



Evaluation *ex-ante* du plan
stratégique national (PAC-post
2020) du Grand-Duché du
Luxembourg pour la période
2023-2027

Rapport final

Décembre 2021

Le présent rapport a été réalisé par ADE à la demande du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (MAVDR)

L'évaluation n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion du MAVDR.

Table des Matières

TABLE DES MATIÈRES.....	I
ABRÉVIATIONS.....	V
RÉSUMÉ	VII
I. INTRODUCTION	VII
II. LA SWOT ET L'ANALYSE DES BESOINS.....	VII
III. LA STRATÉGIE D'INTERVENTION	VIII
IV. LA COHÉRENCE DE LA STRATÉGIE ET LES LIENS DE CAUSALITÉ.....	IX
V. EVALUATION DU PLAN DE FINANCEMENT, DU CHOIX DES INDICATEURS	XI
VI. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'EES ET DE L'EEA	XI
EXECUTIVE SUMMARY.....	XIII
I. INTRODUCTION	XIII
II. SWOT ANALYSIS AND NEEDS ASSESSMENT	XIII
III. INTERVENTION STRATEGY	XIV
IV. THE COHERENCE OF THE STRATEGY AND CAUSAL LINKS.....	XV
V. EVALUATION OF THE FINANCIAL PLAN AND CHOICE OF INDICATORS	XVII
VI. MAIN RECOMMENDATIONS OF THE SEA AND EEA.....	XVII
1. INTRODUCTION	1
1.1 OBJETS ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION EX-ANTE	1
1.2 LE PROCESSUS ET LA MÉTHODOLOGIE RELATIVE À L'ÉVALUATION	1
1.3 PRÉSENTATION SUCCINCTE DU PSN.....	1
1.3.1 La réforme de la PAC.....	1
1.3.2 Le plan stratégique PAC 2023-2027	2
1.4 LE CONTENU DU RAPPORT D'ÉVALUATION EX-ANTE.....	9
2. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION DES BESOINS, Y COMPRIS DE LA SWOT	10
2.1 DESCRIPTION DU PROCESSUS ET DE SES APPORTS.....	10
2.1.1 Analyse SWOT et atelier participatifs	10
2.1.2 Appréciation et apport des ateliers participatifs.....	11
2.1.3 Identification et hiérarchisation des besoins	13
2.2 APPRÉCIATION DE L'ANALYSE SWOT ET DE L'ÉVALUATION DES BESOINS.....	14
2.2.1 Principales observations transversales.....	14
2.2.2 Revenu et compétitivité (OS1, 2, 3).....	16
2.2.3 Climat et environnement (OS4, 5 et 6)	18
2.2.4 Renouvellement des générations (OS7)	21
2.2.5 Leader (OS8).....	22
2.2.6 Améliorer la manière dont l'agriculture fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé (OS9).....	24
2.2.7 AKIS (OS10).....	25
2.3 ÉVALUATION DE LA PRISE EN COMPTE DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PÉRIODES DE PROGRAMMATION PRÉCÉDENTES	27
2.4 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE D'IDENTIFICATION DES BESOINS.....	29
3. EVALUATION DE LA COHÉRENCE STRATÉGIQUE	31

3.1	INTRODUCTION ET OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	31
3.2	REVENU ET COMPÉTITIVITÉ (OS1, 2 ET 3).....	36
3.2.1	Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg.....	36
3.2.2	Logiques d'intervention.....	36
3.2.3	Principales observations.....	44
3.3	CLIMAT-ENVIRONNEMENT (OS4, 5 ET 6).....	48
3.3.1	Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg.....	48
3.3.2	Logiques d'intervention.....	49
3.3.3	Appréciation de la pertinence envers les besoins environnementaux.....	57
3.3.4	Appréciation de la contribution supplémentaire aux objectifs climatiques et environnementaux.....	59
3.3.5	Remarques sur la convergence des incitations environnementales.....	61
3.3.5	Remarques sur les temporalités.....	62
3.4	RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS (OS7).....	62
3.4.1	Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg.....	62
3.4.2	Logiques d'intervention.....	62
3.4.3	Principales observations.....	65
3.5	LEADER (OS8).....	65
3.5.1	Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg.....	65
3.5.2	Logiques d'intervention.....	66
3.5.3	Principales observations.....	69
3.6	RÉPONSE AUX BESOINS DE LA SOCIÉTÉ (OS9).....	70
3.6.1	Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg.....	70
3.6.2	Logiques d'intervention.....	70
3.6.3	Principales observations.....	72
3.7	AKIS (OT10).....	72
3.7.1	Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg.....	72
3.7.2	Principales observations.....	73
3.8	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS SUR LES LOGIQUES D'INTERVENTION ET LA COHÉRENCE DE LA STRATÉGIE.....	74
4.	EVALUATION DU PLAN DE FINANCEMENT, DES INDICATEURS ET DES VALEURS CIBLES ..	78
4.1	PLAN DE FINANCEMENT.....	78
4.2	CHOIX DES INDICATEURS RETENUS.....	81
4.3	QUANTIFICATION ET JUSTIFICATION DES VALEURS PROPOSÉES ET DES ÉTAPES CHOISIES	84
4.4	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS SUR LE PLAN DE FINANCEMENT, LES INDICATEURS ET LES VALEURS CIBLES.....	85
5.	AUTRES ASPECTS DU PSN.....	88
5.1	RÉDUCTION DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES POUR LES BÉNÉFICIAIRES.....	88
6.	RÉSUMÉ DE L'EES.....	89
6.1	QU'EST-CE QU'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE ?.....	89
6.2	LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	90
6.3	L'ANALYSE DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES DU PSN.....	91
6.3.1	Incidences sur la biodiversité.....	92
6.3.2	Incidences sur les ressources naturelles eaux et sols.....	92
6.3.3	Incidences sur l'air et le climat.....	93
6.3.4	Incidences sur le paysage.....	93
6.3.5	Incidences sur la santé humaine.....	94
6.4	LE DISPOSITIF DE SUIVI ENVISAGÉ.....	94

6.5	LES PROPOSITIONS EN VUE D'ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER LES ÉVENTUELLES INCIDENCES NÉGATIVES SUR L'ENVIRONNEMENT	94
6.5.1	Recommandations transversales	94
6.5.2	Recommandations détaillées par intervention	96
7.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	97

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Répartition de la part du budget PAC 2023-2027 par objectif spécifique	79
---	----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Répartition du budget du PSN PAC 2023-2027 entre les interventions retenues	4
Tableau 2 – Liste des mesures nationales (aides d'état) à titre d'information (hors champs de la SEA).....	5
Tableau 3 – Résumé des objectifs PAC et du contenu du PSN.....	6
Tableau 4 – Logique d'intervention générale liant les interventions - résultats - impacts sur base des indicateurs de résultats	34
Tableau 5 – Logique d'intervention sur base de la contribution des interventions aux	35
Tableau 6 – Contribution des interventions aux indicateurs de résultats	36
Tableau 7 – Liens entre interventions et effets environnementaux escomptés	50
Tableau 8 – Croisement sur la manière dont les interventions adressent les besoins.....	51
Tableau 9 – Indicateurs de résultats annuels quantifiés pour l'année 2027 (PMEF)	80

Abréviations

AB	Agriculture biologique
AC	Aide couplée
AKIS	Systèmes de connaissances et d'innovation agricoles
B.	Besoin
C	Indicateur de contexte
CE	Commission européenne
DCE	Directive Cadre Eau
DR	Développement rural
EEA	Evaluation <i>ex-ante</i>
EES	Evaluation environnementale stratégique
EM	Etat Membre
FBI	« Farmland Birds Index »
GAL	Groupement d'action locale
GDL	Grand-Duché du Luxembourg
GES	Gaz à effet de serre
Ha	Hectares
I	Indicateur d'impact
JA	Jeune agriculteur
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
M	Mesure / intervention
MN	Mesure nationale
MAEC	Mesures Agro Environnementales et Climatiques
MAVDR	Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
MECDD	Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable
NAPCP	Plan d'Action National pour le Climat
NSP	National Strategic Plan
OS	Objectif Stratégique
OT	Objectif Transversal
PAN-Bio	Plan d'action National Bio
PDR	Plan de développement rural
PEPEN	Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement
PIADRE	Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement
PIVDRE	Prime pour l'instauration d'une viticulture durable et respectueuse de l'environnement
PP	Prairie permanente
PMEF	Cadre commun de suivi et d'évaluation de la performance
PNPN	Plan National pour la Nature
PSN	Plan stratégique national PAC
PAC	Politique agricole commune
R	Indicateur de résultat
SAU	Surface agricole utile

SWOT	Analyse Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces
TA	Terres arables
UE	Union européenne
UGB	Unité gros bétail
UTA	Unité de travail agricole
VA	Vache allaitante
VL	Vache laitière

Résumé

I. Introduction

L'évaluation ex-ante porte sur le Plan Stratégique National (PSN) luxembourgeois 2023-2027 relevant de la Politique Agricole Commune (PAC). L'évaluation ex-ante a suivi le processus d'élaboration du Plan Stratégique depuis la SWOT. Elle a pour objectif d'améliorer sa conception. Elle intègre également les exigences de l'évaluation environnementale stratégique (EES) ayant fait l'objet d'un rapport spécifique soumis à consultation publique le 18 octobre 2021 dont le résumé est repris sous le chapitre 6 du présent rapport.

En vue d'en renforcer la cohérence, le PSN couvre maintenant l'ensemble de la PAC, tant le premier que le second pilier. Le PSN est structuré autour des 9 objectifs spécifiques (OS) européens de la nouvelle PAC, ainsi que d'un objectif transversal lié au transfert de connaissances et à l'innovation.

Les principales difficultés rencontrées sont liées aux retards et incertitudes relatives à l'adoption du règlement des « Plans stratégiques relevant de la PAC » et des règlements d'exécution. L'évaluateur a été contraint de mener ses premières analyses sur des documents de stratégie encore très partiels et non stabilisés. Le présent rapport est basé principalement sur la version du 18 octobre 2021 soumise à consultation publique et les fichiers de quantification des résultats et du budget transmis le 6 octobre 2021. Il peut donc subsister un décalage entre cette version et la dernière en date du PSN. Il est possible que certaines des recommandations formulées ont été prises en compte dans la dernière version du PSN. .

Le rapport est structuré autour de l'analyse des principales étapes d'élaboration du PSN et de la mission :

- L'appréciation des besoins, y compris l'analyse SWOT (cf. chapitre 2)
- L'évaluation de la cohérence de la stratégie d'intervention (cf. chapitre 3)
- L'évaluation du plan financier, du choix des indicateurs et des valeurs cibles (cf. chapitre 4)
- Les mesures visant à réduire les contraintes administratives des bénéficiaires (cf. chapitre 5)
- Le résumé de l'évaluation environnementale stratégique (chapitre 6)
- Les conclusions et recommandations (chapitre 7)

II. L'analyse SWOT et l'analyse des besoins

L'élaboration du PSN repose sur un long processus initié à partir de 2019 avec les parties prenantes, ayant comme point de départ une analyse approfondie de la situation du secteur agricole par les services du Ministère de l'agriculture. Le processus a reposé sur l'organisation d'une série d'ateliers participatifs ayant mobilisé les parties prenantes et des

représentants de la société civile autour de la SWOT. Ces ateliers ont constitué une étape importante. Ils ont permis d'enrichir le travail de fond réalisé par le MAVDR en faisant ressortir les différents points de vue. Ils ont également généré des attentes auprès des participants.

Les ateliers ont notamment permis de souligner (1) l'importance de renforcer le Système de connaissances et d'innovation agricoles (AKIS) qui est à la base de la production agricole, de son évolution et développement ; (2) , d'adopter une vision transversale du PSN en vue d'éviter les risques de contradiction entre objectifs ou interventions ; (3) de prendre en considération les risques économiques, environnementaux et générationnels liés à un secteur de plus en plus spécialisé et intensif, notamment dans le secteur laitier, ainsi que (4) d'adopter une vision prospective à plus long terme en vue d'anticiper la transition et de saisir les opportunités liés aux nouvelles tendances de consommation.

Les besoins ont été définis au niveau de chacun des neuf objectifs spécifiques (OS) et de l'objectif transversal et ont été priorisés au niveau du PSN conformément aux exigences européennes. Ils peuvent généralement être considérés comme des sous-objectifs luxembourgeois aux OS européens. Ils découlent et se fondent en général sur l'analyse de la situation et l'analyse SWOT dans son ensemble. Néanmoins, la formulation de certains besoins reste parfois encore assez générique. Les liens avec le résumé de l'analyse SWOT et ce qu'ils couvrent exactement pourraient être plus explicites dans le descriptif de ceux-ci. Certains sont formulés comme une manière d'atteindre un objectif¹, et non comme un objectif ou un problème à résoudre. Les besoins ne donnent pas une vision complète et claire du futur et des trajectoires espérée à l'issue de la période de programmation.

Soulignons que les OS peuvent être fortement interdépendants. Certains besoins sont communs à plusieurs OS. Une même intervention peut contribuer à plusieurs OS. Il importe donc d'adopter une vision transversale des besoins et de la stratégie.

La méthode de hiérarchisation des besoins suit une règle et des critères explicites, mais ne permet pas toujours de visualiser les besoins prioritaires à l'échelle du Plan Stratégique. La section 1 – *Strategic Statement* du PSN donne un aperçu des interventions qui seront mobilisées sans toutefois apporter une vision claire sur les options stratégiques fortes, les principaux effets attendus de la mise en œuvre ou la cohérence globale de la stratégie.

III. La stratégie d'intervention

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. Les Autorités Luxembourgeoises ont en

¹ Exemples : B5.5 Construire une approche holistique du système AKIS tenant comptes des besoins de OS5 ; B6.6 Améliorer le système de suivi, d'évaluation et de contrôle des interventions liées à la biodiversité ; B6.7 Harmoniser les initiatives existantes en faveur de la protection de la biodiversité. B7.2 Maintenir un système d'aide et de conseil favorable à la reprise par un jeune. (P2) ; B10.1 Création d'un pôle de compétence (« knowledge hub ») : Créer une interface entre chercheurs, conseillers agricoles et agriculteurs et contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des conseils.

effet centré les interventions cofinancées sur l'environnement, le climat et le bien-être animal ainsi que les interventions importantes financièrement ou en termes d'acteurs, à savoir : les aides soutenant le revenu, les investissements immeubles, les jeunes agriculteurs et Leader. Plus de 70% du budget se concentre sur 5 mesures phares (aide au revenu de base, paiement en faveur des zones à contraintes naturelles, aide à l'investissement, Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement, agriculture biologique).

D'autres mesures complémentaires seront également mises en œuvre, mais financées exclusivement sur la base de ressources nationales, couvrant principalement les thématiques de la gestion des risques, la chaîne de valeur, les systèmes de qualités, le développement local, l'AKIS (le système de connaissances et d'innovation agricole) ainsi que certains aspects environnementaux (biodiversité en particulier). Cette orientation résulte notamment des leçons tirées des périodes précédentes, quant à la complexité de gestion et de suivi des mesures petites en termes financiers et/ou d'acteurs.

IV. La cohérence de la stratégie et les liens de causalité

Le PSN présente pour chaque objectif spécifique (OS) une stratégie d'intervention identifiant clairement les interventions qui doivent y contribuer en tenant généralement compte des besoins identifiés.

Pour avoir une vision globale de la stratégie d'intervention retenue par le Luxembourg pour la période 2023-2027, il est néanmoins nécessaire de prendre également en considération les actions menées par le GDL, sans cofinancement, en particulier celles qui sont en relation avec la gestion des risques (OS1), la compétitivité (OS2), l'organisation de la chaîne de valeur (OS2, 3, 9), les mesures de développement local (OS8) ainsi que le transfert de connaissance et l'innovation (OT10).

Les stratégies d'intervention sous chaque OS justifient la mobilisation de chacune des interventions qui y sont liées, mais ne permettent pas toujours une parfaite compréhension de la logique d'intervention. Il conviendrait d'être plus précis sur les effets ou changements attendus de la mise en œuvre du PSN (au-delà des indicateurs de résultats du cadre commun), sur la façon dont les interventions se combinent de manière cohérente pour contribuer à ces effets (y compris la conditionnalité) ainsi que d'éclairer la chaîne de causalité allant des interventions jusqu'aux effets directs et impacts escomptés. Cette vision claire des effets escomptés de la mise en œuvre du PSN (« *est un succès si...* ») est nécessaire aux évaluations du PSN, qu'elle soit exprimée sous forme descriptive, d'indicateurs complémentaires ou de trajectoire recherchée.

A cet égard, les indicateurs de résultats proposés par la CE n'apparaissent pas suffisants. Ils sont orientés sur le suivi de la mise en œuvre du PSN (nombre de bénéficiaires, part de superficie couverte, etc.). Il reste une étape intermédiaire pour passer de ces « résultat » aux effets escomptés de la mise en œuvre du plan ou la contribution du PSN à l'évolution des indicateurs de contexte/impact. Les indicateurs communs ne couvrent pas nécessairement les objectifs, besoins ou enjeux spécifiques nationaux.

L'évaluation ex ante souligne un certain nombre d'avancées intéressantes proposées par le PSN notamment :

- Les efforts accrus et appréciables pour répondre aux nouveaux défis climatiques et environnementaux
- Les différentes interventions et dispositions visant à limiter les émissions de GES de l'agriculture et en particulier de l'élevage sur base volontaire, même s'il n'y a pas encore d'objectif quantifiés quant à la part de la contribution du PSN aux objectifs nationaux.
- L'ensemble des nouvelles dispositions cohérentes prises en vue de faciliter la création ou la reprise d'exploitations par de nouveaux entrants, hors cadre familial ou sur des projets atypiques
- De nouvelles initiatives et un renforcement des soutiens (essentiellement sur financements nationaux) visant la création de valeur ajoutée et, l'implication accrue des producteurs dans la chaîne de valeur (diversification, transformation, commercialisation, maraichage, etc.) ainsi que la réponse aux besoins des consommateurs luxembourgeois et marchés limitrophes(OS2, OS3)
- La nécessité de renforcer l'AKIS.

Elle soulève également un certain nombre de points d'attention en termes de cohérence ou de stratégie d'intervention, parmi lesquelles :

- La question de la cohérence globale de la stratégie qui reste un enjeu central
- Les opportunités d'améliorer davantage le PSN en matière d'impact environnemental et climatique, étant donné le niveau d'ambition élevé des objectifs, notamment de réduction d'émissions de GES et d'ammoniac
- La prise en compte des défis d'adaptation aux changements climatiques au-delà de la question des assurances
- La nécessité de préciser la nature des investissements soutenus et la prise en compte des enseignements des périodes précédentes, notamment en termes d'optimisation du revenu et d'impacts en termes de GES
- L'objectif du maintien d'un tissu dense et diversifié d'exploitations de type familial
- La possibilité de valoriser l'agriculture biologique également sous les stratégies d'intervention relatives au volet économique (OS1, OS2, OS3 et OS7)
- La mise en place d'une démarche pro-active de promotion, d'animation et d'accompagnement en vue de concrétiser et d'assurer le succès des nouvelles orientations proposées
- Lorsque c'est pertinent, prévoir des dispositions permettant d'assurer que les effets positifs des interventions perdureront au-delà de la période de programmation (durabilité des effets).

Le succès des stratégies d'intervention dépendra également du système de connaissances et d'innovation agricoles (AKIS) qui devraient être renforcé et jouer un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs du PSN par :

- Une clarification du concept d'AKIS au Luxembourg
- Un renforcement des flux d'information en particulier entre acteurs d'AKIS
- Une co-construction de connaissances et d'innovations avec les agriculteurs/viticulteurs au centre (formation des conseillers)
- Une explicitation des besoins spécifiques de connaissances/innovations des OS et une transversalité du conseil aux OS « compétitivité revenu » et OS « climat et environnement »
- Une animation autonome et indépendante du « knowledge-hub » à l'écoute et partant des besoins du terrain.

V. Evaluation du plan de financement, du choix des indicateurs

Au niveau du plan de financement, nous observons que les financements européens sont centrés sur trois thématiques principales : Le soutien à un revenu viable et équitable au niveau des exploitations (38%), le soutien aux interventions environnement et climat (43%), la modernisation des exploitations (14%). La répartition des aides entre OS apparaît globalement cohérente au regard des besoins identifiés, des exigences réglementaires ainsi que de la prise en compte des financements nationaux. Les objectifs climatiques (émissions de méthane en particulier) et de développement rapide de l'agriculture biologique constituent des défis dont la réalisation est incertaine et demandera une attention soutenue.

Au niveau du choix des indicateurs retenus, le système de suivi proposé se base à ce stade exclusivement sur les indicateurs du nouveau Cadre européen de Suivi et d'Evaluation des Performances (CSEP ou PMEF). Il conviendrait de le compléter par des indicateurs de résultats propres permettant de traduire et suivre les principaux effets et changements attendus par la stratégie luxembourgeoise en lien avec ses besoins et/ou éclairer la chaîne de causalité entre les réalisations et les impacts, ainsi que de fixer des valeurs cibles (hors cadre de performance) et/ou une description des trajectoires escomptées.

Les valeurs fixées pour chaque indicateur de résultat du cadre de performance européen sont généralement réalistes, avec néanmoins certaines réserves et observations formulées dans le rapport.

VI. Principales recommandations de l'EES et de l'EEA

Les principales recommandations de l'EEA sont les suivantes :

- Être plus précis/spécifique dans la formulation ou le descriptif de certains besoins et s'assurer que le descriptif fasse bien un lien explicite au résumé de l'analyse SWOT
- Être plus précis sur les effets ou changements attendus de la mise en œuvre du PSN, sur la manière dont les interventions se combinent pour contribuer à ceux-ci
- Développer le suivi au-delà des indicateurs européens ainsi que donner une vision claire des effets escomptés de la mise en œuvre de la stratégie qu'elle soit exprimée sous

forme descriptive, d'indicateurs complémentaires ou de trajectoire recherchée, compte tenu de l'interaction entre les interventions et les facteurs externes (y compris le climat). Ces éléments seront nécessaires aux évaluations du PSN.

- Compléter le suivi des indicateurs quantitatifs par un suivi qualitatif et analytique des changements qui surviennent sur le terrain (exploitations), en vue de les connaître et de comprendre leurs déterminants et leurs effets dans un but d'apprentissage par les diverses parties prenantes et de co-construction des propositions d'ajustement.
- Poursuivre les débats sur la vision prospective de l'avenir espéré à moyen et long terme
- Clarifier ce concept d'AKIS et prévoir une animation autonome (cellule/structure), indépendante en vue de répondre aux différents besoins de renforcement et d'adaptation de l'AKIS identifiés pour l'OT10.

L'EES a fait l'objet d'un rapport spécifique soumis à consultation publique le 18 octobre 2021 dont les principales recommandations portaient sur :

- un principe général de soutien aux pratiques agricoles durables et à l'extensification,
- plus de ciblage des interventions (au moins pour certains aspects de l'environnement) notamment en termes d'adaptation aux vulnérabilités propres de l'environnement et de synergies à développer à l'échelle de paysages,
- un système de suivi qui s'intéresse notamment à la mise en œuvre des interventions nouvelles et à leurs impacts,
- un dispositif de conseils (AKIS) holistique et encadrant les interventions environnementales, et une série de dispositions spécifiques aux divers types d'interventions.

Executive summary

I. Introduction

The ex-ante evaluation (EEA) relates to the Luxembourg National Strategic Plan (NSP) 2023-2027 under the Common Agricultural Policy (PAC). Through monitoring a process in which the NSP was developed according to SWOT analysis. The ex-ante evaluation aims to help improve its design. It also incorporates the requirements of the Strategic Environmental Assessment (SEA) which was the subject of a specific report submitted for public consultation on October 18th 2021, the summary of which is given in Chapter 6 of this report.

With a view to strengthening its coherence, the NSP now covers the entire PAC, both the first and second pillars. The NSP is structured around the nine European specific objectives (SO) of the new PAC as well as a transversal objective linked to knowledge transfer and innovation.

The main difficulties encountered were linked to delays and uncertainties in adopting the "CAP Strategic Plans" Regulation and Implementing Regulations. As a result, the evaluator had to carry out his early analysis on still very partial and non-stabilized strategy documents. This report is primarily based on the version submitted for public consultation on October 18th 2021 and the results and budget quantification files sent on October 6th 2021. There may therefore remain differences between this version and the latest version of the NSP. Some of the recommendations made may have been taken into account in the last NSP version.

The report is structured as an analysis of the following main implementation stages of the NSP and assignment:

- A needs assessment including SWOT analysis (see Chapter 2)
- An assessment of the coherence of the intervention strategy (see Chapter 3)
- An assessment of the financial plan, the choice of indicators and target values (see Chapter 4)
- Measures aimed at reducing administrative constraints for beneficiaries (see Chapter 5)
- A summary of the strategic environmental assessment (Chapter 6)
- Conclusions and recommendations (Chapter 7)

II. SWOT Analysis and Needs Assessment

The preparation of the NSP was based on a long process, beginning in 2019 with stakeholders, starting with an in-depth analysis of the situation of the agricultural sector by the services of the Agricultural Ministry. The procedure relied on the organisation of a

series of participatory workshops, having previously mobilised stakeholders and civil society representatives through the SWOT analysis. These workshops represented a key step in the process, enriching the substantive work carried out by the MAVDR by bringing different points of view to light. They also generated expectations among the participants. The workshops notably highlighted the importance of strengthening the Agricultural Knowledge and Innovation Systems AKIS that is the basis of the agricultural production, of its evolution and development, they also highlighted the importance of adopting a transversal vision of the NSP to avoid the risk of contradictory objectives or interventions, of taking into account the economic, environmental and generational risks associated with increasingly specialised and intensive sectors (especially the milk sector) as well as of adopting a longer-term, forward-looking vision in order to anticipate the transition and seize opportunities linked to new consumer trends.

The needs were defined for each nine specific objectives (SO) and for the transversal objective and were prioritised at the NSP level in accordance with European requirements. They can be generally considered as Luxembourg sub-objectives of the European SO. They flow from and are generally based on the situational analysis and the SWOT analysis as a whole. Nevertheless, the formulation of certain needs remains at points somewhat generic and the links with the summary of the SWOT and exactly what they cover could be more explicit in the description of the needs. Some are formulated as a means to achieve a target as opposed to a target or a problem to be solved. The needs give a complete and clear vision neither of the future nor of the trajectories expected after the end of the programming period.

We should here emphasise that the SO can be strongly interdependent. Certain needs are common to several SO and one intervention can contribute to several SO. It is therefore important to adopt a transversal vision of the needs and strategy.

The method of prioritizing needs follows an explicit rule and criteria but does not always allow priority needs to be visualised at the strategic plan level. The first section *Strategic Statement of the NSP* gives an overview of the interventions which will be mobilised without, however, giving a clear vision of the strong strategic options, the main effects expected from implementation or the overall coherence of the strategy.

III. Intervention Strategy

The intervention strategy of the NSP 2023-2027 (co-financed measures) is broadly in line with the 2014-2020 RDP by integrating the measures of the first pillar and strengthening its environment and climate components. The Luxembourg authorities have in fact focused the co-financed interventions on the environment, the climate, animal welfare as well as on interventions that are important financially or in terms of actors, i.e., income-supporting aid, real estate investments, young farmers and Leader. More than 70% of the budget is focused on five key measures (basic income assistance, payment for areas with natural constraints, investment assistance, Premium for the establishment of a sustainable and environmentally friendly agriculture, organic farming).

Other complementary measures will also be implemented but financed exclusively from national resources, mainly covering themes of risk management, value chains, quality systems, local development, the Agricultural Knowledge and Innovation System (AKIS) as well as certain environmental aspects (biodiversity in particular). This orientation results notably from the lessons learned from previous programming periods as regards complexities arising from the management and monitoring of measures which are small in terms of financing or stakeholders involved.

IV. The coherence of the strategy and causal links

The NSP presents for each (SO) an intervention strategy clearly identifying the interventions that should contribute to it, generally taking into account the identified needs.

To have a global vision of the intervention strategy adopted by Luxembourg for the period 2023-2027, it is nevertheless necessary to also take into consideration the actions carried out by the GDL, without co-financing, in particular those actions related to risk management (SO1), competitiveness (SO2), organization of the value chain (SO2, 3, 9), local development measures (SO8) and knowledge transfer and innovation (OT10).

The intervention strategies under each SO justify the mobilisation of each of the related interventions identified under this SO but do not always enable a perfect understanding of the intervention logic. It would be advisable to be more precise regarding the expected effects or changes relating to the implementation of the NSP (beyond the results indicators of the common framework) and the way in which the interventions combine in a coherent manner to contribute to these effects (including conditionality). It would likewise be advisable to clarify the causal chain from interventions to expected effects and impacts. Such a clear vision of the expected effects of NSP implementation (*'is a success if...'*) is necessary in NSP evaluation, be it expressed in a descriptive manner, in terms of complementary indicators or in terms of desired pathways.

In this regard, the results indicators proposed by the EC appear insufficient. They are orientated towards the monitoring of NSP implementation (number of beneficiaries, share of area covered, etc.). There remains an intermediate stage to move from these 'results' to the expected effects of the implementation of the plan or the contribution of the NSP to the evolution of the contextual and impact indicators. The common indicators do not necessarily cover the specific national objectives, needs or challenges.

The ex-ante evaluation highlights a number of interesting advances proposed by the NSP, including:

- Increased and appreciable efforts to respond to new climatic and environmental challenges.
- The various interventions and provisions aimed at limiting GHG emissions from agriculture and in particular from livestock on a voluntary basis, although there are no quantified targets yet for the NSP's contribution to national goals.

- All new coherent measures taken to facilitate the starting of new farms or farm takeovers by new entrants from outside the family or on atypical projects.
- New initiatives and increased support (mainly through national funding) aimed at creating added value and increasing the involvement of producers in the value chain (diversification, processing, marketing, market gardening, etc.) as well as the response to the needs of consumers Luxembourg consumers and neighbouring markets (SO2, SO3).
- The need to strengthen AKIS.

It also raises a number of points to which attention should be paid which relate to coherence or the intervention strategy:

- The question of the overall coherence of the strategy remains a central issue.
- The opportunities to further improve the NHP in terms of environmental and climate impact, given the high level of ambition of the GHG and ammonia emission reduction targets.
- Accounting for the challenges regarding adaptation to climate change beyond the issue of insurance.
- The need to specify the nature of the investments supported and to take into account the lessons of previous periods, particularly in terms of income optimization and impacts in terms of GHG.
- The objective of maintaining a dense and diversified network of family farms.
- The possibility of also promoting organic farming under intervention strategies which relate to the economic component (SO1, SO2, SO3 and SO7).
- Establishing a pro-active promotion, facilitation and support approach in order to reinforce and ensure the success of new directions proposed.
- Where relevant, making arrangements to ensure that the positive effects of the interventions will last beyond the programming period (the sustainability of effects).

The success of the intervention strategies will also depend on the agricultural knowledge and innovation system (AKIS) which should be strengthened and play a leading role in achieving the objectives of the NSP by:

- Clarifying the concept of AKIS in Luxembourg.
- Strengthening information flows, in particular between AKIS actors.
- Use of participatory methods placing farmers and winegrowers at the centre of knowledge and innovation (training of advisers).
- Explaining the specific knowledge/innovation needs of the SO and ensuring the cross-functionality of advice for the SO “income competitiveness” and “climate and environment”.

- Autonomous and independent running of a "knowledge-hub" which is attentive to and based on the needs of the field.

V. Evaluation of the financial plan and choice of indicators

In terms of the financial plan, we observe that European financing is centred on three main themes: support for a viable and equitable income at farm level (38%), support for environment and climate interventions (43%) and support for farm modernisation (14%).

The distribution of aid between SO appears to be globally consistent with regard to identified needs, regulatory requirements and the inclusion of national funding. The climate objectives (methane emissions in particular) and the rapid development of organic farming constitute challenges where achievement is uncertain and will deserve continuous effort.

In terms of the choice of indicators retained, the proposed monitoring system is based at this stage exclusively on the indicators of the new European Performance Monitoring and Evaluation Framework (CSEP or PMEF). It should be supplemented by specific results indicators, which enable the translation and monitoring of the main effects and changes expected from the Luxembourg strategy in relation to its needs and/or shed light on the causal chain between outputs and impacts. In addition, the indicators should enable the setting of target values (outside the performance framework) and/or description of the expected trajectories.

The fixed values for each result indicator of the European performance framework are generally realistic, with nevertheless certain reservations and observations formulated in the report.

VI. Main recommendations of the SEA and EEA

The main recommendations of the EEA are as follows:

- To be more precise/specific in the formulation or description of certain needs and to ensure that the description is explicitly linked to the summary of the SWOT analysis.
- To be more precise on the expected effects or changes from NSP implementation, particularly regarding how the interventions combine to contribute to these effects.
- To develop the monitoring beyond European indicators as well as giving a clear view of the expected effects of the strategies implementation whether it is expressed in a descriptive form, with complementary indicators or with a desired pathway, accounting for the interaction between interventions and external factors (including climate).
- To supplement the monitoring of quantitative indicators with qualitative and analytical monitoring of changes which occur in the field (farms), with a view to recognising them and understanding their determinants and effects. This should be with the aim of learning from the various stakeholders and employing participatory methods for the formulation of adjustment proposals.

- To follow debates on the desired, medium and long-term visions of the future.
- To clarify the concept of AKIS and provide for an autonomous animation (cell/structure) which is independent to meet different needs for the reinforcement and adaptation of AKIS identified for the OT10.

The Strategic Environmental Assessment (SEA) was the subject of a specific report submitted for public consultation on the October 18th 2021 in which the following main recommendations were made:

- A general principle of support for sustainable agricultural practices and extensification.
- More targeting of interventions (at least for certain aspects of the environment), particularly in terms of adaptation to specific environmental vulnerabilities and synergies to be developed at the landscape level.
- A monitoring system that focuses in particular on the implementation of new interventions and their impacts.
- A holistic advisory system (AKIS) which guides environmental interventions.
- A series of provisions specific to the various types of intervention.

1. Introduction

1.1 Objets et objectifs de l'évaluation ex-ante

L'évaluation *ex ante* s'inscrit dans le contexte de la nouvelle période de programmation 2023-2027, dont le cadre législatif provisoire est défini par les propositions de règlements *COM(2018)392 final*, sur lequel un accord est intervenu en juillet 2021 (version amendée).

Suivant l'article 125 de la proposition de règlement, l'évaluation *ex ante* a pour **objectif d'améliorer la conception d'un plan stratégique** relevant de la PAC. Elle est menée sous la responsabilité de l'Autorité en charge de l'élaboration du Plan Stratégique. **Elle intègre également les exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique** établies dans la directive 2001/42/CE, **en tenant compte des besoins d'atténuation du changement climatique.**

Evaluation *ex ante* (art. 125§3 et 4 COM(2018)392 Final, version amendée en 2021)

3. L'évaluation *ex ante* examine :

- (a) la **contribution du plan stratégique relevant de la PAC** aux objectifs spécifiques et transversal de la PAC, **en tenant compte** du potentiel de développement et **des besoins nationaux** et régionaux, **ainsi que des enseignements tirés de la mise en œuvre** de la PAC au cours de précédentes périodes de programmation;
- (b) la **cohérence interne** du plan stratégique relevant de la PAC **et ses rapports avec les autres instruments** concernés;
- (c) la **cohérence entre les ressources budgétaires allouées et les objectifs spécifiques** et transversal du plan stratégique relevant de la PAC;
- (d) la **manière dont les réalisations attendues contribueront aux résultats**;
- (e) si **les valeurs cibles quantifiées** pour les résultats et les étapes intermédiaires sont réalistes, compte tenu du soutien du FEAGA et du FEADER;
- (i) les **mesures prévues pour réduire la charge administrative** pesant sur les bénéficiaires;
- (j) le cas échéant, la **justification de l'utilisation des instruments financiers** financés par le Feader.

4. L'évaluation *ex ante* intègre les exigences en matière d'évaluation environnementale stratégique établies dans la directive 2001/42/CE, **en tenant compte des besoins d'atténuation du changement climatique.**

1.2 Le processus et la méthodologie relative à l'évaluation

Le tableau ci-dessous résume le déroulement de la mission et les principales interactions entre l'équipe d'évaluation et l'Autorité en charge de l'élaboration du Plan.

Phase	Rédaction du PSN	Equipe EEA	Etapes EES	Interactions et livrables
Phase 0				
Processus SWOT				
2019	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de la situation du secteur agricole Proposition de SWOT sur 9 OS 	<ul style="list-style-type: none"> Méthodologie groupes de travail participatifs Relecture critique et propositions d'amélioration sur l'analyse de la situation et les propositions de SWOT 		<ul style="list-style-type: none"> Echanges avec les responsables des groupes de travail et l'Autorité de gestion
Novembre 2019-janvier 2020	<ul style="list-style-type: none"> Organisation de 4 ateliers de travail Première ébauche des besoins 	<ul style="list-style-type: none"> Participation à l'animation des groupes de travail participatifs 		<ul style="list-style-type: none"> Note sur l'apport du processus SWOT
Phase 1				
Démarrage EEA et EES				
Octobre 2020	<ul style="list-style-type: none"> Consolidation des 9 SWOT 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation et structuration de l'ensemble du processus Revue des derniers documents et cadrage préalable de l'exercice 		<ul style="list-style-type: none"> Réunion de démarrage de l'EEA et EES
Phase 2				
		Analyse des besoins et logique d'intervention	Définition du cadre de l'EES	
Novembre 2020 à mars 2021	<ul style="list-style-type: none"> Synthèse de la SWOT Identification des besoins Première ébauche de la stratégie d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> Finalisation des outils d'analyse des PSN 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Cadrage et précision méthodologique Concertation avec les Autorités environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> Réunion de cadrage EES avec le MECCD Note de cadrage de l'EES (mars 2021)
Avril à juillet 2021	<ul style="list-style-type: none"> Premières fiches intervention Stratégies d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> Premières reconstitutions des logiques d'interventions Premier avis sur les éléments de stratégie mis à disposition Echanges avec les responsables de la rédaction des OS 	<ul style="list-style-type: none"> Avis du ministère de l'Environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Echanges avec les rédacteurs par thématique
Phase 3				
		Analyse détaillée de la stratégie d'intervention	Elaboration du rapport environnemental	
Juillet à septembre 2021	<ul style="list-style-type: none"> Version revue et hiérarchisée des besoins (art.96) Fiches interventions (art.99) Stratégie d'intervention (art.97) (18 août 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des besoins reformulés Analyse approfondie de la cohérence de la stratégie d'intervention du PSN Analyse préliminaire AKIS 	<ul style="list-style-type: none"> Mise à jour de l'analyse documentaire Analyse des incidences notables Proposition de disposition correctrices ou alternatives 	<ul style="list-style-type: none"> Notes thématiques de travail sur l'évaluation des besoins et la stratégie (sept. 2021)
Octobre 2021	<ul style="list-style-type: none"> Plan cible et plan financier détaillé (art.100) (6 oct. 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse du plan financier Analyse du choix des indicateurs cible et de leur quantification 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation du système de suivi des effets sur l'environnement 	
Phase 4				
		Consolidation et finalisation des rapport	Finalisation du rapport environnemental	
Octobre à novembre 2021	<ul style="list-style-type: none"> Version consolidée du PSN soumise à consultation publique (18 octobre 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidation des analyses Projet de rapport final de l'EEA 	<ul style="list-style-type: none"> Finalisation de la rédaction du rapport environnemental et résumé non technique 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport EES soumis à consultation (18 octobre 2021) Rapport EEA (26 novembre 2021)
Décembre 2021		<ul style="list-style-type: none"> Echanges thématiques sur base du projet de rapport Revue du rapport final de l'EEA 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Echanges avec les rédacteurs par thématique Rapport final EEA (décembre 2021)

La **méthodologie** suivie repose sur un **processus itératif** combinant analyses documentaires et quelques échanges avec les responsables et rédacteur du plan afin d'assurer l'appropriation progressive des résultats de l'évaluation, tout en préservant l'indépendance de l'équipe d'évaluation.

Afin de structurer et de systématiser son analyse, l'équipe d'évaluation a établi **une grille d'analyse** déclinées selon les différents points à couvrir et du questionnement évaluatif proposé par le réseau européen pour l'évaluation ex-ante. Afin de soutenir les différentes analyses prévues, elle a élaboré très tôt dans le processus des représentations graphique des logiques d'intervention.

Les **principales difficultés rencontrées** sont liées aux retards et incertitudes liées à l'adoption du règlement et des règlements d'exécution. En conséquence, les travaux initialement prévus entre octobre 2020 et février 2021 ont été postposés et se sont concentrés entre septembre et novembre 2021. Les premières analyses ont été réalisées sur base de documents encore partiels.

L'analyse s'est basée dans un premier temps **sur la première version du PSN du 18 août 2021** donnant un premier aperçu complet de la stratégie et des interventions et a ensuite été **revue suivant la version du 18 octobre 2021** soumise à consultation. Au niveau du budget et des indicateurs de résultats, l'équipe d'évaluation s'est basé sur les fichiers Excel transmis le 6 octobre 2021. **Il peut subsister un décalage entre les versions sur lesquelles le présent rapport est basé et la dernière version en date du PSN.** Les recommandations qui ont été suggérées en cours d'évaluation ont largement reposé sur une information partielle et provisoire, ce qui peut avoir affaibli, du point de vue du MAVDR, la pertinence d'y répondre. Il n'a pas été possible d'optimiser les interactions régulières entre l'évaluateur et les rédacteurs du plan stratégique

1.3 Présentation succincte du PSN

1.3.1 La réforme de la PAC

Le 1^{er} juin 2018, la CE a présenté des propositions législatives relatives à la PAC de l'après 2020. Les propositions visent à relever plus efficacement les défis actuels et futurs tels que le changement climatique et le renouvellement des générations, tout en veillant à garantir un secteur agricole durable et compétitif et l'accès à des produits alimentaires de qualité.

Les nouveaux Plans Stratégiques Nationaux (PSN) couvrent l'ensemble de la PAC, le premier ainsi que le second pilier. Précédemment, seul le second pilier de la PAC faisait l'objet d'un programme (PDR), d'une évaluation ex ante et d'une évaluation environnementale. Si les trois objectifs généraux de la PAC sont maintenus, les propositions réglementaires définissent 9 objectifs spécifiques (cf. art 6) autour desquels la stratégie est structurée, ainsi qu'un objectif transversal lié au transfert de connaissances et à l'innovation (cf. détails ci-dessous).

Les propositions de la CE pour la PAC présentent notamment des **ambitions accrues en matière d'environnement et de climat** :

- Une **approche ciblée fondée sur les besoins pour atteindre les objectifs environnementaux et climatiques** de la PAC : Évaluation des besoins, fixation d'objectifs et suivi des performances de manière à couvrir les deux « piliers » de la PAC (*paiements directs aux agriculteurs et soutien au développement rural*) dans un seul plan stratégique national, pour une meilleure cohérence. Nouvelle articulation avec les autres réglementations de l'UE en matière d'environnement et de climat, notamment les plans nationaux émanant des instruments législatifs de l'annexe XI.
- Des **règles améliorées de la « conditionnalité »** (*planifiée et mise en œuvre par les EM*) que devront respecter les agriculteurs recevant des paiements de la PAC. Introduction d'un nombre restreint de nouvelles normes, renforcement des normes existantes.
- Une **gamme d'instruments complémentaires (volontaires)** pour permettre aux agriculteurs d'atteindre les objectifs de la PAC en matière d'environnement et de climat. (*Minimum 30% du budget du DR de la PAC et nouveau « éco-régime » sous le pilier 1*).
- Priorité encore renforcée dans le cadre du nouveau **« Green Deal »** européen (ou Pacte Vert pour l'Europe) destiné à promouvoir l'utilisation efficace des ressources en passant à une économie propre et circulaire, à restaurer la biodiversité et à réduire la pollution.
- La stratégie *« De la ferme à la table »* est une initiative du Pacte Vert. Elle vise à promouvoir un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement qui convienne aux consommateurs et aux producteurs. Elle a notamment fixé des objectifs précis de développement de l'agriculture biologique, en termes de réduction de l'utilisation des **pesticides** et des **engrais**, ainsi que les ventes **d'antimicrobiens**.

1.3.2 Le plan stratégique PAC 2023-2027

Le PSN du Grand-Duché de Luxembourg est la déclinaison nationale du Règlement européen fixant les modalités de programmation de la PAC pour la période 2023-2027. Il comprend un grand nombre d'interventions structurées autour des 9 objectifs spécifiques (OS) européens et d'un objectif transversal :

- 1) **Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience** dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire (*paiement directs, aides couplées et zones à contraintes naturelles*) ;
- 2) **Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité** (*aides à l'investissement*) ;
- 3) **Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur** (*mesures nationales uniquement*) ;
- 4) **Contribuer à l'atténuation du changement climatique** et à l'adaptation à ce dernier (*Eco-régimes, MAEC, DCE, Bio*) ;
- 5) **Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles** telles que l'eau, les sols et l'air (*Eco-régimes, MAEC, DCE, Bio*) ;

- 6) **Contribuer à la protection de la biodiversité**, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages (*Eco-régimes, MAEC, DCE, Bio*) ;
- 7) **Attirer les jeunes agriculteurs** et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales (*installation et complément JA*) ;
- 8) Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le **développement local** dans les zones rurales (*Leader*) ;
- 9) **Améliorer la façon dont l'agriculture de l'Union fait face aux nouvelles exigences de la société** en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation sûre, nutritive et durable, les déchets alimentaires et le bien-être des animaux (*investissement bien-être animal*) ;
- 10) **Stimuler les connaissances, le conseil et l'innovation** et la numérisation dans l'agriculture et dans les zones rurale (*mesures nationales uniquement*).

Les **tableaux suivants présentent** de manière synthétique :

- La liste des interventions cofinancées par la PAC avec leur dimensionnement en termes financier et physiques (nombre d'ha, d'intervention ou d'UGB/têtes primés), notamment en relation avec la SAU nationale ou des surfaces éligibles est présenté ensuite (cf. tableau 2.1).
- les mesures nationales à titre d'information (tableau 2.2).
- **les objectifs spécifiques, les interventions associées** (co-financées par la PAC ou sur ressources nationales uniquement) et les impacts attendus pour chacun des objectifs spécifiques suivant le cadre commun de la CE (tableau 2.3).

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**.

Près de 70% du budget des interventions cofinancées par la PAC se concentre sur **cinq interventions** parmi la trentaine d'interventions soutenues, à savoir : l'aide au revenu de base (M1.1, 15%), les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (M4.14, 16,8%), l'aide aux investissements immeubles dans le cadre de la modernisation des exploitations (M4.15, 14,3%), la prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (M4.2, PIAVDRE, 16,3%) et l'aide à la conversion vers et au maintien de l'agriculture biologique (M17, 7,1%).

Les autorités nationales ont choisi de centrer les financements européens sur cinq thématiques dont trois principales :

- **Le soutien à un revenu viable et équitable au niveau des exploitations (40%)**
- **Le soutien aux interventions environnement et climat (43%)**
- **La modernisation des exploitations (14%)**
- Le renouvellement des générations (2,1%)
- Le soutien au développement local à travers Leader (1,5%).

La part des crédits européens dédiés aux interventions orientées environnement-climat représente 43% hors investissements et est importante. Les mesures nationales sont toutes orientées sur les autres objectifs.

Tableau 1 – Répartition du budget du PSN PAC 2023-2027 entre les interventions retenues

	n	Code v18/10/21	Mesure	Types	Budget 2023-2027	% interventions PAC	Groupé	Part par pilier	OS1	OS2	OS3	OS4	OS5	OS6	OS7	OS8	OS9	OT10			
Pilier 1	1	1.1	Aide de base au revenu	I - PB	80.774.367	15,0%	19,3%	49,4%	X												
	2	1.2	Aide redistributive complémentaire au revenu	I - Comp. red	19.481.289	3,6%		11,9%	X												
	3	1.3	Aide complémentaire au revenu jeune agriculteur	I - Comp. Jeu	3.350.000	0,6%		2,1%								X					
	4	1.4	Aides couplées aux vaches allaitantes	I - Couplée	15.512.250	2,9%	3,6%	9,5%	X												
	New	1.5	Aides couplée arboriculture/maraichage	I - Couplée	1.589.700	0,3%		1,0%	X												
	5	1.6	Aides couplées aux légumineuses	I - Couplée	2.096.746	0,4%		1,3%	X												
	6	2.1	Bandes non productives su TA	I - ER	10.103.119	1,9%	7,5%	6,2%					X	X							
	8	2.2	Surfaces non productives	I - ER	11.699.352	2,2%		7,2%					X	X	X						
	7	2.3	Cultures dérobées et sous-semi sur TA	I - ER	10.818.583	2,0%		6,6%					X	X							
	11	2.4	Lutte par phéromone arboriculture	I - ER	79.146	0,0%		0,0%						X	X						
10	2.5	Lutte par phéromone viticulture	I - ER	1.603.418	0,3%	1,0%							X	X							
15	2.6	Renonciatin aux produits phytopharmaceutiques	I - ER	6.279.585	1,2%	3,8%							X	X							
New	2.7	Zones de refuge sur prairie de fauche	I - ER	nd	nd	#####								X							
New	2.8	Aides favorisant l'incorporation du fumier	I - ER	nd	nd	#####							X								
Pilier 2	17	4.1	Agriculture bio (maintien et conversion)	II - Bio	37.957.295	7,1%	7,1%	10,1%				X	X	X							
	25	4.2	Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (PIADRE)	II - MAEC	6.490.000	1,2%	28,1%	1,7%				X	X	X							
	26	4.3	Prime pour l'instauration d'une viticulture durable et respectueuse de l'environnement (PIAVRE)	II - MAEC	87.465.000	16,3%		23,4%					X	X	X						
	18	4.4	Injection du lisiers et compostage du fumier (Options 1 à 6)	II - MAEC	16.180.635	3,0%		4,3%					X	X	X						
	19	4.5	Réduction fertilisation azotée option (TA, 1 et 2 PP)	II - MAEC	11.488.406	2,1%		3,1%					X	X	X						
	21	4.6	Rotation et diversification des cultures sur TA	II - MAEC	4.480.684	0,8%		1,2%					X	X	X						
	22	4.7	Transformation TA en prairies permanentes	II - MAEC	914.500	0,2%		0,2%							X						
	23	4.8	Travail du sol réduit	II - MAEC	4.663.950	0,9%		1,2%						X	X	X					
	20	4.9	Réduction de la charge de bétail bovin	II - MAEC	2.743.500	0,5%		0,7%						X	X						
	14	4.10	Maintien troupeau à faible charge	II - MAEC	7.773.250	1,4%		2,1%						X	X						
	24	4.11	Conservation et promotion des races menacées	II - MAEC	196.618	0,0%		0,1%								X					
	29	4.12	Mise à l'herbe des bovins	II - MAEC	8.573.438	1,6%	2,3%						X	X							
	27	4.13	Directive cadre eau	II - DCE	5.380.000	1,0%	1,0%	1,4%	X				X								
	28	4.14	Paiement en faveur des zones soumises à contraintes naturelles	II - IZSHN	87.500.000	16,3%	16,3%	23,4%	X												
30	4.15	investissements immeubles (> 200.000€)	II - Inv.	77.000.000	14,3%	14,3%	20,6%		X	X	X	X						X			
31	4.16	Installation des jeunes agriculteurs	II - JA	8.100.000	1,5%	1,5%	2,2%								X						
32	4.17	Leader	II - Leader	7.500.000	1,4%	1,4%	2,0%									X					
			Total intervention PAC		537.794.831	100,0%															

Tableau 2 – Liste des mesures nationales (aides d'état) à titre d'information (hors champs de la SEA)

		Description aides d'Etat	Fonds	Estimation 5 ans	% aides d'état	Lien	OS1	OS2	OS3	OS4	OS5	OS6	OS7	OS8	OS9	OT10	
Aides d'état	MN01	Aides aux investissements dans les exploitations agricoles < 200.000 euros	Aide d'état	17.500.000	8,4%	OS2-3		X	X								
	MN02	Investissements non productifs	Aide d'état	852.500	0,4%	OS2-3											
	MN03	Frais d'entraide au remplacement sur l'exploitation	Aide d'état	3.375.000	1,6%	OS7							X				
	MN04	Gestion des risques	Aide d'état	27.300.000	13,0%	OS1	X										
	MN05	Compensation des dommages causés par des phénomènes climatiques	Aide d'état	1.250.000	0,6%	OS1	X										
	MN06	Aides aux investissements en vue de la réhabilitation du potentiel de production endommagé par des calamités naturelles	Aide d'état	2.500.000	1,2%	OS1	X										
	MN07	Aides visant à couvrir les coûts de prévention et d'éradication des maladies animales	Aide d'état	25.000	0,0%	OS1	X										
	MN08	Aides aux contributions financières à un fonds de mutualisation pour indemniser les pertes liées aux maladies animales	Aide d'état	0	0,0%	OS1	X										
	MN09	Aides au secteur de l'élevage et aides liées aux animaux trouvés morts	Aide d'état	18.399.938	8,8%	OS1	X										
	MN10	Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	Aide d'état	58.905.000	28,1%	OS3			X								
	MN11	Aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité	Aide d'état	3.959.500	1,9%	OS3		X	X								
	MN12	Aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles	Aide d'état	2.740.000	1,3%	OS3			(x)								
	MN13	Développement et amélioration des infrastructures agricoles	Aide d'état	26.000.000	12,4%	OS2		(x)									
	MN14	Transfert de connaissances, actions d'information et services de conseil	Aide d'état	12.255.500	5,9%	OS10		X									X
	MN15	Recherche et groupes opérationnels du Partenariat européen d'innovation	Aide d'état	9.556.009	4,6%	OS10		X									X
	MN16	Régime d'encouragement à la restructuration et à la reconversion des vignobles	Aide d'état	876.000	0,4%	OS2-3		X									
	MN17	Elaboration des plans de développement communal	Aide d'état	616.000	0,3%	OS8								X			
	MN18	Développement d'activités non agricoles en milieu rural	Aide d'état	455.600	0,2%	OS8								X			
	MN19	Conseil à la création et au développement de petites et moyennes entreprises	Aide d'état	195.950	0,1%	OS8								X			
	MN20	Activités récréatives et touristiques en milieu rural	Aide d'état	2.390.000	1,1%	OS8								X			
	MN21	Services de base pour la population locale	Aide d'état	5.726.000	2,7%	OS8								X			
	MN22	Conservation et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel des villages	Aide d'état	4.570.000	2,2%	OS8								X			
	MN23	Régime biodiversité	Aide d'état	10.000.000	4,8%	OS6						X					
		TOTAL		209.447.997	100,0%												

Tableau 3 – Résumé des objectifs PAC et du contenu du PSN

OS	Objectifs spécifiques	Impact attendu Sur base de l'annexe 1 du règlement	Principaux types d'interventions envisagées (*)		
OT	Moderniser le secteur agricole en stimulant les connaissances, l'innovation et la numérisation	I.1 Part du budget de la PAC destinée au partage des connaissances et à l'innovation	M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles (SPR art 68) (14,3%) MN - Conseil agricole et transfert de connaissance		National hors investissements 14,3% du budget PAC
OS1	Soutenir des revenus agricoles viables et la résilience pour améliorer la sécurité alimentaire	I.2 Réduire les disparités en termes de revenu (entre agriculteurs et autres catégories professionnelles) I.3 Réduire la variabilité du revenu agricole I.4 Soutenir un revenu agricole viable I.5 Contribuer à l'équilibre territorial	M01.1- Paiement de base (aide 1er pilier, art 17) (15%) M01.4- Aide couplé aux vaches allaitantes (aide 1er pilier, art 29) (2,9%) M01.2 - Paiement redistributif (aide 1er pilier, art 26) (3,6%) M04.14- Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (aide cofinancée, art 66) (16,3 %) MN - Gestion des risques (aide nationale)		37,8% du budget PAC
OS2	Renforcer l' orientation vers le marché et accroître la compétitivité , y compris au travers de la recherche, de la technologie et de la numérisation	I.6 Accroître la productivité de l'agriculture I.7 Maîtriser le commerce agroalimentaire (Imports et exports agroalimentaires)	M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles (SPR art 68) (14,3%) MN- Aide au démarrage pour le développement de microentreprises (aide nationale) MN- Restructuration des vignobles (aide nationale) MN- Aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité (loi d'agrément des systèmes de qualité, de certification) (aide nationale) MN- Conseil agricole (aide nationale) MN-Promotion de l'innovation (aide nationale)		14,3% du budget PAC
OS3	Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur	I.8 Améliorer la position des agriculteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement	M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles (SPR art 68). (14,3%) MN- Aide au démarrage pour le développement de microentreprises (aide nationale)		
OS4	Contribuer à l' atténuation du changement climatique et à l' adaptation à ce dernier, ainsi qu'aux énergies durables	I.9 Renforcer la résilience de l'agriculture aux changements climatiques I.10 Réduire les émissions de GES provenant l'agriculture I.11 Favoriser la séquestration du carbone (teneur du sol en carbone organique) I.12 Accroître l'utilisation des énergies renouvelables dans	M02.2- Prime à l'installation de surfaces non productive (régime écologique, SPR art 28, 6b) (2,2%) M04.1- Agriculture biologique (aide cofinancée SPR art 28 6b) (7,1%) M04.4- Amélioration des	M02.3- Prime à l'installation de cultures dérobées et sous-semis sur terres arables (régime écologique, SPR art 28, 6b) (2,0%) M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles SPR art 68) (14,3%) 4.9- Réduction de la charge de bétail UGB/ha (SPR art 65) (0,5%) 4.10- Extensification des prairies (SPR art 65) (1,4%) M4.2/4.3- Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (17,5%) M2.8 - Enfouissement rapide du fumier (introduction tardive)	51,8% du budget de la PAC hors investissements 37,5%

OS	Objectifs spécifiques	Impact attendu Sur base de l'annexe 1 du règlement	Principaux types d'interventions envisagées (*)		
		l'agriculture	techniques d'épandage et de compostage (SPR art 65) (3,0%)		
OS5	Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air	<p>I.13 Réduire l'érosion des sols: Pourcentage de terres en situation d'érosion modérée ou sévère sur des terres agricoles</p> <p>I.14 Améliorer la qualité de l'air (Réduire les émissions d'ammoniac)</p> <p>I.15 Améliorer la qualité de l'eau</p> <p>I.16 Réduire le lessivage des nutriments (Nitrates dans les eaux souterraines)</p> <p>I.17 Réduire la pression sur les ressources en eau</p>	<p>M04.5- Réduction de la fertilisation azotée sur terres arables (SPR art 65) (2,1%)</p> <p>M04.6- Rotation des cultures (SPR art 65) (0,8%)</p> <p>M04.8- Semis direct ou travail réduit du sol (SPR ,art 65) (0,9%)</p>	<p>M04.13- Aide sur les parcelles agricoles situées dans les zones de protection des eaux (aide cofinancée, SPR art. 67) (1,0%)</p> <p>M02.1- Prime à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles (régime écologique, SPR art 28 6b) (1,9%)</p> <p>M02.3- Prime à l'installation de cultures dérobées et sous-semis sur terres arables (régime écologique, SPR art 28 6b) (2%)</p> <p>2.6- Prime à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques, (y compris lutte mécanique contre les adventices en maraîchage) (régime écologique, SPR art 28 6b) (1,2%)</p> <p>M02.4/M02.5- Prime à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture et arboriculture (régime écologique, SPR art 28 6b) (0,3%)</p> <p>M04.10- Soutien d'une production animale extensive (Maintien d'une charge faible en bétail) (régime écologique, SPR art 28 6b) (1,4%)</p> <p>M04.2/M04.3- Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (17,5%)</p> <p>M04.12- Mise au pâturage de bovins (aide cofinancée, SPR art 65) (1,6%)</p> <p>M04.9- Réduction de la charge de bétail UGB/ha (aide cofinancée, SPR art 65) (0,5%)</p> <p>M04.7- Conversion de TA en PP (aide cofinancée SPR art 65) (0,2%)</p> <p>M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles, (aide cofinancée SPR art 65) (14,3%)</p>	43,75% du budget de la PAC hors investissements
OS6	Contribuer à la protection de la biodiversité , améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages	<p>I.18 Accroître les populations d'oiseaux en milieu agricole</p> <p>I.19 Renforcer la protection de la biodiversité (% des espèces et habitats liés à l'agriculture qui connaissent une tendance stable ou à la hausse)</p> <p>I.20 Améliorer la fourniture de services écosystémiques</p>		<p>M02.1- Prime à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles (régime écologique, SPR art 28 6b) (1,9%)</p> <p>M02.4/2.5- Prime à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture et arboriculture (régime écologique, SPR art 28 6b) (0,3%)</p> <p>M02.6- Prime à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques, (y compris lutte mécanique contre les adventices en maraîchage) (régime écologique, SPR art 28 6b) (1,2%)</p> <p><i>MN- Aide au maintien et entretien de vergers extensifs</i></p> <p>M04.11- Conservation et promotion des races menacées (SPR art 65) (0,04%)</p> <p>M04.7- Transformation terre arable en prairie (SPR art 65) (0,2%)</p> <p>M04.2- Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (SPR art 65) (17,5%)</p> <p>XX - Aide à l'installation de zones de refuge sur prairies de fauche (xx)</p>	22,9% du budget de la PAC hors investissements
OS7	Attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le	I.21 Renouveau des générations : Évolution du nombre	M04.16 - Installation des jeunes (aide 2 ^e pilier, SPR art 69) (1,5%)		2,1% du budget de la PAC hors

OS	Objectifs spécifiques	Impact attendu Sur base de l'annexe 1 du règlement	Principaux types d'interventions envisagées (*)	
	développement des entreprises dans les zones rurales	de jeunes agriculteurs	M01.3- Paiement pour jeunes agriculteurs (aide 1 ^{er} pilier, SPR art 27) (0,6%) M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles (aide 2 ^e pilier, SPR art 68) (14,3%) <i>MN- Frais d'entraide et de remplacement (aide d'état)</i> <i>MN- Conseil agricole intégré</i>	investissements
OS8	Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale, l'égalité des sexes et le développement local dans les zones rurales , y compris la bioéconomie	1.22 Contribuer à la création d'emplois dans les zones rurales 1.23 Contribuer à la croissance dans les zones rurales 1.24 Une PAC plus équitable (Améliorer la répartition des aides de la PAC) 1.25 Promouvoir l'inclusion rurale (indice de pauvreté dans les zones rurales)	M04.17- Soutien stratégies locales innovantes au travers de LEADER (1,4%)	1,4% du budget de la PAC
OS9	Améliorer la réponse de l'agriculture de l'UE aux exigences sociétales en matière d'alimentation et de santé, y compris un approvisionnement alimentaire sûr, nutritif et durable ainsi que le bien-être animal	1.26 Limiter l'utilisation d'antibiotiques dans l'agriculture 1.27 Utilisation durable des pesticides 1.28 Répondre à la demande du consommateur en denrées alimentaires de qualité	M04.15- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles (aide cofinancée SPR art 68) (14,3%) M04.12- Mise au pâturage de bovins (MAEC, SPR art 65) (1,6%) <i>MN- Soutien à la diversification, au développement de filières déficitaires, à la transformation, à l'AB</i> <i>MN- Aides en faveur de la participation des producteurs de produits agricoles à des systèmes de qualité (aide d'Etat)</i> <i>MN- Information et promotion de produits agricoles de qualité (aide d'Etat)</i> <i>MN- Formation et conseil agricole (aide d'Etat)</i>	1,6% du budget de la PAC hors investissements

(*) (Mesure non cofinancée, donc a priori hors champs)

1.4 Le contenu du rapport d'évaluation ex-ante

Le rapport est structuré autour de principaux thèmes devant être couverts par l'évaluation ex-ante :

- L'appréciation de l'évaluation des besoins, en ce compris l'analyse SWOT et la hiérarchisation des besoins (cf. chapitre 2)
- L'évaluation de la stratégie d'intervention, sa logique, sa cohérence et la prise en compte des besoins (cf. chapitre 3)
- L'évaluation du plan de financement, du choix des indicateurs et des valeurs cibles (cf. chapitre 4)
- Les autres aspects du PSN, en particulier les mesures prises en vue de réduire les contraintes administratives pour les bénéficiaires (cf. chapitre 5)
- Le résumé de l'évaluation environnementale stratégique (chapitre 6)
- Les conclusions et recommandations

Les recommandations détaillées figurent en fin de chacun des chapitres.

2. Appréciation de l'évaluation des besoins, y compris de la SWOT

2.1 Description du processus et de ses apports

L'élaboration du PSN a débuté en 2019 sous la coordination du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (MAVDR). L'identification et la hiérarchisation des besoins au niveau de chacun des objectifs spécifiques reposent sur un long processus collaboratif initié en 2019. Une caractéristique importante de ce processus est l'organisation d'ateliers participatifs ayant mobilisé les parties prenantes et des représentants de la société civile afin de consolider et d'enrichir l'analyse des forces et des faiblesses.

2.1.1 Analyse SWOT et atelier participatifs

Ce processus a **débuté par une analyse complète du secteur agricole luxembourgeois finalisée en avril 2019**. Celle-ci abordait les aspects socio-économiques du secteur agricole, un focus sur les caractéristiques et les facteurs de rentabilité et de compétitivité des différents secteurs de la production animale, du maraîchage, de la fruiticulture, de la viticulture et de l'industrie agro-alimentaire, les particularités en termes de gestion des risques, la situation des agriculteurs dans la chaîne de valeur, l'agriculture biologique, les jeunes, l'AKIS, l'emploi en zone rurale, l'alimentation et la santé et le développement rural. Cette analyse intégrait également de manière transversale et spécifique les aspects environnement et climat, y compris les obligations résultant des différents plans d'action nationaux concernés.

Sur cette base, les services du Ministère ont **établi une première proposition d'analyse SWOT se rapportant à chacun des 9 objectifs** spécifiques PAC. Ces documents ont été préparés en amont par les agents du Ministère qui se sont organisés en 4 groupes de travail couvrant les 9 objectifs.

L'équipe en charge de l'évaluation a **réalisé une première relecture critique des analyses SWOT** en amont de l'organisation des ateliers participatifs, ainsi que des analyses sectorielles de l'agriculture luxembourgeoise. La revue des analyses SWOT a porté sur le respect des exigences réglementaires, la cohérence globale, l'équilibre dans le traitement, les éléments manquants ou à compléter, des propositions de reformulation, la prise en compte des études et évaluations précédentes, etc.

Les principales remarques qui ont été formulées par l'équipe d'évaluation ont porté plus particulièrement sur :

- ✓ Le classement des sujets
- ✓ L'absence de certains thèmes
- ✓ Le lien explicite avec d'autres thématiques
- ✓ La compréhension

- ✓ La cohérence entre l'analyse de la situation et l'analyse SWOT

Dans le cadre de l'élaboration des analyses SWOT relatives à chacun des 9 objectifs de la PAC, **sept ateliers participatifs ont ensuite été organisés entre le 7 et le 19 novembre 2019**. Ces ateliers ont **associé différentes parties prenantes** (entre 20 et 40 personnes mobilisées pour chacun des ateliers), notamment des représentants de la société civile concernés par les thématiques des ateliers. Ils se sont déroulés soit sur une demi-journée soit sur une journée complète suivant les thématiques.

Groupes	Objectifs analysés	Date réunion	Lieu	Invité
Groupe 1: compétitivité	(a) revenu agricole viable (b) orientation vers les marchés, digitalisation	15/11/2019	Vitarium	Société civile
	(c) position des agriculteurs dans la chaîne de valeur	Journée entière		
	(g) jeunes agriculteurs, développement d'entreprises	12/11/2019	MAVDR	Société civile
Groupe 2: environnement /climat	(f) biodiversité et habitats	7/11/2019	Ettelbruck	Société civile
	(e) ressources naturelles	6/11/2019	Vitarium	Société civile
	(d) changement climatique, adaptation, énergie ren.	6/11/2019	Vitarium	Société civile
Groupe 3: développement rural		19/11/2019 Journée entière	Beckerich	Société civile
Groupe 4 alimentations et Santé		7/11/2019		Société civile
	(i) bien-être animal, alimentation et santé	Journée entière	Vitarium	

Ces ateliers participatifs thématiques avaient pour objet de construire un diagnostic partagé. Les ateliers ont tous été introduits par les services du MAVDR sur base de la présentation de certains éléments de l'état de la situation et d'indicateurs. Les animateurs ont ensuite rappelé certains aspects méthodologiques relatif à l'élaboration d'une SWOT et la démarche d'animation proposée. Les participants ont été répartis autour de 4 ou 5 tables de 5 à 8 personnes venant de différents horizons.

Les travaux proprement dits se sont ensuite généralement déroulés en 3 séquences : (1) expression individuelle des participants sans contrainte, (2) partage et consolidation du travail individuel au niveau de chacune de tables et enfin (3) restitution des travaux en séance plénière.

Les services du MAVDR se sont ensuite basés sur ces travaux pour revoir et consolider les analyses SWOT pour chacun des objectifs. Le PSN présente un résumé des éléments pertinents de ce travail.

2.1.2 Appréciation et apport des ateliers participatifs

Ces ateliers constituent une étape importante et ont apportés des informations complémentaires ainsi qu'un enrichissement important au travail initial réalisé par le MAVDR.

Les différents ateliers ont bénéficié d'une large participation et d'une bonne implication de

L'ensemble des participants. Ils ont permis l'expression de nombreux commentaires qui ont complété ou nuancé le travail initial fait par les techniciens du Ministère, sans l'infirmier. Ils ont permis de faire ressortir des idées distinctes de celles déjà inscrites dans l'analyse SWOT initiale sans pour autant remettre en cause le travail initial de manière fondamentale.

Les échanges ont notamment mis en avant la nécessité de travailler sur des enjeux transversaux :

- Amélioration du fonctionnement du système de transfert de connaissances et d'innovation
- Vision prospective à plus long terme en vue d'anticiper et d'organiser la transition
- Besoin d'une vision transversale en vue d'éviter le risque de contradiction en travaillant par objectif
- Difficulté de rester sur les faits, tendance à proposer des solutions ou des souhaits.

Ce processus participatif a également généré certaines attentes sur les suites à donner à cet exercice (*feed-back, souhait d'un second tour, organisation ponctuelle de ce type de démarche, etc.*)

Au niveau de la thématique compétitivité (OS1, OS2, OS3 et OS7) les échanges ont surtout permis de mettre en évidence certains éléments ou tendances dont tous n'avaient pas nécessairement mesuré l'importance :

- Le besoin de renforcer les aspects marketing
- La transition vers des exploitations de plus en plus spécialisées
- Les difficultés de recruter de la main-d'œuvre qualifiée qui pèse sur le secteur
- L'enjeu de transfert de connaissances et de l'innovation et la perception divergente sur les compétences du conseil agricole pas toujours adapté à un secteur qui évolue rapidement
- Aspects grande région (commercialisation), avec des marchés à l'export plus vulnérables au niveau prix et qualité
- Les risques en général, et notamment ceux liés à un secteur de plus en plus spécialisé et intensif, aux conséquences de crises sanitaires ou de la variabilité des prix
- Les difficultés de faire monter en puissance l'agriculture biologique malgré la politique volontariste menée et les objectifs fixés.

Les échanges ont également montré la nécessité d'une vision plus transversale des objectifs. Les **évolutions actuelles des structures** (ex : lait, hors sol, taille moins compatible avec modèle familial) **pourraient se heurter aux enjeux environnementaux**, climatiques, de renouvellement des génération ou d'attente de la société.

Sur les **thématiques environnement-climat (OS4, 5 et 6)**, le format des ateliers a permis un travail constructif avec des acteurs tels que les ONG environnementales. Certains points n'ont pas fait l'objet de consensus (*par exemple le jugement porté sur l'interdiction d'utilisation du glyphosate ou l'accroissement de taille des exploitations*) mais ces points sont très minoritaires et dans l'ensemble il apparaît que le diagnostic de l'analyse SWOT s'en trouve consolidé. Cependant, on note que les réflexions ont fait peu référence à la perspective de transition écologique et au premier pilier. L'absence de recul stratégique envers les changements transitionnels a probablement été partiellement déterminé par le cadrage méthodologique

imposé par la Commission (*travail sur base de ses objectifs propres, méthode SWOT sans analyse prospective*).

Au niveau du **développement local** (OS8), l'atelier a permis selon les participants d'affiner le diagnostic et d'être plus rigoureux dans la dénomination et le classement des composantes de l'analyse SWOT. Ainsi, la confrontation élargie des visions a permis de préciser les enjeux majeurs auxquels doivent faire face les territoires ruraux luxembourgeois : croissance démographique très élevée, mixité culturelle et multilinguisme, polarité très importante exercée par la ville de Luxembourg en termes d'emploi et de services, etc. Il est à noter que ces enjeux sont très différents de ceux auxquels la majorité des territoires ruraux européens sont confrontés. Certains ont néanmoins regretté le peu de participation des représentants des municipalités qui est pourtant un public-cible essentiel en matière de DR.

Au niveau de **l'objectif spécifique 9 (OS9)**, l'atelier a été organisé autour de 4 thématiques : alimentation (*sécurité, qualité, et santé humaine*) ; durabilité (*dont réduction de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques*) ; déchets alimentaires ; bien-être animal. Les ateliers participatifs ont permis de confirmer certains changements en cours et d'enrichir la SWOT sur base de l'expérience des participants en soulignant plusieurs enjeux :

- Communication insuffisante ou perfectible vers les consommateurs / citoyens sur les 4 dimensions, dont aspects modes de production et durabilité au-delà des normes
- Manque de synergies, de coopération ou de collaboration entre les acteurs ou les labels
- Innovation, manque de bases de connaissance, absence de transposition rapide des résultats issus de la recherche, capacité d'adaptation aux besoins des consommateurs, formation
- Systèmes de contrôle et de traçabilité sont en place, mais potentiel d'amélioration / de renforcement pour être pleinement efficace
- Meilleure prise en compte possible du bien-être des animaux dans la conception des bâtiments

La question du lien entre la taille des exploitations et les concepts de durabilité ou de bien-être animal fait débat.

2.1.3 Identification et hiérarchisation des besoins

Sur base d'une relecture de l'analyse SWOT enrichie par le processus participatif et des indicateurs d'impact de la CE afin de dégager les principaux thèmes et éléments qui pouvaient être associés, l'équipe en charge de l'évaluation avait réalisé une première esquisse de formulation de besoins à titre illustratif. Ce travail a été présenté et discuté avec le Ministère et les services concernés au cours de 4 ateliers (19/12/2019, 15, 16 et 28/1/2020).

Parallèlement, le MECDD a adressé au MAVDR une note en décembre 2020 reprenant son analyse et sa propre vision des besoins environnementaux et climatiques liés aux enjeux de biodiversité, eau, sol, air et climat.

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie d'intervention, **les besoins ont été définis au niveau de chacun des 9 objectifs** spécifiques PAC **par les services du MAVDR** sur base des travaux préliminaires décrits ci-dessus.

Sur base des premiers éléments de stratégies transmis en avril 2021, **l'équipe d'évaluation a formulé un certain nombre d'observations et de propositions d'amélioration** principalement à 3 niveaux :

- **Hétérogénéité** : Manque d'homogénéité dans la formulation des besoins au sein et entre OS. L'identification devait se limiter à 4 à 8 besoins formulés par OS de manière concise accompagné d'un petit texte explicatif faisant le lien avec les éléments de la SWOT pertinents au regard de ce besoins.
- **Formulation** : Situation à divers niveaux des chaînes de résultats (parfois des impacts attendus ou des mesures à prendre), confusion dans la rédaction entre les besoins (= problème à résoudre) et le moyen d'y répondre.
- **Hiérarchisation** : la hiérarchisation des besoins par ordre de priorité n'apparaissait pas clairement, ni la justification des choix opérés ou les raisons pour lesquelles certains besoins recensés ne sont pas ou partiellement traités (art.96.e)

Sur base de ces observations, les auteurs du PSN ont reformulé certains besoins et les ont hiérarchisés. Le projet de PSN (version octobre 2021) expose le processus de hiérarchisation de façon relativement mécanique. Les besoins sont classés en fonction de leur priorité par l'intermédiaire de 5 critères :

- Le besoin est lié à un plan d'action / stratégie / programme gouvernemental ?
- Le besoin favorise-t-il la compétitivité du secteur agricole ?
- Le besoin améliore-t-il l'état général de l'environnement/climat ?
- Le besoin améliore-t-il une situation grave ?
- Le besoin nécessite-t-il une action rapide ?

Chaque critère s'est vu attribuer une valeur « 0 » ou « 1 ». Chaque besoin est donc qualifié par une note pouvant varier entre 0 et 5. Les niveaux de priorité des besoins sont déterminés de la façon suivante : 4-5 : priorité 1 (P1), 2-3 : priorité 2 (P2), 0-1 : priorité 3 (P3).

2.2 Appréciation de l'analyse SWOT et de l'évaluation des besoins

2.2.1 Principales observations transversales

L'analyse de la situation est assez complète et détaillée par secteur. Au-delà des indicateurs communs de contexte, il a été proposé d'y faire une mention plus systématique des tendances relatives aux indicateurs d'impacts communautaires associés à chaque OS en vue de déterminer la situation et les tendances de références.

Les ateliers participatifs ont permis de **valider, consolider et enrichir les éléments de la SWOT** et le travail amont réalisé par le MAVDR (cf. section 2.1.2).

Des besoins sont identifiés au niveau de chacun des 9 OS et **priorisés** au niveau du PSN. Ils n'étaient pas encore développés dans le draft du PSN soumis à consultation (versions octobre 2021), mais un fichier Excel communiqué à l'évaluateur donne des indications complémentaires, couvrant de manière relativement équilibrée les 9 OS.

Dans l'ensemble **la formulation des besoins est telle qu'ils ressemblent à des objectifs** et semblent pouvoir **être considérés comme des sous-objectifs luxembourgeois contribuant aux OS européens**. Ils découlent en général de l'analyse de la situation et s'appuient sur le processus SWOT.

Toutefois, la formulation des besoins par le MAVDR a été stabilisée tardivement dans le processus d'élaboration du PSN. La liste la plus récente des besoins n'a donc pas nécessairement guidé l'élaboration du PSN depuis le début. **Le lien entre les besoins retenus et le résumé de l'analyse SWOT et de la situation n'est pas nécessairement évident** à la lecture du PSN. Les besoins sont parfois peu explicites et relativement indirects. Il est parfois difficile de voir sur quel argument de la SWOT ou de la situation reposent certains besoins et ce qu'ils recouvrent exactement. A la lumière des options stratégiques et des résultats à atteindre, il a été recommandé d'une part de reprendre le fil en vue de s'assurer que la description des besoins repose sur au moins un élément du résumé de la SWOT. D'autre part, la description détaillée des besoins reste encore souvent très générique et peu spécifique. Elle gagnerait à être plus spécifique et précise sur ce qui est visé exactement par la stratégie, en faisant le lien avec la SWOT, l'analyse de la situation, ainsi qu'en fonction de la nature des résultats à atteindre.

Ceci ne remet néanmoins pas en cause l'identification des besoins qui paraît fondée sur des données probantes et s'aligne globalement sur les discussions autour de l'analyse SWOT.

La méthode de hiérarchisation des besoins est décrite en introduction de la section 2.1 du PSN (résumée sous la section 2.1.3 du présent rapport). La hiérarchisation des besoins suit une règle et des critères explicites. Par conséquent les choix politiques ne portent pas sur la priorisation des besoins en elle-même mais sur les critères qui la dirigent. Le travail « en silo » par objectif spécifique (OS) ne permet pas toujours une vision transversale sur les besoins prioritaires au niveau du PSN pris dans son ensemble. La partie *1 Strategic Statement* ne donne pas cette vision.

A cet égard, les **pratiques agricoles intensives et l'augmentation du cheptel**, en particulier **dans le secteur laitier** depuis l'abandon des quotas, **constituent pour le Luxembourg l'une des principales menaces pour l'environnement et le climat au niveau du secteur agricole**. L'un des enjeux prioritaires est donc **de limiter voire de renverser l'intensification et la croissance trop importante du cheptel** par une extensification des pratiques agricoles et une liaison plus importante au sol.

Enfin, les ateliers participatifs ont clairement révélé le **besoin de renforcer l'AKIS en vue de répondre aux différents objectifs spécifiques**. Toutefois, l'analyse des besoins ne montre pas encore suffisamment les besoins spécifiques en matière de transfert de connaissances, de conseil et d'innovation propres à chacun des objectifs spécifiques.

2.2.2 Revenu et compétitivité (OS1, 2, 3)

Rappel des besoins identifiés par OS :

Code	Besoins	Priorité	Adressés(*)
OS1 - Soutenir les revenus agricoles viables et la résilience pour améliorer la sécurité alimentaire			
B1.1	Garantir un revenu de base viable, équitable et juste aux agriculteurs	P1	Oui
B1.2	Favoriser la transition vers des modèles de production plus viables	P1	Oui
B1.3	Maintenir un tissu diversifié d'exploitations agricoles de type familial	P2	Oui
B1.4	Orienter et diversifier la production nationale vers les besoins nationaux	P2	Partiellement
B1.5	Renforcer la résilience du secteur agricole face au changement climatique et autres risques	P2	Non (sur aide nationale)
B1.6	Renforcer le système AKIS	P1	Non (sur aide nationale)
OS2 - Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, y compris par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation			
B2.1	Renforcer l'orientation marché de la production agricole et viticole, aussi bien dans le secteur lait et viande que dans la production de fruits et légumes	P2	Partiellement
B2.2	Augmenter la productivité du travail pour compenser les coûts de main d'œuvre élevés	P1	Oui
B2.3	Développer différents modèles de commercialisation	P1	Partiellement
B2.4	Promouvoir la diversification de la production agricole	P2	Partiellement
B2.5	Maîtriser les investissements en tenant compte des enjeux environnementaux et du bien-être animal	P1	Oui
B2.6	Renforcer le système AKIS et la digitalisation en agriculture	P1	Non (sur aide nationale)
B2.7	Favoriser la dynamique de nouveaux entrants.	P2	Oui
OS3 - Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur			
B3.1	Accroître la visibilité de l'agriculteur et valoriser l'image positive de l'agriculture luxembourgeoise	P1	-
B3.2	Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur	P1	Non (sur aide nationale)
B3.3	Accroître la valeur ajoutée au niveau de la chaîne agro-alimentaire et particulièrement au niveau des exploitations	P2	Oui
B3.4	Développer de nouvelles chaînes de valeur	P1	Partiellement

(*) besoins adressés suivant MAVDR, fichier « liste des besoins 18-08-21 »

Commentaire sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'analyse de la situation réalisée en 2019 donne une image complète et détaillée de la situation de l'agriculture au niveau national et des spécificités sectorielles. Conformément aux propositions réglementaires, elle intègre une analyse spécifique des questions liées au

revenu agricole, l'accès aux financements ainsi qu'une analyse des risques. Le PSN présente une synthèse de l'analyse SWOT réalisée sur base de l'analyse de la situation et de l'interaction avec les parties prenantes.

La synthèse de l'analyse SWOT reprend déjà certaines options stratégiques et/ou politiques fortes proposées pour la nouvelle période. Il conviendrait de les déplacer dans la partie relative à la stratégie d'intervention ou autres sections ad-hoc. A titre d'exemple, celle-ci concerne par exemple la volonté politique d'éviter de soutenir les agriculteurs à titre secondaire au même niveau que les agriculteurs à titre principal (section 2.1.1.1, p.13), l'introduction d'une nouvelle prime vache allaitante, l'abolition progressive des droits historiques jusqu'en 2027 pour aller vers une convergence des droits ou montant unique à l'ha et ses conséquences (cf.2.1.1.1, p.24), voire l'agriculture biologique comme alternative pour stabiliser le revenu ou la stratégie en matière de gestion des risques.

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

La formulation des besoins a été revue en cours d'élaboration du PSN et stabilisée tardivement. Les besoins sont formulés sous formes de sous-objectifs au niveau de chaque OS. Ils sont globalement fondés sur l'analyse SWOT et les analyses sectorielles.

La description des besoins (description en 500 caractères) reste encore souvent très générique. Elle gagnerait à être plus spécifique en précisant ce qui est visé exactement par la stratégie, en faisant le lien avec des éléments explicites de l'analyse SWOT, de l'analyse de la situation, ou éventuellement à la nature des résultats à atteindre. A titre d'exemple, qu'entend-t-on par :

- B1.2 : « Favoriser la transition vers des modèles de production plus viables » d'un point de vue économique, environnementale ou sociale ?
- B1.3 : « ... un tissu d'exploitations diversifiées de types familial »

L'analyse des besoins par OS n'explique pas assez ceux directement en lien avec l'AKIS. A titre d'exemple, le besoin B1.2 favoriser la transition vers des modèles de production plus viables se décline de manière différenciée selon les types/secteurs de production. La recherche d'un optimum de production utilisant un minimum d'intrants en fait partie et est directement lié à l'AKIS (conseil, transfert de connaissances et innovation).

Il faut également souligner que les besoins associés aux trois premiers OS peuvent être fortement interdépendants. Certains besoins formulés sous un de ces trois OS peuvent également être associés à d'autres. A titre d'exemple, orienter et diversifier la production nationale vers les besoins nationaux (B1.4) peut être associé au renforcement de l'orientation marché (B2.1), à la diversification (B2.3), au développement de nouvelles chaînes de valeurs (B3.4) ou modèles de commercialisation (B2.4). L'amélioration de la position de l'agriculteur dans la chaîne de valeur (B3.2) l'augmentation de la productivité (B2.2) ou la valeur ajoutée participera au revenu (B1.1) et à la résilience (B1.5) des exploitations.

2.2.3 Climat et environnement (OS4, 5 et 6)

Rappel des besoins identifiés par OS :

Code	Besoins	Priorité	Adressés (*)
OS4- Contribuer à l'atténuation des gaz à effet de serre (GES), adaptation aux changements climatiques et augmentation de la part de l'énergie renouvelable			
B4.1	Participation à la production d'énergie renouvelable, notamment le biogaz en valorisant les effluents d'élevage	P2	Partiellement
B4.2	Réduire les émissions de GES	P1	Oui
B4.3	Promouvoir l'utilisation efficace des ressources en eau	P1	Oui (en partie)
B4.4	Favoriser la séquestration du carbone dans les sols	P2	Oui
B4.5	Assurer la résilience face au changement climatique	P2	-
B4.6	Améliorer l'autonomie fourragère	P3	Partiellement
OS5 - Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air			
B5.1	Assurer la protection des eaux souterraines et de surfaces dans le respect de la Directive cadre sur l'eau et notamment : <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la fonction écologique des masses d'eau de surface • Réduire l'apport en nutriment et produits phytosanitaires vers les eaux depuis les sources de contamination diffuses et ponctuelles d'origine agricole • Réduire le lessivage de nitrates dans les masses d'eau affectées par une dégradation de la qualité de l'eau par les nitrates • Considérer les conséquences liées aux changements climatiques sur la dynamique des nitrates dans le sol 	P1	Oui
B5.2	Réduire les émissions d'ammoniac du secteur agricole	P1	Oui
B5.3	Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et limiter les risques et effets négatifs liés à leur utilisation (indicateur d'impact)	P2	Oui
B5.4	Assurer la fertilité des sols et lutter contre la dégradation des sols	P2	Oui
B5.5	Construire une approche holistique du système AKIS tenant comptes des besoins de OS5²	P1	Non par le PSN (aide nationale)
OS6 - Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages			
B6.1	Développer des pratiques agricoles, viticoles et horticoles respectueuses de l'environnement	P1	Oui
B6.2	Maintenir et renforcer une diversité paysagère et favoriser un maillage de biotopes et des corridors écologiques	P1	Oui mais principalement sur aides nationales
B6.3	Protéger et promouvoir les races locales menacées	P3	Oui
B6.4	Limiter l'intensification et promouvoir l'extensification des pratiques agricoles, surtout dans les zones sensibles	P1	Oui
B6.5	Maintenir des activités agricoles compatibles avec la sauvegarde de la biodiversité dans les sites moins productifs et marginaux	P2	Partiellement
B6.6	Améliorer le système de suivi, d'évaluation et de contrôle des interventions liées à la biodiversité	P3	Partiellement
B6.7	Harmoniser les initiatives existantes en faveur de la protection de la	P2	Oui

² La phrase décrivant B5.5 est restée inachevée.

biodiversité .		
----------------	--	--

(*) besoins adressés suivant MAVDR, fichier « liste des besoins 18-08-21 »

Commentaires sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'analyse de la situation a été élaborée méticuleusement, à travers les ateliers participatifs SWOT et des apports d'experts. La manière de remplir les quatre rubriques de la SWOT a parfois prêté à discussion mais ce reste sans conséquence majeure. L'évaluateur a préféré respecter les analyses issues des parties prenantes.

Malgré un bon niveau de détail, la SWOT n'aborde guère certains aspects de l'OS6 (services écosystémiques, paysage esthétique hors paysage viticole, déforestation importée...), il est difficile de savoir dans quelle mesure il s'agit d'une omission ou d'un choix conscient de ne pas les considérer comme des enjeux importants

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

Sur le processus et la méthode

Le processus de passage de la SWOT à l'identification des besoins est peu visible pour l'évaluateur externe. Les liens avec la SWOT n'étant pas explicités, il est difficile au lecteur du PSN de savoir dans quelle mesure les écarts sont délibérés (justifiés par exemple par des insuffisances de la SWOT ou par le fait que celle-ci pointerait des problèmes dont la solution ne relève pas du PSN). L'identification des besoins est par ailleurs moins spécifique ou détaillée que l'analyse SWOT. Bien que l'évaluation des besoins ne s'aligne que de manière relativement indirecte sur l'analyse SWOT, nous n'identifions pas de contradiction avec les résultats de la SWOT et l'analyse des besoins est fondée sur des données probantes. Elle s'appuie notamment sur les données et analyses du MECDD (qui avait pour sa part élaboré sa propre liste de besoins envers le PSN).

Sur la manière dont les besoins sont conçus et formulés

Les besoins évoqués dans le PSN sont en grande partie formulés comme s'il s'agissait de sous-objectifs luxembourgeois subordonnés aux objectifs spécifiques (OS) européens, ou de déclinaisons luxembourgeoises des objectifs européens. Cette manière de voir est intéressante pour la bonne structuration des logiques d'intervention. Si les besoins sont des objectifs luxembourgeois, ce ne sont pas pour autant des besoins exclusifs du PSN luxembourgeois (par exemple B4.1 est principalement pris en charge par le Ministère de l'Economie, hors PSN).

Cependant tous les besoins ne sont pas des objectifs. Certains portent plutôt sur les manières d'atteindre les objectifs. C'est le cas de B5.5, B6.6 et B6.7.

Par ailleurs les besoins assimilables à des objectifs ne sont pas tous de même niveau des chaînes causales menant à l'impact. Ceux identifiés pour l'OS6 visent largement l'amont de ces chaînes et ne disent rien des améliorations attendues en termes de pressions sur la biodiversité ou d'état de celle-ci. Ceux identifiés pour les OS4 et 5 expriment davantage les

pressions à réduire (émissions de GES et d'ammoniac par exemple) et l'impact environnemental ainsi visé.

Certains besoins transversaux aux trois OS environnementaux (OS4, 5 et 6) restent implicites, en matière de cheptel, de superficies fourragères et d'azote. Ces besoins implicites peuvent être formulés comme suit :

- Réguler à la fois le cheptel total et les émissions unitaires, de manière compatible avec les impératifs socio-économiques et le besoin de préserver les prairies (ce qui peut se faire en jouant sur la proportion bovins laitiers – bovins viandeux).
- Réguler et atténuer les flux totaux d'azote réactif entrant dans le système « sols-plantes-animaux », de manière à limiter les flux sortant vers l'environnement, sous forme d'ammoniac, de nitrate ou d'hémioxyde d'azote (OS4 et OS5).
- Au sein de ces flux, augmenter la part des apports par fixation biologique au détriment de celle issue des importations d'aliments protéinés (soja) ou des applications d'engrais minéral.
- Favoriser l'autonomisation fourragère, en vue de minimiser les coûts environnementaux des transports ainsi que l'impact de la production de soja en Amérique du Sud (« déforestation importée »)
- Soutenir le maintien de prairies permanentes à caractère extensif (pour la biodiversité, la protection des sols et la séquestration de carbone).

Ces besoins sont des déclinaisons des deux besoins B6.1 et B6.4 qu'ils précisent donc, sans s'y ajouter.

Par ailleurs, il existe une superposition d'idées entre ces besoins B6.1 et B6.4, ce qui peut handicaper l'analyse et la gestion de la manière dont le PSN y répond.

Sur la cohérence des besoins liés aux trois OS environnementaux

La cohérence entre les besoins liés aux trois OS environnementaux est améliorable. Certains besoins formulés pour un seul OS environnemental sont pertinents pour l'un des deux autres ou les autres OS environnementaux. B5.5 (Construire une approche holistique du système AKIS...), B6.1 (Développer des pratiques agricoles, viticoles et horticoles respectueuses de l'environnement), et B6.4 (Limiter l'intensification et promouvoir l'extensification des pratiques agricoles) sont pertinents pour les trois OS. Il en va potentiellement de même pour B6.2 si on le comprend ou l'adapte de telle sorte que la diversité paysagère contribue à la séquestration de carbone (OS4) et à l'évitement des ruissellements érosifs (OS6).

Sur la hiérarchisation des besoins

La hiérarchisation des besoins suit une règle et des critères explicites. Par conséquent les choix politiques ne portent pas sur la priorisation des besoins en elle-même mais sur les critères qui la dirigent. Ces critères incluent de manière transversale à tous les OS la contribution aux OS climatiques et environnementaux. Ces derniers OS sont donc relativement privilégiés par rapport aux autres. Du point de vue des préoccupations

climatiques et environnementales c'est évidemment une bonne chose. Néanmoins nous notons que la priorisation se fait au nombre de critères qui sont satisfaits, en termes de oui ou non, sans évaluation de leur contribution aux finalités. Ainsi deux « besoins » sont considérés comme équivalents s'ils correspondent aux mêmes critères alors qu'il peut être beaucoup plus efficient de s'adresser à l'un plutôt qu'à l'autre pour contribuer à la même finalité. Les priorités auraient pu prendre en compte le fait que le « besoin » joue un rôle clé, indispensable ou particulièrement efficient, voire complémentaire par rapport aux autres, dans l'atteinte de son OS et la contribution du besoin à d'autres OS (même si ce n'est ni OS2 ni un OS environnemental). La question se pose également de la mesure dans laquelle des problèmes futurs ont pu être suffisamment anticipés, par exemple en termes d'adaptation au changement climatique dont les effets pourraient s'accroître.

Sur la pertinence des besoins identifiés

L'évaluateur ne perçoit que des éléments incomplets de la vision du futur espéré au-delà de la période de programmation étudiée. Les besoins ne s'inscrivent pas dans une théorie du changement montrant la trajectoire espérée vers une transition écologique rendue nécessaire par les évolutions récentes de l'environnement et du climat, en plus des engagements politiques de l'UE. Ceci pourrait être partiellement induit par le cadrage méthodologique imposé par la Commission Européenne. Une remarque analogue sera formulée plus loin sur ce qui suivra certaines interventions.

Des besoins liés à l'adaptation aux changements climatiques (B4.3 et B4.5) sont reconnus, mais, indépendamment des questions de priorisation, ils ne répercutent pas la nécessité d'anticiper l'évolution des interactions entre climat, agriculture et pressions environnementales issues de l'agriculture : enjeux d'adaptation des éléments du paysage et de la biodiversité, effets des aléas hydrométéorologiques sur les flux hydriques, l'érosion et les transferts de polluants vers les eaux.

2.2.4 Renouvellement des générations (OS7)

Rappel des besoins identifiés par OS :

Code	Besoins	Priorité	Adressés (*)
OS7-			
B7.1	Maintenir des exploitations agricoles avec une structure et de tailles adéquates permettant une reprise par la prochaine génération (P1)	P1	Part.
B7.2	Maintenir un système d'aide et de conseil favorable à la reprise par un jeune. (P2)	P2	Oui
B7.3	Favoriser les reprises hors cadre familial ou atypiques et l'entrée de nouveaux producteurs. (P2)	P2	Part.
B7.4	Créer un cadre général qui peut encourager l'installation de jeunes agriculteurs (P3)	P2	Oui
B7.5	Maintenir et améliorer l'accompagnement et le conseil aux JA dans le cadre de l'installation. (P3)	P3	Oui

(*) besoins adressés suivant MAV/DR, fichier « liste des besoins 18-08-21 »

Commentaire sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'analyse de la situation donne une image assez complète des enjeux liés au renouvellement. Elle repose sur des données pertinentes. Conformément aux exigences réglementaires, elle comprend une brève analyse de l'accès à la terre, de la mobilité et de la restructuration foncière, de l'accès au financement et au crédit ainsi que de l'accès aux connaissances et au conseil. Elle propose également une analyse des tendances démographique, de l'évolution des structures ainsi que de la situation des jeunes agriculteurs et viticulteurs. Les aspects socio-économiques ont été traités sous OS1 et OS2.

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

Les besoins sont globalement cohérents avec l'analyse SWOT et les échanges avec les parties prenantes. Le besoin B7.3 permet d'élargir le cadre actuel en considérant les possibilités de reprises hors cadre familial ou atypique afin d'apporter de nouvelles dynamiques dans le secteur.

Néanmoins, la description des besoins reste assez générale. A titre d'illustration, le maintien d'exploitation de structure et de taille adéquate pour une reprise (B7.1) ou la création d'un cadre général encourageant l'installation (B7.3) reste assez vague sur ce qui est visé exactement. La description du besoin B7.1 n'évoque pas explicitement les risques liés à l'agrandissement « excessif » de certaines exploitations qui pénalise leur reprise et la dynamique de renouvellement des générations. D'autre part, la formulation de certains besoins (ex : B7.2, B7.4) est davantage centrée sur la solution « maintenir le système d'aides » plutôt que le problème à résoudre. Ces besoins peuvent par ailleurs apparaître redondants (un cadre favorable à l'installation des jeunes peu comprendre le maintien du système d'aide).

2.2.5 Leader (OS8)

Rappel des besoins identifiés par OS :

Code	Besoins	Priorité	Adressés ?
OS8 - Promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale, le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et le développement d'entreprises hors agriculture ainsi que la sylviculture durable			
B8.1	Favoriser l'inclusion sociale et les relations intergénérationnelles	P1	Non *1
B8.2/3/4	Répondre aux besoins de la population rurale en matière de : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Logement et de gestion/valorisation des patrimoines foncier et bâti en prévenant/régulant les conflits d'usage (pression urbanistique, agriculture, sylviculture, protection de l'environnement, tourisme</i> • <i>Mobilité durable à travers le renforcement d'une offre améliorée de transport collective</i> • <i>Services (enseignement, soins de santé, services administratifs, inclusion numérique, sécurité, commerces, etc.)</i> 	P2	Non *2
		P3P1	Non *3
			Non *4
B8.5	Soutenir l'emploi et le développement des entreprises hors	P2	Non *5

	agriculture en zones rurales		
B8.6	Soutenir le développement du tourisme rural et de loisirs	P2	Non *6
B8.7	Protéger et gérer les ressources naturelles	P3	Non *7
B8.8	Consolider la gouvernance des territoires ruraux	P1	Oui

- *1 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « Consolidation et développement de la vie sociale en milieu rural ».
- *2 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « nouvelles formes de logement en milieu rural » et « conservation et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel des villages ».
- *3 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « services de base pour la population locale »
- *4 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « services de base pour la population locale »
- *5 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « diversification des activités économiques en milieu rural ».
- *6 : Besoin adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « activités récréatives, culturelles et touristiques en milieu rural »
- *7 : Besoin adressé dans le cadre des objectifs spécifiques 4, 5 et 6 du PSN ainsi que dans le cadre de programmes nationaux sous l'autorité d'autres ministères tels que par exemple le Pacte Nature, le Pacte Climat ou encore les Comités de Pilotage Natura 2000

Commentaire sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'analyse de la situation donne une image détaillée et fidèle des enjeux liés aux territoires ruraux.

Elle repose sur des données pertinentes et comprend une analyse des caractéristiques des territoires ruraux luxembourgeois en matière de dynamique démographique, mixité et inclusion sociale, en termes d'emploi, de la mobilité, d'éducation et formation, de tourisme et de bioéconomie

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

Sur base de la SWOT, les besoins ont été identifiés et formulés de façon adéquate. Pour la priorisation de ces besoins, une méthodologie appropriée et pertinente, propre à l'objectif 8, a été choisie. Les 3 critères de priorisation retenus sont : contribution directe à l'objectif 8, action rapide nécessaire et besoin spécifique pour les régions rurales. La priorité 1 correspond à la situation rencontrée lorsque 3 critères sont remplis, la priorité 2 correspond à la situation rencontrée lorsque 2 critères sont remplis et la priorité 3 correspond à la situation rencontrée lorsque 1 seul critère est rempli.

2.2.6 Améliorer la manière dont l'agriculture fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé (OS9)

Rappel des besoins identifiés par OS :

Code	Besoins	Priorité	Adressés (*)
OS9 - Améliorer la façon dont l'agriculture fait face aux nouvelles exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une production durable d'alimentation sûre et nutritive, les déchets alimentaires et le bien-être des animaux			
B9.1	Augmenter la part de la production couverte par des systèmes de qualité (P2)	P2	Non (sur aide nationale)
B9.2	Renforcer la coordination et les synergies entre les labels et améliorer les systèmes de traçabilité et de contrôles (P2)	P2	Non (sur aide nationale)
B9.3	Réduire l'utilisation d'antibiotiques et des produits phytopharmaceutiques dans l'agriculture (P2)	P2	Partiellement (cf.OS5 et 6)
B9.4	Réduire les pertes et les déchets tout au long de la chaîne alimentaire, y compris au niveau des agriculteurs (P2)	P2	Non (sur aide nationale)
B9.5	Relever le niveau d'exigence quant à la prise en compte du bien-être animal dans les exploitations luxembourgeoises (P2)	P2	Oui
B9.6	Améliorer la communication et l'information du grand-public sur les modes de production (bien-être animal et une alimentation saine, et durable (P3).	P3	Non (sur aide nationale)

(*) besoins adressés suivant MAVDR, fichier « liste des besoins 18-08-21 »

Commentaire sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'OS9 est un nouvel objectif qui s'inscrit dans la stratégie européenne « De la ferme à la table » du Pacte Vert. Celle-ci vise à promouvoir un système alimentaire sain et respectueux de l'environnement qui convienne aux consommateurs et aux producteurs. Cette stratégie fixe notamment des objectifs précis de développement de l'agriculture biologique, en termes de réduction de l'utilisation des pesticides et des engrais, ainsi que les ventes d'antimicrobiens. Ces thématiques font partie intégrante de l'OS9.

L'analyse SWOT a été structurée autour de 4 thématiques à couvrir, étroitement liées, en référence à l'objectif 9 et aux indicateurs d'impact associés : Alimentation (sécurité, qualité, et santé humaine) ; durabilité (dont réduction de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques ou agriculture biologique) ; déchets alimentaires ; bien-être animal.

Certains de ces thèmes sont liés à d'autres OS, tels que les systèmes de qualité, l'agriculture biologique, la réduction des produits phyto. L'OS 9 permet néanmoins de changer de point de vue en partant des exigences de la société et des consommateurs.

Le PSN présente une synthèse de l'analyse SWOT réalisée sur base d'une analyse complète et détaillée de la situation ainsi que de l'interaction avec les parties prenantes et la société civile.

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

Les besoins sont globalement cohérents avec l'analyse SWOT et les échanges avec les parties prenantes. Ils prennent en compte les principaux enjeux qui se sont dégagés des ateliers participatifs, à savoir :

- Le manque de synergies, de coopération ou de collaboration entre les acteurs ou les labels
- Le potentiel d'amélioration des systèmes de contrôle et de traçabilité en place
- L'amélioration de la prise en compte possible du bien-être des animaux
- La communication insuffisante ou perfectible vers les consommateurs / citoyens sur les 4 dimensions, dont aspects modes de production et durabilité au-delà des normes

Les ateliers avaient clairement mis en évidence des besoins dans ces domaines en termes de formation, de base de connaissances, d'innovation, de transposition rapide des résultats issus de la recherche, de capacité d'adaptation aux besoins des consommateurs, etc. Les besoins spécifiques AKIS pour atteindre les objectifs de l'OS9 mériteraient d'être identifiés plus précisément.

2.2.7 AKIS (OS10)

Rappel des besoins identifiés par OT :

Code	Besoins	Priorité	Adressés (*)
OT10 - Objectif transversal : Stimuler les connaissances, l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et dans les zones rurales, et encourager leur utilisation			
B10.1	Création d'un pôle de compétence (« knowledge hub ») : Créer une interface entre chercheurs, conseillers agricoles et agriculteurs et contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des conseils	P1	Non (sur aide nationale)
B10.2	Renforcer le système AKIS et la digitalisation en agriculture	P1	Non (sur aide nationale)
B10.3	Développer l'agriculture intelligente et de précision : Utilisation de nouveaux outils et technologies pour développer de nouveaux marchés	P2	Non (sur aide nationale)
B10.4	Développer AKIS et la participation dans le EIP-AGRI : Développer l'échange de connaissances entre agriculteurs, le réseautage international, le suivi scientifique et le monitoring	P3	Non (sur aide nationale)
B10.5	Adapter la formation et le conseil agricole (P1) : - Intégrer les questions environnementales, climatiques, sociales et économiques pour assurer un développement durable du secteur agro-alimentaire - Incorporer les nouvelles évolutions et tendances (économie circulaire) - Développer la formation et le conseil spécialisés ou hors standard (agriculture biologique, maraîchage, productions alternatives, etc.). - Inclure les aspects de bien-être animal (alimentation, durabilité, soin des animaux...)	P1	Non (sur aide nationale)
B10.6	Prévoir des outils adéquats pour mettre en œuvre les priorités politiques (P2).	P2	Non (sur aide nationale)

(*) besoins adressés suivant MAVDR, fichier « liste des besoins 18-08-21 »

Commentaire sur l'analyse de la situation et la SWOT

L'analyse de la situation relative à l'OT (section 2.1.10) est assez classique (formation professionnelle ; champs d'essais ; stages ; conseil agricole). Elle relate **un modèle linéaire de transfert de connaissances** des scientifiques et des conseillers aux utilisateurs (agriculteurs). Les contraintes de l'AKIS actuel ne sont pas évoquées (*contraintes suite à l'instauration du système de modules ; le manque d'échanges à différents niveaux notamment entre les têtes de réseau des organismes de conseil ; l'absence d'un modèle interactif de co-construction des besoins, de la connaissance et des conseils avec les agriculteurs*).

Les principales faiblesses de l'AKIS luxembourgeois identifiées par l'évaluateur à travers l'analyse de la situation, les échanges avec le Ministère et les travaux du projet H2020 I2-Connect sont les suivantes :

- les flux d'informations entre certains acteurs d'AKIS sont insuffisants en particulier entre les conseillers et les organismes de conseil,
- le modèle de transfert de connaissances est linéaire et principalement top-down,
- les contraintes liées du système de conseil modulaire introduit en 2016-2017.

Ces faiblesses ne figurent pas dans l'analyse de la situation et l'analyse SWOT, seul le manque de coopération entre les organisations de conseil est noté. L'existence d'un bon « micro-Akis ³ » au niveau des agriculteurs pourrait être ajouté.

Les modules de conseils sont listés, mais ils ne sont pas liés aux besoins spécifiques issus de l'atteinte des neuf objectifs spécifiques de la PAC, en particulier les 3 objectifs respectivement « économiques (revenu, compétitivité, chaîne de valeur) » et « environnementaux (climat, eau, sol, air, biodiversité) ».

Il y a lieu de clarifier le concept d'AKIS⁴ (et le Réseau PAC). AKIS existe indépendamment de la PAC et des acteurs bénéficiant d'un soutien public. Le MAVDR est un des acteurs de l'AKIS. Il peut intervenir auprès de certains acteurs et définir des objectifs et des priorités politiques. Mais il ne « coordonne » pas l'ensemble du système AKIS.

³ Un ensemble diversifié de sources d'information et de conseils auxquelles un (une) agriculteur/trice a recours

⁴ AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation Systems) - les systèmes de connaissance et d'innovation agricoles sont un concept large". **AKIS est l'organisation et l'interaction de personnes, d'organisations et d'institutions qui utilisent et produisent des connaissances et des innovations pour l'agriculture et les domaines connexes"** ⁴. Cela implique que l'AKIS couvre toutes les thématiques auxquelles les **activités agricoles et rurales** sont liées. **Les principaux acteurs sont les agriculteurs** (forestiers), les **conseillers**, les **chercheurs** (suivi de nombreux autres). Le concept d'AKIS se concentre sur le flux d'informations entre ces organisations et leurs acteurs (voir schéma pour le Luxembourg I2Connect).

Commentaires sur la formulation et la hiérarchisation des besoins

L'OT a la particularité d'être un objectif transversal. Des besoins spécifiques ont été formulés au niveau de l'OT, et des besoins formulés de façon générique (renforcer le système AKIS) sous certains objectifs spécifiques (OS1, OS2, OS3, OS5).

Les remarques suivantes concernent la formulation des besoins exprimés sous l'objectif transversal (OT)

- 1) **Création d'une interface entre les acteurs clé d'AKIS** : La création d'une interface n'est pas un besoin. Le besoin sous-jacent est plutôt celui de renforcer l'AKIS et les flux d'échanges au sein d'AKIS : entre les organismes de conseil et leurs conseillers (notamment entre CONVIS et la Chambre d'agriculture) ; entre chercheurs et agriculteurs et conseillers (en vue d'une co-construction des connaissances/des recherches...), la création d'une interface est la réponse proposée à ce besoin.
- 2) **Renforcer le système AKIS** : Les faiblesses d'AKIS évoquées pourraient être plus explicites dans l'analyse de la situation et dans le résumé de l'analyse SWOT : notamment améliorer les échanges entre acteurs, la formation des conseillers ; le financement des services de conseil ; limiter la concurrence entre organismes... ; ce qui permet de préciser la manière de renforcer l'AKIS ;
- 3) **Les besoins pour une agriculture intelligente et de précision** : Ces besoins pourraient être explicitement liés aux besoins des objectifs thématiques (OS1-OS6 en particulier).
- 4) **Adapter la formation et le conseil agricole** : Pour comprendre ce besoin d'adaptation, l'évolution du modèle de transfert de connaissance pourrait être évoqué, en vue d'un transfert de connaissances pas uniquement limité au modèle linéaire (top-down), mais aussi le bottom-up et les échanges pour créer des connaissances avec les agriculteurs comme acteurs.

Des besoins concernant AKIS sont explicitement évoqués sous l'OS1 (B1.6), l'OS2 (B2.6) et l'OS5 (B5.5). Ils pourraient être plus explicites (cf. remarques ci-dessus). Le conseil holistique de l'OS5 s'applique également aux OS4 et 6 ainsi qu'aux OS1-3. Notons qu'AKIS est également interpellée par certaines recommandations de l'EES.

2.3 Évaluation de la prise en compte des enseignements tirés des périodes de programmation précédentes

Le premier pilier de la PAC n'a pas fait l'objet d'évaluation spécifique au niveau national lors des périodes de programmation précédentes. Il a fait l'objet d'évaluations thématiques gérées par la CE (DG AGRI) au niveau européen. Les OS3 et OS9 sont nouveaux.

De nombreuses dispositions poursuivent celles des programmes précédents tout en intégrant des modifications issues de l'expérience passée (mises en évidence ou non par les évaluations formelles). Les analyses SWOT, les recommandations adressées par le MECDD et les orientations ou recommandations émanant de la Commission reposent également sur les enseignements du passé.

Parmi les enseignements majeurs des périodes antérieures viennent le fait que les efforts de protection du climat et de l'environnement sont restés largement insuffisants et qu'il convient de porter une attention particulière aux conséquences du récent développement de la production laitière (consécutive à la suppression des quotas). Ces enseignements sont pris en compte, bien qu'il reste incertain que le PSN suffira à l'atteinte des objectifs environnementaux et climatiques (notamment parce que les investissements dans le secteur laitier sont peu réversibles).

L'évaluation intermédiaire du PDR 2014-2020⁵ avait montré que les aides à l'investissement ont soutenu des investissements importants réalisés dans le secteur laitier, notamment ciblés vers la construction d'étables modernes équipées. Ces investissements ont contribué à augmenter de 37% la production laitière totale entre 2013 et 2018 par une augmentation du rendement laitier et une augmentation du nombre de vaches laitières, même si la suppression des quotas laitiers a été le principal déterminant. Ils ont considérablement modifié les structures des exploitations ayant investi en termes de taille de troupeaux et de capital d'exploitation. Le bilan reste toutefois mitigé en termes de revenu et de productivité, d'augmentation de la production et les aides à l'investissement n'ont pas compensé à court et moyen termes l'augmentation des charges directes et des amortissements. L'impact climatique et environnemental est par ailleurs négatif. Le PSN propose certaines dispositions en termes de critères d'éligibilité, de conseil et d'extensification en vue d'encadrer les investissements, notamment dans le secteur du lait.

L'exercice d'évaluation *ex ante* s'appuie lui aussi sur des enseignements tirés des périodes de programmation précédentes, notamment les enseignements tirés d'évaluations de PDR (second pilier de la PAC). Du point de vue environnemental, il s'agit notamment de la mise en évidence de l'importance des effets non intentionnels et de certains facteurs clés, influencés par le plan et affectant plusieurs paramètres environnementaux à la fois. Cependant ces enseignements sont limités par le fait que l'impact du premier pilier de la PAC n'était autrefois pas évalué au niveau national.

Les évaluations précédentes ont montré que l'aide à l'installation a encouragé la reprise des exploitations, presque exclusivement dans un cadre familial, par des jeunes qualifiés contribuant ainsi à ralentir la dégradation de la structure d'âge en agriculture. Néanmoins, le dispositif ne favorise pas l'installation de jeunes agriculteurs hors cadre familial, sur des projets nouveaux ou de taille modeste puisque pour bénéficier de l'aide, il faut justifier d'une taille économique de 75.000 €. Le PSN a pris en compte cet enseignement au travers des besoins B7.1 et B7.3.

L'évaluation intermédiaire du PDR 2014-2020 concernant Leader (Mesure 19) a montré, l'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. L'apport de Leader est essentiel en termes de gouvernance territoriale, de mise en réseau des acteurs régionaux et d'innovation. L'approche Leader génère une gamme variée de projets de développement

⁵ Evaluation renforcée du RAMO en 2019 couvrant la période 2014-2018.

rural au-delà de la « sphère» Leader et semble avoir une influence notable sur la gouvernance et le développement du capital social des territoires ruraux.

La formation et le conseil agricole ont fait partie du second pilier de la PAC (et des PDR). Ils étaient inclus dans le PDR du Grand-Duché du Luxembourg en 2007-2013. Ils ont été financés sur ressources nationales uniquement en 2014-2020 et ne figurent pas dans ce PDR. AKIS en tant que tel est un concept nouveau qui a fait son apparition dans le second pilier de la PAC en 2014-2020 avec les PEI-AGRI et les groupes opérationnels.

2.4 Principales recommandations en matière d'identification des besoins

	Principales recommandations	Thème	Suivi: Prise en compte ou justification
2.1	Homogénéiser et revoir la formulation de certains besoins en se limitant à 4 à 8 besoins par OS. En termes de formulation, centrer sur le « problème à résoudre » plutôt que la solution (ex : maintien du système d'aide »	Transversal	Pris en compte, les besoins ont été reformulés et simplifiés
2.2	Hierarchiser les besoins par ordre de priorité et justifier les choix opérés ou les raisons pour lesquelles certains besoins ne sont pas prise en compte	Transversal	Pris en compte partiellement, hiérarchisation proposée et justification partielle sur base de la méthode
2.3	Mentionner systématiquement les tendances relatives aux indicateurs d'impacts communautaires associés à chaque OS en vue d'en déterminer la situation et les tendances de références et/ou recherchées	Transversal	
2.4	S'assurer que la description des besoins repose sur au moins un élément du résumé de la SWOT	Transversal	
2.5	Être plus spécifique dans la description détaillée des besoins afin de préciser ce qui est visé exactement par la stratégie, en faisant le lien avec la SWOT, l'analyse de la situation, ainsi que de la nature des résultats à atteindre ou de la trajectoire visée	Transversal	
2.6	Identifier les besoins spécifiques AKIS propres à chacun des OS pour atteindre les objectifs	Transversal	
2.7	Certaines options stratégiques pour la période 2023-2027 mentionnées dans l'analyse de la situation sont à déplacer vers la stratégie d'intervention	OS1 - Revenu viable	
2.8	Vérifier ou confirmer que c'est en connaissance de cause (ou pas par simple omission) qu'on n'intègre pas le besoin d'aborder davantage les enjeux liés à l'interaction entre climat et impacts environnementaux de l'agriculture (biodiversité, eau, sol)	Climat et environnement (adaptation au changement	Il a été confirmé verbalement que ce n'est pas considéré comme une priorité

		climatique)	
2.9	<p>Renforcer la cohérence de la formulation des besoins entre les trois OS environnementaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fusionner les besoins qui se recouvrent largement, à savoir B6.1 (« développer des pratiques agricoles, viticoles et horticoles respectueuses de l'environnement ») et B6.4 (« limiter l'intensification et promouvoir l'extensification des pratiques agricoles ») tout en explicitant (de préférence) les besoins transversaux restés implicites qui les sous-tendent (en lien avec le cheptel, les flux d'azote, les prairies et autres superficies fourragères) - Elargir aux 3 OS concernés (OS4, OS5 et OS6) certains besoins qui les concernent tous trois alors qu'ils n'ont été évoqués que pour un seul d'entre eux (B5.5, « Construire une approche holistique du système AKIS ... », ainsi que B6.1 et B6.4) évoqués ci-dessus 	Climat et environnement	Recommandation dont la prise en compte est envisagée dans une version ultérieure du PSN ; elle devrait rester sans incidence sur le contenu du PSN.
2.10	Approfondir l'analyse de l'AKIS concernant les acteurs du développement rural/territorial	AKIS OT10	
2.11	Inclure explicitement les faiblesses et forces de l'AKIS luxembourgeois en vue de répondre aux besoins qui en découlent	AKIS OT10	

3. Evaluation de la cohérence stratégique

3.1 Introduction et observations générales

L'évaluation a vérifié les relations entre, d'une part, besoins et objectifs et, d'autre part, interventions retenues, la cohérence interne au niveau de chacun des OS et entre OS sur base du projet de PSN soumis à consultation publique et autres documents mis à disposition de l'évaluateur.

Globalement, la stratégie proposée s'inscrit dans le prolongement de la politique actuelle avec certains ajustements en vue de tenir compte des enseignements des périodes précédentes, des objectifs d'autres plans nationaux et de l'analyse SWOT. La combinaison des interventions de la PAC et des mesures nationales contribue à répondre aux principaux besoins identifiés.

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. Les financements européens sont centrés sur cinq thématiques dont trois principales :

- **Le soutien à un revenu viable et équitable au niveau des exploitations (40%)** au travers de l'aide au revenu de base et complément (19%), les aides couplées bovin viande (3%), maraichage et arboriculture (0,3%) et légumineuses (0,9%) soit un ensemble représentant 23% ainsi que les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques ou de protection des eaux (17%).
- **Le soutien aux interventions environnement et climat (43%)** avec le soutien aux éco-régimes (8%), aux MAEC (28%, dont 16% pour la seule PIADRE), l'agriculture biologique (7%).
- **La modernisation des exploitations (14%)** avec l'aide aux investissements immeuble dans le cadre de la modernisation des exploitations (M4.15, 14%).
- **Le renouvellement des générations (2,1%)** avec l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et le complément JA.
- **Le soutien au développement local** à travers Leader (1,5%).

Près de 70% du budget des interventions cofinancées par la PAC se concentre sur cinq interventions parmi la trentaine d'interventions soutenues, à savoir : l'aide au revenu de base (M1.1, 15%), les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (M4.14, 16,8%), l'aide aux investissements immeubles dans le cadre de la modernisation des exploitations (M4.15, 14,3%), la prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (M4.2, PIADRE, 16,3%) et l'aide à la conversion vers et au maintien de l'agriculture biologique (M17, 7,1%).

Au-delà, **une vingtaine de mesures nationales** (Aides d'Etat) **viennent compléter les interventions cofinancées** en vue de répondre aux besoins principalement liés aux autres investissements (9% des Aides d'Etats), à la gestion des risques (24%), à la transformation, à la commercialisation et la place des producteurs dans la chaîne de valeur (31%), au développement et l'amélioration des infrastructures agricoles (12%), au régime biodiversité (5%), au conseil, transfert de connaissance, recherche et innovation (11%), au développement local (5%).

Le PSN (version octobre 2021) présente sous chaque OS une synthèse de l'analyse des forces et faiblesses, les besoins associés à l'OS, l'identification des principales interventions prévues et un aperçu de la stratégie d'intervention propre à l'OS. Par ailleurs, le projet de maquette financière et de quantification des indicateurs de résultats a été transmis à l'évaluateur le 6 octobre 2021.

A ce stade, l'aperçu de la stratégie d'intervention sous chaque OS n'est pas toujours suffisant pour une parfaite compréhension des logiques d'intervention suivies. La présentation ne donne **pas toujours une vision claire et précise des principaux effets attendus** sous chaque OS, **ainsi que la chaîne des causalités** liant les interventions aux effets attendus. La liste des besoins ayant été stabilisée tardivement, la manière dont les interventions répondent à chacun d'entre eux n'est pas nécessairement explicite. Les fiches interventions sont riches et comprennent des éléments clés pour la compréhension des logiques d'intervention dont certains éléments pourraient utilement être remontés.

Les indicateurs de résultats proposés par la CE ont été simplifiés par rapport à la période 2014-2020 pour les orienter sur le suivi de la performance de la mise en œuvre (*target and milestones*) plutôt que sur la mesure des effets spécifiques du PSN. La grande majorité portent sur la part de la SAU, du cheptel ou du public cible concernés. Ils ne suffisent pas à eux-seuls **pour traduire certaines spécificités de la stratégie luxembourgeoises, exprimer et quantifier les effets escomptés** ou faire le lien entre les réalisations et les impacts attendus.

Certains écarts existent encore entre les interventions identifiées sous chaque OS sous la section 2.1 du PSN et la vision présentée dans le fichier reprenant les indicateurs de résultats (ex : aides couplées sous OS1 ou OS2, paiements DCE, etc.).

Le chapitre introductif « **strategic statement** » donne un aperçu des différentes interventions qui sont prévues, mais peu d'éléments permettant de bien cerner les principaux changements attendus, la cohérence globale et les options stratégiques fortes retenues par la stratégie.

En termes de cohérence globale, l'un des enjeux clés pour la période est **de limiter l'intensification et d'éviter que les aides publiques n'encouragent directement ou indirectement la croissance du cheptel (bovin) et/ou l'augmentation de production laitière** si le secteur agricole veut atteindre ses objectifs de réduction des GES et de l'ammoniac ainsi que de préserver les ressources en eaux. A ce niveau, le PSN propose plusieurs interventions ou dispositions complémentaires visant à inciter les agriculteurs à réduire directement ou indirectement la taille de leur troupeau sur base volontaire, ou à les

dissuader de l'augmenter excessivement : une nouvelle aide la réduction du taux de chargement (*0,5% du budget, réduction de -15% du taux de chargement en 3 ans, 1500 UGB primés*), la condition d'une charge de bétail maximale limitée à 1,8 UGB/ha (*2UGB/ha précédemment dans la PEPEN*) introduite dans la prime pour l'instauration d'une agriculture durable (PIADRE), le renforcement des appuis à l'agriculture biologique (plafond de *2UGB/ha*), le fait de plafonner l'AC pour vache allaitante à *1,8 UGB/ha* (*ce qui doit inciter à rester en-dessous*). Néanmoins, d'autres interventions peuvent au contraire contribuer en partie à l'agrandissement et l'intensification en fonction des situations de départ et de leurs modalités de mise en œuvre, notamment les aides à l'investissements (en fonction des types d'investissements soutenus et des critères qui y sont associés), les aides au revenu liées à la surface (et non à la personne) si elles ne sont pas plafonnées, les aides couplées bovin viande sous le plafond des 1,8 UGB.

AKIS est à la fois un objectif propre (améliorer AKIS), mais également un moyen d'atteindre les 9 OS et inversement. La stratégie devrait pouvoir identifier sous chaque OS les besoins/enjeux/thèmes spécifiques liés à cet objectif ainsi que l'approche pour y répondre.

**Tableau 4 – Logique d'intervention générale liant les interventions - résultats - impacts
sur base des indicateurs de résultats**

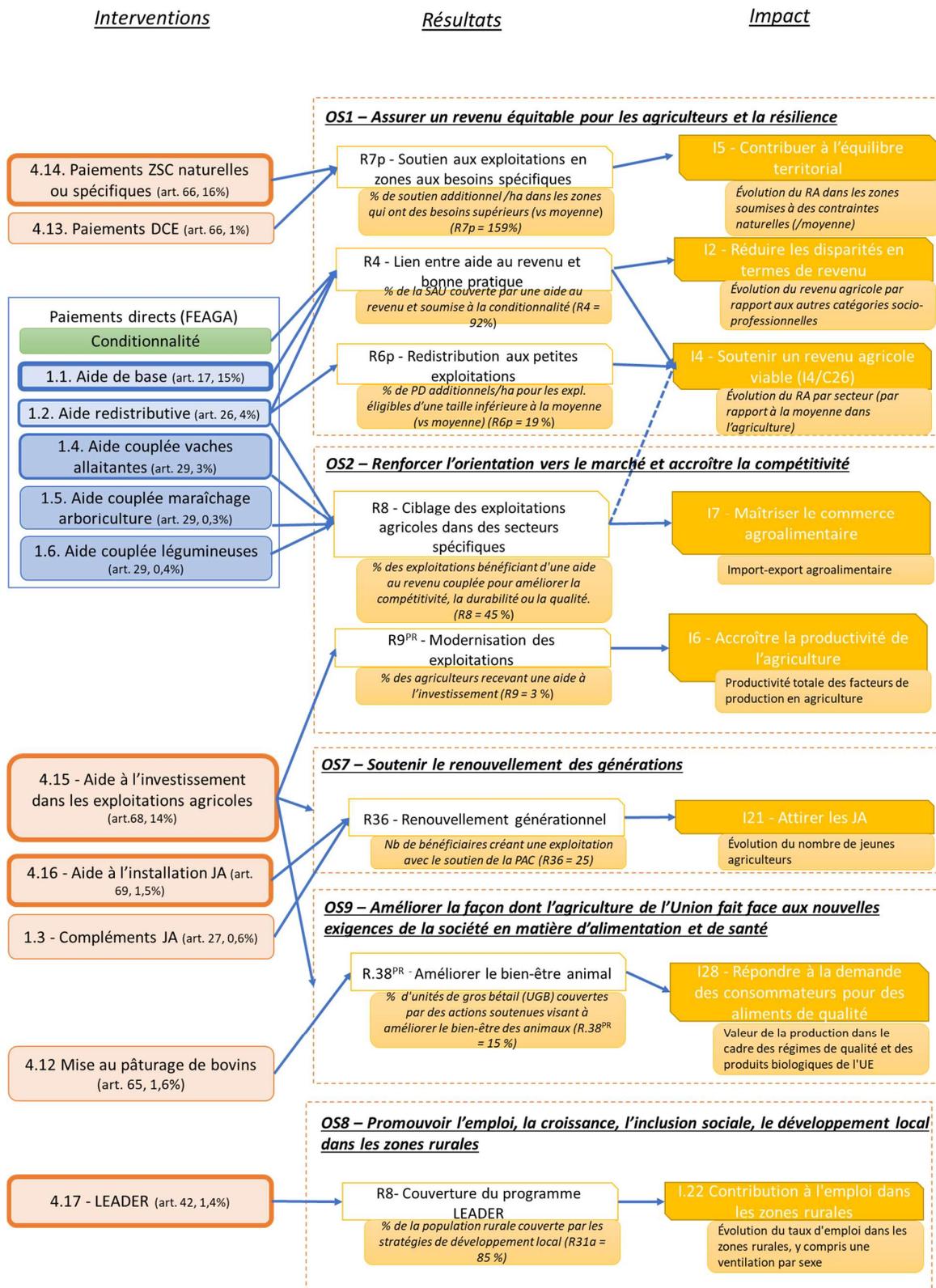


Tableau 5 – Logique d'intervention sur base de la contribution des interventions aux



Tableau 6 – Contribution des interventions aux indicateurs de résultats

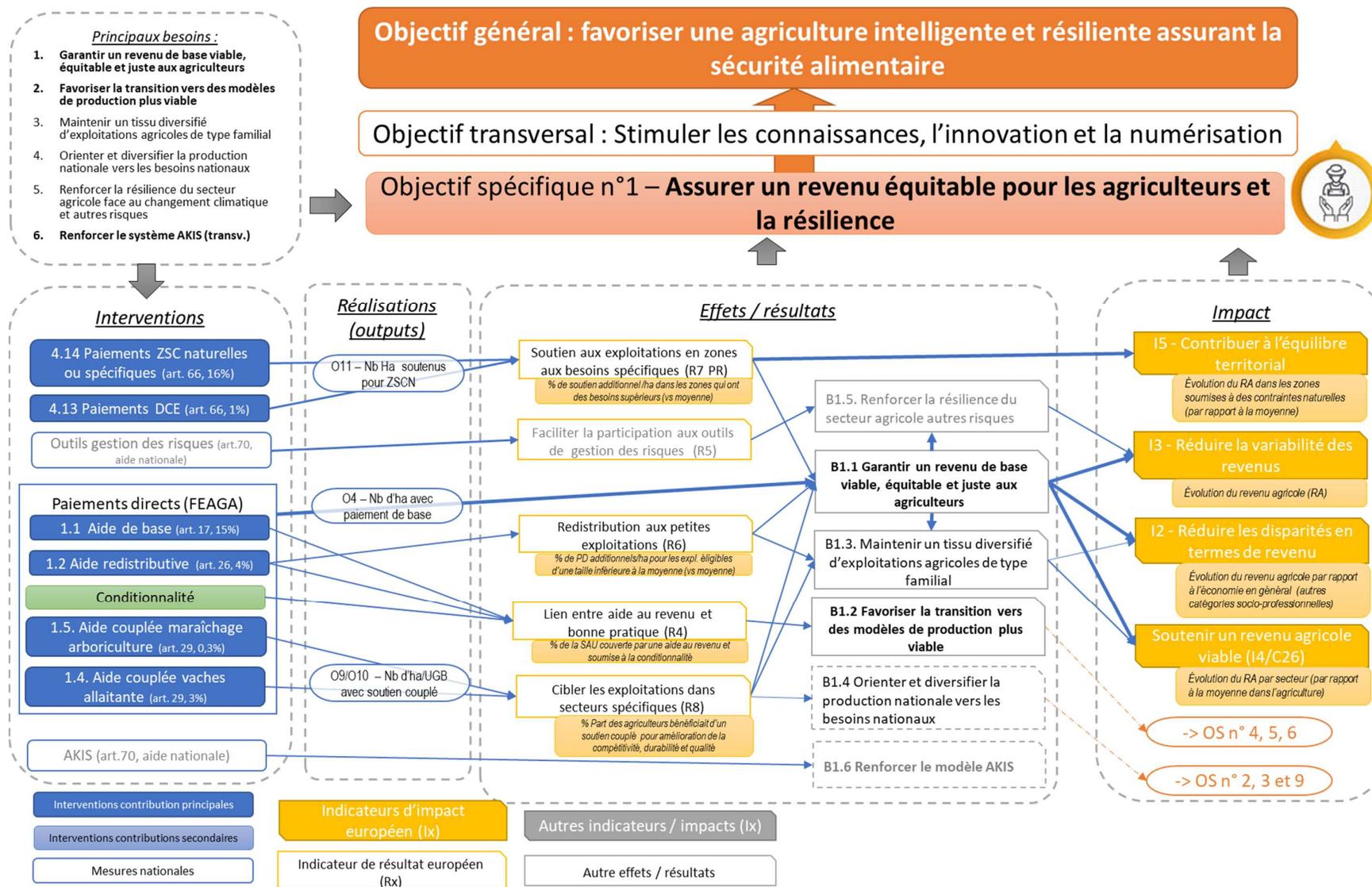
N	Code v18/10/21	Nom de la fiche d'intervention	Result Indicator													
			Part budget PAC	Part SAU visé en Ha	OS4 Climat			OS5 Ressources naturelles				OS6 Biodiversité				
					R13 - réduction amoniac	R14 Stockage carbon	R16 investissements climat	R19 Qualité du Sol	R20 Qualité de l'air	R.21 Qualité de l'eau	R.22 PR Nutritions	R.24 PR Reduction pesticides	R.26 Invest non productifs	R.29 PR Bio	R.31 PR Habitats	R.34 PR Paysages
6	1.6	FI_SER_PDIR_Aide couplée aux légumineuses	0,4%	1,90%	✓			✓								
6	2.1	FI_SER_ES Bandes	1,9%	1,60%				✓		✓		✓			✓	✓
8	2.2	FI_SER_ES Surfaces non productives	2,2%	2,20%				✓		✓		✓			✓	✓
7	2.3	FI_SER_ES Cultures dérobées et sous-semis	2,0%	10,30%				✓		✓	✓					
11	2.4	FI_SER_ES Diffuseurs de phéromones synthétiques - Arboricult	0,01%	0,05%								✓			✓	
10	2.5	FI_SER_ES Diffuseurs de phéromones synthétiques - Viticulture	0,3%	0,80%								✓			✓	
15	2.6	FI_SER_ES Renonciation aux produits phytopharmaceutiques	1,2%	14,40%						✓		✓			✓	
	2.7	FI_SER_ES Zones de refuge sur prairies de fauche	-	-											✓	✓
xx	2.8	FI_SER_ES Incorporation de fumier	-	-					✓							
17	4.1	FI_SER_MAE Agriculture biologique	7,1%	25,30%	✓			✓		✓	✓	✓		✓	✓	
25	4.2	FI_SER_nouvelle PEEN_AGR_NEW	16,3%	84,80%	✓			✓		✓	✓				✓	
26	4.3	FI_SER_nouvelle PEEN_VITI	1,2%	0,80%	✓			✓		✓		✓			✓	✓
18	4.4	FI_SER_MAE Épandage lisier et compostage de fumier	3,0%	50,70%	✓				✓							
19	4.5	FI_SER_MAE Réduction la fertilisation azotée	2,1%	9,90%				✓		✓	✓					
21	4.6	FI_SER_MAE Rotation des cultures	0,8%	9,10%	✓			✓		✓					✓	
22	4.7	FI_SER_MAE Transformation terres arables en prairie	0,2%	0,40%	✓			✓		✓						
23	4.8	FI_SER_MAE Travail du sol réduit	0,9%	9,10%	✓			✓		✓						
20	4.9	FI_SER_MAE Réduction de la charge de bétail	0,5%		✓											
14	4.10	FI_SER_MAE Maintien d'une densité faible	1,4%	15,10%						✓	✓					
24	4.11	FI_SER_MAE Races menacées														
30	4.15	Fiche intervention Invest_18.08.2021						✓					✓			
Total interventions PSN					1	8	1	11	2	13	5	7	1	1	9	5

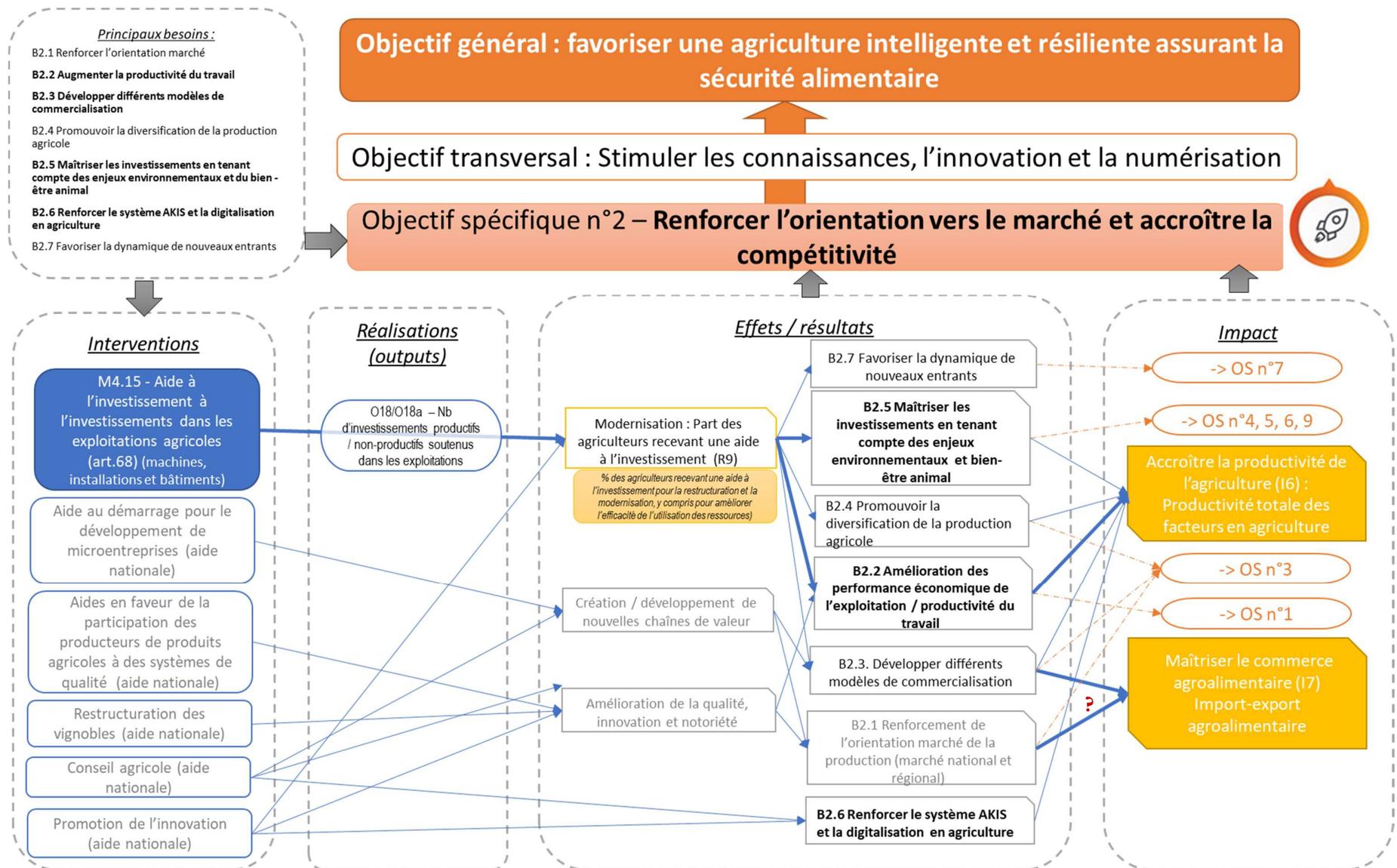
3.2 Revenu et compétitivité (OS1, 2 et 3)

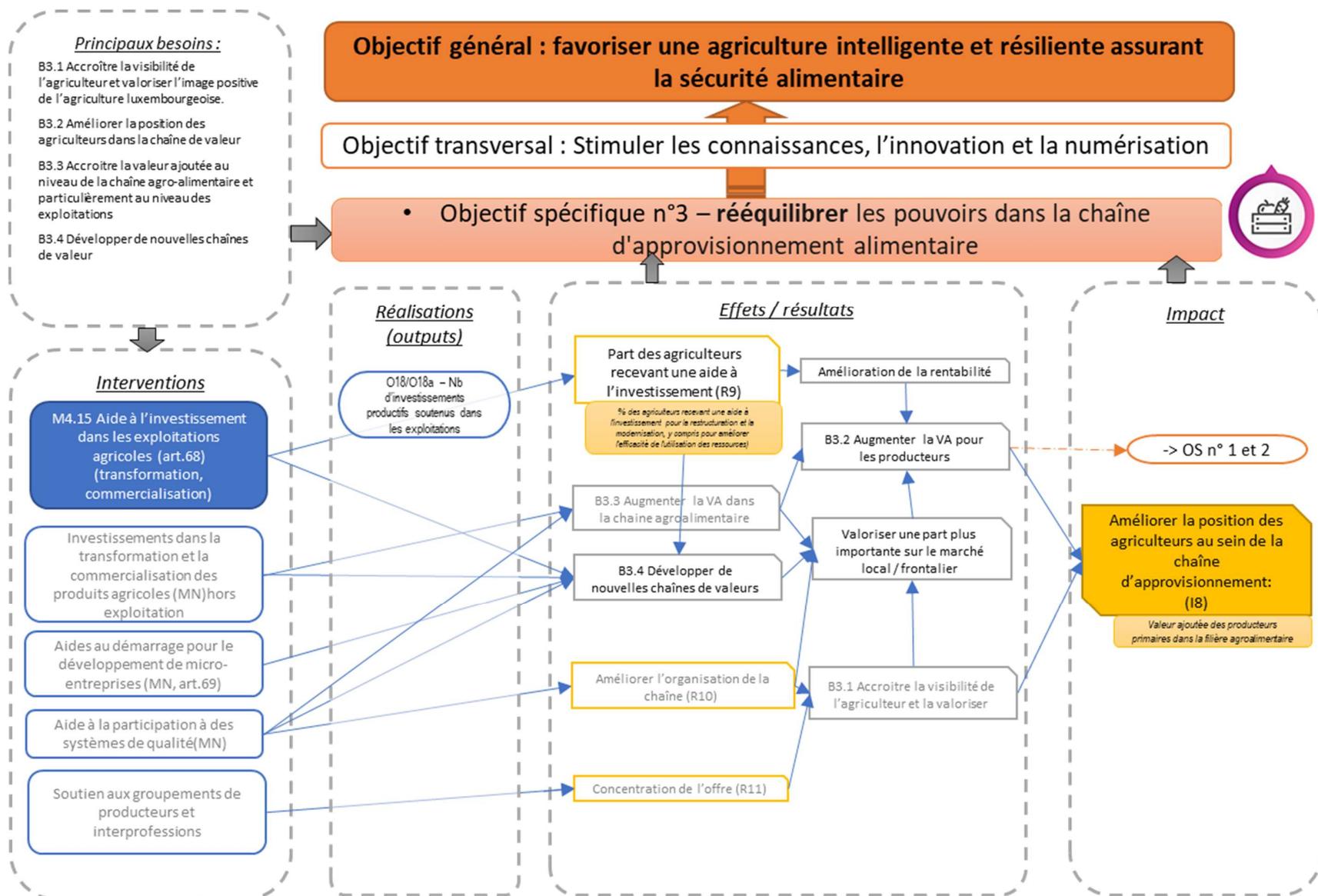
3.2.1 Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg

- **Améliorer la résilience des exploitations** (en particulier celles de 30 à 75 ha) en garantissant une **aide au revenu plus équitable pour les petites exploitations**, dont le niveau de revenu est inférieur à la moyenne du secteur agricole, en appliquant par exemple l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable ainsi qu'une réduction des paiements.
- **Poursuivre la modernisation ou la transformation des exploitations agricoles, en particulier dans le secteur de l'élevage, en respectant les normes relatives à l'environnement, au climat et au bien-être animal**, et en soutenant les initiatives de groupes d'agriculteurs au point de vue de la valeur ajoutée au niveau des exploitations. Il s'agit notamment de développer et de reconnaître les organisations de producteurs, de renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur et de lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la filière agroalimentaire.
- **Améliorer la part de la valeur ajoutée de la production agricole pour les agriculteurs** en favorisant des systèmes de qualité et en renforçant l'intérêt des consommateurs pour ces aspects de qualité et pour l'alimentation biologique

3.2.2 Logiques d'intervention







L'équipe d'évaluation a reconstitué les logiques d'intervention sur base du projet de PSN (chapitre 2), des fiches des interventions (chapitre 5) qui devraient faire l'objet d'un cofinancement (version août 2021) et des projets de règlement, et plus précisément son annexe 1 reprenant la liste des indicateurs (version octobre 2021). Elles constituent notre compréhension/interprétation des stratégies d'intervention.

OS1 - Soutenir les revenus agricoles viables et la résilience dans toute l'Union pour améliorer la sécurité alimentaire

	Besoins		Adressés ds PSN	1.1 PB	1.2 redistributive	1.4 – 1.6 couplées	1.14 ZSCN	1.13 DCE	Outils gestion risques
				Pilier I	Pilier I	Pilier I	Pilier II	Pilier II	Nat.
B1.1	Garantir un revenu de base viable, équitable et juste aux agriculteurs	P1	Oui	***	***	***	***		***
B1.2	Favoriser la transition vers des modèles de production plus viable	P1	Oui	** (cond .)					
B1.3	Maintenir un tissu diversifié d'exploitations agricoles de type familiales	P2	Oui	*	**	**	*		
B1.4	Orienter et diversifier la production nationale vers les besoins nationaux	P2	Partiel			**			
B1.5	Renforcer la résilience du secteur agricole face au changement climatique et autres risques	P2	Non (nationale)	*	*				***
B1.6	Renforcer le Système AKIS	P1	Non (nationale)						

Croisement intervention – besoins réalisé par ADE (à vérifier)

La stratégie d'intervention de l'OS1 vise bien à répondre aux principaux besoins associés à l'OS1.

Le premier objectif est de **garantir** aux agriculteurs **un revenu de base viable, équitable et juste (B1.1)**. La stratégie vise d'une part à garantir un niveau de vie équitable à la population agricole en **réduisant l'écart de revenus** parfois important qu'il existe **entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie au GDL**. Elle vise d'autre part à équilibrer les revenus au sein du secteur agricole entre les exploitations en fonction de leurs orientations, de leurs tailles ou des contraintes naturelles ou spécifiques auxquelles elles sont confrontées.

L'essentiel des interventions du PSN contribue directement ou indirectement à cet objectif, mais le **paiement de base (M1.1)** reste une composante essentielle et stable du revenu des agriculteurs. Il bénéficie à tout agriculteur véritable sans distinction de statut (*Agriculteur à titre accessoire, agriculteur à titre principal, retraité*). Néanmoins, la volonté politique est de centrer l'aide prioritairement sur les exploitations à titre principal de taille moyenne en vue de **maintenir un tissu diversifié d'exploitations de type familial (B1.3)**. L'**aide redistributive (M1.2)** vise ainsi une répartition plus équilibrée en faveur des exploitations de 30 à 120 ha. Le Luxembourg a en effet 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'ha. Les simulations concernant la **convergence interne** montrent que celle-ci devrait bénéficier davantage aux exploitations plus petite (20 à 60ha) ou extensives (12 à 130ha), au détriment des grandes exploitations (> 190 ha). La différence de la valeur des droits entre exploitations se justifie de moins en moins et leur gestion est lourde administrativement. La convergence interne devrait avoir un certain effet redistributif.

L'aide couplée aux vaches allaitantes (M1.4) est plus spécifique à un secteur. Elle vise à assurer le maintien d'un niveau de **revenu équitable (B1.1)** aux producteurs de viande bovine contribuant également à la **résilience** de ces exploitations **(B1.5)** et au maintien d'un tissu diversifié d'exploitations **(B1.3)**. Leur revenu est nettement inférieur à celui de la moyenne des exploitations à cause d'un prix bas de la viande bovine, associés à des systèmes souvent plus extensifs et liés au sol pénalisés par un coût du foncier très élevé ne permettent pas de leur assurer un revenu viable. **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.

Le soutien au revenu est accompagné des **paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (M4.14)** ainsi que les paiements des exploitations en zone de protection des eaux **(M4.13)**. Elles contribuent à un revenu plus équitable **(B1.1)** et la résilience des exploitations **(B1.5)** en compensant en partie le différentiel de rendements engendré par celles-ci.

L'analyse de la situation a montré que les exploitations luxembourgeoises font face principalement à **3 catégories de risques** :

- La **variabilité du rendement** des cultures dépendant notamment des conditions météorologiques et des aléas climatiques qui ont tendance à s'intensifier (*gel tardif, grêle, sécheresse*)
- La **variabilité des prix** qui s'est accentuée encore ces dernières années
- Les **risques sanitaires et phytosanitaires** des cultures et sanitaires des animaux.

Les différentes aides, et en particulier les paiements directs, **contribuent globalement à la résilience du secteur agricole (B1.5)** en assurant une relative stabilité des agriculteurs confronté à la volatilité des prix et des rendements. Le paiement de base constitue en effet pour une majorité des exploitations une part importante du revenu agricole de l'exploitation. De plus, les **mesures nationales pour la gestion des risques** prévoient un soutien des assurances pour perte de récolte dues à des aléas climatiques ou des catastrophes naturelles.

Les paiements directs devraient également contribuer à la **transition vers un modèle de production plus viable (B1.2)**. D'une part, sans aides au revenu, le modèle d'agriculture familiale luxembourgeoise ne serait pas économiquement viable, au risque d'entraîner la concentration et l'intensification dans les zones les plus productives. D'autre part, les paiements de base sont liés à une **la conditionnalité** dont les exigences en matière

d'environnement ou de maintien des exploitations en bonnes conditions agricoles ont été relevées (cf. détails section 3.1.3 du PSN).

OS2 - Renforcer l'orientation vers le marché et accroître la compétitivité, notamment par une attention accrue accordée à la recherche, à la technologie et à la numérisation

	Besoins		Adressés ds PSN	4.15 Investissements	Micro ent.	Restruct. Vignobles	Syst. Qual.	Conseil
				Pilier II	Nat	Nat	Nat	Nat.
B2.1	Renforcer l'orientation marché	P2	Part.		***	**	***	?
B2.2	Augmenter la productivité du travail	P1	Oui	***				?
B2.3	Développer différents modèles de commercialisation	P1	Part.	*	**		**	
B2.4	Promouvoir la diversification de la production agricole	P2	Part.	*	**		**	?
B2.5	Maîtriser les investissements en tenant compte des enjeux environnementaux et du bien-être animal	P1	Oui	***				**
B2.6	Renforcer le système AKIS et la digitalisation en agriculture	P1	Non	*				**
B2.7	Favoriser la dynamique de nouveaux entrants	P2	Oui	**	*			**

Croisement intervention – besoins réalisés par ADE (à valider par le MAVDR)

Au niveau de l'OS2, les crédits européens sont **centrés sur l'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles (M4.15)**. Cette aide vise à soutenir la modernisation de l'agriculture avec pour objectif premier **d'augmenter la productivité (B1.2)** et réduire la pénibilité du travail. L'aide peut également soutenir des projets de diversification de production, notamment au travers d'une première transformation à la ferme dans le cadre de l'OS3, ainsi que l'introduction d'innovations. La stratégie donne peu d'éléments sur la nature des investissements qui seront soutenus prioritairement dans le cadre du PSN (version août 2021). Il est toutefois précisé que les **investissements** devront être performants, économiquement viables et **compatibles avec les enjeux environnementaux, climatiques et de bien-être animal (B2.5)**, contribuant ainsi respectivement aux OS4, 5, 6 et 9.

Pour éviter de poursuivre un accompagnement de la croissance du cheptel laitier, les investissements seront plafonnés au niveau du secteur laitier. Le plafond d'aide 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). Un taux d'aide jusqu'à 40% pour les investissements immeubles, majoré pour les JA (+15%) favorisant ainsi la dynamique des nouveaux entrants (B2.7 et lien OS7) ainsi que pour des investissements prioritaires répondant directement à des enjeux précis du PSN (climat, environnement, bien-être animal, stockage d'effluents, réduction d'ammoniac, production de fruits et légumes, etc.). L'aide à l'investissement est accompagné d'un conseil agricole holistique (obligatoire à partir de 200k€) sur financement national intégrant différentes dimensions, en

particulier le respect des critères de la durabilité. Certains investissements non éligibles au cofinancement pourront être soutenus par une aide nationale avec un taux d'intervention moindre.

Elle sera accompagnée d'une aide nationale au démarrage et ou le développement de microentreprises (type « start up ») au niveau alimentaire ou dans la bioéconomie en vue de mieux valoriser la production agricole en répondant aux besoins du marché (B2.1, B2.3, B2.4). Au niveau du secteur viticole une mesure nationale vise la reconversion des vignobles vers des cépages plus nobles afin d'orienter la production vers du vin de qualité.

OS3 - Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur

	Besoins		Adressés ds PSN	4.15. Investissements	Micro ent.	Invest transform. et com.	Syst. Qual.	Conseil
				Pilier II	Nat	Nat	Nat	Nat.
B3.1	Accroître la visibilité de l'agriculteur et valoriser l'image positive de l'agriculture luxembourgeoise	P1	Part.	**	*	*	*	?
B3.2	Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur	P1	Oui	**				?
B3.3	Accroître la valeur ajoutée au niveau de la chaîne agro-alimentaire et particulièrement au niveau des exploitations	P2	Part.	**	*	***	***	?
B3.4	Développer de nouvelles chaînes de valeur	P1	Part.	**	**	**	**	?

Croisement intervention – besoins réalisés par ADE (à vérifier)

L'OS3 vise à améliorer la position de l'agriculteur dans la chaîne de valeur (B3.2), d'accroître sa visibilité et valoriser l'image positive de l'agriculture luxembourgeoise (B3.1), d'accroître la valeur ajoutée au niveau de la chaîne agro-alimentaire au bénéfice principalement des agriculteurs (B3.3) ainsi que de développer de nouvelles chaînes de valeurs (B3.4).

La complémentarité avec l'OS2 compétitivité est forte. L'approche vise avant tout à améliorer la rentabilité et créer de la valeur ajoutée au bénéfice des exploitants agricoles en soutenant leurs investissements immobiliers dans des outils de production, de transformation ou de commercialisation au niveau des exploitations agricoles sur financement européen ou en dehors sur financement national. Les investissements dans la transformation et la commercialisation hors exploitations seront conditionnés à des engagements concrets envers les producteurs en vue d'assurer un prix équitable aux agriculteurs, ainsi que des cibles au niveau du respect de l'environnement et du climat. La stratégie propose également une nouvelle aide au lancement et au développement de microentreprises (aide nationale) visant essentiellement un soutien initial pour le lancement et le développement de projets innovants.

Parallèlement la stratégie prévoit d'améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur en créant un cadre favorable aux regroupements de producteurs et organisations interprofessionnelles en vue de générer des économies d'échelle, réduire les coûts de production et renforcer leur position face aux acteurs amont et aval. L'introduction de systèmes qualité ou de certification doivent permettre de créer un cadre de confiance avec les consommateurs et consolider les parts de marché des productions nationales.

3.2.3 Principales observations

L'évaluateur a communiqué ses principales observations sur les logiques d'intervention et la cohérence interne des OS1, 2 et 3 dans le cadre d'un groupe de travail participatif (juillet 2021) et d'une note de travail transmise au MAVDR le 30 septembre 2021 dont les principaux éléments sont résumés ci-dessous.

Les trois objectifs spécifiques sont étroitement liés. Les financements européens sont principalement dirigés vers le soutien au revenu et la modernisation des exploitations au travers des aides à l'investissement immobilier. Les aspects relatifs aux autres investissements, la gestion des risques, l'amélioration de la transformation et de la commercialisation, les groupements de producteurs, la participation aux systèmes de qualité, le transfert de connaissance et l'innovation sont soutenus sur fonds nationaux.

La promotion du développement l'agriculture biologique est un axe politique fort au niveau Luxembourgeois **avec un plan national et des cibles ambitieuses** pour la nouvelle période. L'agriculture biologique (AB) répond à des objectifs environnementaux et climatiques, mais contribue également aux objectifs de compétitivité, valeur ajoutée, de revenu et de résilience pour les agriculteurs, comme le souligne l'analyse de la situation. Il n'est toutefois fait aucune mention de l'AB dans la description de la stratégie d'intervention sur le volet économique.

Les groupes de travail et la stratégie relèvent **l'importance de AKIS sans toutefois définir clairement quelles sont les besoins spécifiques liés à l'AKIS** et la manière dont il est envisagé d'y répondre. Le conseil aux exploitations agricoles est déterminant pour la gestion des exploitations, en vue de réduire les coûts ou développer la valeur ajoutée. **Quel conseil agricole, quelles analyses des comptabilités agricoles en lien avec les pratiques agricoles pour améliorer les revenus ?** Comment diminuer les coûts de productions ? Quelle approche et quelle politique pour produire mieux avec moins ? **Une production maximale et/ou basée sur les seules économies d'échelle n'est pas nécessairement une production optimale d'un point de vue revenu, des coûts ou de la résilience des exploitations.** Dans le lait, plusieurs études ont montré une limite aux économies d'échelles au-delà d'une certaine taille. Quels conseillers et quels conseils ? Tous les conseillers sont-ils actuellement « aptes » à conseiller cet optimisation, la diversification, le développement de nouvelles chaînes de valeur tout en réduisant l'effet sur le climat-environnement ? Si non, quelle formation des conseillers, quels liens avec la recherche sur ces questions ?

Principales observations et recommandations OS1 et mesures associées

- **Concernant l'OS 1, la section 2.1.4 donne un aperçu partiel de la stratégie d'intervention et de sa cohérence globale** : quels sont les effets escomptés ? De quelle manière le PSN adresse principalement chacun des besoins identifiés ? Quelles sont les options stratégiques fortes proposées et leur justification au regard des besoins / SWOT ? Pour quelle raison le rôle de l'aide redistributive n'est pas détaillée ? A ce stade, ces éléments sont disséminés et ne permettent pas une vision synthétique et cohérente de la stratégie OS1 à la lecture de la section 2.1.4. Il est souvent nécessaire de descendre au niveau des fiches d'interventions pour mieux cerner les logiques d'intervention et la cohérence globale.
- **L'aide couplée à la vache allaitante (M1.4) se justifie** par la situation pédoclimatique du Luxembourg et la situation socio-économique du secteur de l'élevage bovin viandeux. Par contre, l'argument de l'introduction de l'aide vache allaitante pour compenser les effets négatifs de la convergence interne ne paraît pas pertinent ou devrait être davantage étayé dans la mesure où le tableau p.28 du PSN montre qu'il y a au moins autant de gagnants que de perdants parmi les bénéficiaires de cette aide, y compris pour les seules exploitations à titre principal.
- **L'aide couplée aux vaches allaitantes** met certaines balises afin que l'aide ne puisse être un incitant à l'accroissement du cheptel global (maximum 21.000 VA primables). Plus généralement, il serait intéressant que **la stratégie se fixe des objectifs clairs en termes d'évolution de la taille du cheptel (bovin lait et viande)** souhaitée en vue de répondre aux impératifs de compétitivité et aux enjeux climat-environnement.
- **L'aide redistributive** : La CE recommandait au Luxembourg d'« *Améliorer la résilience des exploitations (en particulier celles de 30 à 75 ha)* ». L'évaluateur avait recommandé de revoir les seuils initiaux montant initialement jusqu'à 120Ha, de vérifier la cohérence sur l'ensemble des mesures et d'envisager des plafonnements ou des dégressivités plus stricts afin d'améliorer le caractère redistributif de l'aide ou de soutenir des agrandissements excessifs allant à l'encontre de l'objectif de maintien d'un tissu diversifié d'exploitation de taille familiale. Cette recommandation a été en partie prise en compte dans la dernière version du PSN puisque la troisième tranche de 70 à 120ha a été supprimée. Les exploitants ayant une SAU supérieure à 70Ha bénéficiaient de l'aide jusqu'à 70 Ha, l'aide redistributive devrait principalement bénéficier aux exploitations de taille moyenne se situant entre 30Ha et 110Ha suivant les simulations. Le MAVDR souligne que les dispositions européennes ne facilitent pas la dégressivité ou le plafonnement des aides (CAPing) puisque les exploitants ont droit de déduire leurs charges.
- Conformément à la proposition de règlement, l'analyse identifie bien les **3 principaux types de risques (variabilité du rendement, variabilité des prix, risques sanitaires et phytosanitaires), pour lesquels la fréquence et l'intensité risquent d'être croissantes au cours des dernières années**. Le focus se limite aux seuls risques couverts actuellement par des assurances et les sécheresses. Quels sont les risques actuellement pas ou mal couverts par les dispositifs en place ? Qu'en est-il de la volatilité des prix ? Comment la

stratégie compte-t-elle y répondre au-delà des assurances (résilience) ? Les réponses données par la stratégie apparaissent comme identiques à la période précédentes (stabilité de l'aide au revenu pour le volet économique et assurances pour les risques climat – sanitaire) sans montrer les évolutions éventuelles au regard du risque croissant ou de mesures préventives.

- Si les aides offrent une certaine stabilité au niveau du revenu, les évaluations précédentes avaient également montré les **risques inhérents à une trop forte dépendance aux aides ainsi qu'au poids des amortissements ou la spécialisation, posant la question de la durabilité et de la résilience**. D'autres modèles existent et doivent être davantage mis en avant dans la stratégie en vue d'être moins dépendant de la volatilité des marchés étrangers (AB, diversification, 1^{er} transformation, circuits courts, etc.).

Principales observations et recommandations OS2 et mesures associées

- La stratégie répond bien à la recommandation de la CE de « *Poursuivre la modernisation ou la transformation des exploitations agricoles, en particulier dans le secteur de l'élevage, en respectant les normes relatives à l'environnement, au climat et au bien-être animal,* »
- Il reste difficile de se prononcer sur l'aide à l'investissement dans la mesure où la stratégie et la fiche intervention (M4.15) ne précisent pas suffisamment la nature des investissements qui seront soutenus dans le cadre de la mesure (*investissements immeubles uniquement dans les machines et bâtiment d'élevage, investissements verts et dans la première 1^{er} transformation / commercialisation ?*), les résultats attendus ou la vision différenciée entre OS2 et OS3.
- Les évaluations précédentes et l'analyse de la situation avaient montré le **risque de surinvestissement et l'impact du poids des amortissements sur la formation du revenu agricole et la résilience des exploitations**. De plus, il avait conduit à l'épuisement prématuré de l'enveloppe en 2007-2013. L'évaluation à mi-parcours (RAMO2019) a montré que les aides ont participé aux investissements importants de modernisation réalisés dans le secteur laitier, contribuant à augmenter de 37% la production laitière totale entre 2013 et 2018 suite à l'abandon des quotas laitiers. Celle-ci a été réalisée par une augmentation du rendement laitier et une augmentation du nombre de vaches laitières. **L'analyse contrefactuelle avait montré que la productivité a évolué favorablement** en termes physiques (vaches/UTA) dans les exploitations qui ont investi par rapport à celles qui n'ont pas investi, **mais pas le revenu**. En effet, l'augmentation du produit d'exploitation lié à l'augmentation de la production et les primes à l'investissement n'ont pas compensé l'augmentation des charges directes et des amortissements, du moins à court et moyen termes. De plus, les gains de productivité n'ont pas nécessairement débouché sur une amélioration des conditions de travail dans la mesure où ces gains ont été utilisés pour accroître la production qui selon les agriculteurs rencontrés a plutôt augmenté le stress. Enfin, l'évaluation souligne également la fragilité accrue de ces exploitations très spécialisées vis-à-vis d'une chute du prix du lait étant donné le poids des charges d'investissement.

L'évaluation ex-ante recommande donc d'être plus précis sur les dispositions prises en vue de répondre à ces enseignements. Il conviendrait par ailleurs de recentrer les investissements les investissements créateurs de valeur ajoutée économique (chaîne de valeur, diversification, transformation, commercialisation, en lien avec OS3) et environnementale ou climatique par rapport aux investissements visant l'augmentation de la production ou les économies d'échelles, en particulier dans le lait. D'autant que pour assurer une cohérence avec les objectifs climatiques (OS4), les possibilités d'augmentation de la production en lait sont fortement contraintes.

- **La fixation d'un plafond d'aide** en vue d'éviter de continuer à soutenir des agrandissements excessifs **va dans le bon sens. Toutefois, le plafond d'aide à 5 UTA** (ou 220 vaches laitières ou 550 vaches allaitantes) **apparaît élevé** au regard des objectifs de maintien d'un tissu diversifié d'exploitations moyenne de type familiale (OS1), ainsi que les objectifs climatiques et environnementaux (OS4, 5 et 6). Le MAVDR précise néanmoins que ce seuil a été fixé pour permettre un revenu décent à deux familles sur une même exploitation. Ce plafond pourrait dès lors être moduler en fonction des UTA familiale jusqu'à un maximum de 5 UTA familiale.
- L'analyse de la situation et l'exercice SWOT avait clairement montré la nécessité de **renforcer davantage l'orientation marché en orientant la production vers les besoins des consommateurs locaux et en créant de nouvelles chaînes de valeurs**. La stratégie et les mesures proposées permettent d'y répondre en partie (en lien avec OS3).
- La concertation avec les parties prenantes lors de la SWOT ainsi que la stratégie ont **clairement identifié le besoin de renforcer le système AKIS et le conseil agricole avec une vision holistique**, notamment pour renforcer la compétitivité des exploitations. Toutefois, la stratégie n'identifie pas les besoins AKIS et de conseil spécifique à cet OS2, notamment au regard des constats posés par les évaluations précédentes, ainsi que les orientations clés qui seront suivies dans ce domaine. Il conviendrait par ailleurs d'intégrer dans le conseil la notion d'optimum de production en termes de revenu et de qualité de vie plutôt que de rendements d'échelle.

Principales observations au niveau de l'OS3 et mesures associées

- La stratégie apporte certains éléments intéressants répondant en partie aux recommandations de la CE de « *Poursuivre la modernisation ou la transformation des exploitations agricoles ... en soutenant les initiatives de groupes d'agriculteurs au point de vue de la valeur ajoutée au niveau des exploitations ... notamment de développer et de reconnaître les organisations de producteurs, de renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur et de lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la filière agroalimentaire. Améliorer la part de la valeur ajoutée de la production agricole pour les agriculteurs en favorisant des systèmes de qualité et en renforçant l'intérêt des consommateurs pour ces aspects de qualité et pour l'alimentation biologique* ».
- A l'exception des investissements immobiliers au sein des exploitations, l'OS3 est principalement soutenu par des aides nationales.

- Ce nouvel objectif et les perspectives offertes sont essentiels pour les raisons évoquées sous l'OS2. Les possibilités d'accroissement de la production étant limitée, le maintien d'un tissu diversifié d'exploitation et des revenus viables passent par la nécessité pour les agriculteurs d'investir dans la chaîne de valeur et la qualité. Les ateliers SWOT ont montré que les attentes sont fortes dans ce domaine, tant du point de vue de la profession que de la société civile. La stratégie apporte de nombreuses pistes intéressantes, sans toutefois préciser les résultats concrets attendus, la manière dont elles seront opérationnalisées et en quoi constitue-t-elle un tournant par rapport aux dispositions préexistantes ou la vision différenciée entre OS2 et OS3. D'autre part, la fiche intervention (M4.15) ne précise pas suffisamment la nature des investissements qui seront soutenus dans le cadre de la mesure. La stratégie OS3 ne fait aucune mention de l'agriculture biologique.
- La stratégie ne précise pas les nombreux besoins de AKIS spécifiques relatif à cet OS et les nouvelles orientations à donner au conseil pour mieux répondre à ces nouveaux enjeux.
- Leader pourrait également jouer un rôle dans ce domaine en vue de créer de nouvelles chaînes de valeurs locales et rapprocher les agriculteurs et le consommateur.

3.3 Climat-environnement (OS4, 5 et 6)

3.3.1 Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg

- **Réduire les émissions autres que de CO₂ provenant du secteur de l'élevage et de la fertilisation des sols, ainsi que maintenir et améliorer la capacité de stockage du carbone des forêts et des prairies permanentes, afin de contribuer davantage à l'objectif de neutralité climatique de l'UE à l'horizon 2050**, et ce, en inversant la tendance à l'exploitation intensive des prairies et des terres arables au moyen d'un ensemble approprié d'interventions volontaires et d'obligations. À cet égard, des stratégies fondées sur le stockage du carbone dans les sols agricoles pourraient être conçues de telle manière à rémunérer la séquestration du carbone ou la protection des moyens existants de stockage du carbone dans les forêts et les prairies.
- **Accroître la capacité d'adaptation du secteur agricole face au changement climatique** en luttant plus efficacement contre les organismes nuisibles, en utilisant des variétés et des espèces plus résistantes, en limitant le travail du sol pour protéger celui-ci et réduire son érosion, et en prévoyant un calendrier approprié pour les travaux des champs afin d'éviter le tassement du sol.
- **Améliorer la qualité de l'air** en réduisant les émissions d'ammoniac. Il est nécessaire à cet effet d'appliquer les systèmes de production à faibles émissions recommandés, tels que les stratégies d'alimentation animale, les techniques d'épandage des effluents d'élevage et systèmes de stockage à faibles émissions, et notamment de développer la production de biogaz lorsque cela est possible. Une attention particulière devra être

accordée au soutien aux investissements nécessaires à la mise en œuvre de ces techniques.

- **Améliorer la qualité de l'eau et protéger les zones humides et les habitats aquatiques** en réduisant autant que possible l'incidence de l'agriculture sur l'environnement aquatique grâce à la définition d'exigences appropriées et de régimes volontaires. Une fertilisation optimisée et une meilleure gestion des nutriments devraient notamment conduire à une réduction de l'excédent d'azote et de phosphore, et ainsi contribuer à la réalisation de l'objectif du pacte vert pour l'Europe relatif aux pertes de nutriments.
- **Renforcer la protection de la biodiversité et contribuer à la réalisation de l'objectif du pacte vert pour l'Europe relatif aux particularités topographiques à haute diversité** en vue de maintenir et de rétablir un état de conservation favorable des espèces et habitats protégés, conformément au cadre d'action prioritaire défini pour le réseau Natura 2000. Cette recommandation suppose également de lutter contre le déclin des oiseaux des terres agricoles et des pollinisateurs sauvages. Il convient d'accorder une attention particulière au renforcement des incitations destinées aux agriculteurs afin que ceux-ci s'engagent en faveur de la biodiversité sur les terres arables. Pour ce faire, il est notamment nécessaire d'améliorer le transfert de connaissances vers les agriculteurs, et d'améliorer les conseils qui leur sont prodigués, dans des domaines tels que l'augmentation de la densité et la protection des particularités topographiques bénéfiques, la promotion d'une lutte contre les organismes nuisibles respectueuse des pollinisateurs ainsi que la hiérarchisation des méthodes non chimiques.
- **Accroître la surface consacrée à l'agriculture biologique et contribuer à la réalisation de l'objectif correspondant fixé dans le pacte vert pour l'Europe**, au moyen d'incitations appropriées en faveur de la conversion des agriculteurs à l'agriculture biologique. Le Luxembourg doit à cet égard chercher à obtenir les meilleures synergies entre le plan national «PAN-Bio 2025» et les interventions financées par la PAC.
- **Améliorer la gestion multifonctionnelle et durable des forêts** ainsi que la protection et la restauration des écosystèmes forestiers afin de maintenir en bonne condition les habitats et les espèces liés aux forêts ainsi que de préserver les stocks et d'accroître les puits de carbone dans les forêts.

3.2.2 Logiques d'intervention

Les tableaux et schémas suivants présentent différentes vues de la logique d'intervention des objectifs environnementaux et climatiques du PSN :

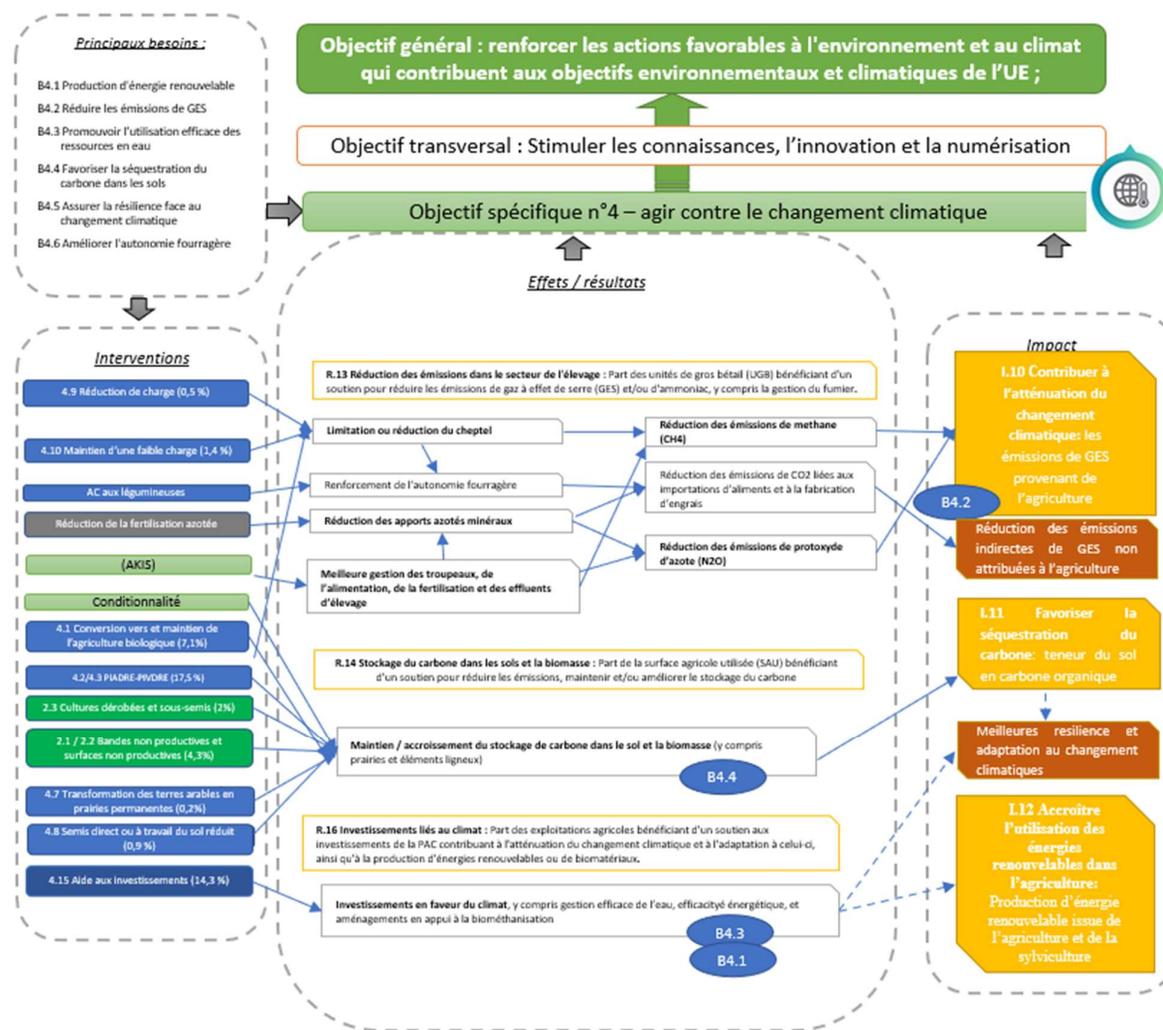
- Le premier tableau fait le lien entre les interventions et leurs contributions aux indicateurs de résultats.
- Le second tableau fait le lien entre les interventions et les besoins identifiés
- Enfin, les 3 figures suivantes présentent la logique d'interventions générale des OS4, 5 et 6.

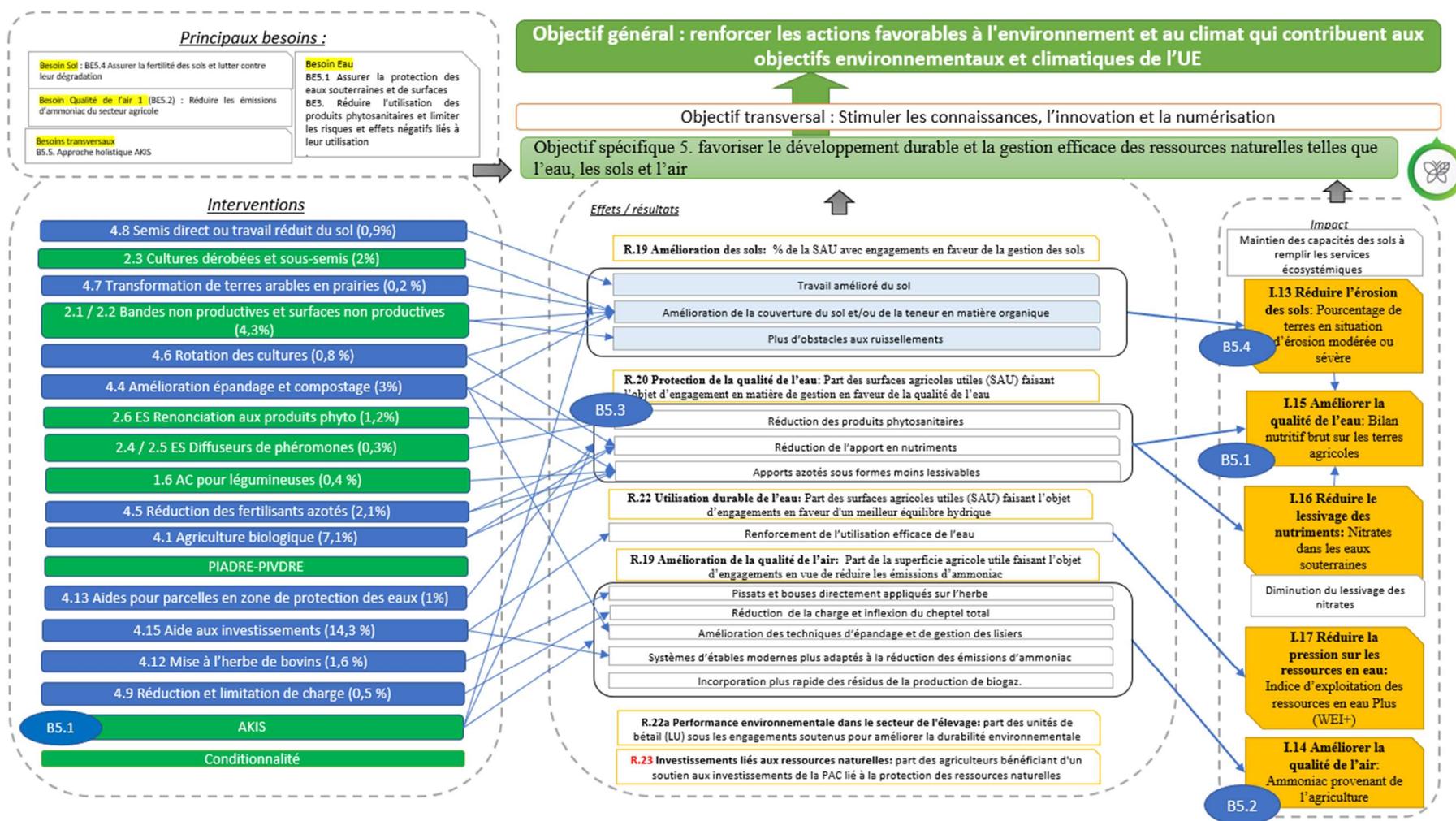
Tableau 7 – Liens entre interventions et effets environnementaux escomptés

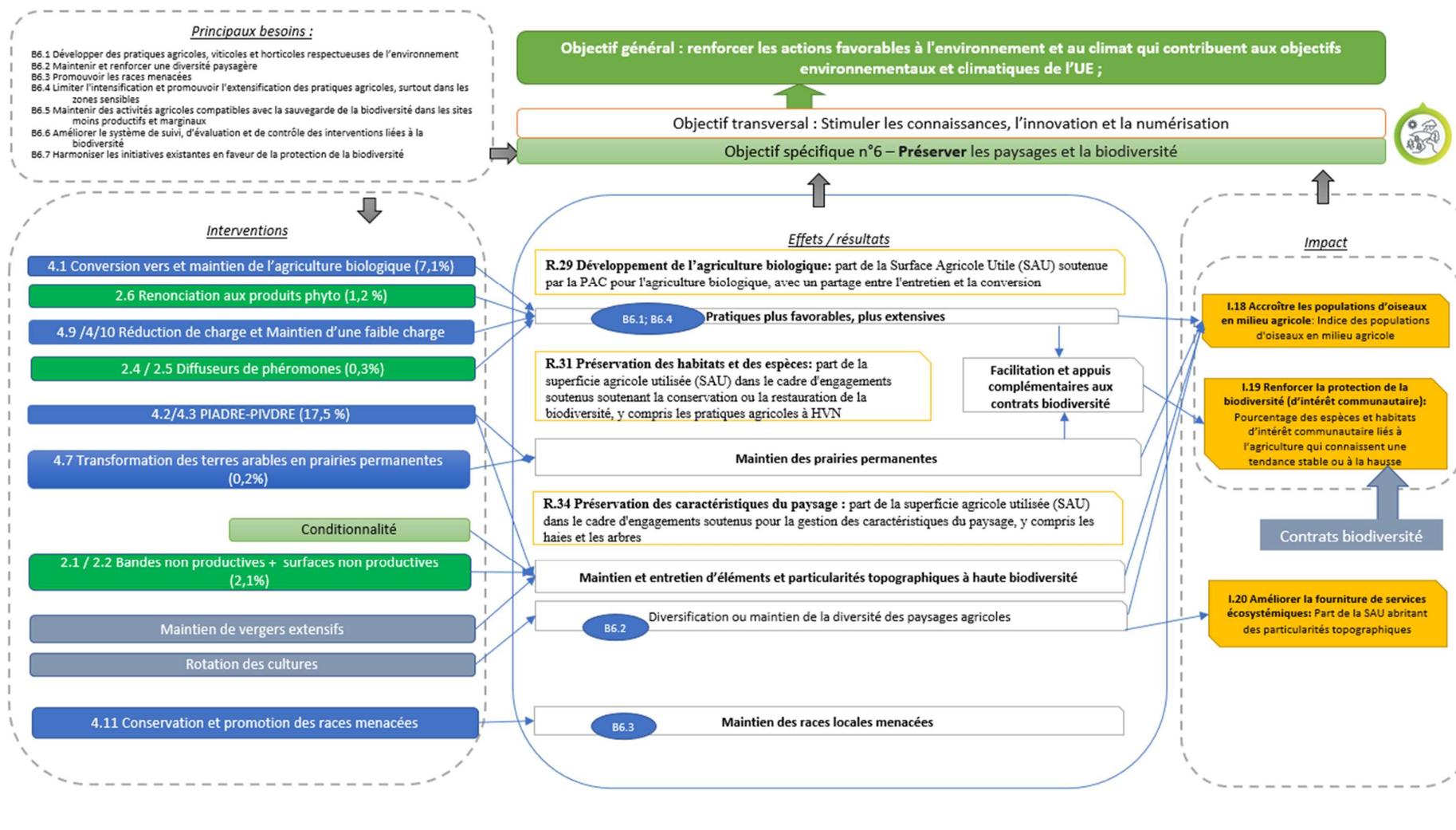
Code v18/1 0/21	Nom de la fiche d'intervention	Result Indicator																		
		Part budget PAC	Part SAU visé en Ha	OS4 Climat			OS5 Ressources naturelles				OS6 Biodiversité									
				R13 - réduction amoniac	R14 Stockage carbon	R16 investissements climat	R19 Qualité du Sol	R20 Qualité de l'air	R:21 Qualité de l'eau	R:22 PR Nutritions	R:24 PR Reduction pesticides	R:26 Invest non productifs	R:29 PR Bio	R:31 PR Habitats	R:34 PR Paysages					
1.6	FI_SER_PDIR Aide couplée aux légumineuses	0,4%	1,90%		✓			✓												
2.1	FI_SER_ES_Bandes	1,9%	1,60%					✓			✓		✓						✓	✓
2.2	FI_SER_ES_Surfaces non productives	2,2%	2,20%					✓			✓		✓						✓	✓
2.3	FI_SER_ES_Cultures dérobées et sous-semis	2,0%	10,30%					✓			✓	✓								
2.4	FI_SER_ES_Diffuseurs de phéromones synthétiques - Arboricult	0,01%	0,05%									✓							✓	
2.5	FI_SER_ES_Diffuseurs de phéromones synthétiques - Viticulture	0,3%	0,80%									✓							✓	
2.6	FI_SER_ES_Renonciation aux produits phytopharmaceutiques	1,2%	14,40%								✓		✓						✓	
2.8	FI_SER_ES_Incorporation de fumier	-	-							✓										
4.1	FI_SER_MAE_Agriculture biologique	7,1%	25,30%		✓			✓		✓	✓	✓	✓					✓	✓	
4.2	FI_SER_nouvelle PEEN_AGR1_NEW	16,3%	84,80%		✓			✓		✓	✓	✓								✓
4.3	FI_SER_nouvelle PEEN_VITI	1,2%	0,80%		✓			✓		✓		✓							✓	✓
4.4	FI_SER_MAE_Epandage lisier et compostage de fumier	3,0%	50,70%		✓				✓	✓	✓									
4.5	FI_SER_MAE_Réduction la fertilisation azotée	2,1%	9,90%					✓		✓	✓									
4.6	FI_SER_MAE_Rotation des cultures	0,8%	9,10%		✓			✓		✓									✓	
4.7	FI_SER_MAE_Transformation terres arables en prairie	0,2%	0,40%		✓			✓		✓										
4.8	FI_SER_MAE_Travail du sol réduit	0,9%	9,10%		✓			✓		✓										
4.9	FI_SER_MAE_Réduction de la charge de bétail	0,5%			✓															
4.10	FI_SER_MAE_Maintien d'une densité faible	1,4%	15,10%								✓	✓								
	FI_SER_ES_Zones de refuge sur prairies de fauche	-	-																✓	✓
4.11	FI_SER_MAE_Races menacées																			
4.15	Fiche intervention Invest_18.08.2021						✓													
Total Interventions PSN					1	8	1	11	2	13	5	7	1	1	9	5				

Tableau 8 – Croisement sur la manière dont les interventions adressent les besoins

	B4.1	B4.2	B4.3	B4.4	B4.5	B4.6	B5.1	B5.2	B5.3	B5.4	B5.5	B6.1	B6.2	B6.3	B6.4	B6.5	B6.6	B6.7
Prime à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles		x					X		X	X		X	X		X			X
Prime à l'installation de cultures dérobées et sous-semis sur terres arables		X		X			X			X								
Prime à l'installation de surfaces non productives		X					X		X	X			X					
Prime à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en arboriculture							X		X	X		X			X			
Prime à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en viticulture							X		X	X		X			X			
Prime à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques							X		X	X		X			X			
Agriculture biologique (conversion et maintien)				X	X		X		X	X		X			X			
Amélioration des techniques d'épandage et de compostage				X				X		X		X						
Réduction de la fertilisation azotée sur terres arables		X					X					X			X			
Aide au maintien d'une faible charge de bétail		X				X	X	X										
Réduction de la charge de bétail		X				x	X	X										
Rotation des cultures		X					X		X	X		X			X			
Transformation de terre arable en prairie		X										X						
Semis direct ou travail réduit		X		X						X		X						
Conservation et promotion des races menacées														X				
Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (PIADRE)							X	X		X		X						
Prime pour l'instauration d'une viticulture durable et respectueuse de l'environnement (PIVDRE)							X	X		X		X						
Aide sur les parcelles agricoles situées dans les zones de protection des eaux							X		X	X								
Mise au pâturage de bovins								X										
Aides aux investissements dans les exploitations agricoles		X	X				X	X										







Les tableaux suivants mettent en relation les liens entre interventions et besoins. La mise en évidence de ces liens découle d'une interprétation par l'évaluateur, le document de PSN étant plus explicite quant aux liens entre interventions et OS qu'en matière de liens entre interventions et besoins.

Les interventions citées sont celles qui sont considérées par le PSN ou, à défaut, par l'évaluateur comme contribuant positivement à répondre au besoin. Les interventions qui contiennent des mesures visant à empêcher ou réduire leurs propres effets négatifs ne sont pas prises en compte (c'est le cas des aides à l'investissement associées à des normes environnementales strictes).

OS4. Climat

	Besoins		Adressés ds PSN	BCAE	Pilier I	MAE	Autres
					Pilier I	Pilier II	Pilier II et AKIS
B4.1	Participation à la production d'énergie renouvelable, notamment le biogaz en valorisant les effluents d'élevage	P2	Peu				Aides aux inv.
B4.2	Réduire les émissions de GES	P1	Oui	BCAE 1, 3 (+ 2, 5, 6, 8, 9)	Bandes et surfaces non productives	AB PIADRE Fertilisation N Travail réduit du sol Réduction de charge en bétail	
B4.3	Promouvoir l'utilisation efficace des ressources en eau	P1	Peu				Aides aux inv. AKIS ?
B4.4	Favoriser la séquestration du carbone dans les sols	P2	Peu	BCAE 1, 2, 3	AC lég. RE (cultures dérobées et sous-semis)	AB, Travail réduit du sol Conversion terres arables-prairies	
B4.5	Assurer la résilience face au changement climatique	P2	Peu			(Travail réduit du sol, AB...)	OS1
B4.6	Améliorer l'autonomie fourragère	P3	Oui	AC lég.		Réduction de charge en bétail	

Les défis d'adaptation au changement climatique, reflétés par les besoins B4.3 et B4.5, ne font guère l'objet d'interventions spécifiques, bien qu'ils aient suscité une remarque de la Commission européenne et constituent un enjeu émergent requérant des réponses proactives. Ceci se justifie au moins partiellement par le fait que la résilience (B4.5) fait l'objet de l'OS1 et est soutenue par le système d'assurances dont bénéficient les agriculteurs luxembourgeois, et par le fait que diverses interventions correspondent aux manières dont la Commission suggère de renforcer les capacités d'adaptation de l'agriculture (gestion améliorée des ravageurs, utilisation de variétés et espèces résistantes, travail allégé du sol...). Il convient néanmoins d'être vigilant envers le risque de perdre de vue cet enjeu, qui s'est traduit dans les dernières années par des périodes de sécheresse et, en 2021, d'excès d'eau et d'inondations. Si les assurances couvrent les risques financiers, il est à rappeler qu'elles sont sans effet sur les risques environnementaux tels que la

concentration des pollutions en périodes sèches ou l'accélération de l'érosion et des transferts de polluants vers les eaux douces et la mer en période de pluies intenses.

OS 5. Eau, sol et air

	Besoins		Adressés ds PSN	BCAE	Pilier I	MAE	Autres
					Pilier I	Pilier II	Pilier II et AKIS
B5.1	Assurer la protection des eaux souterraines et de surfaces dans le respect de la Directive cadre sur l'eau et notamment.	P1	Oui	BCAE 4	AC lég. RE (cultures dérobées et sous-semis)	Appuis à l'AB PIADRE, PIVDRE Lisier-compostage-fumier Réduction fertilisation N Rotation-diversification	Zones de protection des eaux
B5.2	Réduire les émissions d'ammoniac du secteur agricole	P1	Oui			AB, PIADRE Lisier-compostage-fumier Réduction et limitation de charge Réduction fertilisation N Mise à l'herbe des bovins	Aides aux investissements
B5.3	Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et limiter les risques et effets négatifs liés à leur utilisation	P2	Oui		RE (produits phyto ; phéromones)	AB PIADRE, PIVDRE Rotation-diversification	
B5.4	Assurer la fertilité des sols et lutter contre la dégradation des sols	P2	Oui	BCAE 6,7,8 (BCAE 1)	RE (bandes non productives ; cultures dérobées et sous-semis ; et travail allégé)	AB PIADRE, PIVDRE Lisier-compostage-fumier Travail réduit du sol	
B5.5	Construire une approche holistique du système AKIS tenant comptes des besoins de	P1	Oui				AKIS

OS6. Biodiversité et paysages

	Besoins		Adressés ds PSN	BCAE	Pilier I	MAE	Autres
					Pilier I	Pilier II	Pilier II et AKIS
B6.1	Développer des pratiques agricoles, viticoles et horticoles respectueuses de l'environnement	P1	Oui	BCAE (toutes)	AC lég. RE (tous)	AB PIADRE, PIVDRE Rotation-diversification Réduction de fertilisation N Travail réduit du sol Réduction de charge en bétail Lisier-compostage-fumier	Aides aux investissements
B6.2	Maintenir et renforcer une diversité paysagère et favoriser un maillage de biotopes et des corridors écologiques	P1	Oui	BCAE 9 (BCAE 2, 7)	RE (bandes et surfaces non productives ; zones refuges)	Rotation-diversification Conversion terres arables-prairies	

					en prairies de fauche)		
B6.3	Protéger et promouvoir les races locales menacées	P3	Oui			Races menacées	
B6.4	Limiter l'intensification et promouvoir l'extensification des pratiques agricoles, surtout dans les zones sensibles	P1	Oui	BCAE 8, 9	RE (bandes et surfaces non productives ; zones refuges en prairies de fauche ; produits phyto ; phéromones)	AB PIADRE, PICDRE Fertilisation N Travail réduit du sol Réduction de charge en bétail	Indemnité pour zones de protection des eaux (IZCN)
B6.5	Maintenir des activités agricoles compatibles avec la sauvegarde de la biodiversité dans les sites moins productifs et marginaux	P2	Non				
B6.6	Améliorer le système de suivi, d'évaluation et de contrôle des interventions liées à la biodiversité	P3	Non				
B6.7	Harmoniser les initiatives existantes en faveur de la protection de la biodiversité .	P2	Non				

Remarques sur le tableau des réponses aux besoins B6 :

- B6.4 : Beaucoup d'interventions environnementales contribuent à moins intensifier ou à extensifier d'une manière générale (même s'il peut y avoir déplacements d'intensification) ; mais peu visent particulièrement les zones sensibles comme l'envisage la formulation du besoin (seules visent cet aspect la BCAE 9 sur Natura 2000 et les paiements pour zones de protection des eaux ; dans ce dernier cas seule la biodiversité aquatique est concernée dans le cadre de cet OS6).
- B6.4 : Le document de PSN pointe également le paiement en faveur des zones à contraintes naturelles ou spécifiques comme contribuant à limiter l'intensification ; toutefois c'est, selon nous, moins le paiement en tant que tel qui est en cause que les conditions d'octroi des paiements (le fait d'apporter une aide à ces zones, couvrant pratiquement tout le pays, n'a pas d'autre effet environnemental que les aides directes). C'est donc parce que nous cherchons à refléter notre compréhension de la vision du MAVDR et non notre vision, que le paiement en faveur des zones à contraintes naturelles est mentionnée.
- B6.5 : Le besoin n'est pas directement pris en compte par le PSN, les contrats biodiversité du MECDD jouent un rôle indirect à son égard.
- B6.6 et B6.7 appellent des réponses transversales hors intervention spécifique.

Rappelons aussi que des effets environnementaux peuvent se produire indépendamment des choix des types d'intervention devant répondre aux objectifs et besoins. Ces **effets externes aux logiques d'intervention** ou non intentionnels font l'objet de l'EES. Ils sont pour une partie déjà pris en compte dans la définition des interventions et de leurs conditions de mise en œuvre. Par exemple l'Aide Couplée à la vache allaitante n'est pas motivée par un objectif environnemental mais elle intègre une préoccupation environnementale par un plafond de charge strict.

3.3.3 Appréciation de la pertinence envers les besoins environnementaux

Degré de réponse aux besoins prioritaires (P1)

Le tableau suivant propose une analyse systématique de la mesure dans laquelle les différents besoins prioritaires (P1) pourraient être rencontrés

Code	Besoins	Appréciation de la contribution attendue
B4.2	Réduire les émissions de GES	Les interventions en ce sens sont nombreuses, au total relativement bien dotées financièrement et importantes en termes de réalisations cibles. Elles contribuent les unes à infléchir l'indicateur d'émissions de GES imputables à l'agriculteur (par ex le méthane des bovins) et les autres à réduire des émissions non imputées à l'agriculture luxembourgeoise (par ex celles liées à la fabrication d'engrais minéral et aux importations d'aliments). Néanmoins d'autres interventions agissent en sens contraire et les circonstances peuvent aussi déterminer l'effet positif ou négatif d'une intervention à l'échelle de l'exploitation. L'impact total dépendra notamment de la manière dont les risques d'effets contraires seront maîtrisés et de la manière dont les agriculteurs réagiront aux interventions qui leur sont proposées, en fonction de leur situation de départ.
B4.3	Promouvoir l'utilisation efficace des ressources en eau	Cet enjeu n'est pris en compte qu'à travers les aides aux investissements, qui dépendent des objectifs poursuivis par les agriculteurs. En principe le couplage à une tarification adéquate de l'eau (y compris en cas d'auto-provisionnement) pourrait amplifier l'impact, en plus d'un conseil adapté (AKIS).
B5.1	Assurer la protection des eaux souterraines et de surface dans le respect de la Directive cadre sur l'eau	De même que pour B4.2 les interventions répondant à ce besoin sont nombreuses et devraient couvrir de grandes surfaces. Les avancées principales concernent la régulation du cheptel, la mesure de réduction des engrais azotés et l'AC aux légumineuses, pour autant que soit bien maîtrisé le risque que l'azote fixé par ces cultures ne donne lieu à un lessivage de nitrates. Certains aspects spécifiques évoqués dans la formulation détaillée du besoin ne sont explicitement rencontrés (améliorer la fonction écologique des masses d'eau de surface, et considérer les conséquences liées aux changements climatiques sur la dynamique des nitrates dans le sol).
B5.2	Réduire les émissions d'ammoniac du secteur agricole	La maîtrise des émissions d'ammoniac est visée par trois stratégies complémentaires : les modalités d'épandage, la régulation du cheptel et les aides aux investissements. Des effets contraires à l'objectif sont possibles de la part d'incitations à relever le cheptel (risque possible, dans certaines exploitations, de la part des AC pour VA et d'investissements) et peut-être de l'AC aux légumineuses (voie de sortie possible de l'azote fixé par les légumineuses).
B5.5	Construire une approche holistique du système AKIS	Ce besoin est évoqué au sein du chapitre 8.1 du PSN (une référence au mot clé « holistique » y est faite à propos du « Knowledge Hub »), il sera essentiellement pris en charge à travers le budget national.
B6.1	Développer des pratiques agricoles, viticoles et horticoles respectueuses de l'environnement	Diverses interventions contribuent à ce besoin d'ordre général et difficile à traduire en indicateurs objectivement vérifiables étant donné la difficulté à distinguer les pratiques « respectueuses » des autres. L'enjeu est en fait davantage de remplacer les pratiques les moins favorables par des pratiques plus favorables (et d'empêcher les substitutions inverses). L'AC pour légumineuses est l'une des innovations principales à cet égard, elle présente un bon potentiel mais demande un ajustement de fertilisation dans les cultures suivantes..
B6.2	Maintenir et renforcer une diversité paysagère et favoriser un maillage de biotopes et des corridors écologiques	Une panoplie d'interventions contribue au maintien et quelques-unes (notamment RE) au renforcement de la diversité paysagère, du maillage et des corridors. L'impact sera très tributaire du degré de ciblage, qui n'est pas explicitement envisagé dans le PSN.
B6.4	Limiter l'intensification et promouvoir l'extensification des pratiques agricoles, surtout dans les zones sensibles	Diverses interventions contribuent à ce besoin en termes de niveau d'intensification général, indépendamment des zones sensibles. Les changements les plus prometteurs concernent la régulation du cheptel, mais celle-ci pourrait souffrir d'effets contradictoires. Quelques effets de déplacement du degré d'intensification sont à craindre également. Peu est fait pour cibler spécifiquement les zones sensibles (seules visent cet aspect la BCAE 9 sur Natura 2000 et les paiements pour zones de protection des eaux, concernant davantage l'OS5 malgré des effets attendus sur la biodiversité aquatique).

Degré de réponse aux besoins non ou moins prioritaires

Dans ce tableau consacré aux besoins les moins prioritaires, seuls les besoins appelant une remarque spécifique sont considérés.

Code	Besoins	Appréciation de la contribution attendue
B4.5	Assurer la résilience face au changement climatique	La résilience (B4.5) est peu adressée par des interventions environnementales spécifiques. Il conviendra d'être vigilant envers le risque de perdre de vue cet enjeu, qui s'est traduit dans les dernières années par des périodes de sécheresse et, en 2021, d'excès d'eau et d'inondations. Néanmoins la résilience est par ailleurs soutenue par le système d'assurances dont bénéficient les agriculteurs luxembourgeois, elle fait aussi l'objet de l'OS1, diverses interventions correspondent aux manières dont la Commission suggère, dans ses recommandations adressées au Luxembourg, de renforcer les capacités d'adaptation de l'agriculture (gestion améliorée des ravageurs, utilisation de variétés et espèces résistantes, travail allégé du sol...).
B5.3	Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et limiter les risques et effets négatifs liés à leur utilisation	Plusieurs interventions contribuent à répondre à ce besoin mais l'AC aux cultures maraichères et à l'arboriculture comporte un risque d'effet inverse.
B6.5	Maintenir des activités agricoles compatibles avec la sauvegarde de la biodiversité dans les sites moins productifs et marginaux	Le besoin n'est pas directement visé par le PSN, les contrats biodiversité du MECDD jouent un rôle à son égard
B6.6	Améliorer le système de suivi, d'évaluation et de contrôle des interventions liées à la biodiversité	B6.6 appelle des réponses transversales hors intervention spécifique.
B6.7	Harmoniser les initiatives existantes en faveur de la protection de la biodiversité.	B6.7 appelle des réponses transversales hors intervention spécifique.

3.3.4 Appréciation de la contribution supplémentaire aux objectifs climatiques et environnementaux.

La Commission demande une contribution accrue pour le climat et l'environnement. L'analyse qui suit évalue dans quelle mesure la contribution a effectivement été accrue, d'une part au niveau des instruments (architecture verte), d'autre part au niveau des objectifs.

Au niveau des instruments :

Modifications du premier pilier et conditionnalités	Appréciation environnementale du changement
Transferts et modifications de dispositions des paiements verts et de la PEPEN vers les BCAE : BCAE 1 (prairies permanentes), BCAE 7 (rotations), BCAE 9 (prairies Natura 2000)	Changements favorables (mise en œuvre plus systématique des pratiques visées ; renforcement de normes).
Ajout d'une BCAE supplémentaire (hors transfert des ex-paiements verts) : zones humides et tourbières	Changement favorable mais à impact limité (norme préexistante au niveau national, sans effet de restauration de ces milieux).
Renforcement de BCAE préexistantes : BCAE 4 (bandes enherbées), BCAE 5 (gestion du sol) et BCAE 6 (couverture du sol) et BCAE 8 (éléments du paysage).	Changements favorables à la protection des eaux, des sols et de la biodiversité ; fort potentiel de renforcement du maillage écologique.
Transferts (avec modifications éventuelle) de dispositions des paiements verts vers les régimes écologiques : cultures dérobées et sous-semis	Changement jugé a priori neutre (dépendant des montants des paiements)
Introduction de dispositions nouvelles sous forme de régimes écologiques : bandes et surfaces non productives ; utilisation de phéromones ; travail allégé du sol ; refuges en prés de fauche	Changements favorables (séquestration de carbone, état du sol, biodiversité, eaux)
Introduction d'AC pour VA	Mesure ambivalente, de nature à inciter à une réduction ou à une augmentation de charge selon les cas ; effet global

	probablement positif en incitant les éleveurs qui ont plus de 1,8 UGB/ha à descendre sous ce plafond.
Introduction d'AC pour légumineuses	Amélioration potentielle de l'impact environnemental (sol, eau, émissions de GES), l'amélioration réelle sera tributaire de la manière dont les agriculteurs valorisent les légumineuses à des fins de fertilisation (en remplacement et non en supplément des apports d'engrais) et d'alimentation du bétail (en remplacement et non en supplément des aliments importés)
Introduction d'AC pour culture maraichère et arboriculture	Ce changement introduit un risque lié à l'emploi de produits phytosanitaires (voire d'eau) en même temps que de possibles effets positifs (plantation d'arbres, réduction des transports)
Modifications du second pilier	Appréciation environnementale du changement
Transformation de la PEPEN en PIADRE : <ul style="list-style-type: none"> - Transfert de la protection des prairies en BEAC - Plafonnement de la charge à 1,8 au lieu de 2 UGB/ha - Suivi de l'azote en maïs - Interdiction de réensemencement ou de sursemis sur les surfaces de statut C-Biotopes - Pas d'aplanissement de prairies en période de nidification 	Effet positif du plafonnement de la charge à 1,8 au lieu de 2 UGB (mais avec possible effet négatif sur le taux d'adoption de cette mesure volontaire)
Renforcement de l'appui à l'AB (augmentation des paiements en 2020)	Changement favorable
Introduction de mesures spécifiques de limitation ou de réduction de la charge en bétail	Changement positif, améliorable si la prime aux faibles charges est associée aux superficies de prairies permanentes
Suppression des aides aux vergers traditionnels	Changement neutre, la mesure étant reprise comme aide d'état
Modification de mesures préexistantes en vue notamment de la rendre plus incitatives : conversion de terres arables en prairie, compostage de fumier, techniques d'épandage, rotation élargie	Changement favorable
Conditions nouvelles d'octroi des aides aux investissements	Changement potentiellement très favorable, dépendant des modalités et types d'investissements éligibles

Au niveau de l'atteinte des objectifs

Objectif et composante de l'objectif	Appréciation de l'accroissement de contribution
OS4. Emissions GES	Contribution clairement supérieure (en termes d'efforts et d'impact espéré, ce dernier étant toutefois tributaire d'effets non intentionnels).
OS4. Adaptation	Pas d'accroissement notable de la contribution, celle-ci consistant en possibles investissements pour une gestion plus efficace de l'eau.
OS4. Energie renouvelable	Pas d'accroissement notable ; cet aspect n'est pas retenu comme prioritaire (et en toute logique n'a qu'une importance secondaire par rapport à la finalité de réduction des émissions de GES).
OS5. Eau	Contribution totale accrue, l'impact dépendant toutefois des pratiques liées à la mise en œuvre de l'AC pour légumineuses.
OS5. Air (ammoniac)	Contribution accrue en termes d'efforts et d'impact espéré (ce dernier étant toutefois tributaire d'effets non intentionnels).
OS5. Sol	Contribution accrue, notamment par la conditionnalité et l'AC aux légumineuses
OS6. Biodiversité naturelle	Contribution accrue (en termes d'efforts et d'impact espéré).
OS6. Agrobiodiversité	Statu quo
OS7. Paysages, services écosystémiques, maillage	Effort et impact attendus supérieurs en matière de maillage écologique

La contribution supplémentaire est donc jugée surtout élevée pour les émissions de GES (OS4, B4.2), la protection des eaux (OS5, B5.1), les émissions d'ammoniac (OS5, B5.2), et la protection des sols (OS5, B5.4) et le maillage (OS6, B6.2).

Le tableau suivant met en relation le degré de priorité et le jugement sur l'apport de contribution supplémentaire, pour les seuls besoins représentant des déclinaisons des OS environnementaux. On remarque que les efforts supplémentaires sont, comme attendus, concentrés sur les P1. Mais B4.3 (utilisation efficace des ressources en eau), classée comme une composante de l'adaptation, reçoit une contribution relativement modeste eu égard à son niveau de priorité.

	P1	P2	P3
Importante contribution supplémentaire	B4.2, B5.1, B5.2, B6.2	B5.4	
Faible contribution supplémentaire	B4.3	B4.1	

3.3.5 Remarques sur la convergence des incitations environnementales

Des effets environnementaux non intentionnels (externes aux logiques d'intervention) peuvent se produire. Ces effets peuvent être positifs (notamment d'un OS environnemental à l'autre, par exemple la protection des eaux peut favoriser la biodiversité aquatique) ou négatifs. Certains risques d'effets indésirables sont déjà pris en compte dans la définition des interventions et de leurs conditions de mise en œuvre. Ces aspects ont été examinés par l'EES.

On relève également des incitations contradictoires en matière d'abondance du cheptel, qui est une variable clé jouant sur plusieurs pressions environnementales :

- Les éléments du PSN jouant à la hausse, donc susceptibles de contribuer à des augmentations ou à freiner des diminutions du cheptel, sont les aides aux investissements, l'AC aux légumineuses dans la mesure où elles soutiennent une production fourragère, et, dans la fourchette de 0 à 1,8 UGB/ha l'AC à la VA.
- Les éléments du PSN jouant à la baisse, donc susceptibles de contribuer à des diminutions ou à freiner une tendance inverse, sont l'appui à l'AB (plafond à 2 UGB/ha), la PIADRE (plafond à 1,8 UGB/ha, ce qui doit inciter à une réduction auprès d'anciens bénéficiaires de la PEPEN), l'AC VA au-dessus des 1,8 UGB/ha, la prime à la réduction de charge (jusqu'à 0,5 UGB/ha fourrager).

L'impact en termes d'ajustement de la charge dépendra du rapport entre les forces contraires, en ce compris les facteurs externes au PSN tels que l'évolution des prix, les stratégies d'augmentation des revenus, les investissements passés à amortir, les contraintes naturelles à la production fourragère), ce rapport de force dépendant d'une exploitation à l'autre. Cette remarque suggère la recommandation d'un suivi des changements effectifs des charges de bétail au niveau des exploitations ou de types d'exploitations.

On peut également craindre un impact perturbateur en matière de signal adressé aux éleveurs quant à ce qui est souhaité, dans la mesure où la mesure de faible charge suggère un optimum compris entre 0,5 et 1,4 UGB/ha fourrager tandis que la mesure de réduction de charge suggère que l'optimum souhaité est à 0,5 UGB.

3.3.5 Remarques sur les temporalités

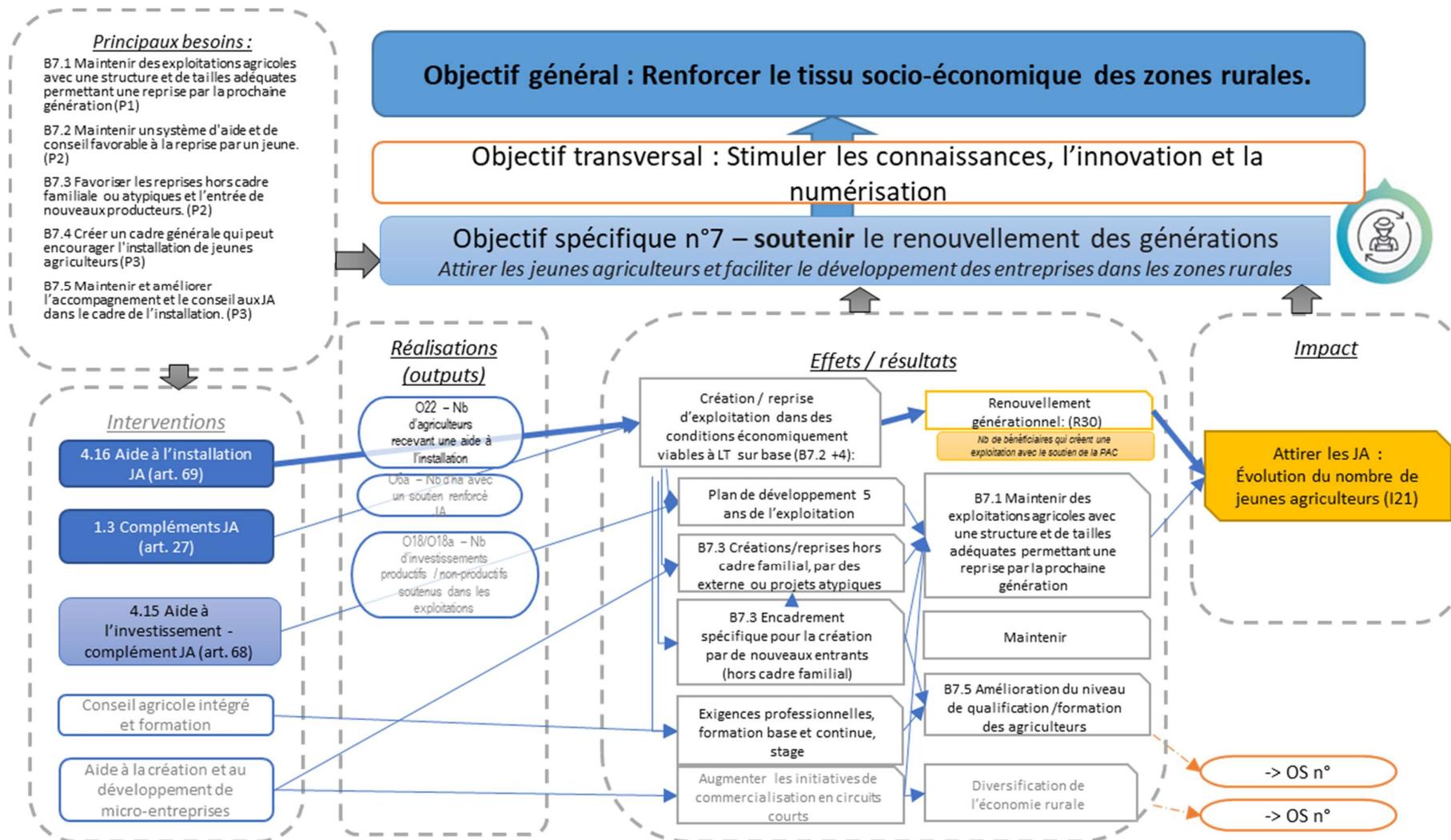
A propos de l'identification des besoins, la crainte a été exprimée que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans une vision des changements souhaités au-delà de l'échéance du PSN au vu notamment des besoins de transition écologique et d'adaptation au changement climatique. Cette façon de voir (induite dans une certaine mesure par les demandes européennes) se répercute nécessairement sur le choix des interventions, sur leur impact à long terme et sur la manière dont les agriculteurs se projetant dans l'avenir vont y réagir. C'est ainsi que l'absence de signaux clairs sur l'après PSN pourrait influencer l'adhésion des agriculteurs aux interventions qui incitent non pas à rejoindre une situation pour s'y stabiliser (ce qui est le cas des MAEC classiques) mais à un changement, comme l'aide à la conversion des terres agricoles en prairies permanentes et l'aide à la réduction de charge. Le succès et l'impact dépendront du caractère réversible (ou perçu comme tel) de ces changements. Dans le cas de la réduction de charge vient la question de savoir pourquoi encourager de descendre jusqu'à près de 0,5 UGB si par la suite le « maintien » d'une faible charge autorise de remonter jusqu'à près de 1,4 UGB. Les aides aux investissements demandent également une projection à plus long terme que l'échéance du PSN, ayant des effets peu réversibles et largement cumulatifs d'une période à l'autre de telle sorte qu'il ne suffit pas de diminuer certains appuis pour que leur impact diminue.

3.4 Renouveau des générations (OS7)

3.4.1 Rappel des recommandations de la CE adressée au Luxembourg

- **Améliorer les conditions de lancement d'activités agricoles en dehors des cadres familiaux pour les jeunes agriculteurs**, y compris les jeunes agricultrices, en combinant des interventions pour faciliter l'accès aux facteurs de production.

3.4.2 Logiques d'intervention



	Besoins		Adressés*	4.16. Installation JA	1.3. Complément JA	4.15 Invest.	MN - Micro-entreprises	MN – entraide et remplacement
				Pilier II	Pilier I	Pilier II	Nat.	Nat.
B7.1	Maintenir des exploitations agricoles avec une structure et de tailles adéquates permettant une reprise par la prochaine génération (P1)	P1	Part.			**		
B7.2	Maintenir un système d'aide et de conseil favorable à la reprise par un jeune. (P2)	P2	Oui	***	***	**		*
B7.3	Favoriser les reprises hors cadre familiale ou atypiques et l'entrée de nouveaux producteurs. (P2)	P2	Part.	**			***	
B7.4	Créer un cadre général qui peut encourager l'installation de jeunes agriculteurs (P3)	P2	Oui	***	*	**	*	***
B7.5	Maintenir et améliorer l'accompagnement et le conseil aux JA dans le cadre de l'installation. (P3)	P3	Oui	**				

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.

L'objectif est donc d'assurer un renouvellement des générations et de maintenir un tissu d'exploitations de taille moyenne en proposant un cadre général permettant l'entrée et le maintien des jeunes dans la profession. La stratégie propose de capitaliser sur le cadre de soutien existant, en le complétant par de nouvelles dispositions visant à favoriser les créations ou reprises atypiques ou hors cadre familial.

Le système d'aide est maintenu (B7.2) et comprend une aide forfaitaire à l'installation (M4.16) modulée en fonction du niveau d'étude (de 80 à 100k€), une aide complémentaire au revenu du 1^{er} pilier (M1.3) payée pendant 5 ans sur base forfaitaire (6.600€/an) ainsi qu'un conseil agricole intégré pour accompagner l'installation et le projet. 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). Pour de nouveaux entrants qui ne

disposent pas des capitaux pour s'installer à titre principal (ex : « hors cadre familial »), l'aide à l'installation prévoit une possibilité d'installation dès 25k€ de PBS pourvu que le seuil de 75k€ soit atteint dans les 5 ans en bénéficiant d'un accompagnement spécifique et du taux préférentiel pour les investissements. 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.

3.4.3 Principales observations

- Le maintien d'exploitations agricoles avec une structure et des tailles adéquates permettant une reprise par les prochaines générations (B7.1) ne vise pas seulement une évolution vers une taille critique et un outil modernisé, mais surtout **d'éviter les accroissements excessifs en taille et capital**, en particulier dans le lait **qui poseront immanquablement des difficultés de reprise à terme**. De manière globale, le PSN n'adresse que partiellement ce risque (cf. OS1 et OS2).
- 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.
- L'un des objectifs est **l'amélioration de l'accompagnement et du conseil aux JA** dans le cadre de l'installation. La SWOT avait souligné que la formation et le conseil spécialisé étaient encore insuffisants en maraîchage et fruiticulture, d'autant que ces productions sont ciblées par une aide couplée spécifique, voire cultures alternatives et plus globalement pour les projets atypiques hors filières traditionnelles. La stratégie mentionne également un accompagnement spécifique pour les « hors cadre familiaux ». La stratégie n'identifie toutefois pas les besoins spécifiques AKIS liés à cet OS et aux nouvelles dispositions prises. Les conseillers sont-ils aptes actuellement à conseiller sur des projets plus divers de création de VA, de petites productions ou de projets atypiques ?
- **La promotion du développement l'agriculture biologique est un axe politique fort** au niveau luxembourgeois **avec un plan national un des cibles ambitieuses** pour la nouvelle période. L'installation et le plan d'entreprises constituent souvent l'occasion de donner de nouvelles orientations, mais la conversion à l'AB comporte également des risques au cours des premières années. Faudrait-il prévoir des dispositions/accompagnements particuliers pour inciter une conversion au Bio lors de l'installation ?

3.5 Leader (OS8)

3.5.1 Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg

- **Créer des possibilités d'emploi et améliorer les conditions de développement des entreprises dans les zones rurales**, au moyen d'investissements ciblés en faveur de la biodiversité et du climat dans le domaine des forêts et de la foresterie, ainsi que

d'investissements dans l'amélioration de la circularité des matériaux issus de la biomasse, des produits ligneux récoltés et de la bioéconomie.

3.5.2 Logiques d'intervention

Le Gouvernement luxembourgeois entend promouvoir un développement local participatif et intégré en mettant en œuvre des stratégies locales innovantes.

Il soutiendra ainsi la création de groupes d'action locale LEADER (GAL) qui associent des partenaires publics, notamment les communes et les parcs naturels, et des partenaires privés des régions rurales afin de mettre en œuvre des projets innovants. LEADER sera mis en œuvre exclusivement par le FEADER et tous les projets LEADER seront sélectionnés au sein des GAL. Il y a lieu de noter que des projets de types « umbrella » seront soutenus de même que des projets de coopération interterritoriale et transnationale. Il faudra soutenir le dynamisme des régions rurales en renforçant les capacités locales, en misant sur les connaissances et la professionnalisation, en stimulant l'innovation et en favorisant ainsi leur attractivité.

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 multi-culturelles 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. On entend par « villages intelligents » des communautés de zones rurales qui utilisent des solutions innovantes pour améliorer leur résilience, en s'appuyant sur les forces et les opportunités locales. Ils s'appuient sur une approche participative pour développer et mettre en œuvre leur stratégie d'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et / ou environnementales, notamment en mobilisant les solutions offertes par les technologies numériques.

A côté de LEADER, le Gouvernement va mettre en œuvre un ensemble de cinq mesures nationales de développement villageois (cf. loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement villageois) **afin de répondre aux besoins identifiés et réaliser des projets d'infrastructures à petite échelle, à savoir :**

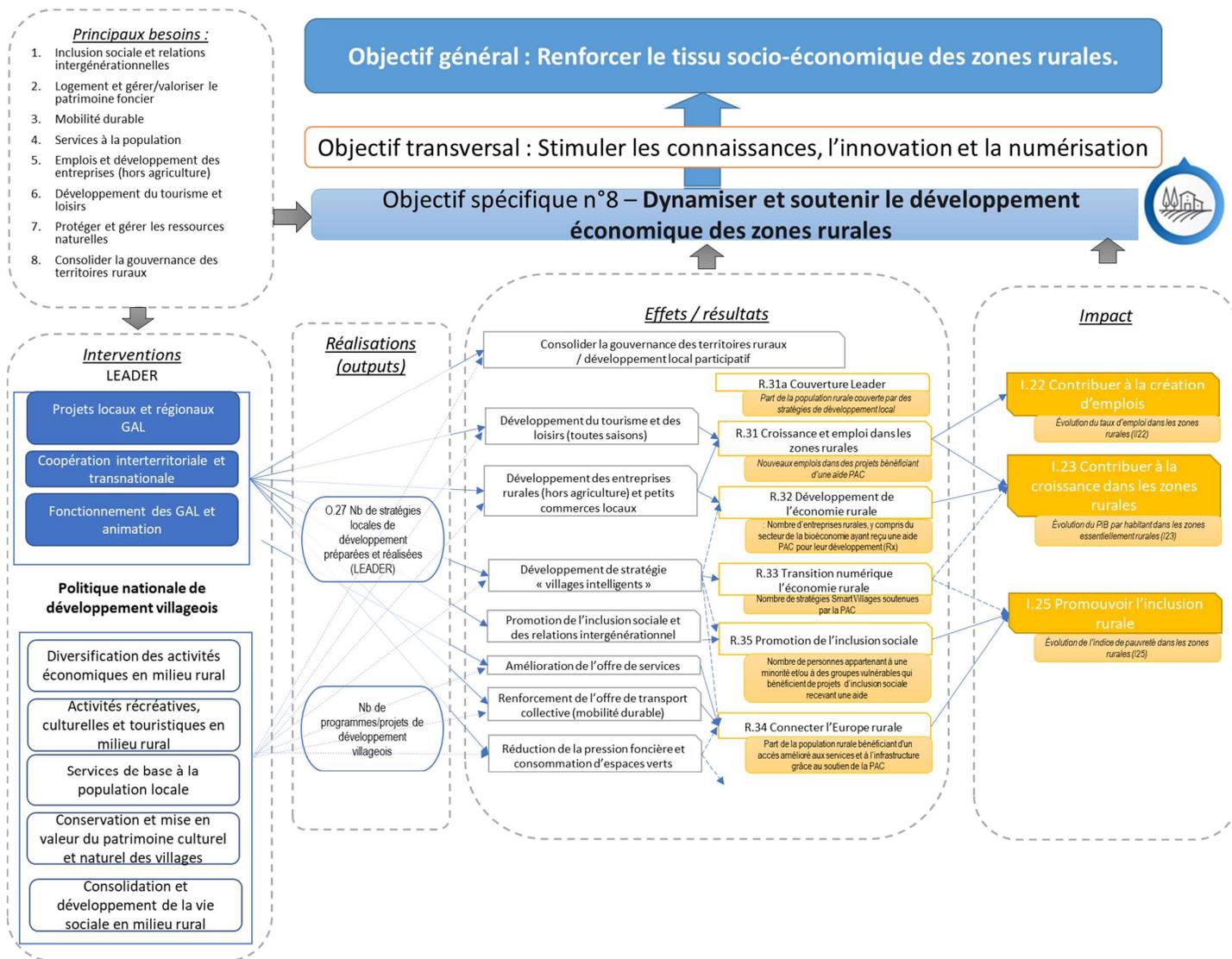
1. Diversification des activités économiques en milieu rural
2. Activités récréatives, culturelles et touristiques en milieu rural
3. Services de base pour la population locale
4. Conservation et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel des villages
5. Consolidation et développement de la vie sociale en milieu rural

La complémentarité entre LEADER et ces cinq mesures sera assuré 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 ». En plus, les animateurs des GAL assumeront un rôle de conseil auprès des porteurs de projets publics et privés des communes LEADER dans l'initiation des projets de développement villageois.

L'accent dans tous les projets de développement local sera mis avant tout sur l'approche participative qui encourage l'engagement des citoyens, la création de liens, la mise en réseau et par conséquent la diversité la plus large possible de porteurs de projets de développement rural.

Concernant l'OS8 deux éléments complémentaires sont à mentionner :

- L'Aide au démarrage des GAL a déjà été activée durant la période de transition 2021-2022
- Les Mesures « forestières », qui dépendent du Ministère de l'environnement, sont financées exclusivement par des fonds nationaux et concernent d'autres OS (OS4, OS5 et/ou OS6)



Les besoins relatifs à l'OS8 identifiés lors de la phase diagnostic sont :

B8.1	Inclusion sociale et relations intergénérationnelles	Vu la forte croissance démographique et la grande mixité de la population rurale, il y a lieu de promouvoir l'intégration des nouveaux arrivants, la valorisation de la multi-culturalité et le multilinguisme de la société rurale luxembourgeoise en développant la solidarité et les relations sociales et intergénérationnelles, l'implication citoyenne et la convivialité ainsi que les relations intergénérationnelles. En plus, il est important de favoriser la participation à la vie locale, le sentiment d'appartenance à une communauté rurale et l'engagement bénévole de même que la recréation de lieux de convivialité en milieu rural
B8.2	Logement et gestion/valorisation du patrimoine foncier	Il s'agit de répondre aux besoins de la population rurale en matière de logement (mixité sociale et de fonctions) et de gérer/valoriser les patrimoines foncier et bâti en prévenant/régulant les conflits d'usage (pression urbanistique, agriculture, sylviculture, protection de l'environnement, tourisme) (sujet croissance). En plus, il y a lieu de conserver et de revaloriser le patrimoine culturel et immatériel.
B8.3	Mobilité durable	Il s'agit de répondre aux besoins de la population rurale en organisant une mobilité durable en milieu rural à travers le renforcement d'une offre de transport collective de qualité, diversifiée, flexible et multimodale intra-rurale.
B8.4	Services à la population	Il s'agit de répondre aux besoins de la population rurale en matière de services (enseignement, soins de santé, services administratifs, inclusion numérique, sécurité, commerces, culture, éducation, formation, etc.)
B8.5	Emplois et développement des entreprises hors agriculture	Il s'agit de valoriser le potentiel d'emplois qualifiés localisés en milieu rural et d'augmenter l'offre d'emplois décentralisés. En plus, il y a lieu d'encourager la digitalisation en milieu rural, de favoriser les métiers traditionnels et la formation aux métiers traditionnels (artisanat) et d'augmenter la main d'œuvre qualifiée dans ces métiers
B8.6	Développement du tourisme et loisirs	Il s'agit d'encourager le développement du tourisme rural et de loisirs de même que d'animer le développement d'offres et de services culturels créatifs et novateurs. Ce besoin sera adressé dans le cadre de la mesure nationale de développement villageois du MAVDR « activités récréatives, culturelles et touristiques en milieu rural ».
B8.7	Protection et gestion des ressources naturelles	Il y a lieu de protéger et gérer les ressources naturelles (biodiversité, eau, paysages, forêts, etc.), de favoriser la production d'énergie renouvelable et de lutter contre le changement climatique.
B8.8	Consolidation de la gouvernance des régions rurales	Il y a lieu de valoriser les pratiques de développement local ascendantes existantes et les acteurs expérimentés actifs au sein des régions rurales ainsi que d'encourager davantage les synergies entre les acteurs impliqués dans le développement rural et de renforcer les collaborations intercommunales, transfrontalières et transnationales

Les besoins cités plus haut ont été priorisés selon les 3 critères suivants (méthodologie appropriée à l'OS8) :

BESOINS IDENTIFIES	Contribution directe à l'OS 8	Action rapide requise	Besoin spécifique pour les régions rurales	Nbr de critères rencontrés
B8.1 Inclusion sociale et relations intergénérationnelles	X	X	X	3
B8.4 Services à la population	X	X	X	3
B8.8 Consolidation de la gouvernance des régions rurales	X	X	X	3
B8.2 Logement et gestion/valorisation du patrimoine foncier	0	X	X	2
B8.5 Emplois et développement des entreprises hors agriculture	X	0	X	2
B8.6 Développement du tourisme et loisirs	0	X	X	2
B8.3 Mobilité durable	0	0	X	1
B8.7 Protection et gestion des ressources naturelles	0	0	X	1

En regard de ces éléments, **les interventions** contribuant à l'OS8 sont :

- La mise en œuvre de projets locaux et/ou régionaux LEADER
- Le soutien à la coopération interterritoriale et transnationale
- Le soutien au fonctionnement des GAL et animation
- Le soutien à la diversification des activités économiques en milieu rural
- Le soutien aux activités récréatives, culturelles et touristiques en milieu rural
- Le soutien aux services de base à la population locale
- Le soutien à la conservation et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel des villages
- Le soutien au développement de nouvelles formes de logement en milieu rural
- Le soutien au développement de la vie sociale en milieu rural

Les trois premières dépendent de Leader (FEADER) et les suivantes du cadre national (loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement villageois)

Effets/résultats et impacts

A travers les interventions listées ci-dessus, la stratégie entend directement :

- Consolider la gouvernance des territoires ruraux & développement local participatif
- Développement du tourisme et des loisirs (toutes saisons)
- Développement des entreprises rurales (hors agriculture) et petits commerces locaux
- Développement de stratégie villages intelligents (Leader ?)
- Promotion de l'inclusion sociale et des relations intergénérationnel
- Amélioration de l'offre de services
- Réduction de la pression foncière et consommation d'espaces verts

Et indirectement protéger les ressources naturelles et lutter contre les changements climatiques afin de contribuer (impacts) à la création d'emplois, à la croissance dans les zones rurales et la promouvoir l'inclusion rurale.

3.5.3 Principales observations

Les observations de l'évaluateur sur les logiques d'intervention et la cohérence de la stratégie proposée ont été débattues avec les représentants "Leader" du MAVDR au cours de réunions de travail (7/07, 15/07, 8/09, 17/09 et 4/10). Une note de travail transmise le 4 octobre 2021 reprenait les points d'attention suivants :

- Concernant la méthode de priorisation des besoins, la nécessité de préciser la contribution à l'OS
- Concernant les interventions retenues :
 - Préciser de quelle manière elles vont se combiner ensemble pour contribuer à l'OS et comment éventuellement elles se combinent avec les autres mesures ou instruments hors PSN
 - Préciser le détail concernant chaque intervention : Description, Champ, d'application territorial, Indicateurs de réalisation, Liens avec l'objectif spécifique
 - Comment les interventions répondent aux besoins (besoins adressés par l'intervention)

- Indicateurs de résultats liés => Justification des cibles et Milestone associée à l'OS sur base de l'évaluation des besoins et de la stratégie d'intervention
 - Conditions d'éligibilité
 - Description de l'intervention pour assurer une contribution effective à l'OS
 - Taux d'aide
 - Montant et réalisations planifiés
- Concernant la complémentarité entre les interventions, illustrer la complémentarité entre les interventions LEADER et les interventions du cadre national développement villageois.
 - En matière de choix des indicateurs et valeurs cibles et éléments indiquant, préciser comment les interventions permettent d'atteindre les valeurs cibles et cohérences entre elles
 - En matière d'approche participative, illustrer comment celle-ci encouragera l'engagement des citoyens, la création de liens, la mise en réseau et par conséquent la diversité la plus large possible de porteurs de projets de développement rural.
 - En matière de budget, préciser les montants concernés
 - En matière de contribution des interventions aux autres OS (connexion de Leader au reste du PSN, préciser celles qui contribuent à l'OS3 – améliorer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur et OS9 - sécurité alimentaire, suffisante en regard des enjeux de compétitivité ?
 - En matière de “Mainstream”, préciser comment le Luxembourg contribuera ne prend pas part aux activités de mise en réseau du partenariat européen d'innovation (PIE) visant à établir des liens transfrontaliers et à échanger les connaissances et pratiques innovantes entre États membres, bref, comment le pays mettra en place des groupes opérationnels du PEI dans son plan stratégique pour la période 2023-2027.
 - Comment la recommandations de la CE concernant le renforcement du tissu socio-économique des zones rurales et répondre aux préoccupations sociétales, une des recommandations de la CE est la suivante : “Créer des possibilités d'emploi et améliorer les conditions de développement des entreprises dans les zones rurales, au moyen d'investissements ciblés en faveur de la biodiversité et du climat dans le domaine des forêts et de la foresterie, ainsi que d'investissements dans l'amélioration de la circularité des matériaux issus de la biomasse, des produits ligneux récoltés et de la bioéconomie.

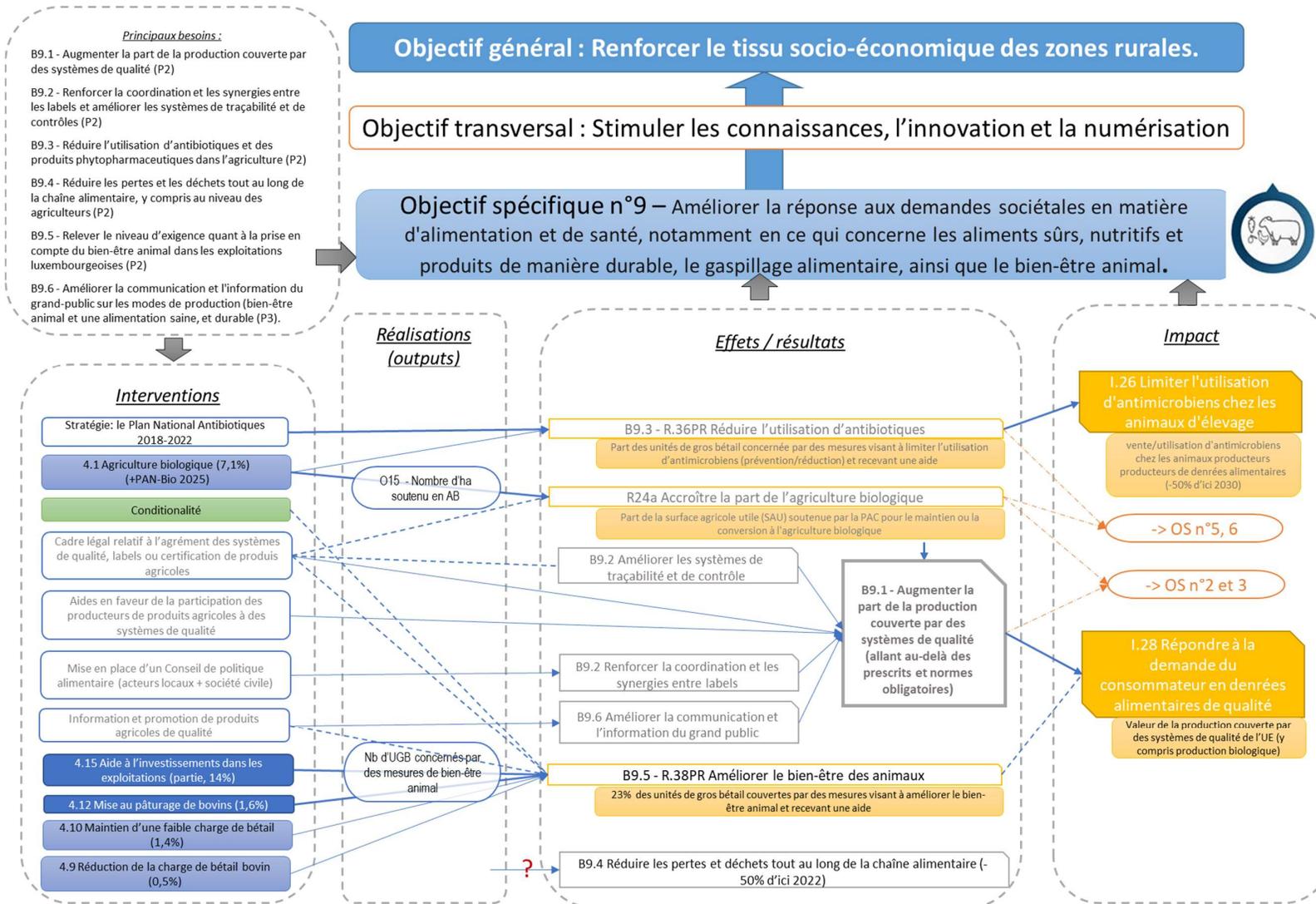
Une réunion de travail regroupant les représentants du MAVDR, d'ASTRA et des Bureaux régionaux Leader a été organisé le 5/10 afin de traiter plusieurs de ces points.

3.6 Réponse aux besoins de la société (OS9)

3.6.1 Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg

Répondre aux préoccupations sociétales.

3.6.2 Logiques d'intervention



3.6.3 Principales observations

La stratégie d'intervention proposée est détaillée et claire. Elle couvre notamment la qualité et la certification des produits agricoles, l'information et la promotion des produits de qualité, la réduction de l'utilisation des antibiotiques, le gaspillage alimentaire, le bien-être animal, le conseil agricole ainsi que l'innovation, la recherche et la digitalisation des différents maillons de la chaîne alimentaire dans cette perspective. Les différents besoins identifiés sont donc couverts essentiellement par des mesures nationales. Les liens avec les réglementations ou plans d'actions nationaux sont identifiés, ainsi que certains objectifs nationaux. Les liens avec d'autres OS sont forts, notamment en termes de développement durable (OS4, 5 et 6) et d'organisation des producteurs et de production couverte par un système de qualité (OS2 et OS3).

Sous l'OS9, les crédits européens se concentrent plus spécifiquement sur la thématique du bien-être animal et l'agriculture biologique (signes de qualité) au travers de 4 interventions principalement. La première concerne l'aide à l'investissement immobiliers (M4.15) pour lesquelles tout nouvel investissement (hors modernisation d'étable existantes) devra se faire sur base des standards de l'agriculture biologique pour encore être soutenus par des crédits publics. La fiche intervention de la mesure investissement ne reprend toutefois pas encore ces critères, les types d'investissements qui seront soutenus et les critères associés. La seconde concerne la mise au à l'herbe des bovins (M4.12), étendue aux vaches laitières, pour une durée minimum de 3 mois par an. Enfin, les interventions de réduction de charge ou de maintien d'une faible charge sont également soutenue dans le cadre des OS sont associée à l'indicateur de résultat d'amélioration du bien-être animal.

Le PSN fait mention d'un objectif de réduction de 50% de la quantité de déchet alimentaire d'ici 2022, sans identifier d'où vient cet objectif ou la période de référence.

3.7 AKIS (OT10)

3.7.1 Rappel des recommandations de la CE adressées au Luxembourg

Les recommandations de la CE en termes d'AKIS sont les suivantes :

Renforcer l'AKIS (SCIA) pour améliorer les performances et la compétitivité en matière de durabilité du secteur agricole ainsi que pour soutenir les actions prioritaires du pacte vert relatives au changement climatique, à l'économie circulaire, à l'élimination totale de la pollution et à la biodiversité. Pour qu'un AKIS (SCIA) fonctionne correctement, il doit **favoriser le renforcement des connaissances et leur échange**, l'investissement dans les services de soutien à l'innovation et la **formation des conseillers** et des agriculteurs. Le **partenariat européen d'innovation peut être exploité pour établir des liens par-delà les frontières et pour s'informer sur les connaissances et pratiques innovantes et des autres États membres.**

3.7.2 Principales observations

Les principales observations sur l'AKIS du GDL ont été faites en section 2. Elles sont brièvement reprises ci-dessous.

Clarifier le concept d'AKIS :

AKIS, le système de connaissances et d'innovation agricole est un concept large, qui englobe les organisations, personnes et institutions qui utilisent et produisent des connaissances et des innovations pour l'agriculture et les domaines connexes. Il couvre tous les acteurs, indépendamment qu'ils soient soutenus par les pouvoirs publics ou non.

AKIS joue un rôle clé en soutien à la mise en œuvre de l'ensemble des OS. Les mesures de soutien à AKIS ne sont pas financées dans le cadre du PSN. Elles relèvent toutes de mesures nationales.

Renforcer les flux d'information au sein de l'AKIS du GDL

Les flux d'informations et d'échanges entre certains acteurs d'AKIS sont insuffisants : entre les organismes de conseil et leurs conseillers (notamment entre CONVIS et la Chambre d'agriculture (le système de modules a accentué la concurrence entre organismes) ; entre chercheurs, agriculteurs et conseillers (en vue d'une co-construction des connaissances/des recherches...), mais aussi entre les services concernés des Ministères de l'agriculture et de l'environnement.

Préciser les besoins génériques et les lier aux objectifs spécifiques

Les besoins d'AKIS sont formulés de manière générique (renforcer le système AKIS). L'atteinte de la plupart des OS (OS1-3, OS 4-6 mais aussi OS7, 9) impliquent des besoins en conseil précis, à spécifier en lien avec les agriculteurs.

Le modèle linéaire de transfert de connaissances principalement top-down, associe trop peu les agriculteurs à la co-construction de réponses.

A titre d'exemple, l'amélioration de la productivité en agriculture passe nécessairement par une analyse des coûts de production et des échanges avec d'autres agriculteurs, des conseillers etc. pour identifier les adaptations possibles.

En matière de climat et d'environnement, le développement d'un système de conseil holistique a été explicitement reconnu comme un des besoins à adresser dans le cadre de l'OS 5, tout en étant également pertinent pour les OS4 et OS6. Le dispositif de conseil doit donc disposer de compétences climatiques et environnementales et de capacités à intégrer et harmoniser les considérations technico-économiques et environnementales.

En vue d'assurer l'apprentissage de toutes les parties prenantes, il est également proposé d'impliquer le dispositif de conseil dans le suivi des changements qui se produisent au niveau des exploitations. En d'autres termes, les conseillers ne devraient pas seulement prodiguer des conseils mais aussi observer comment les choses se passent et, avec les

agriculteurs, identifier les points à améliorer, tandis qu'il serait bon que les enseignements tirés remontent au niveau de la gestion de-u PSN.

Le conseil devrait entre autres veiller à assurer les tâches suivantes :

- Aider les agriculteurs à comprendre la logique sous-jacente aux interventions environnementales et à les appliquer en ce sens
- Encadrer du point de vue environnemental la conception et la mise en œuvre des projets d'investissement et les plans d'entreprises (nouvelles installations) ;
- Ajuster les pratiques aux sensibilités et particularités de l'environnement local, notamment pour la protection de la biodiversité et des eaux ;
- Assurer une localisation adéquate des dispositifs tels que bandes et surfaces non productives, de manière à ce qu'ils complètent les éléments existants du paysage et s'y intègrent ;
- Encourager et aider les agriculteurs bénéficiaires de l'aide couplée aux légumineuses à intégrer les légumineuses dans les rotations, à ajuster les apports d'azote minéral et à substituer au maximum le soja importé ;
- Accompagner les agriculteurs et viticulteurs en AB dans l'atténuation du problème de contamination des sols par le cuivre.

3.8 Principales recommandations sur les logiques d'intervention et la cohérence de la stratégie

	Principales recommandations	Thème	Suivi : Prise en compte et/ou justification
3.1	Au-delà des indicateurs de résultats communautaires, être plus explicites sur les principaux effets, impacts ou trajectoires recherchées sous chaque OS ainsi que la chaîne de causalité entre les interventions et impacts	Transversal	
3.2	Les éléments clés pour la compréhension de la logique d'intervention mériteraient de figurer de manière plus explicite dans les sections sur les stratégies d'intervention	Transversal, (dont OS1)	
3.3	Compléter les éléments encore manquants sur la description de la stratégie d'intervention et les interventions et assurer une cohérence d'ensemble	Transversal	
3.4	Préciser les besoins spécifiques relatifs à chacun des objectifs et la manière dont la stratégie entend y répondre, même si AKIS sera financé sur base national.	Tranversal	
3.5	Préciser clairement les objectifs du PSN quant à l'évolution du cheptel, notamment laitier qui reste un enjeu clé.	Tranversal	
3.6	Présenter sous la section 1. <i>Strategic statement</i> la vision transversale des options stratégiques fortes et des effets directs et	Transversal	

	impacts recherchés plutôt que lister les interventions qui seront mobilisés.		
3.7	Assurer la cohérence d'ensemble des interventions en vue de limiter l'intensification des pratiques et la croissance du cheptel laitier. En particulier, préciser les modalités de la mesure investissements por éviter que l'aide publique ne soutienne encore les projets d'augmentation de la production laitière.	Transversal	En partie (cf. mesures prises section 3.1 du présent rapport)
3.8	Intégrer une référence au soutien à l'AB dans la stratégie d'intervention OS1, OS2, OS3	Volet économique (OS1, 2, 3 et 7)	
3.9	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 envisager des plafonnement ou dégressivité plus stricts	Volet économique (OS1, 2, 3 et 7)	En partie (les tranches de l'aide redistributive ont été revues à la baisse)
3.10	Reprendre le texte en vue d'offrir une lecture une vision synthétique mais complète de la logique d'intervention OS1. La description de la logique d'intervention présentée ci-dessus par l'évaluateur peut être une source d'inspiration utile.	Revenu viable (OS1)	
3.11	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	Revenu viable (OS1)	
3.12	Relever quels sont les principales évolutions de la conditionnalité par rapport aux exigences de la période actuelle	Revenu viable (OS1)	Pris en compte sous la section 3.1.3
3.13	Faire référence aux OS2 et 3 pour justifier la prise en compte du besoin B1.3	Revenu viable (OS1)	
3.14	Préciser la nature des investissements visés / éligibles sous la mesure 4.15 investissements	Compétitivité (OS2 et OS3)	Volonté d'éviter une liste restrictive d'investissements éligibles en vue de ne pas limiter les orientations ou projets intéressants en termes de diversification, transformation ou commercialisation.
3.15	Tenir compte des enseignements des périodes précédentes en matière de soutien aux investissements et adapter le conseil et AKIS dans ce sens.	Compétitivité (OS2 et OS3)	
3.16	Rééquilibrer vers les investissements créateurs de valeurs ajoutées économiques (aval) et environnementales plutôt que ceux visant l'intensification et l'effet taille (lait). Revoir le plafond de 5 UTA dans cette perspective.	Compétitivité (OS2 et OS3)	La limite de 5 UTA vise à permettre à deux familles à vivre sur les exploitations avec un revenu décent.

3.17	Prévoir des dispositions de ciblage/zonage ou des modulations en fonction des enjeux territoriaux spécifiques et de synergies à développer à l'échelle de paysages (cf. détails section 6.5)	Environnement (OS5 et 6)	Rapport d'EES soumis à consultation
3.18	Incorporer les recommandations du rapport d'EES, remis le 18 octobre 2021 (cf. section 6.5) dont un principe général de soutien aux pratiques agricoles durables et à l'extensification, et toute une série de recommandations spécifiques à divers types d'interventions.	Environnement (OS4, 5 et 6)	Actualisation des recommandations spécifiques de l'EES reprises ci-dessous
3.19	Compléter les éléments manquants	Leader	
3.20	Clarifier le concept d'AKIS	AKIS (OT10)	
3.21	Renforcer les flux d'information au sein de l'AKIS du GDL	AKIS (OT10)	
3.22	Préciser les besoins génériques et les lier aux objectifs spécifiques	AKIS (OT10)	

Recommandations spécifiques par type d'intervention. Le tableau suivant est largement tiré de l'EES mais corrigé et complété (les changements étant notamment justifiés par la prise en compte d'une version plus récente du PSN et par l'approche distincte : l'EES se positionnant davantage d'un point de vue externe et l'évaluation ex ante d'un point de vue interne.

	Intervention	Problème	Réponse suggérée
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"> Ne pas modifier le PSN actuel sur ce point 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. Dans la mesure du possible, privilégier un soutien au revenu à la personne plutôt qu'à la taille.
1.5	AC maraichage et arboriculture	Risque potentiel de favoriser une utilisation importante de pesticides	<ul style="list-style-type: none"> Assurer un encadrement adéquat, y compris pour orienter ce secteur vers l'agriculture biologique (y compris pour les exploitations de superficie limitée)
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"> 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.
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"> 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.
4.1	Agriculture biologique	Risque d'accumulation de cuivre dans les sols suite à l'utilisation de sulfates	<ul style="list-style-type: none"> Orienter le conseil (et si possible la recherche) vers la résolution ou l'atténuation du problème.
		Risque de perte de vigilance (voire aussi de savoir-faire) quant à la gestion des effets sur l'environnement suite à la conversion.	<ul style="list-style-type: none"> Orienter le conseil vers des capacités accrues de gestion des enjeux environnementaux de l'AB (notamment pour la gestion de l'azote)
		Risque de sous-valoriser le	<ul style="list-style-type: none"> Abaisser la limite de 15.000 euros de production.

		potentiel de développement de petites unités de production en maraichage bio.	<ul style="list-style-type: none"> • Associer à l'objectif de pourcentage de la SAU en bio • Abaisser la limite de 15.000 euros de production. un objectif de pourcentage des exploitants et de pourcentage de l'emploi
		Risque de contamination par la tolérance de pâturage de 4 mois par du bétail non bio	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer cette tolérance
		Risque de retard de développement du bio par rapport aux objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les efforts d'identification des obstacles susceptibles d'entraver l'atteinte de l'objectif de croissance du bio, et y répondre
4.4	Epandage et compostage	Risque d'émissions azotées si l'épandage est pratiqué au mauvais moment	<ul style="list-style-type: none"> • Orienter le conseil sur le choix des bons moments d'épandage de manière à limiter les pertes de matières fertilisantes • Respecter le calendrier d'épandage
4.5	Réduction de la fertilisation azotée	L'analogie entre l'intitulé de cette intervention et de l'intervention 20 est trompeur. Il s'agit de limiter et pas forcément réduire la fertilisation azotée	<ul style="list-style-type: none"> • Reformuler en « limitation de la fertilisation azotée »
4.9	Réduction de la charge de bétail bovin	L'ambition d'une réduction de 1500 UGB est limitée eu égard aux enjeux	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter un objectif plus ambitieux que les 1.500 UGB envisagés actuellement
4.8	Semis direct ou travail réduit	Risque d'entraîner une utilisation supplémentaire de produits phytosanitaires	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre l'évolution de la mise en œuvre de la mesure et ses contraintes, identifier les opportunités d'apporter une limitation supplémentaire des produits phyto • Orienter le conseil vers la résolution du problème.
4.15	Investissement	Risque de favoriser la croissance du cheptel ou sa concentration dans les exploitations bénéficiaires de certains investissements, risques d'augmentations locales de pressions environnementales (y compris sur le paysage en zone verte)	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir uniquement des projets durables d'un point de vue financier, économiques, environnemental et social en tenant compte de leur localisation (zones sensibles) et de la taille de l'exploitation ; à cette fin : • Définir une liste d'investissements éligibles, d'investissements non éligibles (éviter le soutien aux robots de traites et hors sol), et d'investissements à juger au cas par cas, à travers une appréciation ex ante (« sustainability check ») à réaliser en amont du projet. • Encadrer la conception et la mise en œuvre des projets par le conseil • Différencier les conditions d'éligibilité selon la zone (éviter les zones sensibles, encadrer la délocalisation en zone verte • Intégrer des critères plus restrictifs lié à la taille (actuellement 5UTA / 220VL ; pour les investissements dans les bâtiments d'élevage, limitation en fonction des ha disponibles pour l'épandage dans un rayon de 10 à 20km • Proposer des écrans verts pour masquer certaines installations
4.16	Installation	Risque potentiel que l'installation ne conduise à une intensification ou d'autres changements de pratique indésirés	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le conseil global en amont de la définition du plan d'entreprises, notamment sur les différentes thématiques environnementales (eau, air, biodiversité) • L'installation étant une occasion d'innover, encourager les projets moins conventionnels (conversion bio, agriculture raisonnée, maraichage bio, etc.)

4. Evaluation du plan de financement, des indicateurs et des valeurs cibles

L'évaluation du plan de financement et des objectifs quantifiés se base sur les documents de travail partiels mis à disposition de l'évaluateur en octobre 2021 :

- La version du PSN soumise à consultation publique (18 octobre 2021) qui présente le cadre de la stratégie et des interventions retenues, mais n'intègre pas encore le plan de financement, l'identification systématique des indicateurs retenus et leur quantification (section 2.2 *context indicators*, et 2.3 *target indicators* et section 6 *target and financial table*).
- Le fichier reprenant les indicateurs de résultats du cadre commun retenu (reçus le 12 octobre 2021), les valeurs cibles par année (2023 à 2027 ou 2029) et les modalités de calculs identifiant les contributions des interventions associées à l'indicateur.
- Un fichier reprenant les éléments du plan de financement et les principales hypothèses utilisées en vue d'estimer les dépenses au niveau de chaque type d'intervention (version du 6 octobre 2021) :
 - Premier pilier : montant estimé annuel, superficies/animaux éligibles, taux d'aide, hypothèse sur les taux de participation ou plafonds par intervention ou modalité, seuils réglementaires.
 - Second pilier : montant 2023-2027, surface maximum (mesures surfaciques) ou nb de projets et taux moyen.

Ces éléments donnent une vue encore partielle du système de suivi envisagé. Ils ne présentent pas encore formellement la liste des indicateurs de réalisation ou de contexte qui seront suivis, mais certaines réalisations peuvent être déduites des hypothèses du plan de financement ou des contributions des interventions aux indicateurs de résultats.

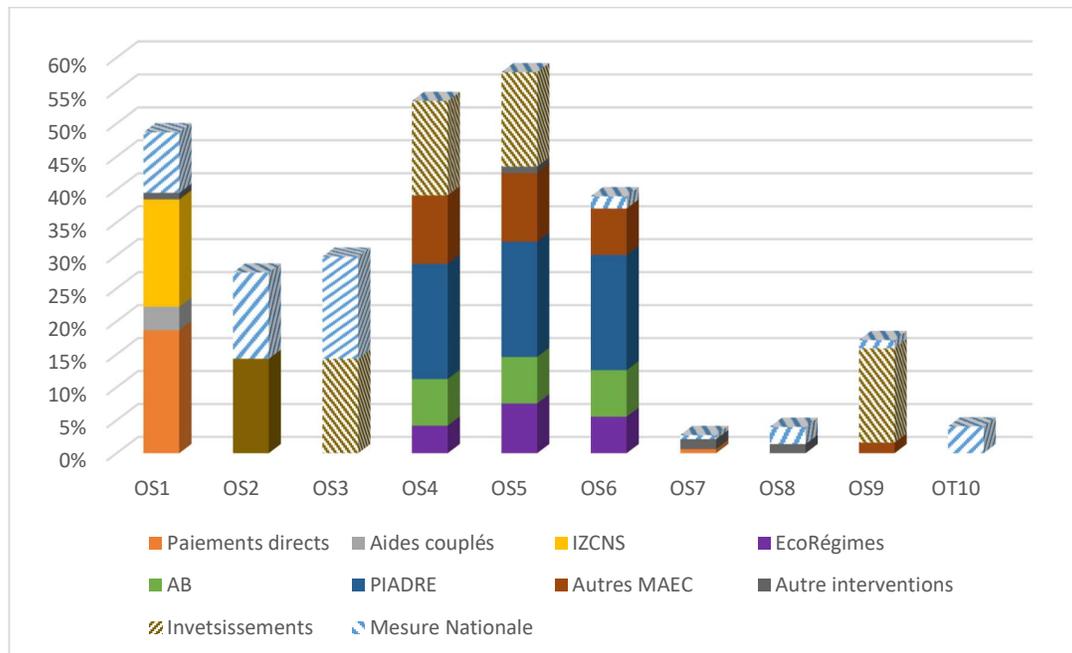
4.1 Plan de financement

Les tableaux financiers présentés sous la section 1.3 correspondent à la somme sur la période 2023-2027 (5 ans) des estimations annuelles de dépenses établies par le MAVDR pour chacune des interventions envisagées. Ces estimations ont été établies sur base des coûts unitaires et des hypothèses clairement établies en termes de réalisations ou de participation en tenant compte des contraintes réglementaires.

Il est difficile de visualiser simplement la répartition du budget par objectif spécifique sur base des documents mis à disposition de l'équipe d'évaluation. En effet, la structure du PSN est complexe. Certaines interventions contribuent à plusieurs OS (ex : la M4.15 peut contribuer aux OS2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 9 suivant la nature des investissements soutenus). De plus, certains OS ou thématiques seront couverts principalement par des mesures nationales hors cofinancement.

La figure ci-dessous représente la part du budget PAC liés aux interventions contribuant à chacun des OS. Le budget des aides aux investissements immobiliers (M4.15) contribue prioritairement à l'OS2 (brun plein), mais peut également contribuer en partie à d'autres OS (brun hachuré) en fonction de la nature des investissements. Les montants des aides d'Etats ont également été ajouté (hachuré bleu) à titre d'information. Une majorité d'interventions contribuent à plus d'un OS. Le total dépasse 100% pour les raisons évoquées ci-dessus.

Figure 1 – Répartition de la part du budget PAC 2023-2027 par objectif spécifique



Près de 70% du budget des interventions cofinancées par la PAC se concentre sur cinq interventions : aide au revenu de base (M1.1, 15%), les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (M4.14, 16,8%), les investissements immeubles (M4.15, 14,3%), la prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (M4.2, PIADRE, 16,3%) et l'aide au maintien ou à la conversion vers l'agriculture biologique (M17, 7,1%).

Les financements européens sont centrés sur trois thématiques principales : Le soutien à un revenu viable et équitable au niveau des exploitations (38%), le soutien aux interventions environnement et climat (43%), la modernisation des exploitations (14%). Des mesures nationales viennent compléter le dispositif d'aide, en particulier sur la thématique de la gestion des risques (OS1), de la transformation, de la commercialisation et des systèmes de qualité (OS2, OS3 et OS9), ainsi que de l'AKIS.

La répartition des aides entre OS apparaît globalement cohérente au regard des besoins identifiés et les exigences réglementaires.

Tableau 9 – Indicateurs de résultats annuels quantifiés pour l'année 2027 (PMEF)

		2027
OS1 - Support viable farm income and resilience of the agricultural sector across the Union to enhance long-term food security and agricultural diversity as well as ensuring economic sustainability of agricultural production in the Union		
R4 - Linking income support to standards and good practices	% of UAA covered by income support and subject to conditionality (%)	92%
	Number of ha paid	121.221
	Total UAA	132.136
R6PR - Redistribution to smaller farms	Percentage additional direct payments per hectare for eligible farms below average farm size (compared to average)	19%
	Average DP/ha paid to beneficiaries below average farm *100	49
	Average DP/ha paid to all beneficiaries	265
R7PR - Enhancing support to farms in areas with specific needs	Percentage additional support per hectare in areas with higher needs (compared to average)	159%
	Average income support/ha for beneficiaries with ha in areas with specific *100	429
	Average income support/ha paid to all beneficiaries	270
OS2 - Enhance market orientation and increase farm competitiveness both in the short and long term, including greater focus on research, technology and digitalisation		
R.8 - Targeting farms in specific sectors	Share of farms benefiting from coupled income support for improving competitiveness, sustainability or quality	45%
	Number of beneficiaries of CIS	841
	Total number of farms	1.881
R9PR Farm modernisation	Share of farms receiving investment support to restructure and modernise, including to improve resource efficiency	3%
	Number of beneficiaries receiving support	55
OS4 - Contribute to climate change mitigation and adaptation, including by reducing greenhouse gas emissions and enhancing carbon sequestration, as well as sustainable energy		
R13PR - Reducing emissions in the livestock sector	Share of livestock units (LU) under support to reduce Greenhouse gases (GHG) emissions and/or ammonia, including manure management	1%
	Number of livestock units for which a related payment was made	1.500
	Total Number of LU (Reference Year 2020)	166.885
R14-PR Carbon storage in soils and biomass	% of UAA under supported commitments to reduce emissions, maintain and/or enhance carbon storage	86%
	Number of ha	113.100
R16 - Investments related to climate	Share of farms benefiting from CAP investment support contributing to climate change mitigation and adaptation, and to renewable energy or biomaterials produc.	0%
	Number of farms receiving support	8
	Total number of farms (baseline year 2020)	1.881
Foster sustainable development and efficient management of natural resources such as water, soil and air, including by reducing chemical dependency		
R11PR - Improving and protecting soils	% of UAA under supported commitments beneficial for soil management to improve soil quality and biota	86%
	Number of hectares	113.100
	Total UAA	132.136
R20PR - Improving air quality	% of UAA under supported commitments to reduce ammonia emission	34%
	Number of hectares	45.000
R21 PR Protecting water quality	% of UAA under supported commitments for the quality of water bodies	86%
	Number of hectares	113.100
R22PR - Sustainable nutrient management	% of UAA under supported commitments related to improved nutrient management	85%
	Number of hectares	112.000
R24PR - Sustainable and reduced use of pesticides	% of UAA concerned by supported specific commitments which lead to a sustainable use of pesticides in order to reduce risks and impacts of pesticides such as pesticides leakage.	46%
	Number of hectares	60.200
R25 - Environmental performance in the livestock sector	Share of livestock units (LU) under supported commitments to improve environmental sustainability	0%
	Number of Livestock Units for which a related payment was made	690
	Total Number of LU (Reference Year 2020)	166.885
R26 - Investments related to natural resources	Share of farms benefiting from CAP productive and non-productive investment support related to care for the natural resources	1%
	Number of farms receiving support	25
Contribute to halting and reversing biodiversity loss, enhance ecosystem services and preserve habitats and landscapes		
R29PR Development of organic agriculture	Share of Utilised Agricultural Area (UAA) supported by the CAP for organic farming, with a split between maintenance and conversion	26%
	Number of hectares	34.400
R31PR - Preserving habitats and species	Share of Utilised Agricultural Area (UAA) under supported commitments supporting biodiversity conservation or restoration including HNV farming practices	59%
	Number of hectares	77.500
R34PR - Preserving landscape features	Share of Utilised Agricultural Area (UAA) under supported commitments for managing landscape features, including hedgerows and trees	86%
	Number of hectares	113.100
R35 - Preserving beehives	Share of beehives supported with the CAP	0%
	Number of beehives for which a related payment was made	
	Total number of beehives (Average 2018-2019-2020)	6.790
Attract and sustain young farmers and other new farmers and facilitate sustainable business development in rural areas		
R36 - Generational renewal Promote employment, growth, gender equality, including the participation of women in farming, social inclusion and local development in rural areas, including circular bio-economy and sustainable forestry	Number of young farmers benefiting from setting up with support from the CAP, including a gender breakdown	25
R38 - LEADER coverage	Share of rural population covered by local development strategies	85%
	Rural population covered by LAGs funded through LEADER over the programming period	177.727
	Total rural population	208.856
Improve the response of agriculture to societal demands on food and health, including high quality, safe and nutritious food produced in a sustainable way, the reduction of food waste, as well as improving animal welfare and combatting antimicrobial resistances		
Improving animal welfare	Share of livestock units (LU) covered by supported actions to improve animal welfare	23%
	Number of livestock units for which a related payment was made	39.000
	Total Number of LU (Reference Year 2020)	166.885

Source : MAVDR version du 6 octobre 2021

4.2 Choix des indicateurs retenus

Concernant le choix des indicateurs et des relations de cause à effet entre les interventions, les réalisations, les résultats et les impacts :

Le système de suivi proposé par les Autorités luxembourgeoises se base à ce stade exclusivement sur les indicateurs du nouveau Cadre européen de Suivi et d'Evaluation des Performances (CSEP ou PMEF). Les indicateurs communs de réalisation associés à chaque intervention, ainsi que de résultats et d'impact associés à chaque OS du PMEF sont repris en annexe 1 du projet de règlement. Seuls les indicateurs associés aux interventions soutenues par la PAC sont retenus et font l'objet d'une quantification. Trois types d'indicateurs figurent dans ce cadre :

- Les **indicateurs de réalisation** qui portent avant tout sur des nombres d'actions, de bénéficiaires, de surfaces, de têtes ou d'UGB soutenues par chacune des interventions avec des valeurs cibles pour chaque intervention.
- Les **indicateurs de de résultats** liés aux OS et déclinés par type d'intervention. Ces indicateurs se limitent souvent à la part de la SAU, du cheptel ou du public cible concernés.
- **Les indicateurs de contexte et/ou d'impact** sont plus intéressants car ils permettent de suivre l'évolution des principaux enjeux sur lesquels le PSN devrait avoir un effet. Ils ne présentent néanmoins pas d'objectifs chiffrés, leur évolution étant souvent également sous l'effet de facteurs externes au PSN.

Ce **cadre européen présente donc des limites importantes** dans la mesure où les indicateurs de résultats proposés ne donnent que très peu d'information sur la chaîne de causalité allant des réalisations aux impacts.

En effet, les **indicateurs de résultats du PMEF ont été simplifiés et réorientés vers le suivi** de la performance **de la mise en œuvre** plutôt qu'à l'évaluation des effets et contributions du PSN aux impacts. Le nouveau modèle de performance introduit pour la période 2023-2027 implique qu'en cas d'écart trop important avec le plan cible lors de la revue bisannuelle (écart de plus de 35% ou 25% ensuite), les Etats membres doivent justifier ces écarts et le cas échéant proposer un plan d'action pour y remédier. Il était donc nécessaire de proposer des indicateurs communs, facilement mesurables sur base annuelle et dont la valeur est directement liée à la mise en œuvre et indépendante de facteurs externes. Les indicateurs de résultats du PMEF portent donc essentiellement sur la part de SAU, de cheptel ou du public cible concerné par les interventions PAC. Ils sont très proches des réalisations dans la chaîne de causalité et n'éclaire plus réellement la contribution des interventions à l'évolution des indicateurs d'impact, comme certains indicateurs de résultats le faisait précédemment.

Les orientations communautaires⁶ suggèrent ainsi que chaque État membre développe son propre système pour mettre en œuvre les exigences du cadre de suivi et d'évaluation des performances dans son contexte spécifique. Le système de suivi et d'évaluation pourrait dès lors être utilement complété par la définition d'indicateurs de résultats complémentaires (hors cadre de performance) éclairant davantage les options ou enjeux forts de la stratégie ainsi que la chaîne de causalité entre les interventions et les impacts. Des indicateurs centrés sur la contribution du PSN aux autres plans nationaux (ex : climats ou AB) pourraient être utiles également.

Nous reprenons ici quelques exemples à titre d'illustration :

- OS1 : Le % de la SAU couverte par une aide au revenu (R4) n'éclaire pas réellement la réduction des disparités en termes de revenus par rapport à l'économie générale (I2) ou entre les différents secteurs (I4). Des indicateurs de résultats complémentaires centrés sur le niveau / la part des aides au revenu dans la formation du revenu (global, par taille ou pour des secteurs spécifiques) ou liés à la réduction des écarts/disparités de revenu agricole par classe de taille (ex : petites exploitations tranches 30-70 ou 50-70Ha par rapport à la moyenne) ou entre OTE en particulier les OTE bovin viande et maraîchage/arboriculture par rapport à la moyenne. D'autres indicateurs pourraient également porter sur le maintien d'un tissu diversifiés d'exploitations de types familiale par un suivi d'indicateur liés aux structures agricoles (ex : nombre d'exploitations, structure tailles, diversité OTE, évolution et/ou part UTA familiale, etc.). La compréhension des valeurs prises par R6PR (% de paiement directs additionnels par ha sous la moyenne) et R7 (% de support additionnel par ha dans les zones à besoins spécifiques) n'est pas intuitive.
- OS1-OS2 : Les aides couplées poursuivent différents objectifs. La stratégie inscrit à juste titre les aides couplées vaches allaitantes, maraîchage et arboriculture sous l'OS1 puisqu'elles visent prioritairement à soutenir un revenu viable et réduire les disparités de revenu entre OTE (I4). Le PMEF associe les aides couplées au ciblage des exploitations dans des secteurs spécifiques (R8) associé à l'OS2. Mais leurs contributions aux indicateurs d'impacts associés à OS2 n'apparaissent pas évidentes (I6 – productivité et I7 - maîtrise du commerce agro-alimentaire).
- OS2 : La part des agriculteurs recevant l'aide à l'investissement (R9) n'indique pas dans quelle mesure ou de quelle manière le PSN contribue à l'impact en termes d'accroissement de la productivité en agriculture (I6) ou la maîtrise du commerce agro-alimentaire (I7). A cet égard, l'indicateur R2 de la période 2014-2020 portant sur la productivité des exploitations ayant investis par rapport à celles n'ayant pas investis donnait une indication sur la contribution du programme.
- OS4-5-6 : Les indicateurs de résultats (R.) en termes de superficies couvertes sont de piètres mesures de la contribution à l'impact escomptés en termes environnemental ou climatique, car la contribution d'une surface unitaire est très variable d'une intervention à l'autre ou d'une localité à l'autre, et elle peut être très basse, comme ce fut le cas pour la PEPEN et pourra le rester dans une certaine mesure pour la PIADRE, qui doit la

⁶ ENRD

remplacer. En effet, la PEPEN a déterminé largement la valeur élevée de des indicateurs surfaciques étant une mesure de masse souscrite par une majorité d'exploitants et couvrant plusieurs thèmes environnementaux et climatiques, ce qui a masqué les contributions plus ciblées. Il est probable que les exigences accrues que la PIADRE par rapport à la PEPEN entraîne une légère réduction des superficies exprimées par les indicateurs R. sans que cela n'implique une réduction effective de l'effort ni de l'impact. L'évolution des indicateurs risque donc d'être contraire à celle du bénéfice environnemental qu'ils sont censés indiquer.

- OS4-5-6 : Une remarque analogue peut être faite quant à l'objectif d'accroissement des superficies en agriculture biologique ; prioriser cet accroissement plutôt que le bénéfice environnemental attendu est de nature à détourner l'attention des cultures à forte intensité de pollution.
- OS4-5-6 : Plusieurs objectifs restent largement non quantifiables (en dehors de la mesure de l'effort en termes de superficies). C'est le cas de l'adaptation au changement climatique et de la production de services écosystémiques (aucune réflexion n'est d'ailleurs apparente au sujet des services écosystémiques à promouvoir et de leur valorisation par l'agriculture à travers des pratiques agroécologiques ou des stratégies d'adaptation ou de résilience fondées sur les écosystèmes). Il se fait que ces objectifs n'ont pas été prioritaires, ce qui relativise la portée de cette remarque, bien qu'ils puissent être jugés pertinents.
- OS4-5-6 : L'introduction d'interventions nouvelles et l'incertitude qui pèse sur la manière dont elles influenceront l'agriculture et ses impacts environnementaux multiples souligne le besoin de suivre aussi précocement que possible les risques d'évolutions non conformes aux attentes.
- OS4. Le mode de calcul des émissions de GES imputables à l'agriculture est tel que tous les effets espérés du PSN en la matière n'y seront pas pris en compte. Du point de vue du climat, la maximalisation de l'indicateur ne devrait pas primer sur l'effet total de réduction des émissions et c'est bien dans cet esprit que le PSN a été conçu. Il n'en reste pas moins souhaitable de réduire les émissions formellement imputables à l'agriculture luxembourgeoise (essentiellement fonction du cheptel et des facteurs d'émission par unité de cheptel) à condition d'éviter un effet de déplacement vers les émissions externes à ce secteur.
- OS8 : Le seul indicateur de résultats retenus dans le cadre de la stratégie est le % de la population couvert par des stratégies de développement local (R38). Cet indicateur de résultats ne donne pas d'indication claire sur la contribution de Leader ou du PSN aux indicateurs d'impacts concernant l'emploi (I22), la croissance (I23) ou à la réduction de la pauvreté (I25) dans les zones rurales, ni aux objectifs spécifiques poursuivis par la stratégie Leader.
- OS9 : Le seul indicateur de résultats porte sur la part des UGB couverte par des interventions de la PAC visant à améliorer le bien-être animal R38PR, qu'il n'est pas évident de lier aux indicateurs d'impacts communs associés à l'OS9, notamment la valeur de la production sous régimes de qualité et AB UE (I22).

Par ailleurs, dans la mesure où les besoins identifiés sont bien réels et correspondent à des objectifs, il serait logique que le Luxembourg cherche à en suivre l'évolution par un système de suivi approprié.

4.3 Quantification et justification des valeurs proposées et des étapes choisies

Concernant la quantification, le réalisme et le caractère suffisant des valeurs proposées :

Des objectifs spécifiques sont fixés pour chaque indicateur de résultat du cadre de performance européen concernés par des interventions cofinancées par la PAC. Ils identifient clairement les contributions des interventions PAC à la valeur de l'indicateur. Au niveau des réalisations, certaines peuvent être déduites des hypothèses du plan de financement ou des contributions des interventions aux indicateurs de résultats, mais les documents ne reprennent pas encore formellement la liste complète des indicateurs de réalisations.

Le PSN s'inscrit largement dans la continuation de la stratégie de la période 2014-2020. Ceci permet aux services de disposer de bases solides en vue de quantifier les réalisations pour une majorité d'interventions à adapter en vue de tenir compte des changements de modalité de mise en œuvre et de contexte.

Moyennant les limites évoquées plus haut sur le choix des indicateurs, les valeurs cibles pour les indicateurs de résultats du cadre commun sont généralement réalistes compte tenu des facteurs critiques et des enseignements des programmations précédentes, avec néanmoins certaines observations :

- L'intitulé du R7PR - *% d'aide additionnelle par ha dans les zones à besoins plus élevés en comparaison avec la moyenne* prête à confusion puisqu'il n'apparaît pas cohérent avec les modalités de calculs et les valeurs présentées (159%). En effet, l'intitulé suggère plutôt un % additionnel au-delà de la moyenne (+59%).
- Au niveau de la modernisation des exploitations, l'estimation budgétaire repose sur l'hypothèse de 55 projets/an d'investissements immobiliers par an au coût unitaire moyen de 280.000€. Elle est supérieure à la période actuelle (entre 2015 et 2020, 269 opérations pour un budget 50,8M€, soit en moyenne 45 opérations/an et 190.000€ d'aides par opération). Ces investissements avaient soutenu l'augmentation de la production du lait. Compte tenu des objectifs du PSN et mesures prises en vue d'éviter de contribuer à l'augmentation de la production dans le lait, il est nécessaire de vérifier si la période précédente reste encore valable et s'interroger sur le réalisme de cette valeur cible.
- Les objectifs en termes d'agriculture biologique paraissent très ambitieux en lien avec le plan d'action national Bio. Elle prévoit de soutenir 16.400ha dès 2023 et de les doubler dès 2025 pour atteindre 32.000 Ha. En 2020, seuls 4000ha Bio était soutenus par la mesure 11 du PDR 2014-2020 en Bio.

- Au niveau de l'OS9, l'indicateur de résultat (part des UGB couverts par des interventions en faveur du bien-être animal) est calculé en additionnant les réalisations des 5 mesures concernées (investissement, mise à l'herbe, maintien d'une faible charge, réduction de charge, AB) au risque de générer un double compte si les producteurs peuvent cumuler ces interventions et surévaluer le résultat du plan.

En matière d'impact et de contributions aux objectifs finaux de protection de l'environnement et du climat, on peut noter que :

- Les besoins et ambitions sont élevées concernant les GES. Ainsi le PNEC « Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 » s'est fixé comme objectif de réduire de 20% les émissions de GES par l'agriculture entre 2005 et 2030 alors qu'elles ont récemment augmenté. L'atteinte de cet objectif ne paraît pas garantie au vu des remarques qui précèdent.
- Un nombre très limité d'exploitations (8 par an) recevraient des aides à l'investissement en lien avec le climat.
- L'effet escompté de la réduction de charge étant limité à 1% du cheptel (1500 unités) ne représente qu'une contribution mineure à ce qu'exigerait l'objectif de réduction des émissions de méthane prévu par le PNEC, tandis que l'effet supplémentaires des autres interventions jouant (à la hausse ou à la baisse) est incertain. De même la réduction des émissions totales de GES risque fort de rester insuffisante et le défi d'atteindre les objectifs de réduction de méthane reste élevé également. Une grande part des espoirs est mis dans l'amélioration de l'alimentation, ce qui reste à confirmer
- En matière de biodiversité, l'infléchissement du FBI est incertain également, car si les efforts du PSN agissent dans le bon sens, ils ne répondent pas à une analyse spécifique des facteurs qui limitent l'abondance des populations d'oiseaux prises en compte dans le FBI. De ce point de vue ce ne sont pas seulement le niveau de financement et des valeurs cibles qui sont en cause. Des actions complémentaires sont à envisager ainsi que des améliorations qualitatives (pour un meilleur ciblage, une approche plus centrée sur les résultats, plus de synergies entre agriculteurs voisins et d'actions collectives au niveau territorial).

4.4 Principales recommandations sur le plan de financement, les indicateurs et les valeurs cibles

	Principales recommandations	Thème	Suivi : Prise en compte ou justification
4.1	Vérifier la pertinence des indicateurs communs et le cas échéants définir des indicateurs complémentaires reflétant au mieux les spécificités de la logique d'intervention luxembourgeoise et des effets ou changements escomptés. Dans ce cadre compléter les indicateurs communs par des indicateurs associés aux « besoins » identifiés pour le PSN luxembourgeois ou la chaîne de causalité vers l'impact.	Transversal	
4.2	Pour les questions environnementales et climatiques porter	Climat-	Voir

	<p>une attention particulière aux indicateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les indicateurs directement liés aux besoins prioritaires (P1) liés à l'environnement et au climat, pour autant qu'il s'agisse bien d'objectifs, à savoir B4.2 (réduction des émissions de GES), B4.3 (utilisation efficace de l'eau), B5.1 (protection des eaux), B5.2, (réduction des émissions d'ammoniac), B6.1 (pratiques respectueuses de l'environnement), B6.2 (paysage, maillage et corridors) et B6.4 (limitation de l'intensification, en particulier dans les zones sensibles). - Les indicateurs de suivi des facteurs clés d'importance transversale, jouant un rôle sur plusieurs de ces besoins prioritaires. - Les indicateurs liés à la gestion des risques d'effets contraires aux objectifs en lien avec ces besoins prioritaires. <p>Voir suggestions dans le tableau ci-dessous.</p>	environnement	
4.3	<p>Suivre également la mise en œuvre et les effets environnementaux des interventions environnementales avec un accent spécial sur les nouveautés (écorégimes par exemple), comme suggéré par l'EES</p>		
4.4	<p>En dehors du suivi des indicateurs de niveau national, il est également important de comprendre la dynamique des changements qui surviennent au niveau des exploitations agricoles (en impliquant le dispositif AKIS : voir 3.7.3 plus haut) Voir détails ci-dessous.</p>	Environnement - AKIS	
4.5	<p>Vérifier les valeurs cibles au regard des remarques formulées section 4.3</p>		

Détails pour un suivi des changements au niveau des exploitations

Le suivi des changements au niveau des exploitations est recommandé en lien avec le dispositif AKIS dans une optique d'apprentissage et de vérification des effets du PSN et de ses interventions. Outre les effets des dispositions du PSN, il s'agirait de tenir compte de l'interaction avec d'autres facteurs, tels que les prix agricoles (dont celui du lait), les perturbations climatiques (en lien avec la préoccupation d'adaptation sous l'OS4) et les stratégies des agriculteurs (plus ou moins engagés dans des démarches de transition écologique). Le suivi porterait en particulier sur les variables clés d'importance environnementale et économique (cheptel, modes de production, choix des productions) et autant que possible sur leurs incidences environnementales et socio-économiques (y compris demandes de terre et prix du foncier).

Un tel suivi pourrait s'articuler autour de deux approches :

- Approche basée sur les interventions : suivi de la mise en œuvre des interventions environnementales ou à enjeu environnemental et de leurs conséquences, en particulier les nouvelles interventions (régimes écologiques, réduction de charge et maintien de faibles charges, les trois AC), de manière à améliorer la compréhension de leurs déterminants et la connaissance de leur impact en termes de changements de pratiques (par exemple en termes d'ajustement de la fertilisation après légumineuses) et de

sources de pressions sur l'environnement (dont le cheptel) ; les mesures nationales externes au PSN ne devraient pas être laissées de côté en particulier celles dont on attend une contribution déterminante (comme l'introduction éventuelle d'additifs alimentaires pour réduire les émissions de méthane) ;

- Approche basée sur le type d'exploitation, avec attention aux exploitations concernées spécifiquement par les interventions environnementales ou à enjeu environnemental (telles que les AC : élevage bovin viandeux, maraîchage et arboriculture) et aux exploitations à forte pression environnementale, telles que les élevages laitiers les plus intensifs et celles qui ne seraient plus éligibles à certains types d'intervention (par exemple les exploitations autrefois bénéficiaires de la PEPEN avec une charge comprise entre 1,8 et 2 UGB/ha et devenant inéligibles à la PIADRE si elles n'ajustent pas leur charge à la baisse).

Compléments au tableau de recommandations :

Suggestion d'indicateurs en lien avec les besoins environnementaux prioritaires :

Indicateur	Besoins P1 les plus directement concernés
Emissions de GES d'origine agricole	B4.2
Consommation totale d'eau par l'agriculture	B4.3
Part et volume absolu des investissements visant la gestion efficace de l'eau	B4.3
Teneur en nitrates des eaux souterraines	B5.1
Teneur en nitrates et phosphore des eaux de surface	B5.2
Emissions d'ammoniac par l'agriculture	B5.5
Taux de remplacement de pratiques par des pratiques plus favorables	B6.1
Pourcentage de la SAU hors exploitation intensive	B6.2
Achats totaux d'engrais (données physiques)	B6.4
Achats totaux de produits phytosanitaires (matière active)	B6.4
Achats totaux de soja importé	B6.4
Cheptel total (et part de cheptel laitier)	B6.4, B4.2, B5.5
Charge moyenne du cheptel dans les zones sensible/charge moyenne nationale	B6.4
Pourcentage de la SAU couverte par des interventions visant l'extensification dans les zones sensibles et au niveau national	B6.4
Pourcentage (d'exploitations et de superficies) avec ajustement approprié de la fertilisation minérale après légumineuses, parmi les bénéficiaires de l'AC pour légumineuses	B4.2, B5.1, B6.1
Pourcentage d'exploitations ayant augmenté ou diminué leur cheptel parmi les bénéficiaires de l'AC pour VA	B4.2, B5.2, B6.4
Pourcentage (d'exploitations et de superficies) de production biologique parmi les bénéficiaires de l'AC pour cultures maraîchères ou arboriculture	B5.1, B6.1

5. Autres aspects du PSN

5.1 Réduction des contraintes administratives pour les bénéficiaires

Le PSN expose les principes et les principales mesures prises pour la simplification et la réduction des contraintes administrative sous les sections 3.8 et 8.2 du PSN.

Parmi les principes qui ont guidé l'élaboration des différentes interventions : des règles simples, la continuité des interventions existantes, la prise en compte des problèmes antérieurs, l'harmonisation des règles pour des interventions similaires, la limitation du nombre de conditions et du nombre d'information à fournir en se basant sur les informations déjà disponibles au niveau de l'administration, la volonté d'une utilisation simple et intuitive pour l'application géospatiale. Le PSN donne quelques exemples d'application de ces principes au niveau de certaines interventions : la convergence vers une valeur unique à l'ha à partir de 2027 pour le paiement de base, paiements redistributif limité à 2 tranches, critères facilitant la gestion des aides couplées, aide forfaitaire pour le complément JA harmonisée sur l'aide à l'installation, demandes d'aides surfaciques facilitée par l'application géospatiale, etc.

La simplification administrative passe également par la technologie et la digitalisation, notamment au travers de la déclaration de superficie électronique, les démarches de fichier clients, mouvements d'animaux, géographique multifonctionnelle, produits phytosanitaires et le Géoportail.

A ce stade, l'évaluateur n'a pas d'observation particulière sur ce thème. Il ne dispose pas des bases suffisantes pour aller plus loin ou pour fonder un jugement (évaluation antérieure des contraintes administratives, enquêtes auprès des bénéficiaires, règlements d'exécution, modalités de mise en œuvre détaillées, etc.). Il conviendrait de réaliser un rétroplanning en vue de s'assurer que les différents outils de gestion et de suivi soient prêts, pleinement opérationnels et appropriés par les utilisateurs dès le lancement du Plan au 1^{er} janvier 2023.

6. Résumé de l'EES⁷

6.1 Qu'est-ce qu'une évaluation environnementale stratégique ?

La réalisation d'une Évaluation Environnementale Stratégique (EES) est une obligation légale. Elle résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée au niveau national dans la loi du 22 mai 2008 qui définit les contours de l'évaluation environnementale stratégique.

L'EES permet d'intégrer les considérations environnementales dans le processus d'élaboration et d'approbation de plans et programmes et d'améliorer leur prise en compte. Elle recense et évalue les effets probables sur l'environnement et le climat des interventions du PSN ainsi que les effets cumulés notables sur l'environnement. L'évaluation aboutit à la préparation du présent rapport environnemental dans lequel les effets notables sur l'environnement ainsi que les alternatives raisonnables pour les éviter ou les atténuer sont identifiés et soumis à la consultation du public.

La démarche poursuivie pour réaliser l'EES du Plan Stratégique PAC 2023-2027 est composée de 5 phases :

1. Le cadrage de l'exercice en concertation avec l'auteur du plan stratégique (MAVDR) et l'autorité environnementale (MECDD) ;
2. La préparation et le renseignement de la grille d'évaluation qui détermine et caractérise les incidences environnementales probables au niveau des interventions ;
3. La consolidation de l'analyse en vue de déterminer les effets probables notables et/ou cumulatifs du PSN dans son ensemble sur l'environnement en tenant compte du poids et de la portée des interventions ;
4. La préparation des recommandations pour une meilleure prise en compte de l'environnement ;
5. La consultation du public et des autorités environnementales.

Il convient de souligner qu'en raison des délais importants pour l'élaboration du Plan National Stratégique :

- Le rapport environnemental soumis à consultation a été élaboré à partir d'une version encore largement provisoire du PSN et des fiches interventions ;

⁷ Cette section reprend le résumé original du rapport d'évaluation environnemental stratégique tel que soumis à la consultation publique du 18 octobre 2021.

- Il n'a pas été possible d'optimiser les interactions régulières entre l'évaluateur et les rédacteurs du plan stratégique.

Il peut subsister un décalage entre la version complète du PSN soumise à consultation et la version sur laquelle est basé ce rapport, celle du 18 août corrigée par des éléments ponctuels ayant été communiqués ensuite.

6.2 Les enjeux environnementaux

Le cadrage de l'évaluation environnementale a permis d'identifier les 6 enjeux environnementaux autour desquelles sont structurés l'analyse de la situation actuelle et l'analyse d'incidence :

- **Biodiversité, faune, flore** : Les mesures mises en place jusqu'à présent se révèlent insuffisantes, la biodiversité continue à se dégrader au Luxembourg. L'agriculture a un impact majeur sur la biodiversité et les habitats.
- **Eaux** : La pollution de l'eau due à l'agriculture a notamment des conséquences négatives sur la disponibilité de l'eau potable pour cause de dépassements des valeurs limites (nitrates, métabolites de produits phytopharmaceutiques). Cette pollution ne permet plus l'utilisation de l'eau des sources concernées pour la consommation humaine. Les besoins croissants en eau potable des exploitations agricoles peuvent également conduire à des problèmes d'approvisionnement.
- **Sols** : L'état des sols au Luxembourg est plutôt stable, mais reste un défi. Si le risque d'érosion des sols est actuellement plutôt modéré, un travail mécanique plus intensif et le changement climatique pourraient menacer leur qualité à l'avenir.
- **Air** : Le principal enjeu au niveau de la pollution de l'air est l'ammoniac avec l'élevage comme principale source d'émission au niveau du secteur agricole.
- **Climat** : Les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture ne diminuent pas, en raison notamment de l'augmentation du cheptel laitier. Le plan national climat s'est fixé des objectifs ambitieux de réduction de ces émissions pour 2030, y compris pour l'agriculture.
- **Paysages** : Malgré sa petite taille, le Grand-Duché se caractérise par une diversité paysagère remarquable. Le principal enjeu est de limiter la fragmentation supplémentaire des paysages et de développer les éléments de structures écologiques afin d'enrayer le déclin de la biodiversité.
- **Population et santé humaine** : Les enjeux en termes de santé humaine sont largement liés aux précédents : réduction de l'utilisation de pesticides et d'antibiotiques dans l'agriculture, réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac dans l'air, alimentation sûre et saine, développement du secteur "bio", etc.

Il convient de noter la forte corrélation entre les enjeux de biodiversité, eau, sol et climat. D'une manière générale, **les pratiques agricoles intensives et l'agrandissement de la taille du cheptel, en particulier dans le secteur laitier depuis l'abandon des quotas laitiers, constituent les principales pressions actuelles et menaces futures** sur les

ressources naturelles, la biodiversité, la qualité de l'air et le climat, en particulier dans certaines zones sensibles Natura 2000 ou de captage d'eau.

6.3 L'analyse des incidences environnementales du PSN

L'analyse des incidences environnementales vise à évaluer les effets environnementaux probables, positifs ou négatifs, intentionnels ou non, liés à la mise en œuvre de chacune des interventions ainsi que du Plan Stratégique dans son ensemble. L'analyse se concentre davantage sur les effets négatifs ou risques qui feront l'objet des recommandations.

Certaines interventions peuvent avoir des incidences à la fois positives et négatives sur un même enjeu. Notons d'abord **qu'aucune intervention n'est purement négative mais certaines interventions peuvent être mitigées ou ambivalentes en fonction de leurs modalités de mise en œuvre.**

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 **représentent plus de 40% du budget global de la PAC** du PSN. Elles représentent potentiellement des surfaces importantes.

Les développements importants de la production laitière observés ces dernières années **constituent une menace importante pour les principaux enjeux environnementaux** et un obstacle pour l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac. **Plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre du PSN en vue de freiner l'impact environnemental de ce développement** avec d'une part une nouvelle aide favorisant la réduction de la charge de bétail bovin et la réduction volontaire du cheptel; d'autre part la condition d'une charge de bétail limitée à 1,8 unité de gros bétail par hectare (avant : 2,0 UGB/ha) introduite dans la prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement (ancienne prime à l'entretien du paysage et à l'environnement) pour inciter les agriculteurs à réduire leur troupeau ou limiter son accroissement, et enfin un plafonnement des investissements dans le secteur laitier.

Comme mentionné plus haut, **certaines interventions peuvent avoir des effets ambivalents sur l'environnement**, principalement :

- 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 ;
- l'aide au semis direct ou travail réduit du sol qui potentiellement a comme conséquence une augmentation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques;

- les aides à l'investissement, qui servent, d'une part, à moderniser les exploitations agricoles avec comme conséquences potentiellement une réduction et une simplification de la charge de travail des agriculteurs (santé humaine), une réduction des besoins en eau et en énergie par unité produite et une amélioration du bien-être animal (étables modernes). D'autre part, si les investissements ont comme conséquence une intensification de la production, les effets sur l'eau, le climat et la biodiversité peuvent être globalement négatifs alors que les répercussions sur la charge de travail des exploitants et le bien-être animal sont incertaines.

Les risques d'effets négatifs dépendront largement des conditions d'éligibilité et de mise en œuvre des interventions.

6.3.1 Incidences sur la biodiversité

Beaucoup d'interventions du PSN sont axées sur la conservation et la gestion durable de la biodiversité respectivement ont comme objectif de réduire les effets négatifs que l'agriculture a ou pourrait avoir sur ce compartiment environnemental. Les effets concrets de ces mesures dépendent avant tout de la superficie concernée (critère quantitatif), du ciblage des interventions (emplacement des surfaces concernées) et de leur application correcte (critères qualitatifs).

Les effets positifs attendus sur la biodiversité peuvent être directs (p.ex. installation de bandes ou de surfaces non productives) ou indirects (p.ex. réduction de la fertilisation ou de l'utilisation de produits phytosanitaires, ou encore de réduction de la pression de pâturage).

Si le PSN comporte des mesures positives ou neutres par rapport à la biodiversité, d'autres risquent d'avoir des effets négatifs (aide couplées vaches, allaitantes, semis directs ou investissements). Afin de renverser la tendance négative au niveau de la biodiversité (et des autres ressources naturelles) il sera nécessaire de ne pas se focaliser uniquement sur différentes mesures plus ou moins spécifiques mais de réduire les impacts d'une manière généralisée.

Un aspect supplémentaire à considérer sont les effets négatifs sur la biodiversité dans d'autres pays résultant de la production d'aliments pour bétail (soya notamment) et importé principalement pour la production de lait au Luxembourg.

6.3.2 Incidences sur les ressources naturelles eaux et sols

La protection des eaux de surfaces et souterraines est une des priorités du PSN. Plusieurs interventions sont destinées directement ou indirectement à limiter la détérioration de la qualité des eaux par des polluants d'origine agricole respectivement à conserver le sol aussi d'un point de vue quantitatif (prévention de l'érosion) que qualitatif.

Les mesures ayant comme objectif la réduction de la fertilisation ou de l'utilisation de produits phytosanitaires ont des effets positifs directs sur l'eau et les sols. Il en est de même des mesures d'installation de bandes ou de surfaces non productives, ou de cultures

dérobées et sous-semis sur terres arables ou, de manière générale, du soutien à l'agriculture biologique. Des effets négatifs peuvent résulter de certaines mesures comme p.ex. les trois aides couplées, le semis direct ou les aides à l'investissement qui peuvent induire une intensification des pratiques ou de problèmes de pollution spécifiques (p.ex. cuivre en agriculture biologique).

Les aides à l'investissement peuvent avoir comme conséquence une intensification des pratiques agricoles avec une consommation en eau croissante. Une partie des investissements sont également responsables d'une perte supplémentaire de sol agricole due à de nouvelles constructions.

L'intensification agricole a également comme conséquence une dépendance accrue vis-à-vis des importations d'aliments pour le bétail ce qui conduit également à un surplus d'éléments fertilisants à épandre.

Comme soulevé plus haut, les pratiques agricoles intensives et l'agrandissement des exploitations constituent la pression actuelle et la menace future principales notamment sur les eaux souterraines et de surface. Afin de renverser la tendance négative il sera nécessaire de réduire les impacts d'une manière généralisée.

6.3.3 Incidences sur l'air et le climat

La question du climat est actuellement au centre des préoccupations. L'élevage des ruminants reste la première source d'émission du secteur agricole. Les plans nationaux en matière de climat et de qualité de l'air ont fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions liées à l'agriculture par rapport à 2005. Or ces émissions n'ont pas diminué en raison notamment de l'accroissement de la production laitière et de l'intensification des pratiques agricoles.

Différentes interventions du PSN ont pour but de contribuer directement ou indirectement à l'objectif d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre ou à leur séquestration. Néanmoins, certaines aides pourraient favoriser indirectement l'intensification de l'agriculture, notamment dans le secteur du lait, avec pour effet d'augmenter les émissions. La résultante de ces forces reste incertaine en termes d'émission de GES et d'ammoniac et dépendra du succès respectif des types d'intervention. Toutefois, il est probable qu'ils ne suffisent pas à l'atteinte des objectifs climatiques.

6.3.4 Incidences sur le paysage

Les interventions du plan stratégiques orientées environnement peuvent globalement être considérées comme positives ou neutres sur le paysage. Dans un pays où le paysage est déjà très fragmenté, le principal risque sur le paysage résulte de la construction de bâtiments agricoles en zone verte dans le cadre de l'aide aux investissements dans les exploitations agricoles.

6.3.5 Incidences sur la santé humaine

Les effets du plan stratégique sur la santé humaine sont indirects et globalement positifs. Les interventions qui ont des effets positifs sur la qualité de l'eau, les émissions de polluants ou la qualité des denrées alimentaires ont des effets positifs indirects sur la santé humaine. Les principaux risques identifiés sur la santé restent limités.

6.4 Le dispositif de suivi envisagé

A ce stade, le dispositif de suivi du plan stratégique proposé se calque strictement sur les indicateurs du cadre européen pour le suivi des objectifs spécifiques climat, ressources naturelles et biodiversité. Les indicateurs de résultats environnementaux ne permettent pas nécessairement de vérifier l'efficacité des interventions au-delà du taux de participation des agriculteurs. Par ailleurs, le système de suivi ne comporte pas encore de dispositions ou d'indicateurs spécifiques centrés sur le suivi des risques environnementaux potentiels liés à la mise en œuvre du plan stratégique (ex : suivi du cheptel).

6.5 Les propositions en vue d'éviter, réduire, compenser les éventuelles incidences négatives sur l'environnement

Le rapport environnemental présente des recommandations transversales pour une meilleure prise en compte de l'environnement et du climat autour de 4 thèmes :

- Encourager les pratiques agricoles et investissements durables
- Inclure des dispositions de ciblage/zonage et de créer des synergies entre les efforts de protection
- Compléter le dispositif de suivi par des indicateurs permettant de suivre les risques environnementaux identifiés ainsi que de vérifier l'efficacité des interventions
- Renforcer un conseil holistique qui intègre les aspects environnementaux ainsi que et l'animation autour des interventions ciblées

Il présente également des recommandations détaillées par intervention en vue d'éviter, d'atténuer ou de compenser les risques identifiés et plus globalement pour une meilleure prise en compte de l'environnement et du climat.

6.5.1 Recommandations transversales

- 1) **Pratiques agricoles durables** : Avec la fin des quotas laitiers, la production laitière s'est fortement développée, soutenue par les aides publiques à l'investissement. Des pratiques agricoles intensives ont été adoptées, qui exercent une forte pression sur l'environnement (voir section 4.3 ci-avant). Il n'est pas justifié que l'aide publique à l'investissement soutienne encore des projets d'augmentation de la production laitière. En revanche, toutes pratiques agricoles ou investissements favorables à l'environnement ou à l'extensification des pratiques méritent d'être encouragées

- 2) **Ciblage des interventions** : L'intensification des pratiques agricoles et ses effets ne sont pas homogènes tant au niveau du territoire national qu'au sein d'une exploitation. Les conséquences sont plus importantes si elles affectent des zones sensibles telles que les zones de captage d'eau, les zones Natura2000, etc. Dans le passé, les efforts en faveur de la biodiversité étaient menés de manière trop dispersée et trop peu coordonnée. Actuellement le PSN ne prévoit pas ou très peu de ciblage des interventions ni de modulation en fonction des enjeux territoriaux spécifiques. Dès lors il est recommandé d'inclure des dispositions de ciblage/zonage et de créer des synergies entre les efforts de protection :
- ✓ Veiller à définir des modalités de mise en œuvre et de ciblage des aides tenant compte des enjeux territoriaux spécifiques là où cela s'avère nécessaire.
 - ✓ L'extensification doit à la fois être générale sur l'ensemble du territoire et davantage encouragée dans les zones sensibles, notamment certaines zones de protection d'eau ou Natura2000 ; à cette fin une des contributions serait de différencier le conseil selon la localisation géographique (bassins versants sensibles, zones de protection des eaux, Natura 2000), avec l'appui du MECDD.
 - ✓ Avoir une cartographie accessible aux administrations, permettant de localiser les parcelles sous contrat favorable à l'environnement. Autoriser le croisement des données sur les zones à enjeux avec les parcelles soutenues. L'accès à ces données doit être disponible pour les administrations responsables des volets "biodiversité" et "eaux".
 - ✓ En vue d'assurer une localisation et une application correcte au sein de l'exploitation, aussi bien lors de la mise en place des mesures qu'en cours de route il sera nécessaire de mettre en place un conseil agricole proactif et adapté (accompagnement scientifique et pratique des exploitants concernés).
 - ✓ Susciter et encourager les dynamiques territoriales collectives favorisant un maillage écologique cohérent à l'échelle d'espaces regroupant plusieurs exploitations et éventuels autres gestionnaires des terres (y compris autour d'espèces phares).
- 3) **Dispositif de suivi** : Le système de suivi proposé (cf. chapitre 6) permet de renseigner sur le taux de pénétration/couverture des interventions, ce qui est particulièrement pertinent pour les interventions nouvelles dont il faudra veiller au taux de succès et pouvoir le corriger à temps. Cependant il ne permet pas de vérifier l'efficacité de sa mise en place et de ses effets, ni le suivi des risques environnementaux identifiés
- ✓ Mettre en place un système de suivi qui permette d'évaluer et rendre compte de l'efficacité des mesures au-delà du taux de souscription : cela peut se faire sur la base d'un échantillon de surfaces suivies sur une base pluriannuelle et comparative (surfaces avec et sans les dispositifs financés)
 - ✓ Porter une attention spéciale au suivi de la mise en œuvre des nouveaux types d'intervention (tels que les éco-régimes) et à la compréhension des facteurs de succès afin de pouvoir
 - ✓ Compléter le système de suivi par des indicateurs relatifs aux risques environnementaux identifiés, notamment en termes de cheptel bovin lait, intensification des pratiques,

- ✓ Compléter les dispositifs de suivi par des indicateurs plus ciblés en liens avec les autres plans et programmes nationaux
 - ✓ Mettre en place un système permettant de croiser les zones à enjeux et surfaces soutenues.
 - ✓ Se doter un système de suivi sur le cycle complet de l'azote.
 - ✓ Développer avec le MEDD un système cohérent et complet de suivi de l'environnement agricole
- 4) **AKIS** : Les agriculteurs sont soumis à la contrainte de produire « mieux » avec « moins » d'intrants tout en s'assurant un revenu. Un AKIS intégré ou les flux d'information circulent bien entre les différents acteurs (conseillers, chercheurs, agriculteurs, ...) et où les agriculteurs jouent un rôle actif dans la co-construction de réponses aux contraintes est favorable à la prise en compte des enjeux environnementaux.
- ✓ Un conseil agricole holistique, qui intègre les aspects environnementaux (mais aussi sociaux) aux aspects économiques se situe dans ce contexte.
 - ✓ Renforcer l'animation et le conseil autour des interventions ciblées nouveaux ou à fort potentiel (éco-régimes, bio, MAEC) en vue d'assurer une forte adhésion, en particulier dans les zones à enjeux, et une mise en œuvre efficace.
 - ✓ De manière plus précise cela concerne notamment un conseil ciblé et un suivi de la mise en place des mesures favorables à l'environnement au sein de l'exploitation (biodiversité, eau, sols,...) avec les exploitants agricoles. Ceci afin que les mesures soient localisées là où elles sont le plus efficaces tout en considérant les contraintes des agriculteurs. En ce qui concerne l'installation de jeunes agriculteurs et les investissements, il est recommandé de prévoir un conseil holistique le plus tôt possible dans la genèse et l'élaboration du projet.

6.5.2 Recommandations détaillées par intervention

Le rapport EES reprend une série de recommandations détaillée par intervention. Celles-ci ont été reprises en partie et enrichies sous le tableau repris en section 3.8 du présent rapport.

7. Conclusions et recommandations

L'analyse SWOT et l'analyse des besoins

L'élaboration du PSN repose sur un long **processus initié en 2019** par une analyse approfondie de la situation et l'organisation d'une série **d'ateliers participatifs** ayant mobilisé les parties prenantes et la société civile autour de la SWOT. Ces ateliers ont constitué une **étape importante** et ont permis de faire **ressortir des idées distinctes**. Ils ont notamment souligné l'importance :

- D'améliorer AKIS à tous les niveaux ;
- D'adopter une vision transversale du PSN en vue d'éviter les risques de contradiction entre objectifs (OS) ou interventions ;
- D'adopter une vision prospective à plus long terme en vue d'anticiper la transition et saisir les opportunités liées aux nouvelles tendances de consommation.

Les besoins ont été définis au niveau de chacun des OS **et ont été priorisés** au niveau du PSN conformément aux exigences européennes. Néanmoins, la formulation des besoins reste **parfois assez générique. Il conviendrait d'être plus précis/spécifique dans la formulation** ou le descriptif **de certains besoins**, ce qu'ils couvrent exactement ainsi que de **s'assurer** que le descriptif fasse bien **un lien explicite avec** les éléments repris dans résumé de **l'analyse SWOT**. De plus, les besoins devraient être centrées sur l'objectif ou le problème à résoudre et non le moyen d'atteindre l'objectif (ex : B5.5, B6.6, B6.7, B7.2, B10.1).

La méthode de hiérarchisation des besoins suit une règle et des critères explicites, mais ne permet pas toujours de visualiser les besoins prioritaires à l'échelle du plan stratégique.

La cohérence de la stratégie d'intervention et les liens de causalité

Plan Stratégique National dans son ensemble

La stratégie d'intervention du PSN2023-2027 (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**, notamment par le biais des éco-régimes. D'autres mesures complémentaires seront également mises en œuvre, mais financées sur la base des seules ressources nationales. **Pour avoir une vision globale de la stratégie** d'intervention retenue par le Luxembourg pour la période 2023-2027, il est **indispensable de prendre également en considération les actions** menées par le GDL, **sans cofinancement**, en particulier celles qui sont en relation avec la gestion des risques (OS1) la compétitivité, l'organisation de la chaîne de valeur (OS2, 3, 9), les mesures de développement local (OS8) ainsi que l'OT10 de stimulation des connaissances, de l'innovation et la numérisation dans l'agriculture et les zones rurales.

Les objectifs spécifiques du PSN et le suivi par les indicateurs de résultats

Les stratégies présentées sous chaque OS ne permettent pas toujours une parfaite compréhension de la logique d'intervention. Il conviendrait d'être plus précis sur les effets ou changements attendus de la mise en œuvre du PSN (au-delà des indicateurs de résultats du cadre commun), sur la manière dont les interventions se combinent de manière cohérente pour contribuer à ces effets (y compris la conditionnalité) ainsi que d'éclairer la chaîne de causalité allant des interventions jusqu'aux effets directs et impacts escomptés.

A cet égard, les indicateurs de résultats proposés par la CE ne sont pas suffisants. Ils sont orientés sur le suivi de la mise en œuvre du PSN (nombre de bénéficiaires, part de superficie couverte, etc.). Il reste une étape intermédiaire pour passer de ces « résultats » aux effets escomptés de la mise en œuvre du plan ou la contribution du PSN à l'évolution des indicateurs de contexte/impact. Il est recommandé de les compléter par des indicateurs de résultats propres permettant de traduire et suivre les principaux effets et changements attendus par la stratégie luxembourgeoises et/ou éclairer la chaîne de causalité entre les réalisations et les impacts, ainsi que de fixer des valeurs cibles (hors cadre de performance) et/ou une description des trajectoires escomptées trajectoires. En vue de ne pas alourdir le système de suivi, il pourrait également être envisagé un plan d'évaluation et une structuration préalable celles-ci en vue de s'assurer que les informations nécessaires soient collectées. Cet effort de structuration est nécessaire en vue de rendre compte des impacts liés à la mise en œuvre du Plan ainsi qu'aux évaluations à venir.

La cohérence globale du PSN

La question de la cohérence globale de la stratégie reste un enjeu central.

La section 1 - *strategic statement* présente actuellement un aperçu de l'ensemble des interventions. Elle pourrait être utilement revue afin de donner une vision des options stratégiques fortes, les principales évolutions par rapport au cadre existant ainsi qu'une vision transversale la cohérence globale de la stratégie.

- Le maintien d'un tissu dense et diversifié d'exploitations agricoles de type familiale est un besoin de priorité 2 (voir section 2.1.3). Des interventions intéressantes sont proposées principalement sur financement national. Ainsi, de nouvelles dispositions ont été prises en vue de faciliter la création ou la reprise d'exploitations par de nouveaux entrants, hors cadre familial ou sur des projets atypiques. En ce qui concerne le PSN et les OS2 et 3, ils prévoient plusieurs dispositions visant la diversification, l'implication accrue des producteurs dans la chaîne de valeur et la réponse aux besoins des consommateurs de la grande région. A cet égard, il est recommandé d'assurer effectivement une politique publique qui facilite l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur, d'encourager l'optimisation du revenu en minimisant l'utilisation des ressources, d'accompagner une diversification des activités et des revenus en s'investissant sur l'ensemble de la chaîne de valeur en vue de contenir la tendance à l'agrandissement des exploitations. La mise en place d'une démarche pro-active de promotion, d'animation et d'accompagnement est nécessaire en vue de concrétiser et d'assurer le succès des nouvelles orientations proposées.

En termes de changement climatique, le PSN propose différentes **interventions visant** à limiter les émissions de GES de l'agriculture et en particulier de l'élevage de manière volontaire. Il convient de s'assurer que ces efforts seront suffisants pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions, ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'ensemble des interventions ne puissent directement ou indirectement contrevenir à cet objectif, en particulier au niveau des aides à l'investissement.

Toujours sur le plan environnemental et climatique, l'EEA constate un **effort accru** et appréciable **pour répondre aux nouveaux défis**. Tout en reconnaissant ces avancées, l'EEA **souligne les opportunités d'améliorer le PSN**.

L'exigence de répondre davantage aux défis environnementaux et climatiques a pour corollaire l'obligation d'aller au-delà des solutions les plus simples, les plus universellement pertinentes, les moins coûteuses ou les moins vectrices d'effets secondaires indésirables ou les moins demandeuses de compromis difficiles avec les besoins sociaux et économiques. Elle demande non seulement de renforcer des impulsions antérieures mais également d'en introduire de nouvelles dont les conséquences peuvent être incertaines. Les difficultés se sont donc accrues, tant pour la conception du PSN et de son dispositif de suivi que pour l'EEA et l'EES censées pouvoir confirmer la pertinence et l'efficacité future des dispositions que le PSN contient.

Etant donné cette complexité et la difficulté à prévoir ce que le PSN provoquera ou non comme changements, **il importe notamment de veiller à la qualité du suivi, au-delà de la production de chiffres associés aux indicateurs européens**. C'est pourquoi il est suggéré de compléter le suivi des indicateurs quantitatifs par un suivi qualitatif et analytique des changements qui surviennent sur le terrain, en vue de les connaître et de comprendre leurs déterminantes et leurs effets (avant de les quantifier éventuellement). Ce **suivi au niveau des exploitations** devrait impliquer les agriculteurs et le dispositif AKIS (comme suggéré en 3.7.3) en vue de renseigner la gestion du PSN et **dans un but d'apprentissage par les diverses parties prenantes**. Ce suivi à la base s'attacherait à détecter les changements dans les facteurs situés à l'amont des chaînes de causalité (tels que les changements de pratiques, les choix d'ajustement du cheptel etc.) ainsi que leurs déterminants (contraintes et avantages pour l'agriculteur) de manière à ce que les correctifs éventuels puissent être apportés à temps.

Compte tenu des incertitudes sur les effets de certains changements dans le dispositif d'aide, qui peuvent varier selon les situations de départ ou d'autres circonstances (dont le climat), il conviendra de **porter une attention particulière** :

- A l'impact environnemental des interventions (et mesures nationales) qui présentent des risques ou des incertitudes quant à leurs incidences (positives ou négatives) ; c'est le cas des trois aides couplées, des nouvelles interventions environnementales (y compris les interactions entre interventions différentes telles que celles qui influencent la charge en bétail) et, plus tard le cas échéant, de l'éventuelle introduction d'additifs alimentaires pour réduire les émissions de méthane ;

- Aux effets des perturbations climatiques sur l'agriculture et l'environnement agricole, aux réponses apportées par les agriculteurs et aux interactions entre conditions climatiques et effets des interventions sur l'environnement ;
- Au devenir des exploitations qui choisiraient de ne pas mettre en œuvre les interventions environnementales volontaires (y compris celles qui quitteraient la PEPEN sans rejoindre la PIADRE).

Le PSN avec l'intégration des deux piliers de la PAC vise une approche plus cohérente. Le travail par OS ne doit pas déboucher sur une approche en silos. Il convient de reconnaître le caractère transversal aux OS4, OS5 et OS6 de certains besoins (B5.5, B6.1 et B6.4) exprimés uniquement pour un seul de ces OS et de se focaliser davantage sur leurs déclinaisons et déterminants, qui sont de fait des besoins implicites. Cette approche centrée sur les besoins et leurs déterminants devrait inspirer le système de suivi et donner lieu à une proposition d'indicateurs au point 4.4.

L'EES terminée antérieurement à ce rapport et sur une version antérieure du PSN a recommandé essentiellement

- (1) un principe général de **soutien aux pratiques agricoles durables et à l'extensification** (ce qui rejoint la réflexion ci-dessus sur les besoins B5.5, B6.1 et B6.4),
- (2) **plus de ciblage des interventions** notamment en termes d'adaptation aux vulnérabilités propres de l'environnement et de synergies à développer à l'échelle de paysages (ce ciblage n'étant pas requis pour tous les enjeux environnementaux),
- (3) **un système de suivi** qui s'intéresse notamment à la mise en œuvre des interventions nouvelles et à leurs impacts,
- (4) **un dispositif de conseils (AKIS)** holistique et encadrant les interventions environnementales, et
- (5) toute une série de dispositions spécifiques aux divers types d'interventions.

Ces recommandations sont confirmées dans les grandes lignes mais quelques ajustements sont proposés comme indiqué au chapitre 3.8 pour ce qui concerne les types d'interventions.

Enfin, au-delà du PSN, il est conseillé de **poursuivre les débats sur la vision prospective de l'avenir espéré à moyen et long terme**, à savoir sur plusieurs périodes de programmation successives. A travers une « théorie du changement » il s'agirait de clarifier les besoins d'étapes à franchir pour des changements durables qui tiennent compte des nécessités de transition écologique.

LEADER poursuit ses propres objectifs notamment en matière d'animation territoriale et pourrait apparaître comme déconnectés des autres objectifs spécifiques. Néanmoins, LEADER joue un rôle dans la stimulation des projets de diversification et de commercialisation en circuits courts au niveau local, et rapproche les agriculteurs de la population locale et contribue aux objectifs environnementaux et climatiques. Les nouvelles

orientations données par OS3, OS7 et OS9 constituent des opportunités pour Leader de stimuler des initiatives locales dans ces domaines.

AKIS

Un AKIS fort et intégré où les flux d'information circulent facilement entre les acteurs constitue la base pour un secteur agricole durable, performant et compétitif. Les dispositions pour renforcer l'AKIS du GDL sont prises par des aides nationales en dehors du PSN.

Il est recommandé de clarifier ce concept d'AKIS. ***AKIS** est l'organisation et l'interaction de personnes, d'organisations et d'institutions qui utilisent et produisent des connaissances et des innovations pour l'agriculture et les domaines connexes" (voir 2.1.7).* Ce système comprend un grand nombre d'acteurs, privés et publics, aidés par des fonds publics ou non.

Il est également recommandé de prévoir une animation autonome (cellule/structure), indépendante des acteurs publics de l'AKIS du GDL, en vue de répondre aux différents besoins de renforcement et d'adaptation de l'AKIS identifiés pour l'OT10. Cette structure/cellule organiserait les différentes rencontres et échanges entre les acteurs, au niveau national et à l'international, tout en étant à l'écoute des besoins du terrain (agriculteurs, conseillers, recherche).

Cohérence externe

Au niveau de la cohérence externe, le PSN identifie en quoi les interventions et la conditionnalité sont cohérent et sont susceptibles de contribuer avec les objectifs des instruments législatifs repris sous l'annexe XI (section 3.1.4 du PSN). Il ne précise pas encore les complémentarités et lignes de démarcation avec les autres fonds européens. Les mécanismes de coordination ne sont pas encore clairement définis.

Les recommandations détaillées sont reprises pour chaque volet sous les sections 2.4, 3.8, 4.4 et 6.5 du présent rapport.