de l'évaluation ex ante



Pour l'indicateur [T17]<sup>87</sup>, le pourcentage des UGB concernées par les investissements dans la gestion du gros bétail visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou d'ammoniac n'a pas encore atteint la valeur cible de 0,48% pour 2025 »<sup>88</sup>.

## **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 768)

- Appel à candidatures
- Pour les bâtiments et équipements d'élevage : répondre aux orientations de l'objectif 4 (climat) ou 9 (bien-être animal)
- Plafond limité (calcul en fonction des UTA disponibles sur l'exploitation)
- Les investissements sont directement liés à une amélioration des conditions de production en faveur du climat et de l'environnement, qui vont au-delà des normes et exigences de base reprises dans l'intervention en faveur des investissements immobiliers (ex : les nouveaux bâtiments d'élevage ne bénéficieront d'une aide à l'investissement que s'ils respectent les règles de l'agriculture biologique)
- Les projets d'investissements liés à la transformation et à la commercialisation sont uniquement éligibles à l'aide si des produits repris à l'annexe I du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) sont transformés en produits de l'annexe I du TFUE et si la commercialisation porte sur des produits de l'annexe I du TFUE

### Critères d'attribution (PSN, p. 769) :

- Agriculteur actif, qui exerce une activité agricole économiquement viable et n'est pas bénéficiaire d'une pension de vieillesse ;
- Présente une évaluation/analyse du projet sur la base de critères objectivement vérifiables et en rapport direct avec les objectifs poursuivis et des réponses à ces derniers obtenues ou escomptées ;
- Présente les autorisations nécessaires à la réalisation des projets
- Introduit, préalablement à sa réalisation, la demande d'aide accompagnée d'un dossier de conseil en relation avec le projet d'investissement

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : Le montant unitaire est basé sur une estimation de la valeur moyenne des investissements réalisés en tenant compte qu'uniquement des projets de plus de 300.000 euros sont cofinancés par le PSN ainsi que des expériences de la période de programmation passée et du taux d'aide (PSN, p. 777).

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

Les effets des investissements en faveur de l'environnement ne seront visibles qu'à long terme : « Prochainement, financements uniquement des étables propices à faire une production biologique mais les effets seront perceptibles seulement d'ici 5-10 ans. Tout ce qui est en relation avec les cycles de la nature nécessite une certaine période pour en apprécier les effets ».

### Représentants de la profession

« La PAC a évolué et l'on est passé de subventions à la production à des subventions aux exploitations avec un moindre impact sur l'environnement mais le matériel coûte cher, il serait plus pertinent d'agir sur l'efficacité de la production et la rendre plus efficace, plutôt que de subventionner des machines et des bâtiments dont le coût est très élevé ».

---

<sup>87</sup> Page 141 du PDR (v9): <https://agriculture.public.lu/de/veroeffentlichungen/agrarpolitik/gap-2014-2022/pdr-ver-6-2.html>

<sup>88</sup> Source : RAMO 2023, p. 18

La contrepartie financière en matière d'investissements en faveur de l'environnement et de l'amélioration des conditions de production ne paraît pas suffisante au regard des efforts fournis par les exploitants.

La législation nationale applique davantage de restrictions, notamment sur les constructions en zone verte, en plus des règles à respecter dans le cadre de l'UE : cela participe de la charge que connaissent les agriculteurs en matière de normes à respecter.

La mesure nationale NEC, ainsi que la mesure sur l'ammoniac, spécifiquement sur la limitation de la taille du cheptel, a représenté un frein au développement pour les agriculteurs souhaitant investir et développer leur exploitation. Une exploitation en développement, souhaitant faire de l'investissement, sera davantage affectée par la législation nationale qu'une exploitation ne faisant pas d'investissements, qui elle ne sera soumise qu'à la législation UE (normes PAC).

## **F- Conclusions**

### Pertinence du dispositif :

En raison des normes à respecter, l'investissement peut être limité et cela affecte la compétitivité des entreprises agricoles.

### Efficacité :

Mesure qui va a priori dans la bonne direction en termes de résultats, mais niveau d'atteinte des cibles des différents indicateurs à suivre (à ce stade, la mesure fait l'objet d'un nombre important d'engagements : 27 en tout, à hauteur de plus de 300 000€). Les raisons pouvant expliquer le niveau d'atteinte de l'indicateur à ce stade sont diverses : un retard de paiements, le cours des taux d'intérêt ne permet pas une sécurisation des investissements, les nouvelles normes liées à la limitation du cheptel créent de l'insécurité...).

### Mise en œuvre :

Mesures plus restrictives au niveau national qu'au niveau européen, notamment sur les constructions en zone verte --> charge pour les exploitants (connaissance et application des normes).

Fort besoin et dépendance des agriculteurs vis-à-vis du conseil externe

Mesures NEC et sur l'ammoniac qui ont pu constituer un frein à l'investissement pour les exploitants.

Le plus contraignant, ce sont les mesures de limite du cheptel.

### Éléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Un cadre national déjà prégnant sur le sujet et restrictif, au regard des normes de la PAC sur l'aspect environnemental des constructions et bâtis.

### Pistes de réflexion :

PR 1 : Poursuivre l'accompagnement des exploitants agricoles (via les services de gestion et les organismes de conseil) pour une adhésion pleine et entière au dispositif et à ses finalités, en regard des efforts nécessaires et des contraintes (respect des règles de l'AB pour les bâtiments d'élevage, etc.).

PR 2 : En parallèle des aides à l'investissement :

- Accompagner les professionnels pour un accroissement et le confortement de l'efficacité des modes de production (renforcement de l'approche « économie circulaire » dans le modèle de l'exploitation, par exemple renforcement de la gestion circulaire des effluents d'élevage [urée, lisier, amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, renforcement de l'autonomie protéique sur l'exploitation ou avec le voisinage, etc.)
- Démonstration de l'intérêt économique de cette circularisation

## 4.10 Aide aux investissements agricoles (> 300k €)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires
Prévu	9,3M€	1,9M€		
Situation au 21/01/2025 :		0 mais nombreux engagements		
. Élevage				
. Viticulture				
. Autres				

### A – Rappels des objectifs

Promouvoir une agriculture multifonctionnelle, durable et compétitive. Les investissements visent :

- La modernisation des exploitations afin de favoriser la compétitivité et la productivité.
- L'amélioration des conditions de travail et la sécurité au travail<sup>89</sup>.

Résultats attendus<sup>90</sup> :

Amélioration de la rentabilité, de la productivité et de la compétitivité des exploitations ;

Amélioration des conditions de travail et de la sécurité au travail.

Indicateur<sup>91</sup> :

R.9 Part d'agriculteurs recevant une aide à l'investissement pour la restructuration et la modernisation, y compris pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

L'évaluation intermédiaire du PDR 2014-2020 avait montré que les aides à l'investissement avaient soutenu des investissements importants réalisés dans le secteur laitier, notamment dans le domaine de la construction d'étables modernes équipées. Les structures des exploitations ont été modifiées en termes de taille de troupeaux et de capital d'exploitation. Toutefois le bilan est mitigé en matière de revenu et de productivité, et les aides à l'investissement n'ont pas compensé à terme l'augmentation des charges et des amortissements. L'impact climatique et environnemental est négatif. Donc, le PSN propose certaines dispositions en matière d'éligibilité, de conseil et d'extensification pour encadrer les investissements, notamment dans le secteur du lait<sup>92</sup>.

Les financements européens soutiennent l'investissement immobilier<sup>93</sup>. Une vingtaine des mesures nationales complètent les interventions cofinancées sur les investissements (9% des aides d'Etat)<sup>94</sup>.

Les aides à l'investissement peuvent, en fonction des types d'investissements soutenus et des critères qui y sont associés, contribuer à l'agrandissement et à l'intensification des exploitations, ce qui entre en contradiction avec l'enjeu de limiter l'intensification et de ne pas encourager la croissance du cheptel et/ou l'augmentation de la production laitière dans un objectif de réduction des GES et de l'ammoniac, et de la préservation des ressources en eau<sup>95</sup>.

<sup>89</sup> P.761 du PSN

<sup>90</sup> P.761 du PSN

<sup>91</sup> P.761 du PSN

<sup>92</sup> P.28 de l'évaluation ex ante

<sup>93</sup> P.44 de l'évaluation ex ante

<sup>94</sup> P.32 de l'évaluation ex ante

<sup>95</sup> P. 32-33 de l'évaluation ex ante

Les investissements peuvent avoir des conséquences sur l'intensification de la production, avec des effets négatifs sur l'eau, le climat et la biodiversité. Par ailleurs, les répercussions sur la charge de travail des exploitants et le bien-être animal sont incertaines<sup>96</sup>.

Les investissements sont plafonnés au niveau du secteur laitier. Ce plafond est modulé en fonction des UTA (de 0,3 M€ pour 0,5 UTA à max 2M€ pour 5 UTA correspondant à 220 vaches laitières, 550 vaches allaitantes ou plus de 4.700 porcs)<sup>97</sup>.

L'aide à l'investissement est accompagné d'un conseil agricole (obligatoire à partir de 200 000€) sur financement national, intégrant notamment une dimension sur le respect des critères de durabilité<sup>98</sup>.

L'évaluation ex ante recommandait de « Recentrer les investissements et les investissements créateurs de valeur ajoutée économique et environnementale ou climatique par rapport aux investissements visant l'augmentation de la production ou les économies d'échelles, en particulier dans le lait »<sup>99</sup>.

Entre 2015 et 2020, 269 opérations pour un budget 50,8M€, soit en moyenne 45 opérations/an et 190.000€ d'aides par opération<sup>100</sup> ont été recensées.

Les aides aux investissements nécessitent une projection à plus long terme, leurs effets étant peu réversibles et cumulatifs d'une période à une autre<sup>101</sup>.

Recommandation sur le conseil : « Encadrer du point de vue environnemental la conception et la mise en œuvre des projets d'investissement et les plans d'entreprises (nouvelles installations) »<sup>102</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

D'après le RAMO 2023 : « À partir du 1er janvier 2023, aucune demande d'investissement ou d'installation n'a plus été approuvée dans le cadre de la loi du 5 février 2021 ».

Les projets d'investissement et d'installations introduits à partir du 1er janvier 2023 sont gérés par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

« Sur l'année 2023, aucune demande d'investissements immobiliers dépassant un coût de 150.000 euros n'a été reçue (abrogation de la loi). En 2023, 8,53 M€ de financement ont été versés pour 40 demandes d'investissement des années précédentes [...]. Le nombre total de projets soutenus, sans tenir compte du double comptage des projets conjoints, s'élève à 449 projets pour la période de 2017-2023. Parmi les 449 projets, certaines exploitations ont soumis plusieurs demandes, de sorte que le nombre d'exploitations concernées par les investissements s'élève uniquement à 310 ». <sup>103</sup>

En 2023, la cible 2025 de 22,19% d'exploitations bénéficiant d'un soutien n'est pas atteinte, mais devrait l'être en 2025 car fin décembre 2023, un budget important était engagé pour les projets d'investissement en bien immeubles<sup>104</sup>.

« Le Grand-Duché de Luxembourg subventionne parallèlement des investissements en biens immeubles et biens meubles inférieurs à 150 000€ à travers des aides d'Etat »<sup>105</sup>.

---

<sup>96</sup> P.92 de l'évaluation ex ante

<sup>97</sup> P.42 de l'évaluation ex ante

<sup>98</sup> P.43 de l'évaluation ex ante

<sup>99</sup> P.47 de l'évaluation ex ante

<sup>100</sup> P.84 de l'évaluation ex ante

<sup>101</sup> P.62 de l'évaluation ex ante

<sup>102</sup> P.74 de l'évaluation ex ante

<sup>103</sup> P.10 du RAMO 2023

<sup>104</sup> P.11 du RAMO 2023

<sup>105</sup> P.11 du RAMO 2023

## **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 762-763)

- Appels à candidatures périodiques, avec un classement des dossiers
- Plafond d'investissement (calculé par EA /UTA)
- Surface Minimum (ex : mini. 3 ha de terres agricoles)
- Projets minimums de 300 K€
- Taux d'aide appliqué aux coûts effectifs du projet dans la limite des prix unitaires tout en respectant les plafonds individuels par exploitation : coût éligible pour le calcul de l'aide variant de 300 K€ pour une exploitation de moins de 0,5 UTA jusqu'à 408 000 € par UTA pour une exploitation avec 5 UTA maximum (2040 000).
- Taux d'aide de base (40%) investissement immeuble
- Majoration taux d'aide (+ 15% jeunes agriculteurs -lié à l'installation, plan d'entreprise),
- Investissements non productifs financés par des aides nationales

### Critères d'attribution (PSN, p. 761) :

- Agriculteur actif, qui exerce une activité agricole économiquement viable et n'est pas bénéficiaire d'une pension de vieillesse ;
- Présente une évaluation/analyse du projet sur la base de critères objectivement vérifiables et en rapport direct avec les objectifs poursuivis et des réponses à ces derniers obtenues ou escomptées ;
- Présente les autorisations nécessaires à la réalisation des projets
- Introduit, préalablement à sa réalisation, la demande d'aide accompagnée d'un dossier de conseil en relation avec le projet d'investissement

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée :

Montant unitaire basé sur une estimation de la valeur moyenne des investissements réalisés en tenant compte du fait qu'uniquement des projets de plus de 300.000 euros sont cofinancés par le PSN ainsi que des expériences de la période de programmation passée et du taux d'aide (PSN, p. 765).

## **E – Eléments clés issus des entretiens (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)**

### Administration

« Les mesures d'investissement sont plus simples à mettre en œuvre, au niveau administratif, que les mesures agro-environnementales, beaucoup plus complexes ».

« Le montant minimum des investissements est passé de 200 000€ à 300 000€ pour les investissements immobiliers ».

« Les aides pour les bâtiments d'élevage devraient être limitées au nombre d'animaux que l'exploitation est capable de nourrir elle-même avec ses propres terres et herbages ».

« Les exploitants sont obligés de prendre un conseil pour l'aide à l'investissement ».

« Les montants d'investissement peuvent être très élevés dans le secteur viticole, le coût unitaire semble insuffisant à cet égard ». « Aide cruciale pour les vignerons indépendants, aux montants d'investissement très élevés ».

### Représentants de la profession

« Les exploitations souhaitant faire de l'investissement sont davantage freinées que celles n'en faisant pas, car sont soumises aux normes nationales [émissions d'ammoniac...], en plus d'être soumises à celles de la PAC ».

## F- Conclusions

### Pertinence du dispositif :

Mesure co-financée par le FEADER (20% max) les fonds nationaux (80% max).

Les investissements non productifs sont financés par des aides nationales.

Le Plan Climat et Energie (PNEC) : est parfois perçu comme un frein à l'investissement, en affectant la compétitivité via les règles imposées.

### Efficacité :

La trajectoire observée semble conforme aux résultats (cible) recherchés (RAMO 23)

### Mise en œuvre :

On observe une dépendance des agriculteurs vis-à-vis du conseil externe (pour une meilleure insertion des enjeux environnement et climat).

### Éléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Pour les projets <300k€ = aides d'Etat.

### Pistes de réflexion :

PR 1 : Poursuivre le soutien à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des conseils aux exploitants, en particulier en faveur des investissements créateurs de valeur ajoutée économique et environnementale ou climatique.

PR 2 : Evaluer l'effet final de l'aide en matière de lutte contre l'augmentation de la production sur les exploitations bénéficiaires (l'objectif initial étant de ne pas intensifier ni agrandir l'exploitation et de renforcer l'autonomie alimentaire sur l'exploitation).

PR 3 : Affiner l'évaluation de l'impact de la mesure suivant la spécialisation ou orientation technico-économique des exploitations agricoles -OTEX- (en isolant élevage bovin et élevage porcins).

## 4.11 Aide complémentaire au revenu pour les Jeunes agriculteurs (Pilier 1)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires visé
Prévu	3,7M€	3,7M€		
Situation au 21/01/2025 :				
Aide complémentaire au revenu Jeunes Agriculteurs		0,7M€		132

### A – Rappels des objectifs

Attirer les jeunes agriculteurs, y compris les jeunes agricultrices et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales<sup>106</sup>.

Résultats attendus<sup>107</sup> :

Renouvellement des générations, via la création et développement facilités des activités agricoles par les jeunes exploitants et adaptation structurelle de leur exploitation une fois qu'ils sont établis.

Nombre total de bénéficiaires attendus sur une durée d'éligibilité de 5 années : 125 (source PSN).

Indicateur<sup>108</sup> :

R.36 Nombre de jeunes agriculteurs bénéficiant d'une installation avec le soutien de la PAC, y compris ventilation par sexe

R.37 Nouveaux emplois soutenus dans les projets PAC

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

L'évaluation intermédiaire a montré que d'après les évaluations précédentes, le dispositif ne favorisait pas l'installation de jeunes agriculteurs hors cadre familial, sur des projets nouveaux ou de taille modeste puisque pour bénéficier de l'aide, il fallait justifier d'une taille économique de 75.000 €. Le PSN a pris en compte cet enseignement<sup>109</sup>.

### C – Mentions du RAP de 2023

/

### D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 395)

Contrairement au régime actuel dans le cadre du règlement (UE) n° 1307/2013,

- Aide non plafonnée à une valeur des droits à l'Aide au revenu de base pour un développement durable inférieure au montant forfaitaire ;
- Aide pouvant être allouée à plus d'un seul jeune par exploitation.

<sup>106</sup> P. 392 du PSN

<sup>107</sup> P. 392 et 394 du PSN

<sup>108</sup> P. 394 du PSN

<sup>109</sup> P. 51 de l'évaluation ex ante

- Paiement n'est pas dépendant du volume ou du type de production, du prix ou des facteurs de production

Critères d'attribution (PSN, p. 394) :

- Agriculteur actif, éligible au paiement de base,
- Agé de 39 ans au maximum
- Exerçant pour la première fois un contrôle effectif et durable sur une exploitation agricole, ou qui a exercé un contrôle effectif et durable sur une exploitation agricole au cours des cinq années précédant la première introduction d'une demande au titre du régime d'aide aux jeunes agriculteurs

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs sous forme d'un paiement forfaitaire = 6 660 EUR par bénéficiaire (PSN, p.394)

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Représentants de la profession

« Suivi et accompagnements insuffisants après l'installation des jeunes. Sécurité des investissements qui n'est pas assurée pour eux. De nombreux jeunes préfèrent changer d'emploi, du fait d'une sécurité de l'emploi non garantie ».

## **F- Conclusions**

Pertinence du dispositif : Soutien d'autant plus nécessaire que le métier est de moins en moins attractif. Il faut soutenir la reprise des fermes, la valorisation du métier, l'accompagnement des jeunes...

Efficacité : Des difficultés qui semblent persister liées notamment à l'image insuffisamment valorisée du métier.

Mise en œuvre : /

### Eléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Lors de l'introduction de la prime en faveur des jeunes agriculteurs en 2015, les autorités ont fixé le montant forfaitaire à un niveau qui correspond à la valeur des anciennes allocations (PSN, p. 396)

### Pistes de réflexion :

PR 1 : En parallèle de l'aide complémentaire au revenu des JA, renforcer le soutien via le PSN, du suivi et de l'accompagnement des jeunes agriculteurs sur le long terme :

- Conseil holistique ou apport d'expertise, vis à vis des investissements et des choix agro-environnementaux à privilégier suivant leur exploitation (éco régimes et BCAE) ;
- Animation de session collective des JA (échange d'expériences, réflexion sur des projets en commun, etc.)

PR 2 : Conforter l'appui du PSN aux actions de valorisation du métier d'agriculteur :

- Action permettant une meilleure intégration des agriculteurs et des JA dans les GAL pour davantage de projets LEADER en faveur de la sensibilisation au métier
- Action de coopération avec les établissements d'enseignement général et professionnel ;
- Communication grand public sur les aspects innovants du métiers (technologie, qualité des produits, etc.).



## 4.12 Aide à l'installation des Jeunes agriculteurs (Pilier 2)

	Total public	UE	National	Nombre de bénéficiaires visé
Prévu	8M€	1,6M€		
Situation au 21/01/2025 :				
		1,33M€		26

### A – Rappels des objectifs

Encourager les jeunes agriculteurs à s'installer dans le secteur agricole et assurer la continuité des exploitations ainsi que le passage de l'exploitation d'une génération à l'autre.

Soutenir la compétitivité et la viabilité du secteur agricole.

Garantir la continuité de l'agriculture luxembourgeoise<sup>110</sup>.

Résultats attendus<sup>111</sup> :

Création d'un cadre général qui peut encourager l'installation de jeunes agriculteurs.

Maintien et amélioration de l'accompagnement et du conseil aux JA dans le cadre de l'installation.

Indicateur<sup>112</sup> :

R.36 Nombre de jeunes agriculteurs bénéficiant d'une installation avec le soutien de la PAC, y compris ventilation par sexe/ R.37 Nouveaux emplois soutenus dans les projets PAC

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Dans l'évaluation intermédiaire, « l'analyse montre que la situation en termes de renouvellement des générations reste plus favorable au Grand-duché du Luxembourg que la moyenne européenne. L'agrandissement de la taille des structures, les besoins importants de capitaux, le coût du fonciers et l'extensification pénalisent néanmoins l'arrivée de jeunes, en particulier les nouveaux entrants hors cadre familial »<sup>113</sup>.

« L'aide à l'installation est conditionnée à l'élaboration d'un plan de développement d'entreprise à réaliser dans les 5 ans et qui retrace le projet du JA. Les JA bénéficient également d'un taux d'intervention supérieur de 15% sur les investissements afin de faciliter la mise en œuvre de leur plan d'entreprise et réaliser les investissements (M4.15) nécessaires au maintien et au développement de l'outil (B7.1). L'âge minimum de 23 ans, les exigences et la modulation en fonction du niveau de formation, ainsi que le conseil agricole visent renforcer la viabilité du projet et le niveau général de compétence dans le secteur agricole.

L'objectif est également de maintenir et améliorer l'accompagnement et le conseil aux JA dans le cadre de l'installation (B7.5) en proposant un conseil holistique couvrant non seulement les aspects de compétitivité.

Le cadre actuel était centré principalement sur la reprise d'exploitation traditionnelle dans le cadre familial. De nouvelles dispositions ont été prises en vue de faciliter la création ou la reprise d'exploitations atypique ou hors cadre familial (B7.3) » (...).

<sup>110</sup> P. 780 du PSN

<sup>111</sup> P. 44 Eval ex ante du PSN

<sup>112</sup> P. 394 du PSN

<sup>113</sup> P. 64 de l'évaluation ex ante

« Un régime d'aide d'Etat spécifique vise la création et le développement de micro-entreprises afin de diversifier l'économie rurale et encourager la commercialisation en circuit court.

Afin de lever une autre barrière et créer un cadre plus attractif à la profession (B7.4), un autre régime d'aide d'Etat vise à permettre au jeune de faire appel à des renforts en cas de maladie, congé de maternité, ou même pour remplacement en cas de congé ».

« (...) La stratégie innove en proposant de nouvelles dispositions cohérentes en vue de faciliter la création ou la reprise d'exploitations atypiques ou hors cadre familial ainsi qu'en proposant de renforcer les soutiens visant la création de valeur ajoutée (diversification, transformation, commercialisation) en lien avec OS3. Ceux-ci devraient permettre de maintenir ou accroître le revenu sans nécessairement accroître la taille de l'exploitation de manière significative, contribuant ainsi à ralentir le rythme de disparition des exploitations et maintenir l'emploi ».

Concernant l'AB, l'analyse soulevait la question suivante : « Faudrait-il prévoir des dispositions/accompagnements particuliers pour inciter une conversion au Bio lors de l'installation ? »

### **C – Mentions du RAP de 2023**

« Au total sur la période 2014-2023, 164 demandes d'installations sont engagées et payées pour un montant total de 10.264.431 euros. Ce nombre inclut :

- 33 exploitations gérées sous forme sociétaire,
- 7 exploitations biologiques et
- 21 installations relatives à la précédente période de programmation »<sup>114</sup>.

« En 2023, l'indicateur T5 relatif au pourcentage d'exploitations agricoles avec un plan d'entreprise/des investissements pour les jeunes agriculteurs soutenus par le PDR s'élève à 8,23% et dépasse la valeur cible pour 2025 (7,86%) ».

### **D – Eléments de mise en œuvre (rappels)**

#### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 782)

- Montant de base variable en fonction du niveau d'étude à prévaloir par le bénéficiaire. Ce montant s'élève à 60.000 euros pour le détenteur d'un diplôme d'aptitude pratique (DAP). Il est majoré de 5000 euros pour les détenteurs d'un diplôme de technicien, de 10.000 euros pour les détenteurs d'un diplôme universitaire + Montant forfaitaire de 30.000 euros, lié à la réalisation d'une pratique professionnelle agricole (stage) d'au moins six mois sur une exploitation agricole à l'étranger
- Prime d'installation sera payée en deux tranches : (1) La première tranche sera payée après l'accord de la prime d'installation ; (2) La deuxième tranche, d'un montant de 30.000 euros est payée sur présentation d'une demande de paiement. L'allocation de la deuxième tranche est soumise au respect de la mise en œuvre et de l'achèvement du plan d'entreprise

#### Critères d'attribution (PSN, p. 781) :

- Agriculteur actif, de moins de 40 ans,
- Avec une production standard totale de l'exploitation qui atteint 75.000 €
- Qui possède des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes
- Qui suit une formation en gestion d'entreprise dans un délai de trois ans à compter de la date d'installation
- Qui s'installe pour la première fois comme agriculteur à titre principal, sur une exploitation qui satisfait, à la date de l'installation, aux normes minimales requises en matière d'environnement, d'hygiène et de bien-être des animaux, ainsi qu'à la condition de viabilité économique, etc.

---

<sup>114</sup> P. 11 RAMO 2023

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : Le montant maximal de 100.000 euros de la prime est visé étant donné qu'il est important de garantir un renouvellement de génération (PSN, p.784).

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

« Pilier 2 très important pour les jeunes. Aide aux jeunes : important pour ceux qui agrandissent ».

### Représentants de la profession

« Il faudrait des règles stables sinon cela décourage les agriculteurs, les démotive. Ce qui était en conformité avec la réglementation une année apparaît comme une erreur l'année d'après du fait de ces changements ».

## **F- Conclusions**

Pertinence du dispositif : Une incitation intéressante est nécessaire pour faciliter la décision de reprendre une exploitation agricole (PSN, p. 784).

Efficacité : Valeur cible qui semble dépassée (cf. RAMO 2023), mais d'après les entretiens recueillis, image du métier à valoriser encore davantage.

Mise en œuvre : /

### Eléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

Plus de 40% des exploitations ont des chefs d'exploitation âgés de plus de 54 ans. Sur un peu plus de 20% des exploitations, la succession semble être assurée. Il y a donc un manque grave de reprises pour assurer le remplacement des exploitants partant en retraite.

La reprise d'une exploitation agricole est très onéreuse, le travail d'un exploitant peut- être très pénible et laborieux, le revenu agricole est de loin inférieur au revenu moyen au Luxembourg (PSN, p. 784).

### Pistes de réflexion :

Se reporter aux pistes de réflexions mentionnées en 3.11.

## 4.13 LEADER

	Total public	UE	National	Nombre de stratégies
Prévu	12,7M€	3,2M€		
Situation au 21/01/2025 :				
		0,5M€		5

Rappel : la zone éligible pour LEADER se limite aux communes rurales à l'exception de la commune de Mamer, qui en dépit d'être une commune urbaine, est membre d'un groupe d'action locale depuis 2007.

La zone LEADER comprend ainsi 80 des 100 communes (2025).

Les 20 communes urbaines à exclure sont les suivantes : Luxembourg, Hesperange, Sandweiler, Walferdange, Strassen, Kopstal, Bertrange, Diekirch, Ettelbruck, Kärjeng, Pétange, Differdange, Sanem, Mondercange, Schifflange, Esch-sur-Alzette, Kayl, Rumelange, Bettembourg et Dudelange (PSN, p. 786).

### A – Rappels des objectifs

Offrir un cadre d'impulsion pour de nouvelles pratiques et de nouvelles idées en matière de développement rural, suivant une démarche ascendante <sup>115</sup>.

Résultats attendus<sup>116</sup> :

Elaboration et mise en œuvre de stratégies de développement local et promotion d'une nouvelle forme de gouvernance en milieu rural.

Indicateur<sup>117</sup> :

R.37 Nouveaux emplois soutenus dans les projets PAC

R.38 Proportion de la population rurale couverte par des stratégies de développement local.

### B - Rappel de l'évaluation ex ante du PSN

Dans l'évaluation intermédiaire, il est rappelé que « LEADER sera mis en œuvre exclusivement par le FEADER et tous les projets LEADER seront sélectionnés au sein des GAL (...). A côté de l'approche régionale, il sera important de valoriser davantage le niveau local, donc le noyau de la société avec les communautés villageoises multiculturelles et multigénérationnelles avec l'élaboration de stratégies « smart villages » ou encore de projets participatifs clefs avec les habitants d'un village ou d'une commune rurale déterminée dans le cadre de LEADER » <sup>118</sup>.

« A côté de LEADER, le Gouvernement a mis en œuvre un ensemble de huit mesures nationales de développement villageois (cf. Loi modifiée du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales)

« La complémentarité entre LEADER et ces huit mesures sera assurée par le fait que LEADER se concentre essentiellement sur des projets de type « software » tandis que les mesures de développement villageois s'appuient surtout sur des projets de type « hardware » ».

L'Aide au démarrage des GAL a été activée durant la période de transition 2021-2022. Les mesures « forestières », dépendant du Ministère de l'environnement, sont financées exclusivement sur fonds nationaux.

---

<sup>115</sup> P. 792 du PSN

<sup>116</sup> P. 787 et p. 792 du PSN

<sup>117</sup> P. 786 du PSN

<sup>118</sup> P. 89 de l'évaluation ex ante

## C – Mentions du RAMO de 2023

« En 2023, aucun nouveau projet LEADER n'a été approuvé, mais les projets engagés ont continué d'être finalisés »<sup>119</sup>.

« Le degré d'exécution [des dépenses publiques] est de 81,02%, soit une augmentation de 15,18% ».

« En ce qui concerne la population concernée par les GAL, la cible prévue de 190.000 habitants a presque été atteinte avec 185.465 habitants résidant dans les 60 communes LEADER en 2023. L'indicateur T21 relatif au pourcentage de la population rurale concernée par les stratégies de développement rural s'élève ainsi à 35,34% (valeur cible pour 2025 : 36,20%) ».

« En 2023, 5,25 emplois ont été créés dans le cadre de projets LEADER pour atteindre un nombre total d'emplois créés jusqu'à présent de 35,75. L'indicateur T23 relatif aux emplois créés dans les projets soutenus LEADER a dépassé la valeur cible de 25 emplois ».

## D – Eléments de mise en œuvre (rappels)

### Conditions de mise en œuvre (PSN, p. 787, 789 et 790)

- Appel à projet (sous forme d'un avis officiel) par l'autorité de gestion afin d'inviter tous les groupes intéressés à proposer une stratégie de développement local multisectorielle pour leur région élaborée sur base de l'approche ascendante
- MA en tant qu'organisme payeur responsable pour le paiement de l'aide et pour la comptabilisation de la participation communautaire
- Soutien qui comprend : la mise en œuvre de projets à caractère local voire régional et de projets de coopération et la prise en charge des frais de fonctionnement (gestion, suivi, évaluation de la stratégie), d'acquisition de compétences et d'animation des GAL (<25% des dépenses publiques totales engagées dans le cadre d'une stratégie de développement local mené par les acteurs locaux).
- Taux maximal de l'aide publique pour LEADER de 100%
- Diversité des opérations soutenues dans LEADER qui entraîne une égale diversité d'approche relative aux aides d'Etat : selon le cas, l'aide est soit du ressort de l'article 42 du TFUE, soit soumise à un régime d'aides d'Etat, soit n'est pas une aide d'Etat.
- Des coûts simplifiés ont été définis pour certains types de coûts.

### Critères d'attribution (PSN, p. 787) :

- Bénéficiaires : Groupes d'Action Locale (GAL) qui formulent des stratégies de développement local pour leur territoire et qui sont responsables de leur mise en œuvre.

Stratégie de développement local LEADER 2023-2029 qui doit contenir au moins les éléments suivants :

- Détermination de la zone géographique et de la population relevant de la stratégie
- Description du processus de participation des acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie
- Analyse régionale des besoins et du potentiel de développement (avec une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces)
- Description de la stratégie et de ses objectifs avec des valeurs cibles mesurables pour les résultats
- Plan d'action montrant comment les objectifs sont traduits en projets avec une description des projets de base et d'autres exemples de projets susceptibles d'être réalisés (projets régionaux ainsi que projets de coopération interterritoriale et transnationale). La description des projets doit au moins tenir compte des points suivants : titre, description, situation de départ, objectifs, public cible, porteur de projet et partenaires éventuels.
- Description des dispositions prises en matière de gestion, de suivi et d'évaluation, attestant la capacité du GAL à mettre en œuvre la stratégie
- Composition et structure d'organisation du GAL
- Plan de financement prévisionnel de la stratégie

---

<sup>119</sup> P. 18 du RAMO 2023

- La population de chaque région doit se situer entre 10.000 et 100.000 habitants.

Montant unitaire (€/ha) ou aide proposée : Subvention versée aux Groupes d'Action Locale (GAL), qui, le cas échéant, la transfèrent aux bénéficiaires ultimes. Il s'agit surtout du remboursement de coûts éligibles, mais des coûts simplifiés ont été définis pour certains types de coûts (PSN, p.789).

Montants forfaitaires utilisés pour certains coûts : Projets « Umbrella » ; Frais de séjour ; etc. (PSN, p.790).

Le budget total alloué au développement local LEADER est divisé par le nombre prévisionnel de GAL. Le montant unitaire correspond ainsi au budget moyen alloué à chaque GA (PSN, p.794).

## **E – Eléments clés issus des entretiens** (dynamique de programmation, résultats, mise en œuvre)

### Administration

« L'instrument LEADER est principalement destiné aux communes et associations (et moins aux agriculteurs en tant que tel, bien que certains projets LEADER intègrent des agriculteurs) »

Au Luxembourg, on retrouve 5 régions LEADER (pour 5 GAL). Chaque GAL a développé sa propre stratégie, définie avec les acteurs locaux en lien avec leurs besoins (selon une approche *bottom-up*). Chaque région est différente, avec des contextes et des écosystèmes locaux différents qui implique un travail de concertation dans chaque région ».

« A ce stade, il est difficile d'évaluer les résultats et impacts des projets puisque la programmation a véritablement démarré en 2024 (1 année en moins car rien sur 2023), avec des premiers projets approuvés courant 2024. Pour le moment, tout semble bien fonctionner : le soutien prévu dans le PSN correspond aux besoins du terrain. Les équipes des GAL ont beaucoup travaillé pour que ça fonctionne. En parallèle, le ministère de l'agriculture a également été ouvert pour trouver des solutions et leviers pour s'adapter au mieux. Cela explique le bon fonctionnement aujourd'hui ».

« 0,5 millions € payés donc n'a pas trop démarré sur la nouvelle PAC. » (Ce montant correspond uniquement au paiement des frais de fonctionnement et d'animation des GAL pour l'année 2023).

Difficultés :

- « Le fait d'avoir perdu un an sur la programmation (pas d'opération en 2023) peut être un point de difficulté car tous les crédits doivent être engagés sur des projets d'ici 2027 (et les projets peuvent être mis en œuvre et terminés jusqu'en 2029. Les GAL ont donc seulement 4 ans pour programmer des projets. Mais ces projets peuvent nécessiter du temps pour les faire émerger. La plupart des projets dure deux ans, et jusqu'à 4 ans pour les plus gros projets ».
- « Le problème récurrent de LEADER concerne les indicateurs : ces derniers ne sont pas adaptés à la mesure LEADER. Il est difficile de mettre en avant la plus-value de LEADER avec les indicateurs prévus par la CE (création d'emplois). Face à ce constat, un travail collaboratif important a été réalisé par le ministère de l'agriculture en intégrant les 5 GAL pour développer des fiches d'évaluation de projets (avec volet quantitatif et volet qualitatif) afin de mieux documenter la plus-value de LEADER à l'avenir».
- « Contrôles sur place : il est difficile avec une mesure comme LEADER de contrôler en se rendant sur place parce qu'il n'y a pas d'infrastructure ou de projets physiques réalisés sur le terrain à contrôler. LEADER permet surtout de créer une dynamique autour d'un projet, de faire coopérer des acteurs du territoire, de mettre en œuvre des actions immatérielles »

Points forts :

- « Flexibilité comme aspect fondamental de LEADER. [Les acteurs locaux] ont besoin de cette flexibilité pour réagir au mieux au regard des situations et évolutions dans les projets ».
- « Communication comme autre aspect fondamental qui doit être opérant à tous les niveaux. La communication est bonne, beaucoup de réunions sont organisés qui permet un échange d'informations important aux différents niveaux ».

- « Pour la mise en œuvre de la mesure LEADER, des OCS ont été mis en place. Ces derniers devraient participer à simplifier et à réduire la charge administrative. La mise en place d'OCS fait suite à une demande du niveau local ».
- « Sur le PSN, les contrôles sur place ont été réduits, et cela constitue un point important. En revanche, l'absence totale de CSP serait plus appropriée car ils n'apportent pas de valeur ajoutée : l'investissement LEADER ne se fait pas dans du bâti mais dans de l'humain ».

## F- Conclusions

### Pertinence du dispositif :

Dispositif pertinent en regard de la part qu'occupent les espaces ruraux au Luxembourg. Dispositif davantage ciblé sur les collectivités que sur les agriculteurs, même s'ils peuvent y être impliqués. Les dispositifs nationaux et les domaines d'intervention du PSN sont complémentaires et cohérents.

### Efficacité :

Résultats qui semblent prometteurs. Certaines cibles ont déjà été dépassées (cf. RAMO 2023). Par rapport à d'autres Etats-membres : « au Luxembourg, le travail est facilité par les différents bureaux LEADER dans chaque région, avec des échanges réguliers avec les deux personnes qui travaillent dans chaque bureau »

### Mise en œuvre :

- Une charge administrative liée à LEADER jugée très lourde (liée au réseautage...), mais qui permet de financer de petits projets très utiles pour les espaces ruraux. Donc, une charge administrative qui peut être justifiée par les résultats de haute qualité obtenus sur le terrain.
- Introduction des OCS qui contribuera à la réduction de la charge administrative
- Une analyse des résultats de LEADER modifiée par rapport à la période précédente : essaie de coupler les 3 échelles : régionale (démonstration de la plus-value pour les territoires), nationale (plus-value pour le grand public) et européenne (plus centrée sur le reporting et le suivi), alors que l'approche était auparavant très segmentée. Les indicateurs ont été modifiés en ce sens, et a été introduite une autoévaluation à renseigner 2 fois. Approche plus cohérente aujourd'hui, car plus ciblée.
- Indicateurs jugés inadaptés, mais nouveau système avec fiche d'évaluation des projets défini en concertation avec les acteurs et mis en place, pour lever ce point de difficulté.

### Eléments de contexte pouvant influencer la mise en œuvre

73 % du territoire luxembourgeois sont couverts par des zones rurales (et 80% des communes). Comptant une augmentation de 11,2 % de la population vivant dans les zones rurales entre 2015 et 2020, la campagne luxembourgeoise est attrayante en raison de sa petite taille (qui facilite la proximité entre les centres économiques), de sa diversité paysagère et de sa bonne connexion à large bande (En bref : le PSN, p.2).

Le Luxembourg combine l'initiative LEADER et des mesures nationales de développement des villages pour relever les défis auxquels sont confrontées les zones rurales, telles que l'amélioration de l'inclusion sociale et de l'« inter-générationnalité », l'accessibilité aux services de base, la création d'emplois et le développement des entreprises (En bref : le PSN, p.5).

Une évaluation LEADER a été lancée et finalisée en 2024, mais non encore publiée.

### Pistes de réflexion :

PR 1 : Ouvrir la réflexion sur l'intérêt et les avantages d'intégrer davantage les agriculteurs dans les projets LEADER, en particulier pour une plus grande contribution du dispositif à la promotion d'une image positive et attractive du métier ?

PR 2 : Intégrer, dans l'évaluation finale, la mesure de l'efficacité de l'introduction des OCS pour ce dispositif et la pertinence d'un potentiel élargissement de cette mesure de simplification à d'autres interventions du PSN ?

PR 3 : Valoriser auprès de la CE le travail réalisé en matière d'évaluation et sur les indicateurs liés au dispositif et leur meilleure adaptation pour rendre compte des effets de la mesure ?



# 5 Annexes



## 5.1 Annexe 1 : liste des document pris en compte

Titre	Auteur	Réalisation	Date	Nb pages
Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)		11-déc-23	892 p.
Plan d'évaluation de la PAC au Luxembourg 2023-2027 (Version 3)	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)		14-déc-23	83 p.
Résumé du Programme stratégique national (PSN).	MA		Janv. 22	6 p.
En bref : le Plan Stratégique National du Grand-Duché de Luxembourg (fiche d'information)	Commission européenne		janv-24	7 p.
Fiche d'information analytique-Luxembourg <sup>120</sup>	Commission européenne		19/12/2023	
Rapport annuel de mise en œuvre Luxembourg (RAMO) - Rural Development Programme (National)	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)		19-juin-24	53 p.
Rapport annuel de performance - Rural Development Programme (National)	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)		05-mars-24	88 p.
Evaluation ex-ante du plan stratégique national (PAC-post 2020) du Grand-Duché du Luxembourg pour la période 2023-2027-Rapport final		ADE	16-déc-21	124 p.
Notes méthodologiques du CAP evaluation helpdesk	DG Agri	CAP Eval HD	2023-2024	
Loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales	Conseil d'Etat		7 – août - 2023	32 p.
Les fiches mesures présentées sur le Portail agriculture du MA <sup>121</sup>	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)		16-oct-2023	
Projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8060 concernant le soutien au développement durable des zones rurales <sup>122</sup>	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture (MA)			30 p.
Etude sur les Aides d'État à l'agriculture : plus de 18 milliards d'euros depuis 2021 <sup>123</sup>	FarmEurope		17/12/2024	6 p.

<sup>120</sup> Source : <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/CountryFactsheets/CountryFactsheets.html?memberstate=Luxembourg#>

<sup>121</sup> Source : <https://agriculture.public.lu/de/beihilfen.html>

<sup>122</sup> Source : <https://www.lwk.lu/media/c53a1873-0522-48b8-bfab-4c0980eceb1c/amendements-pl8060-def.pdf>

<sup>123</sup> Source : <https://www.farm-europe.eu/fr/travaux/aides-detat-plus-de-18-milliards-deuros-a-lagriculture-depuis-2021/>

Evaluation of support for organic farming in draft CAP Strategic Plans (2023-2027), p. 28 dédiée au Luxembourg <sup>124</sup>	IFOAM	Mars 2022	39 p.
Communiqué de presse -La Commission européenne présente des options de simplification visant à réduire la charge pesant sur les agriculteurs de l'UE*	Commission européenne	22 févr. 2024	1 p.
Annexe III Communication de la Commission- Lignes directrices relatives à l'utilisation des Options simplifiées en matière de coûts dans le cadre des fonds structurels et d'investissements européens (FONDS ESI) – version révisée <sup>125</sup>	Commission européenne	mai 2021.	

<sup>124</sup> Source : <https://www.organicseurope.bio/library/evaluation-of-support-for-organic-farming-in-draft-cap-strategic-plans-2023-2027/>

<sup>125</sup> Source : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0527\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0527(02)&from=FR)

## 5.2 Annexe 2 : liste des entretiens réalisés

	Rôle	Nom	Fonction	Date entretien
<b>Ministère de l'Agriculture</b>				
Direction du Développement rural (MA)	Coordination de la mise-en-oeuvre du PSN	Jeff DONDELINGER	Chef de service (PSN)	06 11 2024
		Josiane ENTRINGER	AKIS/Evaluation/PSN	
		Françoise BONERT	Chef de service (LEADER, Réseau)	
Service d'économie rurale (SER)	Gestion de toutes les paiements directs	Pierre TREINEN	Directeur SER	25 11 2024
		Jean-Paul DIDIER	Chef de service paiements directs	
		Georges THEWES	Conditionnalité et coordination des paiements directs	
		Christine SCHNEIDER	Monitoring et evaluation de la PAC	
		Fabienne WENGLER	Chef de service de l'unité de contrôle	
Organisme payeur (PA)	PA	Jean-Paul MULLER	Directeur PA	14 11 2024
Administration des services techniques de l'agriculture (ASTA)	Gestion des primes bio et des investissements	Pol PETRY	Chef de service améliorations structurelles (investissements)	26 11 2024
		Anne ZANGERLE	Coordination des projets de recherche et éléments eau	26 11 2024
		Monique FABER-DECKER	Chef de service agriculture biologique	
Institut Viti-vinicole (IVV)	Administration en charge de la viticulture et support aux viticulteurs	Serge FISCHER	Directeur	28 11 2024
<b>Autres acteurs</b>				
Chambre d'agriculture	Représentation des intérêts du secteur	Christian HAHN	Président (et agriculteur)	/
LLJ asbl (jeunes agriculteurs)	Représentation des intérêts des jeunes agriculteurs	Marthe BOURG Charel FERRING	Représentants	15 11 2024
Centrale paysanne - Service jeunesse	Représentation des intérêts des jeunes agriculteurs	Philippe KEIPES	Représenant	12 11 2024
CONVIS	Service de conseil	Tom DUSSELDORF	Directeurs	18 11 2024
Maschinenring MBR Lëtzebuerg	Service de conseil, de formation	Carlo BIRCHEN	Directeur	28 11 2024
LEADER Region Mëllerdall	Région LEADER	Anette PEITER (entretien en anglais)	Gestionnaire LEADER	27 11 2024

Entretiens avec questionnaire élargi pour l'étude sur la simplification commanditée par la CE au Helpdesk



## 5.3 Annexe 3 : guide d'entretien

### Evaluation du plan stratégique national du Luxembourg 2023-2027 Lot d'évaluation n°5 - Evaluation transversale

#### Entretiens auprès des services gestionnaires, représentants de la profession, partenaires et de l'organisme payeur du PSN PAC Luxembourg Guide d'entretien - Novembre 2024

##### A - Objectifs

Ces entretiens ont pour double objectif de :

##### 1/Recueillir le point de vue des services et des acteurs sur la mise en œuvre du PSN 2023-2027 :

- Eléments de contexte et éventuelles évolutions par rapport à 2014-2022 :
  - Stratégie,
  - Mise en œuvre et simplifications (dont mesures nouvelles) ;
- Appréciation sur la mise en œuvre du PSN :
  - Mobilisation des bénéficiaires et des fonds FEAGA/FEADER par OS et mesures/TI en 2023 et 2024 (premiers réalisations, dynamique de programmation et d'engagement financier, etc.)
  - Estimation des 1ers résultats ou tendances
  - Modalités et impact de la gouvernance mise en place (communication, animation, mobilisation sur le terrain, déploiement des TI, programmation, reporting, etc.)
  - Cohérences avec d'autres dispositifs (complémentarités, concurrence, etc.)

2/Recueillir des suggestions et pistes de travail pouvant aboutir à des résultats concrets pour optimiser la suite de la mise en œuvre du PSN.

*Nota : pour des raisons d'optimisation des calendriers, ces entretiens sont, pour 6 d'entre eux, communs à un travail réalisé par la Commission européenne sur l'évaluation de la charge administrative. Dans ce cas,*

- *Le protocole d'entretien prévoit d'obtenir le consentement des personnes interviewées au moment de la prise de RDV. Nous vous remercions de prendre connaissance des deux documents joints relatifs au consentement pour publication des données recueillies ;*
- *Certaines questions sont communes aux deux exercices (évaluation nationale et évaluation européenne, les questions propres à l'exercice de la CE sont écrites en bleu mais les questions permettent aussi de contribuer à l'évaluation transversale nationale) ;*
- *Certaines questions sont spécifiques à certains acteurs. Ne répondre qu'aux questions qui vous concernent.*

*Merci par avance pour vos disponibilités et contributions.*

##### B - Identification des participants à l'entretien

Date entretien : ...

Consultant : ...

Participants :

- Participant 1 : Nom, prénom, fonction, Service, Direction
- Participant 2 : Nom, prénom, fonction, Service, Direction
- ...

Consentement pour publication de données nominatives : oui/ non

## MISE EN ŒUVRE et SIMPLIFICATION DU PSN

### SERVICES GESTIONNAIRES et ORGANISME PAYEUR (20 questions)

- 1) D'après votre expérience, quels sont les principaux « domaines de charge » pour les agriculteurs et autres bénéficiaires de la PAC ? Pouvez-vous les classer par ordre d'importance (1-du plus lourd au moins lourd-5). Par domaines de charge, on entend :
  - Assimilation du concept et mise en œuvre de l'intervention du PSN PAC ;
  - Exigences que les bénéficiaires doivent respecter pour pouvoir demander et recevoir le soutien de la PAC
- 2) Qu'est-ce qui rend les domaines que vous avez sélectionnés contraignants pour les bénéficiaires de la PAC ? Veuillez fournir une réponse courte pour chaque domaine de charge que vous avez indiqué
- 3) En ce qui concerne les principaux domaines de charge que vous avez indiqués, quelles sont les étapes de la procédure les plus lourdes pour les bénéficiaires de la PAC ?
  - 1. Collecte et préparation des informations ;
  - 2. Demande d'aide de la PAC ;
  - 3. Autres activités liées à la candidature à la PAC ;
  - 4. Enregistrement et reporting ;
  - 5. Contrôles
- 4) D'après votre expérience, dans quelle mesure la complexité, liée aux principaux domaines de charge que vous avez indiqués à la 1ère question, est-elle susceptible d'entraîner des erreurs, des sanctions ou le retrait des bénéficiaires de leurs engagements ?
- 5) Considérez-vous que les principaux domaines de charge [que vous avez identifiés à la 1ère question] découlent des choix effectués au niveau de l'UE ou de l'Etat du Luxembourg, ou des deux ?
  - 1-charges découlant exclusivement /presque exclusivement de la législation de l'UE ;
  - 2- charges découlant principalement de la législation de l'UE ;
  - 3- charges découlant de façon plus ou moins égale, à la fois de la législation de l'UE et de la législation du Luxembourg ;
  - 4-charges découlant principalement des choix effectués par le Luxembourg ;
  - 5-Charge découlant exclusivement/presque exclusivement des choix des États membres).
- 6) Si, dans la question précédente, la charge est principalement attribuée au niveau de l'UE, à votre avis, la charge provient-elle principalement de la législation de la PAC ou d'autres législations européennes non liées à la PAC ?
- 7) Si, à la question précédente, la législation non-CAP a été identifiée comme une source de charge, veuillez préciser, si possible, de quelle législation de l'UE il s'agit.
- 8) Souhaitez-vous compléter vos réponses aux questions 5, 6 et 7 ?
- 9) Existe-t-il des domaines de charge administrative pour les bénéficiaires de la PAC pour lesquels la charge (ou une partie de celle-ci) découle des choix de mise en œuvre de votre pays ? lesquels ?
- 10) Pour les domaines de charge de la PAC découlant des choix de mise en œuvre de votre pays, pensez-vous qu'il existe une marge de réduction de la charge ?
- 11) S'il est possible de réduire la charge, pourriez-vous décrire brièvement les solutions possibles ?
- 12) S'il n'est pas possible de réduire la charge, pourriez-vous expliquer pourquoi ?
- 13) Au cours de cette année, l'Union européenne a approuvé plusieurs modifications des règlements actuels de la PAC dans le cadre d'un processus de simplification en cours (par exemple, la simplification de certaines exigences en matière de conditionnalité). Pensez-vous que ces modifications réduisent déjà ou finiront par réduire la charge des bénéficiaires ? Quelles modifications en particulier ?
- 14) Pouvez-vous décrire brièvement les principales actions de simplification prévues qui ont déjà été mises en œuvre et peuvent être considérées comme représentant de bonnes pratiques pour réduire la charge administrative pour les bénéficiaires de la PAC ?
- 15) Pensez-vous qu'il est possible de réduire la charge administrative au niveau de l'UE ou des États membres grâce à d'autres solutions, complémentaires aux actions de simplification (par exemple, la formation, le renforcement des capacités, une meilleure coordination, la communication de l'AM, des conseils gratuits



offerts par les autorités compétentes nationales et régionales) ? Dans l'affirmative, veuillez les décrire brièvement ci-dessous.

- 16) À votre avis, quelles sont les principales charges et les principaux défis pour les bénéficiaires de certaines interventions de développement rural telles que les groupes opérationnels du PEI et les GAL ? Quelles sont les solutions possibles ?
- 17) Selon vous, quels sont les principaux fardeaux et défis dans le cadre des interventions sectorielles ? Quelles sont les solutions possibles ?
- 18) Comment ces mesures de simplification sont-elles reçues par les bénéficiaires mais aussi les autres acteurs impliqués ?
- 19) Quelles sont les plus faciles à respecter ?
- 20) Ont-elles déjà des impacts sur la mise en œuvre ?

#### ORGANISME PAYEUR (questions spécifiques) ( 4 questions)

- 1) D'après votre expérience, les systèmes de suivi des mesures du PSN sont-ils opérationnels et efficaces ?
- 2) Les informations nécessaires à l'évaluation de la performance du PSN sont-elles suffisamment bien collectées ? Sont-elles fiables ? Sont-elles facilement exploitables ?
- 3) Quelles sont les éventuelles difficultés rencontrées ?
- 4) Quelles pistes d'amélioration voyez-vous ?

#### REPRESENTANTS DE LA PROFESSION ET PARTENAIRES (5 questions)

- 1) D'après votre expérience, quels sont les principaux domaines de charge pour les agriculteurs et autres bénéficiaires de la PAC ? (Par domaines de charge, on entend :
  - Assimilation du concept et mise en œuvre de interventions du PSN PAC ;
  - Exigences que les bénéficiaires doivent respecter pour pouvoir demander et recevoir le soutien de la PAC)A classer par ordre d'importance (1-du plus lourd au moins lourd-5)
- 2) En ce qui concerne les principaux domaines de charge que vous avez indiqués, quelles sont les étapes de la procédure les plus lourdes pour les bénéficiaires de la PAC ?
  - 1. Collecte et préparation des informations ;
  - 2. Demande d'aide de la PAC ;
  - 3. Autres activités liées à la candidature à la PAC ;
  - 4. Enregistrement et reporting ;
  - 5. Contrôles
- 3) D'après votre expérience, dans quelle mesure la complexité, liée aux principaux domaines de charge que vous avez indiqués à la 1ère question, est-elle susceptible d'entraîner des erreurs, des sanctions ou le retrait des bénéficiaires de leurs engagements ?
- 4) Si vous aviez déjà eu à accompagner des bénéficiaires de la PAC, identifiez-vous des simplifications opérées sur 2023-2027 ? Qu'en pensez-vous ? Ont-elles un impact sur la charge administrative qui pèse sur les agriculteurs porteurs de projet ?
- 5) S'il est possible de réduire la charge de travail, pourriez-vous décrire brièvement les solutions possibles ?



## PERTINENCE ET COHERENCE AVEC LES MESURES NATIONALES (11 questions)

- 1) Les mesures et les modifications introduites au PSN reflètent-elles bien les besoins du secteur agricole ? Permettent-elles de bien de répondre aux défis actuels posés aux agriculteurs et aux autorités (objectif de réduction d'ammoniac, développement de l'agriculture biologique, préservation de la biodiversité, de la nature et de la ressource en eaux, rentabilité de la production primaire ou compétitivité) ?
- 2) La protection de l'environnement dans l'agriculture est-elle bien intégrée ? Cela appelle-t-il des remarques de votre part ?
- 3) Selon vous, les mesures du PSN permettent-elles déjà de contribuer à améliorer la situation dans les territoires agricoles, forestiers et ruraux ?
- 4) Selon vous, les mesures du PSN sont-elles complémentaires des instruments et outils nationaux, notamment de la loi agraire nationale ?
- 5) Des mesures du PSN font-elles double emploi avec des mesures nationales (double financement ?), en tenant compte des régimes d'Aides d'Etat ?
- 6) Les périmètres d'intervention couverts respectivement par les mesures du PSN et par les mesures nationales sont-ils lisibles et clairs pour les professionnels ?
- 7) Identifiez-vous des besoins qui ne sont couverts ni par les mesures du PSN, ni par les mesures nationales ? Lesquels ?
- 8) La charge administrative et le suivi que les aides nationales représentent sont-ils comparables à ceux de la PAC ? (plus simples ? comparables ? Se surajoutent-ils ?)
- 9) Quelle est, selon vous, la valeur-ajoutée de l'intervention de l'UE en regard d'autres aides (notamment aides nationales) ? (Garantie des ressources financières ? taux d'aide ? avancement des paiements ? ...)
- 10) Comment pourrait-on améliorer la réponse qu'offre le PSN aux besoins et défis agricoles actuels ?
- 11) Comment pourrait-on améliorer encore la cohérence entre mesures du PSN et autres mesures nationales ?

## 5.4 Annexe 4 : listes des participants aux Focus Group

### Focus Group n°1- Aides structurelles/ Dispositifs à contribution économique dominante

Présents :

Structure	Nom	Présent
DDR-MA	Jeff DONDELINGER	Oui
DDR-MA	Josiane ENTRINGER	Oui
DDR-MA	Sebastian HANS	Oui
SER-MA	Jean-Paul DIDIER	Oui
SER-MA	Georges THEWES	Oui
Maschinenring MBR	Carlo BIRCHEN	Oui
EDATER	Jacques CARRILLO	Oui
EDATER	Apolline HASSIS-CHARPENTIER	Oui
EDATER	Estelle REGOURD	Oui

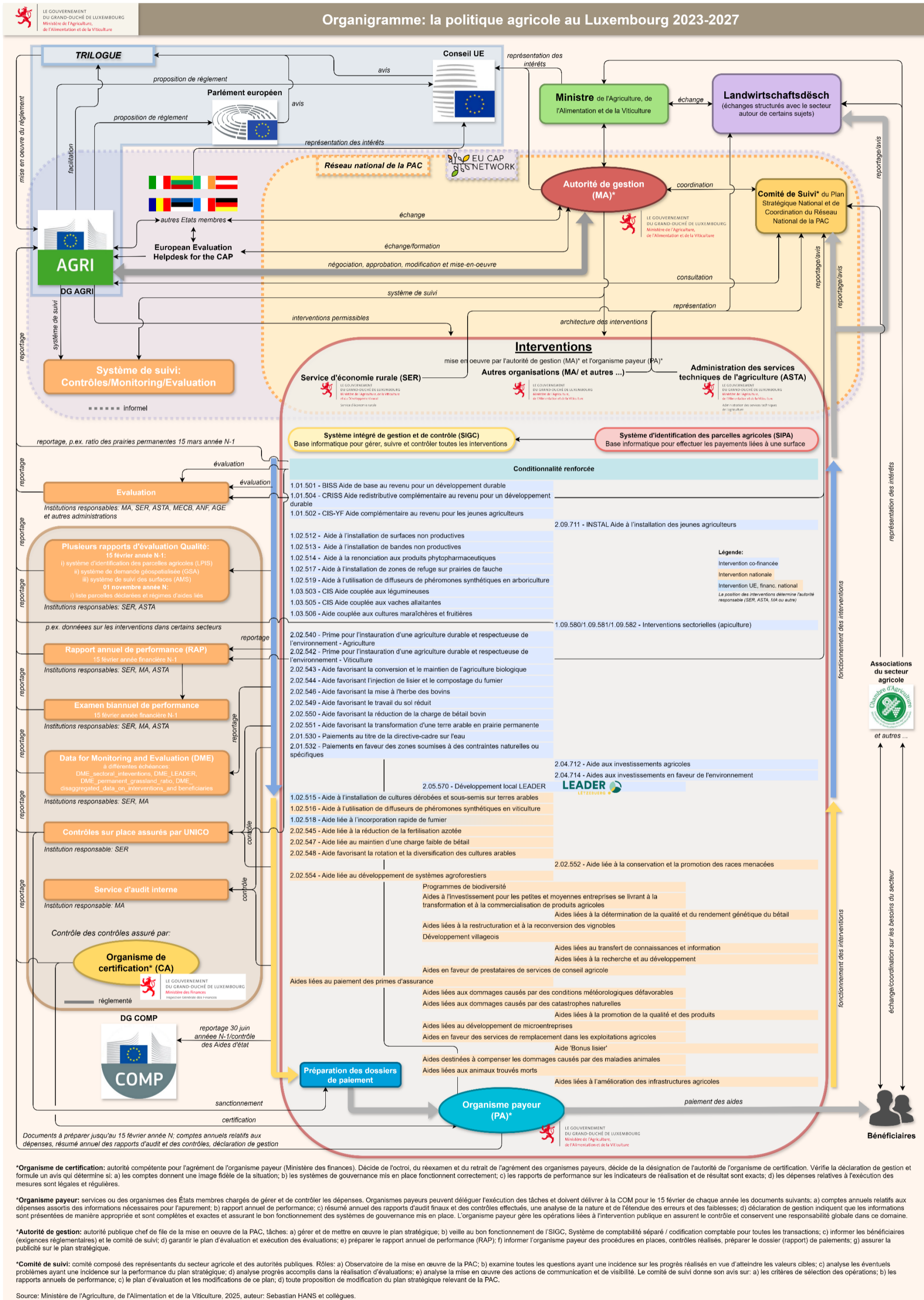
### Focus Group n°2- Dispositifs à dimension agro-environnementale

Présents :

Structure	Nom	Présent
DDR-MA	Jeff DONDELINGER	Oui
DDR-MA	Josiane ENTRINGER	Oui
DDR-MA	Sebastian HANS	Oui
SER-MA	Pierre TREINEN	Oui
SER-MA	Georges THEWES	Oui
SER-MA	Christine SCHNEIDER	Oui
ASTA-MA	Monique FABER-DECKER	Oui
CA	Christian HAHN	Oui
MA	Michel SANTER	Oui
JA	Charel FERRING	Oui
Convis	Tom DUSSELDORF	Oui
Maschinenring MBR	Carlo BIRCHEN	Oui
EDATER	Jacques CARRILLO	Oui
EDATER	Apolline HASSIS-CHARPENTIER	Oui
EDATER	Estelle REGOURD	Oui



## 5.5 Annexe 5 : Organigramme de la politique agricole au Luxembourg



\***Organisme de certification:** autorité compétente pour l'agrément de l'organisme payeur (Ministère des finances). Décide de l'octroi, du réexamen et du retrait de l'agrément des organismes payeurs, décide de la désignation de l'autorité de l'organisme de certification. Vérifie la déclaration de gestion et formule un avis qui détermine si: a) les comptes donnent une image fidèle de la situation; b) les systèmes de gouvernance mis en place fonctionnent correctement; c) les rapports de performance sur les indicateurs de réalisation et de résultat sont exacts; d) les dépenses relatives à l'exécution des mesures sont légales et régulières.


\***Organisme payeur:** services ou des organismes des États membres chargés de gérer et de contrôler les dépenses. Organismes payeurs peuvent déléguer l'exécution des tâches et doivent délivrer à la COM pour le 15 février de chaque année les documents suivants: a) comptes annuels relatifs aux dépenses assortis des informations nécessaires pour l'apurement; b) rapport annuel de performance; c) résumé annuel des rapports d'audit finaux et des contrôles effectués, une analyse de la nature et de l'étendue des erreurs et des faiblesses; d) déclaration de gestion indiquant que les informations sont présentées de manière appropriée et sont complètes et exactes et assurant le bon fonctionnement des systèmes de gouvernance mis en place. L'organisme payeur gère les opérations liées à l'intervention publique en assure le contrôle et conserve une responsabilité globale dans ce domaine.

\***Autorité de gestion:** autorité publique chef de file de la mise en œuvre de la PAC, tâches: a) gérer et de mettre en œuvre le plan stratégique; b) veille au bon fonctionnement de l'SIGC, Système de comptabilité séparé / codification comptable pour toutes les transactions; c) informer les bénéficiaires (exigences réglementaires) et le comité de suivi; d) garantir le plan d'évaluation et exécution des évaluations; e) préparer le rapport annuel de performance (RAP); f) informer l'organisme payeur des procédures en places, contrôles réalisés, préparer le dossier (rapport) de paiements; g) assurer la publicité sur le plan stratégique.


\***Comité de suivi:** comité composé des représentants du secteur agricole et des autorités publiques. Rôles: a) Observatoire de la mise en œuvre de la PAC; b) examine toutes les questions ayant une incidence sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs cibles; c) analyse les éventuels problèmes ayant une incidence sur la performance du plan stratégique; d) analyse progrès accomplis dans la réalisation d'évaluations; e) analyse la mise en œuvre des actions de communication et de visibilité. Le comité de suivi donne son avis sur: a) les critères de sélection des opérations; b) les rapports annuels de performance; c) le plan d'évaluation et les modifications de ce plan; d) toute proposition de modification du plan stratégique relevant de la PAC.

Source: Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture, 2025, auteur: Sebastian HANS et collègues.



 04 67 02 29 02

 [contact@edater.com](mailto:contact@edater.com)

 265, Avenue des États du Languedoc  
34000 MONTPELLIER

[www.edater.fr](http://www.edater.fr)

