



Résumé du Programme stratégique national (PSN)

Version du 21.1.2022

Introduction

Le projet du Programme stratégique national (PSN) 2023-2027 du Grand-Duché de Luxembourg a été élaboré dans le respect du cadre légal européen¹.

Le PSN est un outil politique et un mécanisme de financement utilisé par les Etats membres afin de mettre en œuvre sur leurs territoires nationaux la politique agricole commune de l'UE. Chaque plan stratégique national doit se construire autour des **neuf objectifs spécifiques communs de la PAC**:

- assurer un revenu équitable aux agriculteurs;
- renforcer la compétitivité;
- rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire;
- agir contre le changement climatique;
- protéger l'environnement;
- préserver les paysages et la biodiversité;
- soutenir le renouvellement des générations;
- dynamiser les zones rurales;
- garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

Le PSN est divisé en **deux piliers**, le premier étant consacré à la rémunération des agriculteurs et le deuxième concernant les mesures consacrées au développement rural.

Les aides du premier pilier du PSN seront financées intégralement par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) alors que les interventions prévues au second pilier du développement rural seront financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) avec une contrepartie financière nationale de 75% (LEADER) respectivement 80%. Il est à noter que parallèlement au PSN un certain nombre de mesures financées

¹ RÈGLEMENT (UE) 2021/2115 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013

exclusivement par des moyens nationaux (aides d'Etat) seront nécessaires pour adresser d'autres besoins identifiés et pour atteindre les cibles et objectifs définis aux niveaux européen et national.

Une des grandes nouveautés de cette PAC est l'introduction de **régimes écologiques** au niveau du premier pilier visant à récompenser des pratiques en faveur du climat et de l'environnement. Ces régimes, que l'agriculteur peut choisir sur base volontaire, sont garantis par **25% des dépenses prévues au premier pilier** et sont soumis à une **conditionnalité environnementale** renforcée imposée aux agriculteurs avec des exigences accrues au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) telles que :

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

Les aides suivantes sont prévues sous les régimes écologiques du premier pilier :

- Aide à l'installation de bandes non productives sur terres agricoles
- Aide à l'installation de surfaces non productives
- Aide à l'installation de cultures dérobées et le sous-semis sur terres arables
- Aide à l'utilisation de diffuseurs de phéromones synthétiques en arboriculture et en viticulture
- Aide à la renonciation aux produits phytopharmaceutiques
- Aide à l'installation de zones de refuge sur prairies de fauche
- Aide à l'incorporation rapide du fumier.

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

Les interventions prévues pour le développement rural sous le deuxième pilier sont :

- Aides aux investissements dans les exploitations agricoles
- Aide à l'installation des jeunes
- Conversion vers et maintien de l'agriculture biologique
- Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement
- Aide favorisant l'injection de lisier, le compostage et l'incorporation du fumier
- Aide favorisant la transformation d'une terre arable en prairie permanente

- Aide favorisant le travail du sol réduit
- Aide favorisant la réduction de la charge de bétail bovin
- Aide favorisant la conservation et la promotion des races menacées
- Aide à la mise au pâturage des bovins
- Paiements au titre de la directive-cadre sur l'eau
- Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques
- Développement local LEADER.

Un PSN qui encourage des aides au revenu plus équitables

Les aides de base pour un revenu durable du premier pilier permettent d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole luxembourgeoise et une agriculture économiquement viable, ce qui constitue la première priorité du PSN. Appuyées sur une **conditionnalité environnementale renforcée**, elles contribuent également au **développement durable**. Le régime de paiement de base a pour but de réduire l'écart de revenu entre le secteur agricole et les autres secteurs économiques au Luxembourg. Il est ainsi prévu de répartir l'aide au revenu de manière plus équilibrée entre les exploitations agricoles. A cette fin, **l'aide redistributive complémentaire au revenu** prévoit de renforcer les **exploitations familiales de taille moyenne** afin d'assurer la viabilité de ces exploitations. 10% du budget du FEAGA est alloué à cette aide, soit 19,5 M€ pour la période 2023-2027.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans la même logique, un critère d'exclusion des **aides à l'investissement** est prévu en fonction du **nombre d'unités de travail annuel** fournies sur l'exploitation (max 5 unités = par ex. 220 vaches laitières). Cette limite est destinée à trouver un juste équilibre entre une production agricole viable et le respect du climat, de l'environnement et de la biodiversité.

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

La **prime pour l'instauration d'une agriculture et d'une viticulture durables et respectueuses de l'environnement** (ancienne prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel) revêt une importance particulière puisqu'elle vise à **motiver la grande majorité des producteurs** à mettre en place une pratique agricole et viticole raisonnée et extensive, et ceci au niveau de la totalité de leur exploitation. L'impact de l'intervention est renforcé par la condition d'une **charge de bétail maximale limitée** à 1,8 unités de gros bétail/ha (par rapport à 2UGB/ha dans la période précédente) afin d'inciter les agriculteurs à réduire leur troupeau ou à limiter leur accroissement dans le but de réduire les émissions de GES et d'ammoniac, de préserver la biodiversité et d'améliorer la qualité des eaux et des sols.

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

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

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

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

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

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

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

