

PLAN DE DEVELOPPEMENT RURAL 2014-2020

Evaluation ex ante et
évaluation stratégique environnementale

Rapport final

(version définitive du 14 juillet 2014)



info@ecau.lu



ade@ade.be



info@efor-ersa.lu

PLAN DE DEVELOPPEMENT RURAL 2014-2020

Evaluation ex ante et évaluation stratégique environnementale

Rapport final

(version définitive du 14 juillet 2014)

Etude réalisée par:

ECAU, 28A, rue J-P Brasseur, L-1258 Luxembourg

tél: + 352 25 34 20 - fax: + 325 25 34 21

Responsable du projet : Marie-Laure Mir

ADE s.a., Rue de Clairvaux 40, bte 101, B-1348 Louvain-la-Neuve

tél: + 32 10 45 45 10 - fax: + 32 10 45 40 99

Responsables du projet : Monika Beck et Patrick Van Bunnan

EFOR- ERSa, 7, rue Renert, L-2422 Luxembourg

Responsable du projet : Manou Pfeiffenschneider

La présente étude a été réalisée par le Groupement des bureaux ECAU, ADE et EFOR-ERSA à la demande du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg.

Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion du mandataire.

Sommaire

SOMMAIRE.....	VII
ACRONYMES	IX
EXECUTIVE SUMMARY	I
RESUME	VII
INTRODUCTION	1
1. OBJECTIFS ET CONTEXTE DE L’EVALUATION EX ANTE	3
OBJECTIFS DE L’EVALUATION EX ANTE	3
LA STRATEGIE EUROPE 2020	4
LE CONTEXTE DU GRAND DUCHE DE LUXEMBOURG.....	4
2. METHODOLOGIE RELATIVE A L’EVALUATION	7
3. EVALUATION DE L’ANALYSE SWOT ET DES BESOINS	11
3.1 PROCESSUS SWOT.....	11
3.2 LIENS ENTRE L’ANALYSE SWOT – LES BESOINS – LES OBJECTIFS DE LA STRATEGIE	12
3.3 STRATEGIE DU PDR DU GD LUXEMBOURG	14
4. ANALYSE DE LA COHERENCE STRATEGIQUE.....	19
4.1 COHERENCE ENTRE LES OBJECTIFS DU PDR ET LA STRATEGIE EUROPE 2020, LE CSC, L’ACCORD DE PARTENARIAT ET LES RECOMMANDATIONS ADRESSEES AU GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG	19
5. ANALYSE DE LA COHERENCE INTERNE	27
5.1 LOGIQUE D’INTERVENTION ET COHERENCE ENTRE OBJECTIFS, MESURES, PRIORITES ET DOMAINES PRIORITAIRES	27
5.2 COHERENCE DE L’ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGETAIRES EN REGARD DES OBJECTIFS DU PROGRAMME	27
5.3 COHERENCE PAR PRIORITE ET DOMAINE PRIORITAIRE AVEC ALLOCATION BUDGETAIRE ET CIBLES ATTRIBUEES	29
5.4 PRISE EN COMPTE DES LEÇONS DES PROGRAMMATIONS PRECEDENTES	47
6. ANALYSE DE LA COHERENCE EXTERNE.....	53
6.1 COHERENCE AVEC LES AIDES DU PREMIER PILIER DE LA PAC	53
6.2 COHERENCE AVEC LES AUTRES FINANCEMENTS REGIONAUX ET NATIONAUX A L’AGRICULTURE ET AU DEVELOPPEMENT RURAL.....	54
6.3 COHERENCE AVEC LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS TRANSNATIONAUX	54
6.4 COHERENCE AVEC LE FEDER ET LE FSE	54
7. EVALUATION DES MODALITES DE SUIVI, D’EVALUATION ET DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	55
7.1 EVALUATION DE LA PERTINENCE ET DE LA CLARTE DES INDICATEURS DU	

PROGRAMME	55
7.2 ANALYSE DES LIENS ENTRE LES VALEURS CIBLES ET LE CADRE DE PERFORMANCE	56
7.3 ANALYSE DU PLAN D'ÉVALUATION	58
7.4 ANALYSE DES FORMES DE SOUTIEN PROPOSÉES	59
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61
8.1 CONCLUSIONS.....	61
Le processus	61
Le PDR 2014-2020 (mesures cofinancées) et la stratégie nationale de développement rural.....	61
Cohérence interne	62
Cohérence stratégique et externe	63
Modalités de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre	64
8.2 RECOMMANDATIONS.....	64
9. RESULTATS DE LA SEA	69
10 BIBLIOGRAPHIE	74

Acronymes

AFOM	Analyse Atout-Faiblesse-Opportunité-Menace (SWOT en anglais)
ASTA	Administration des services techniques de l'agriculture
CE	Commission européenne
COPIL	Comité de Pilotage
CSC	Cadre stratégique commun
DCE	Directive cadre eau
DLAL	Développement Local par les Acteurs Locaux
DPT	Dépenses publiques totales
EEA	Evaluation ex ante
EES	Evaluation stratégique environnementale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européen structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale
GDL	Grand-Duché de Luxembourg
HVN	Haute valeur naturelle
ITI	Investissements Territoriaux Intégrés
M€	Millions Euros
MAE	Mesures agroenvironnementales
MDDI	Ministère du Développement durable et des Infrastructures
OCM	Organisation commune de marché

OT	Objectif thématique
PAC	Politique Agricole Commun
PDR	Programme de développement rural
PEPEN	Prime à l'entretien du paysage et des espaces naturelles
PIB	Produit intérieur brut
PN	Protection de la nature
PO	Programme opérationnel
RGD	Règlement grand-ducal
SAU	Surface agricole utile
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

Executive summary

Process

The ex ante evaluation (EAE), including the strategic environmental assessment (SEA), was conducted from August 2012 to July 2014. The evaluative work of the EAE was planned in five phases and that of the SEA in three. The SEA has been concluded with the submission of the draft final report on 20 May 2014, which was subject to public consultation on 4 June 2014.

The rural development programme (RDP) contributes to the strategic objectives and targets of “Europe 2020”. These are set in the Common Strategic Framework (CSF), which establishes the major European priorities. The partnership agreement submitted by Luxembourg to the European Commission on 30 April 2014 retained two thematic objectives as priority contributions of the RDP and EAFRD¹: enhancing the competitiveness of the agricultural sector (TO3), and protecting environment and promoting resource efficiency (TO6).

The RDP 2014-2020 drafting period was marked by extensive consultations with national stakeholders and a change of government following the legislative elections of October 2013. Moreover, within the context of the preparation of the new RDP, dialogue between the Ministry of Agriculture and the Ministry of Sustainable Development and Infrastructure became more intense, and in particular related to agri-environment-climate measures.

The evaluation focuses on the draft RDP of the Grand Duchy of Luxembourg, being a small and densely populated country (>200 inhabitants/km²) with a high income and dominated by a suburban character. The RDP is primarily addressing farmers, who were 2,219 in 2013 of which 1,195 farms with a standard output of more than €75,000.² Utilized Agricultural Land (UAL) occupies half of the territory (2,586 km²).

General assessment

The conduct of the SWOT analysis, identification of the needs and definition of the strategy objectives have all been subject to numerous exchanges between September 2012 and May 2013. The analysis per priority and sector has helped in clarifying the problems in different areas and their translation for the entire territory. The needs are numerous (44), and often already formulated in terms of objectives. Moreover, the visibility of crosscutting issues (innovation, environment and climate change) in the thematic priorities of the RDP remains to be strengthened within the overall strategy.

¹ RDP Luxembourg : Transmission of information sheets per measure (dated 03/11/2013).

² 414 farms with standard output of €25,000 to €75,000 will benefit from investment support coming from national support only.

The evaluator reconstructed the intervention logic of the draft RDP, taking into account the choice made by Luxembourg to activate, within the framework of the RDP, only three of the six proposed priorities. The other three priorities will be implemented through national support.

The three priorities retained by the RDP are:

- Priority 2: Enhancing the competitiveness of all types of agriculture and enhancing farm viability;
- Priority 4: Restoring, preserving and enhancing ecosystems dependent on agriculture and forestry (except “forestry” which will be supported nationally) ; and
- Priority 6: Promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas (LEADER).

In order to have a clear overview of the national rural development strategy of Luxembourg, it is recommended to consider not only the measures financed by EAFRD but also the national measures which are not financed by EAFRD. Thus, to assess transfer of knowledge, advice and training provided or to be provided for RDP priorities 2 and 4, it is particularly important to have an operational view of the crosscutting priority 1 “fostering knowledge transfer and innovation agriculture, forestry and rural areas”, financed with national support, as it determines partly the implementation of the measures from these thematic priorities.

The provisional budget for the future RDP of Luxembourg amounts to €368.1 M of total public expenditure, of which €100.5 M for EAFRD. This is close to the €90 million of the previous EAFRD period 2007-2013. The RDP 2014-2020 is thus a continuation of the previous programmes, but has nonetheless substantially refocused the measures financed by EAFRD on the most important ones in financial terms and actors. This concentration comes forth from the lessons learned from the current period, which proved to be very demanding in terms of monitoring and evaluation of measures which are rather small in financial terms and actors.

The budget is characterized by a concentration on the environment with almost 62% (€61.9 M) of EAFRD allocated to priority 4, 31% priority to 2 and 6.7% to priority 6 (LEADER). It has to be highlighted that the budget for the compensatory allowance represents over 47% of the EAFRD budget of P4 while Luxembourg had wanted to relate this socio-economic measure to priority 2, consistent with its purpose.

Evaluation by RDP priority

Priority 2 - Enhancing the competitiveness of all types of agriculture

Priority 2 is based on two focus areas, being the farm modernization and renewal of generations for which two measures have been selected (physical investments and start-up aid for young farmers). The modernization of farms is now exclusively limited to real estate investments for measures financed by the EAFRD and the support shall be confined to full-time farmers. The setting-up of young farmers aims the transition from one generation to the next with the support of 140 young farmers throughout the period.

These new measures deal with some weaknesses observed in the current RDP (2007-2013), which are on the one hand related to physical investments (focus on certain types of investments, maximum aid and gradual decrease in aid) and on the other hand to young farmers (request for a development plan, holistic advice financed with national aid).

Priority 4 - Restoring, preserving and enhancing ecosystems dependent on agriculture and forestry

Priority 4 covers three areas (biodiversity, water and soil), but does not address the forestry sector in Luxembourg, and it includes four measures: (i) agri-environment-climate measures, (ii) organic farming, (iii) payments for Natura 2000 and the Water Framework Directive, as well as (iv) compensation payments for areas facing specific constraints.

The overall objective of priority 4 is to restore, preserve and enhance ecosystems dependent on agriculture (and forestry but not covered by this RDP). The importance of P4 measures can be seen first and foremost given its budget level, but also given the areas referred to (171,440 cumulative ha). The 18 measures proposed show an internal coherence between general and targeted measures and more stringent measures. Nevertheless, the evaluation underlines the potential for contradictions between support under P2 and P4 (i.e. relocation of farms in “green zones”) and the need to align the agri-environment-climate measures with the Biodiversity Regulation (national support).

“Agri-environment-climate measures” represent 29% of the EAFRD budget and include 15 measures. The most important measure is the “programme of premiums for the upkeep of the countryside and the landscape” (**Pepen-AGRI**), affecting 85% of farmers and about 96% of UAL. The draft RDP 2014-2020 introduced new conditions aiming at enhanced efficiency by including structural elements (minimum 5% HCN surfaces, respectively 10% for an additional premium) besides soil, water quality and biodiversity. The “programme of premiums for the upkeep of the countryside and the landscape in viticulture” (**Pepen-WINE**) aims to motivate an increasing number of farmers to participate in more specific and more restrictive measures (new "OPTION" module). Other measures have a complementary character being more targeted, yet all encouraging environmentally friendly practices (water protection, nature, erosion control, etc.).

The measure **“organic farming (maintenance and conversion)”** has been revised with a substantial increase in the support in respect to the previous RDP period (from 33 to 67%) as it has been judged as stimulating the number of conversions. The updated national target is to use 10% of UAL by 2020.

The measure **“payments for Natura 2000 and the Water Framework Directive”** is implemented only for the water framework directive to compensate farmers affected by constraints resulting from the designation of water conservation areas.

The **“compensation payments for areas facing specific constraints”** reaches 96% of UAL or about 75% of farms in Luxembourg, while its objectives remain clearly socio-economic. Its redefinition for after 2018 questions the need to associate its eligibility with additional environmental conditions. The mandatory trainings, in particular the two “Pepen”, have the practical advantage that they inform farmers of specific options and

refer to the need to ensure the visibility of linkages between priority 1 (national funding) and the priorities of the RDP.

Priority 6 - Promoting social inclusion and economic development

Priority 6 is limited to the focus area “promoting local development in rural areas”. It aims to extend the current programme by covering 85% of the national territory by 5 LAG to be selected following a call of proposals in 2014. The candidates were being assessed against a set of criteria. Each LAG will establish its strategy.

The evaluation emphasizes the importance of the linkages between research and innovation in agriculture and rural areas as well as all aspects of information, training, advice, and reiterates the need to consider the cross-cutting priority 1 for all thematic priorities of the RDP (2-6).

Moreover, RDP priorities are estimated to be in line with the support of the first pillar of the CAP for organic farming, greening, and risk management.

Evaluation of the implementation

In terms of monitoring, evaluation and implementation arrangements, the RDP of Luxembourg is aligned with the common system for monitoring and evaluation proposed for RDPs (CMES)³ and the context indicators (45), output indicators (public expenditure), result indicators (25), impact indicators (16) and target indicators, the relevant latter being used for the performance review in 2018.

Concerning the implementation modalities, calls for proposals are introduced for certain measures (physical investment), but most of the measures still rely on aid schemes, including those of P4 (compensatory allowance, “Pepen”, etc.).

Evaluation recommendations

General recommendations

- Presentation of the RDP strategy: enhance the overall consistency between RDP priorities and other priorities supported nationally by improving their presentations, cross-references and linkages and enhancing the inclusion of crosscutting needs and areas: innovation and environment in thematic priorities.
- Internal coherence: strengthen the links between the co-financed priorities P2, P4 and P6, for examples generalise the holistic advice within the project support, the dissemination of innovative projects with agricultural and environmental stakeholders, etc.
- Implementation: define simple and usable criteria which reflect the crosscutting considerations (innovation, environment, climate change) and ensure the administrative capacity to handle requests, especially those of priority 4.

³ Common monitoring and evaluation system.

- Governance: integrate the evaluative work from LEADER in the evaluation plan and clarify the role of the National Rural Network with regards to the evaluation.
- Evaluation subjects: in the evaluation works, complement the themes oriented towards measures in favour of restructuring the agricultural sector (priority 2) and some agri-environmental measures (priority 4) with the transversal themes from LEADER but also with the national measures, as already proposed in the evaluation plan.
- Indicators: to overcome the difficulty of attributing the effects on natural resources to one or another measure of the RDP or to some other programme, identify a sample of the areas concerned to assess the effect of certain measures related to a certain surface and whose effects are directly visible on the surface.

Recommendations for priority 1 (national support)

This priority is essential for the implementation of the RDP:

- Bring out more explicit the Ministry's strategic vision of innovation (P1) in the RDP (innovation in agriculture, needs and issues, the theory of action, objectives and deadlines), and the necessary means and guarantees to get there ;
- Define the strategy for P1 as soon as possible in response to the specific needs identified in terms of training/advice/counselling related to all priorities and organise links between the measures (this is to be done after having made the roadmap and the repository of knowledge).

Recommendations for priority 2

Consistent with the focus of investment aid given by the RDP 2014-2020 and in relation with the lack of linkages between thematic priorities:

- integrate crosscutting priorities in the selection criteria (environment, innovation and climate change), to strengthen the links between thematic priorities 2 and 4;
- use the selection criteria to promote the best performing projects and the less damaging in terms of protected areas and biodiversity;
- evaluate different investment projects as a group in the case of relocation of several farms in the same region, in order to take into account cumulative impacts, in particular in terms of landscapes and biodiversity;
- plan and monitor the installation of effective green screens around farm buildings in "green zones".

Recommendations for priority 4

- Expand the use of proactive agricultural advice to improve the effectiveness of measures by refining their targeting and enhancing the monitoring of their effects, particularly for the specific agri-environment-climate measures, with a view to have a targeted and relevant implementation of the measures;
- Identify links and references between P4 and other priorities and instruments, including on issues of innovation and knowledge transfer, advice, training and awareness (P1), but also climate change (P5);
- Improve the external coherence between RDP measures and those coming from national tools for biodiversity protection (scheme "biodiversity") by adapting or removing different measures or merging the two aid programmes;

- Review the budget share dedicated to P4 for the benefit of specific and more stringent measures;
- Identify the environmental constraints within the framework of the compensatory allowance for after 2018 while being attentive to the implications on some other RDP measures and to avoid duplication;
- Adapt “Pepen” by removing the current requirements comparable to cross-compliance which should no longer be subsidized;
- Improve the consistency between the specific conditions of “Pepen” and the measure “hedge maintenance”;
- Reconsider the measure “promoting the grazing of livestock” by assessing its relevance and economic justification in relation to the amount of the premium;
- Organic farming: analyse the reasons why so few farmers decide to convert to organic farming.

Recommendations for priority 6

- Ensure the close link between LEADER measures and other RDP priorities, but also with the possibilities offered by other European Funds, such as ERDF and ESF, on certain aspects such as training and qualification of personnel in certain sectors (e.g. processing), but also activities related to the agricultural sector in rural areas.

Résumé

Déroulement

L'évaluation ex ante (EEA) incluant l'évaluation stratégique environnementale (SEA) s'est déroulée du mois d'août 2012 au mois de juillet 2014. Les travaux évaluatifs de l'EEA étaient prévus en cinq phases et ceux de l'évaluation stratégique environnementale (SEA) en 3 étapes. Cette dernière s'est conclue par la remise du projet de rapport final du 20/05/2014 soumis à consultation publique à la date du 4 juin 2014.

Le PDR participe aux objectifs stratégiques et cibles d'« Europe 2020 », exprimés dans le cadre stratégique commun (CSC), qui établit les grandes priorités européennes. L'accord de partenariat soumis par le Luxembourg à la CE le 30/04/2014 a retenu comme contributions prioritaires du PDR et FEADER⁴, deux objectifs thématiques : renforcement de la compétitivité du secteur agricole (OT3) et protection des ressources et la promotion de l'efficacité des ressources (OT6).

La période d'élaboration du PDR 2014-2020, entre le printemps-été 2012 et l'été 2014, a été marquée par de nombreuses consultations tout au long de la préparation du PDR, par un changement de gouvernement qui a fait suite aux élections législatives d'octobre 2013, et par l'intensification des échanges entre le Ministère de l'agriculture et le MDDI dans le cadre de la préparation du nouveau PDR et plus particulièrement des MAEC.

L'évaluation porte sur le projet de PDR du Grand Duché de Luxembourg qui concerne un petit pays à très haut revenu, densément peuplé (>200 habitants /km²) et dominé par un caractère périurbain. Il s'adresse principalement aux agriculteurs qui étaient 2.219 en 2013 dont 1.195 exploitations avec une production brute supérieure à 75.000€.⁵ La surface agricole utile occupe la moitié du territoire (2586 km²).

Appréciation générale

Les travaux d'élaboration de l'analyse SWOT, d'identification des besoins et de définition des objectifs de la stratégie ont fait l'objet de nombreux échanges et rapports entre septembre 2012 et mai 2013. Les analyses par priorité et secteurs ont permis de clarifier les problématiques des différents domaines et d'être résumées pour l'ensemble du territoire. Les besoins (44) sont nombreux, et souvent déjà formulés en termes d'objectifs. La visibilité de l'intégration des besoins transversaux, l'innovation, l'environnement et le changement climatique, dans les priorités thématiques du PDR reste à renforcer dans l'architecture de la stratégie.

L'évaluateur a reconstitué la logique d'intervention du projet de PDR, compte-tenu du choix fait par le Luxembourg de n'activer, dans le strict cadre du PDR, que 3 des 6 priorités

⁴ PDR Luxembourg : Transmission des fiches mesures, Etat d'avancement au 03/11/2013.

⁵ Les 414 exploitations agricoles ayant une production brute de 25000-75000€ pourront bénéficier des certaines aides à l'investissement sur aides nationales.

proposées, les 3 autres étant mises en œuvre par des aides nationales. Ces 3 priorités sont les suivantes :

- *Priorité 2* : Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles
- *Priorité 4* : Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie (sauf domaine « *foresterie* » soutenu nationalement)
- *Priorité 6* : Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique (LEADER)

Pour avoir une vision d'ensemble de la stratégie nationale de développement rural du G-D du Luxembourg il est nécessaire de prendre en compte les mesures cofinancées par le FEADER complétées les mesures nationales non cofinancées. Ainsi, pour apprécier les actions de sensibilisation, de conseil et de formation prévues ou à prévoir pour les priorités 2 et 4, il est notamment nécessaire d'avoir une vision opérationnelle de la priorité transversale P1 « favoriser le transfert de connaissances et l'innovation en agriculture.. », financée sur aides nationales, qui conditionne une partie de la mise en œuvre des mesures de ces priorités thématiques.

Le budget prévisionnel du futur PDR du GDL s'élève à 368,1M€ de dépenses publiques totales dont 100,5 M€ de crédits FEADER, ce montant étant proche des 90 M€ de crédits FEADER de la période 2007-2013. Le PDR 2014-2020 s'inscrit ainsi dans la continuité des programmes précédents, tout en ayant recentré sensiblement les mesures cofinancées par le FEADER sur les seules mesures importantes en termes financiers et d'acteurs. Cette orientation résulte des leçons de la période actuelle, qui s'est avérée très contraignante en termes de suivi/évaluation des mesures petites en termes financiers et d'acteurs.

Ce budget est caractérisé par une concentration financière sur l'environnement avec près de 62% du FEADER (61,9 M€) alloués à la priorité 4, 31% à la priorité 2 et 6,7% à la priorité 6 (LEADER). A souligner que le budget de l'indemnité compensatoire représente plus de 47% du budget FEADER de la P4 alors que le Luxembourg avait souhaité rattacher cette mesure à objectif socio-économique à la priorité 2, en cohérence avec son objet.

Evaluation par priorité du PDR

Priorité 2 - Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture

La priorité 2 repose sur deux domaines prioritaires, la modernisation des exploitations agricoles et le renouvellement des générations avec 2 mesures retenues (investissements physiques et aide au démarrage des jeunes agriculteurs).

La modernisation des exploitations agricoles est désormais limitée exclusivement aux investissements immobiliers pour la mesure cofinancée par le FEADER et l'aide est réservée aux seules exploitations à titre principal.

L'installation de jeunes agriculteurs vise le renouvellement des générations avec le soutien programme de 140 installations sur l'ensemble de la période.

Les nouvelles mesures remédient à certaines faiblesses observées dans le PDR actuel, d'une part pour les investissements physiques (recentrage sur certains types d'investissements, aides plafonnées et dégressivité) et, d'autre part pour les jeunes agriculteurs (plan de développement pré-requis, conseil holistique mais financé sur aides nationales).

Priorité 4 - Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture

La priorité 4 couvre trois domaines (biodiversité, eau et sols), mais sans traiter le secteur de la foresterie, et comprend quatre mesures : les paiements agroenvironnementaux et climatiques (MAEC), l'agriculture biologique, les paiements au titre de Natura 2000 et de la Directive Cadre Eau, ainsi que les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes spécifiques.

L'objectif global de la priorité 4 est de restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture (*et de la foresterie non couverte par le PDR*). L'importance des mesures de la P4 relève avant tout de son niveau budgétaire, mais aussi des surfaces visées (171.440 ha cumulées). Les 18 mesures proposées présentent une cohérence interne entre mesures générales et mesures ciblées et plus contraignantes. L'évaluation rend néanmoins attentifs aux éventuelles incidences contradictoires entre mesures de la P2 et de la P4 (exemple des délocalisations en zone verte) et à la nécessité de mettre en adéquation les MAEC avec le règlement biodiversité (aides nationales).

Les Mesures agroenvironnement et climat (MAEC) représentent 29% du budget FEADER pour 15 mesures, dont la plus importante reste la *Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (PEPEN-AGRI)* puisqu'elle touche 85% des exploitants et quelque 96% de la SAU. Le projet de PDR 2014-2020 a introduit de nouvelles conditions qui visent une efficacité renforcée en incluant les éléments de structures (minimum de 5% de surfaces HVN, respectivement 10% pour un supplément de prime), en plus des sols, de la qualité de l'eau et de la biodiversité.

La Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel en viticulture (PEPEN-VITI) vise à motiver un nombre croissant d'exploitants à participer à des mesures plus spécifiques et plus contraignantes (nouveau module « OPTION »).

Les autres mesures ont un caractère complémentaire en étant plus ciblées mais favorisant toutes des pratiques favorables à l'environnement (protection des eaux, de la nature, réduction de l'érosion, etc.)

La mesure *Agriculture biologique (maintien et conversion)* a été revue avec une augmentation substantielle des montants des primes par rapport à la période du PDR 2007 – 2013 (+33 à +67%), jugée favorablement pour accroître le nombre de conversions. L'objectif national réactualisé est d'exploiter 10% de la surface agricole utile d'ici 2020.

La mesure *Paiements Natura 2000 et directive cadre Eau* est mise en œuvre pour la seule directive-cadre sur l'eau afin d'indemniser les exploitants concernés des contraintes résultant de la désignation des zones de protection des eaux.

L'indemnité compensatoire pour les zones défavorisées touche 96% de la SAU au Luxembourg et quelque 75% des exploitations luxembourgeoises et ses objectifs restent clairement socio-économiques. Sa redéfinition pour l'après 2018 interroge sur la nécessité d'associer son éligibilité à des conditions environnementales supplémentaires.

Les formations obligatoires, notamment pour les 2 PEPEN, ont concrètement pour avantage d'informer les agriculteurs des options spécifiques et renvoient à la nécessité d'assurer la visibilité des liens entre la priorité 1 (financement national) et les priorités du PDR.

P6 Promouvoir l'inclusion sociale et le développement économique

La priorité 6 est limitée au domaine prioritaire « promouvoir le développement local dans les zones rurales » et vise de prolonger le programme actuel en couvrant 85% du territoire national par 5 GAL à sélectionner par appel à projets en 2014, les candidatures étant évaluées en référence à un catalogue de critères. Chaque GAL établira sa stratégie.

L'évaluation souligne l'importance du lien entre la recherche et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et des zones rurales ainsi que tous les aspects d'information, de formation, de conseil et d'encadrement, et rappelle la nécessité de considérer la priorité transversale 1 pour l'ensemble des priorités thématiques du PDR (2-6).

Par ailleurs, les priorités retenues pour le PDR sont estimées être en cohérence avec les aides du premier pilier de la PAC pour l'agriculture biologique, le verdissement, et la gestion des risques.

Evaluation de la mise en œuvre

En matière de modalités de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre, le Luxembourg s'aligne sur le système commun d'indicateurs de suivi et d'évaluation proposée pour le PDR (CMES⁶) et les indicateurs de contexte (45), indicateurs de réalisation (dépenses publiques), indicateurs de résultat (25), indicateurs d'impact (16) et indicateurs cibles utilisés pour l'examen de performance en 2018.

Au niveau des modalités de mise en œuvre, les appels à projets sont introduits pour certaines mesures (investissements physiques), mais la plupart des mesures reposent encore sur des régimes d'aides, notamment celles de la P4 (indemnité compensatoires, PEPEN, etc).

Recommandations de l'évaluation

Recommandations générales

- Présentation de la stratégie dans le PDR : mettre en valeur la cohérence d'ensemble entre les priorités PDR et les autres priorités soutenues nationalement, en améliorant les présentations, renvois et liens et renforçant le mode de prise en compte des besoins transversaux dans les domaines prioritaires de l'innovation et de l'environnement.
- Cohérence interne : renforcer les liens entre les priorités P2 , P4 et P6 LEADER cofinancées, par exemples le conseil holistique à généraliser dans le cadre du soutien de projets, la diffusion des projets innovants auprès des acteurs agricoles et de l'environnement, etc..
- Mise en œuvre : définir des critères simples et applicables qui reflètent les considérations transversales (innovation, environnement, changement climatique) et assurer les capacités administratives pour traiter les dossiers en particulier ceux de la priorité 4.

⁶ Common monitoring and evaluation system (CMES).

- Gouvernance : intégrer les travaux évaluatifs LEADER dans le plan d'évaluation et préciser le rôle du Réseau Rural National en rapport avec l'évaluation.
- Thèmes d'évaluation : dans les travaux évaluatifs, compléter les thèmes orientés sur les mesures en faveur de la restructuration du secteur agricole (priorité 2) et sur certaines mesures agro-environnementales (priorité 4) par les thèmes transversaux LEADER mais aussi par ceux des mesures nationales, comme proposé dans le plan d'évaluation
- Indicateurs : pour pallier à la difficulté d'attribuer les effets sur les ressources naturelles à telle ou telle autre mesure du PDR ou tel autre programme, mettre en place un échantillon de surfaces concernées pour évaluer l'effet de certaines mesures liées à une surface précise et dont les effets seraient directement visibles sur cette surface.

Recommandations pour la priorité 1 (aide nationale)

Cette priorité étant indispensable à la mise en œuvre du PDR :

- expliciter davantage la vision stratégique du ministère pour l'innovation (P1) dans le PDR (l'innovation en agriculture, les besoins et enjeux, la théorie d'action, les objectifs et échéances), ainsi que les moyens et garanties nécessaires pour y arriver ;
- définir cette stratégie P1 dans les meilleurs délais en réponse aux besoins spécifiques identifiés en formation/ encadrement/ conseils liés à l'ensemble des priorités et organiser les liens entre actions (suite à donner au projets de feuille de route et de référentiel des connaissances).

Recommandations pour la priorité 2

En cohérence avec la réorientation des aides à l'investissement donnée par le PDR 2014-2020 et au manque partiel de liens entre priorités thématiques :

- intégrer les priorités transversales dans les critères de sélection (environnement, innovation et changement climatique), pour renforcer les liens entre les priorités thématiques 2 et 4 ;
- utiliser les critères de sélection pour favoriser les projets les plus performants et les moins préjudiciables aux zones protégées et à la biodiversité ;
- évaluer les différents projets d'investissement de manière groupée en cas de délocalisation de plusieurs exploitations dans une même région, pour tenir compte du caractère cumulatif des impacts notamment sur les volets paysages et biodiversité ;
- prescrire et contrôler l'installation d'écrans verts efficaces autour des bâtiments agricoles en zone verte.

Recommandations pour la priorité 4

- Développer le recours au conseil agricole proactif pour améliorer l'efficacité des mesures en affinant leur ciblage et en suivant leurs effets, notamment pour les plus spécifiques des MAEC, dans l'optique d'une mise en œuvre ciblée et pertinente ;
- préciser les liens et renvois nécessaires entre la priorité 4 et les autres priorités et instruments, notamment sur les questions d'innovation et de transfert de connaissance, de conseil, formation et sensibilisation (P1), mais également de changements climatiques (P5) ;

- améliorer la cohérence externe entre les mesures du PDR et celles qui relèvent notamment des outils nationaux de protection de la biodiversité (régime d'aides « biodiversité ») en adaptant ou enlevant différentes mesures ou en fusionnant les deux programmes d'aides ;
- revoir le partage budgétaire des aides réservées à la priorité 4, au profit de mesures spécifiques et plus contraignantes ;
- définir des contraintes environnementales dans le cadre de l'indemnité compensatoire pour l'après 2018, en étant attentif aux répercussions sur certaines autres mesures du PDR, pour éviter les doublons ;
- adapter la PEPEN, en supprimant les conditions actuellement requises pour une exploitation agricole raisonnée et qui ne devraient plus être subventionnées ;
- améliorer la cohérence entre les conditions spécifiques de la PEPEN et la mesure « entretien des haies » ;
- reconsidérer la mesure « prime de mise à l'herbe » en évaluant son intérêt et sa justification économique en regard du montant de la prime ;
- agriculture biologique : analyser les raisons pour lesquelles si peu d'agriculteurs se décident à convertir leur exploitation vers l'agriculture biologique

Recommandations pour la priorité 6

- assurer l'articulation de la mesure LEADER avec les autres priorités du PDR, mais également avec les possibilités offertes par les autres financements européens FEDER et FSE sur certains volets comme ceux de la formation et de la qualification du personnel dans certains secteurs (exemple transformation), mais aussi des activités annexes au secteur agricole dans la zone rurale.

Introduction

Le Grand-Duché de Luxembourg a la particularité d'être le plus petit pays de l'UE, au développement économique élevé comme illustré dans le contexte introductif à l'analyse SWOT. Comparativement aux autres Etats Membres, le nombre d'agriculteurs est faible (un peu plus de 2000), pour une surface agricole utile qui occupe la moitié de son territoire, et dont la plus grande partie est actuellement située en zone défavorisée. Ce contexte est donc très spécifique et le PDR 2007-2013 a démontré les contraintes à gérer des actions dispersées sur un petit nombre de bénéficiaires dans le cadre d'un cofinancement FEADER. Ces éléments sont à la base de l'approche de l'autorité de gestion pour le programme 2014-2020 qui a décidé de focaliser les actions cofinancées du PDR sur un nombre limité de priorités et de mesures. Les petites mesures répondant à des besoins plus limités, en volume ou en nombre d'acteurs relevant du développement rural, seront ainsi financées sur fonds nationaux. Il est nécessaire de prendre également connaissance les financements nationaux pour avoir une vision cohérente et complète de l'ensemble de la stratégie de développement rural du Grand-Duché de Luxembourg.

L'évaluation ex ante (EEA) incluant l'évaluation stratégique environnementale (SEA) s'est déroulée du mois d'août 2012 au mois de juillet 2014.

Les travaux évaluatifs de l'EEA se sont déroulés en cinq phases. Après une première phase de démarrage en août 2012, la seconde phase a porté sur l'analyse SWOT complétée d'une première ébauche de la logique d'intervention (09/2012). Les travaux sur l'analyse SWOT se sont poursuivis jusqu'en mai 2013. La troisième phase a couvert l'analyse de la stratégie du PDR et s'est traduite par la remise de plusieurs documents intermédiaires entre février et juillet 2013, actant ainsi l'avancement de l'élaboration du PDR. La quatrième phase a concerné des éléments de la mise en œuvre, dont le système d'indicateurs, le plan d'évaluation, le cadre de performance et les modalités de mise en œuvre (automne-hiver 2013-2014). La dernière phase, de clôture, a permis de synthétiser, de conclure et de formuler les recommandations, rassemblées dans le présent rapport.

Au niveau de l'évaluation stratégique environnementale (SEA) prévue en 3 étapes, outre l'étape de démarrage, les travaux ont concrètement débuté en septembre 2012 avec la seconde étape de définition du cadre d'intervention et des bases méthodologiques à retenir pour le PDR et se sont conclu par la troisième étape de préparation puis remise du projet de rapport final du 20/05/2014 soumis à consultation publique à la date du 4 juin 2014.

Le présent rapport final de l'EEA est structuré de la manière suivante :

- Les objectifs et le contexte (1) et la méthodologie de l'EEA (2)
- L'analyse AFOM et les besoins (3)
- L'analyse de la cohérence stratégique (4), de la cohérence interne (5) et externe (6)
- L'évaluation des modalités de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre du programme (7)
- Les conclusions et recommandations (8)
- Un chapitre dédié aux résultats de l'EES (9)

1. Objectifs et contexte de l'évaluation ex ante

Objectifs de l'évaluation ex ante

L'évaluation ex ante (EEA) a pour objectif d'améliorer la qualité de la conception d'un programme par son regard extérieur et indépendant. La portée exacte de l'EEA est définie à l'article 55 du règlement (UE) N°1303/2013 (voir encadré). Elle vise à aboutir à un programme qui réponde à la fois aux besoins des territoires et de la stratégie 2020 de l'Union européenne.

Article 55.3 du règlement (UE) N°1303/2013

Les évaluations ex ante examinent :

- a) la contribution à la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive (EU 2020), en égard aux objectifs et priorités thématiques choisis et compte tenu des besoins nationaux et régionaux, ainsi que des enseignements tirés des périodes de programmation précédentes ;*
- b) la cohérence interne de l'activité ou du programme proposé et ses rapports avec les autres instruments concernés;*
- c) la cohérence entre les ressources budgétaires allouées et les objectifs du programme;*
- d) la cohérence entre, d'une part, les objectifs thématiques choisis, les priorités et les objectifs correspondants des programmes et, d'autre part, le cadre stratégique commun, le contrat de partenariat et les recommandations adressées spécifiquement à chaque pays en vertu de l'article 121, paragraphe 2, du traité et le cas échéant au niveau national, sur la base des programmes nationaux de réforme ;*
- e) la pertinence et la clarté des indicateurs proposés pour le programme;*
- f) la manière dont les réalisations prévues contribueront aux résultats;*
- g) si les valeurs cibles quantifiées sont réalistes, en égard à l'intervention envisagée des Fonds ESI;*
- h) la justification de la forme de soutien proposée;*
- i) le caractère satisfaisant des ressources humaines et des capacités administratives de gestion du programme;*
- j) la qualité des procédures de suivi du programme et de collecte des données nécessaires à la réalisation des évaluations;*
- k) la validité des valeurs intermédiaires choisies pour le cadre de performance;*
- l) la pertinence des mesures prévues pour promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et prévenir la discrimination;*
- m) la pertinence des mesures prévues pour promouvoir le développement durable ;*
- n) les mesures prévues pour réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.*

La stratégie Europe 2020

La stratégie « **Europe 2020** » de coordination des politiques économiques succède à la stratégie de Lisbonne. Elle vise à créer des conditions favorables à une économie plus compétitive et durable, présentant un taux d'emploi plus élevé. Toutes les politiques de l'Union sont appelées à contribuer à l'atteinte des objectifs et cibles d'« Europe 2020 », dont la Politique Agricole Commune (PAC) et son 2^{ème} pilier, avec les PDR.

La stratégie « Europe 2020 » constitue le cadre de référence stratégique communautaire pour la période 2014-2020. Elle présente un recentrage des thématiques à traiter, une plus grande concentration des moyens sur les thématiques retenues et une volonté de renforcer les complémentarités entre les différents fonds.

La Commission européenne s'est dotée d'un **cadre stratégique commun (CSC)**, afin de traduire cette stratégie en termes plus opérationnels dans les futurs programmes de développement rural (PDR) du FEADER et d'assurer une meilleure intégration avec les autres fonds (FEDER, FSE et FEAMP). Le CSC établit les grandes priorités appliquées à l'ensemble des fonds structurels visant à améliorer la coordination et les synergies sur le terrain et assurer un développement intégré. Ce cadre transpose les objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 en onze objectifs thématiques (OT).

L'accord de partenariat soumis par le Luxembourg à la CE le 30/04/2014 (version provisoire du 9 avril 2014) complète le CSC. L'accord de partenariat expose la stratégie, les priorités et les modalités de l'Etat membre pour une utilisation efficace et efficiente des fonds qui relèvent du CSC.

Afin d'améliorer la coordination entre les fonds du CSC et d'harmoniser les règles de mise en œuvre, les dispositions communes à ces fonds sont soumises par la Commission dans le règlement commun (UE) N°1303/2013. Celui-ci est complété par des règlements spécifiques à chaque fonds, dont le règlement (UE) N°1305/2013 pour le FEADER. Les règlements européens pour la période 2014-2020 ont une triple préoccupation :

- mettre les fonds européens au service de la Stratégie Europe 2020 ;
- rendre leur action plus efficace en tenant compte des enjeux et spécificités propres à chacun avec une concentration thématique ;
- renforcer les approches stratégiques orientées sur les résultats.

Leurs implications spécifiques sont détaillées dans l'évaluation ex ante.

Le contexte du Grand Duché de Luxembourg

Le Grand Duché de Luxembourg est un petit pays (2586 km²) à très haut revenu⁷. Il est densément peuplé (>200 habitants /km²) et est dominé par un caractère périurbain. Le nombre total d'agriculteurs en 2010 est 2.219 (professionnels et non professionnels⁸). Il y a

⁷ Indice de PIB en termes de parité de pouvoir d'achat de 271, loin devant tous les autres EM.

⁸ Chiffres 2013 SER

1609 exploitations agricoles avec un produit brut supérieur à 25.000 €. Le nombre d'agriculteurs professionnels, ayant une production brute supérieure à 75.000€ s'élève à 1.195. La surface agricole utile occupe néanmoins la moitié du territoire. Ces éléments sont précisés en détail dans la description du territoire du GDL du PDR.

Le PDR 2007-2013 a montré les contraintes administratives et de suivi, liées à une mobilisation du FEADER pour des mesures financièrement limitées concernant un nombre restreint d'acteurs. Ce cas de figure est fréquent au Luxembourg face au contexte de surfaces énoncé. Ce contexte est à la base de l'approche adoptée par le Ministère, de focaliser le programme cofinancé sur un nombre restreint de priorités et mesures.

La période d'élaboration du PDR 2014-2020, qui s'est étalée entre le printemps-été 2012 et l'été 2014, a été marquée par un changement de gouvernement et de Ministre de l'Agriculture qui a fait suite aux élections législatives d'octobre 2013. Le nouveau programme de gouvernement a notamment défini plusieurs objectifs pour les domaines relevant de ce ministère, comme :

- une politique agricole respectueuse de la souveraineté alimentaire
- la viabilité des secteurs agricole, viticole et horticole par une approche durable
- l'optimisation et ciblage des investissements
- la préparation du PDR en concertation avec tous les acteurs concernés
- la mise en œuvre du EIP (European Innovation Partnership)
- la conciliation de la protection de la nature et l'agriculture
- la protection des eaux et de la nappe phréatique
- etc.

Ce programme de gouvernement s'est notamment traduit par l'intensification des échanges entre le Ministère de l'agriculture et le MDDI dans la cadre de la préparation du nouveau PDR et plus particulièrement des MAE et des autres mesures ayant une dimension environnementale.

2. Méthodologie relative à l'évaluation

La mission d'évaluation ex ante s'est déroulée en **5 phases** suivantes, en coordination avec les étapes de l'évaluation stratégique environnementale (SEA) :

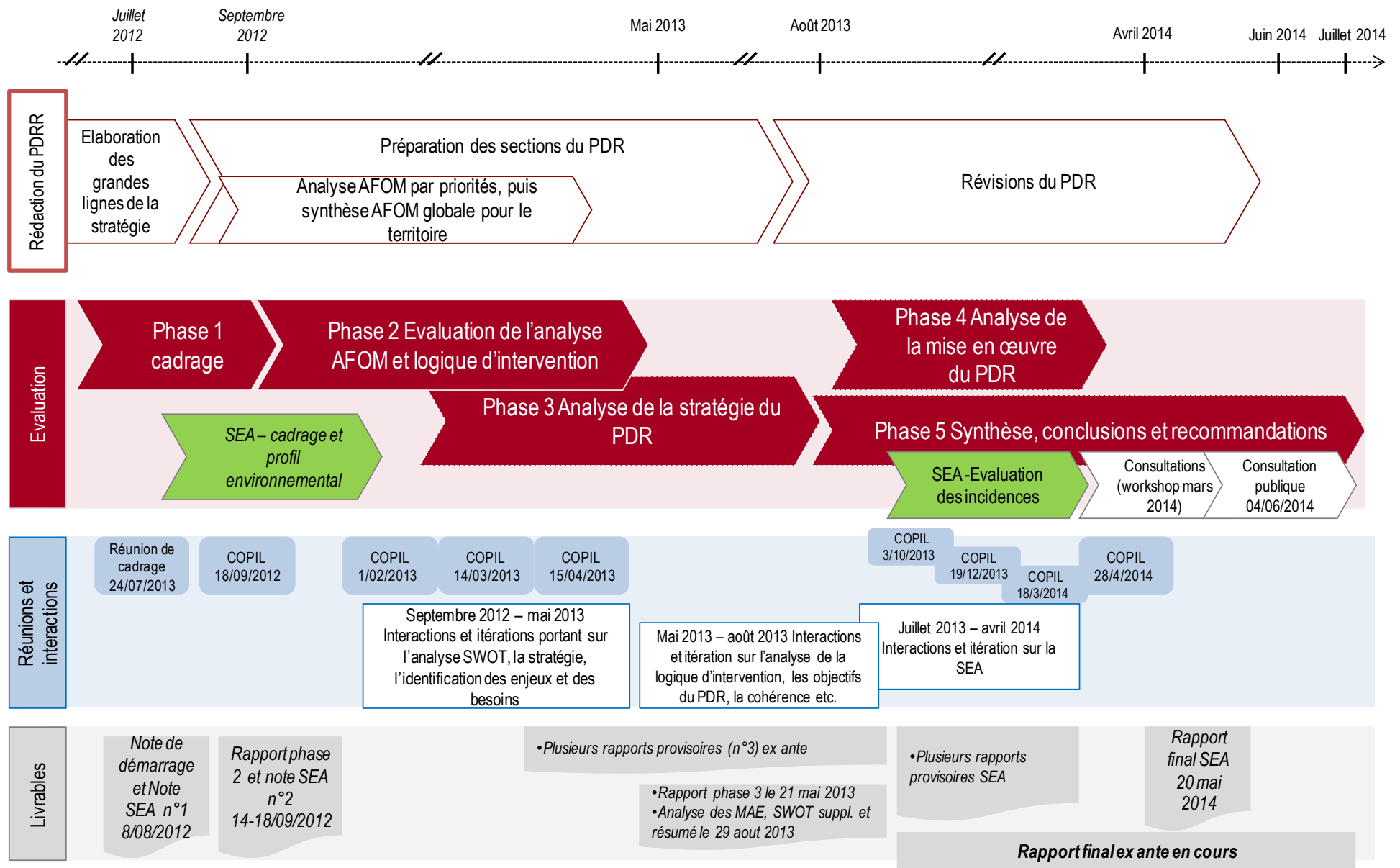
- **Phase 1** - La **phase de démarrage** ayant permis d'organiser la mission en étroite concertation avec le comité de pilotage, de préciser le calendrier et les modes d'interactions et d'échanges.
- **Phase 2** - La seconde phase a concerné l'**analyse SWOT** et un **premier avis sur la logique d'intervention** (reconstituée selon les données alors disponibles sur l'architecture globale du PDR), et sa cohérence avec les cadres stratégiques communautaires.
- **Phase 3** - La **troisième phase** a porté sur l'**analyse détaillée de la logique d'intervention**, des objectifs du PDR, de leur pertinence au regard des besoins et des enjeux et de leur cohérence tant interne qu'externe.
- **Phase 4** - La **quatrième phase** a concerné les indicateurs, la **quantification des objectifs**, le **plan d'évaluation** et l'analyse des **dispositions de mise en œuvre et de suivi** proposées.
- **Phase 5** - La dernière phase est **une phase de consolidation** des constats, de conclusions et de recommandations ayant abouti à la rédaction du rapport final.

La SEA qui fait partie intégrante de l'EEA, a été menée simultanément à cette dernière, et donc aux travaux d'élaboration du PDR, et s'est déroulée en 4 étapes :

- **Etape 1** – Cette **première étape** a eu pour objet de définir l'organisation de la mission avec le comité de pilotage, notamment le calendrier, les modes d'interactions et les partenaires à associer.
- **Etape 2** - La **seconde étape** a porté sur les questionnements de la démarche SEA à définir pour le PDR en vue d'établir une feuille de route méthodologique.
- **Etape 3** - La **troisième étape** a porté sur la rédaction proprement dite du rapport d'évaluation et a donné lieu à des versions provisoires entre février et fin mai 2014 pour tenir compte des derniers ajustements du PDR faisant suite aux changements de gouvernement et réunions interministérielles.
- **Etape 4** - La **quatrième étape** est en cours puisqu'elle correspond à la consultation publique qui s'achève le 4 juillet, ainsi qu'à ses suites.

Le schéma de la page suivante illustre le déroulement des travaux, présentant les étapes de rédaction du programme, les phases de l'évaluation, les réunions et les rapports.

Figure 1 – Etapes-clés dans la rédaction du PO et du déroulement de l'évaluation ex ante



La **première phase** de démarrage a permis de cadrer les travaux. Elle a débuté par une réunion de cadrage le 24 juillet 2012 et elle s'est terminée par une note de cadrage soumise le 8 août 2012.

La **seconde phase** a porté sur l'analyse SWOT et une première ébauche de la logique d'intervention. Elle a donné lieu à une réunion du Comité de pilotage le 18 septembre 2012 et à un rapport phase 2 relatif à l'analyse SWOT et la logique globale d'intervention le 14 septembre 2012. Le Luxembourg a débuté ses travaux tôt, conformément aux suggestions de la CE. Ceci étant, certains ajustements ont dû être faits en cours de travaux pour se conformer aux dernières demandes du formalisme instauré pour l'introduction des PDR. Le Luxembourg avait établi dans un premier temps l'analyse SWOT par priorité et a dû les synthétiser par la suite en une seule analyse globale du territoire. Il a également fallu compléter la description du territoire en l'appuyant sur les indicateurs de contexte selon le modèle de la CE défini courant 2013. L'analyse SWOT, la stratégie, l'identification des enjeux et besoins ont fait l'objet de nombreuses interactions entre l'évaluateur et le comité de pilotage, entre septembre 2012 et mai 2013.

La **troisième phase** a porté sur l'analyse détaillée de la logique d'intervention, des objectifs du PDR, de leur pertinence au regard des besoins et des enjeux identifiés et leur cohérence interne et externe. Elle a donné lieu à plusieurs rapports provisoires, ayant fait l'objet d'échanges et à un rapport final de phase 3 en mai 2013, complété d'une analyse des MAE en août 2013 faisant suite aux dernières versions transmises à la mi-juillet 2013.

La **quatrième phase** a concerné des aspects liés à la future mise en œuvre du PDR, dont l'examen des indicateurs du système commun de suivi et d'évaluation, la définition de valeurs cibles et le cadre de performance. Ces deux derniers éléments sont nouveaux dans le cadre du FEADER et doivent contribuer à établir un système de suivi/évaluation pertinent, clair et cohérent avec les objectifs du futur PDR.

La cinquième et dernière phase vise à synthétiser et confirmer les constats sur base de la dernière version du PDR, de conclure et de formuler des recommandations.

Au niveau de **la SEA**, après avoir convenu des orientations et du contenu de cette évaluation avec le MDDI, notamment lors d'un échange le 07/11/2013, le travail a consisté à établir le rapport environnemental dont la finalité est d'analyser les impacts environnementaux potentiels des différentes mesures du PDR. Le rapport a été soumis à une phase de concertation notamment dans le cadre d'un workshop avec différents acteurs fin avril 2014. Sur base des discussions lors de ce workshop et des remarques des différents acteurs, la version définitive du rapport SEA a été soumise à consultation publique le 4 juin 2014.

L'équipe d'évaluation a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère et les parties prenantes associées aux différentes étapes. Le travail s'est basé sur des analyses documentaires (de l'analyse SWOT et de ses annexes détaillées, de la stratégie, du projet de programme en cours de rédaction, mais également de toute la documentation connexe des autres programmes, la programmation en cours 2007-2013 ainsi que les diverses lignes

directrices de la CE), complétées par des entretiens bi-ou multilatéraux et des réunions de travail et des workshops associant diverses parties prenantes.

Les travaux évaluatifs, initialement prévus sur neuf mois se sont étendus sur une période de plus de deux ans de juillet 2012 à juillet 2014. Quatorze comités de pilotage ont été organisés, et 2 workshops, ainsi que la participation à 3 réunions de concertation avec le MDDI. L'évaluateur a fourni un appui plus important sur certaines parties en amont, en particulier sur l'analyse AFOM, sur le lien avec la stratégie et l'identification des besoins.

Les principales parties prenantes associés aux travaux ou ayant participé aux workshops sont les suivantes :

- *Comité de pilotage (Ministère de l'agriculture)*
- *Groupes de travail thématiques (Ministère de l'agriculture, SER, ..)*
- *Ministère du Développement durable et des Infrastructures – Département de l'Environnement*
- *Administration de la nature et des forêts*
- *Administration de la gestion de l'eau*
- *Centrale paysanne*
- *Chambre d'agriculture*
- *Mouvement Ecologique*
- *natur & ëmwelt*
- *Bio Lëtzebuerg*
- ...

L'approche itérative et interactive suivie par l'évaluateur a permis au Ministère de préciser ses choix et de faire évoluer le programme au cours de son processus d'élaboration. En effet, les commentaires de l'évaluateur ont soit donné lieu à des précisions/explications par les rédacteurs sans modifications, soit ont été intégrés au fur et à mesure des versions de projet de PDR.

Les principales contraintes des évaluations ex ante et SEA se trouvent au niveau de l'étalement des travaux dans le temps (2 années) et de la précision tardive du modèle spécifique de PDR souhaité par la CE (SFC2014). Les travaux de l'évaluateur ont débuté sur une version provisoire de l'analyse AFOM et encore très éloignée du modèle souhaité, celui-ci ayant été précisé pratiquement un an après le début des travaux (printemps/été 2013).

La lenteur de finalisation des textes réglementaires au niveau européen a également contribué à retarder certaines décisions nationales, par exemple dans la confirmation du choix des priorités et des mesures à inscrire dans le PDR 2014-2020, dans la répartition de ces mesures par priorité (comme l'inscription de l'indemnité compensatoire au titre des zones défavorisées dans la P4 et non la P2 comme prévu initialement par le Ministère), mais aussi, par voie de fait, dans la confirmation des mesures nationales.

3. Evaluation de l'analyse SWOT et des besoins

3.1 Processus SWOT

Le Ministère a commencé à préparer l'analyse SWOT et la stratégie du futur PDR en groupes de travail avec les gestionnaires des mesures du PDR en avril et en mai 2012. Ces travaux ont abouti à un premier document intitulé « *Analyse forces et faiblesses (AFOM) du secteur agricole luxembourgeois* » - (projet du 04/07/2012). Un second document concerne le « *Projet national de stratégie pour le développement rural au GDL* ». Ces documents ont été soumis au partenariat « PDR », composé de la profession (3 syndicats, la chambre d'agriculture), du secteur de l'agriculture biologique, natur&ëmwelt, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures et de l'ONG Natura. Ce partenariat était invité à remettre ses remarques pour le 17 septembre 2012, mais certaines consultations, comme pour la priorité 6 se sont déroulées jusqu'à la fin 2012.

Ce premier document de juillet 2012, assez volumineux (50p.), comporte une analyse SWOT par priorité avec un niveau de détail variable selon différents domaines et secteurs. Il ne comporte pas encore de description générale du territoire. L'évaluateur a établi un retour très détaillé sur les analyses SWOT par priorité, secteur et domaine par écrit (**rapport phase 2**) et en réunion mi-septembre 2012.

En vue de tenir compte des différentes remarques de l'évaluateur sur l'analyse SWOT, et sur la première ébauche de la stratégie, l'analyse SWOT a été revue et les analyses par secteur ont été complétées (si nécessaire) ou rassemblées par l'administration comme annexes à la SWOT, et une nouvelle version de la SWOT a été transmise le 21 janvier 2013. Ces analyses par secteur couvrent les secteurs laitiers, de la viande bovine, viticole, porcin, horticole et la volaille. Elles permettent de préciser les besoins par secteur de façon détaillée. Le document concernant la stratégie comporte également une courte introduction du contexte dans sa version de janvier 2013.

La réunion qui s'est tenu le 1 février 2013 avec le Comité de pilotage a principalement eu pour objet de retravailler d'une part l'analyse des besoins afin de les rendre mieux identifiables sur base des analyses SWOT revues et de leurs annexes, et d'autre part la construction de la logique d'intervention.

En termes de processus, il convient encore de signaler les réunions du 14 mars et du 15 avril 2013 avec le Comité de pilotage, élargi en groupe de travail compétitivité pour la seconde réunion. Ces travaux ont débouché sur le Rapport phase 3 du 21 mai 2013 avec plusieurs recommandations portant notamment sur l'analyse SWOT et les besoins, mais également sur la stratégie et certaines mesures détaillées. Les responsables de l'autorité de gestion en charge des différents domaines prioritaires ont analysé ces propositions. Elles ont également été discutées à l'intérieur d'une « task force » en vue d'arrêter une position de l'autorité de gestion.

Outre ces réunions de concertation dans le cadre de l'évaluation, et en référence au chapitre 13 du PDR (Consultation avec les partenaires), le Ministère a organisé de nombreuses consultations tout au long de la préparation du PDR. Les informations fournies restent imprécises sur le calendrier mais permettent de connaître d'une part les partenaires associés, d'autre part les thématiques abordées et enfin le contenu de ces rencontres.

Ainsi, pour ce qui est de la préparation de la stratégie, outre les consultations régulières du partenariat en comité de suivi, les échanges se sont intensifiés depuis le début d'année 2014. L'ensemble du PDR a été soumis à l'avis du MDDI fin janvier 2014, et complémentirement des groupes de travail ad hoc « Investissements physiques », « Climat » et « MAE » se sont réunis en mars et début avril. Par ailleurs, divers échanges bilatéraux ou multilatéraux ont eu lieu, avec le syndicat de la profession agricole, la commission agraire sur le PDR, plusieurs organismes du secteur viticole. Ces rencontres ont principalement concernées les mesures des deux principales priorités du PDR, les aides à l'investissement et aux jeunes exploitants pour ce qui est de la priorité 2 et des MAE et autres mesures environnementales pour la priorité 4. Dans ce dernier contexte, il ressort que plusieurs échanges ont porté entre autres sur la formation, en présence notamment de la chambre d'agriculture, de Convis, du Conseil agricole des parcs naturels, mais aussi du lycée technique agricole. L'observatoire de l'environnement, l'administration de la gestion de l'eau, les agriculteurs biologiques « Bio-Lëtzebuerg » ont été consultés dans le cadre de la préparation des MAE, mais aussi de la redéfinition des aides à l'investissement et à l'agriculture biologique. Enfin, la priorité 6, plus précisément la reconduction de LEADER dans le PDR a donné lieu à des échanges avec les comités des 5 GAL de la période qui s'achève (Clervaux-Vianden, Miselerland, Lëtzebuerg West, Redange Wiltz) mais aussi avec le SYVICOL (syndicat des Villes et Communes du Luxembourg).

3.2 Liens entre l'analyse SWOT – les besoins – les objectifs de la stratégie

Les liens entre l'analyse SWOT, l'identification des besoins et les objectifs de la stratégie ont fait l'objet de nombreux échanges et rapports étalés entre septembre 2012 et mai 2013. Les recommandations se trouvent développées dans le rapport phase 3 du 21 mai 2013, ce dernier ayant fait l'objet d'un complément en date du 29 août 2013 sur les seules mesures agro-environnementales suite à une nouvelle version des MAE transmises les 18/19 juillet par le Ministère.

L'analyse SWOT a été sensiblement retravaillée depuis sa version initiale de juillet 2012⁹. Les analyses par priorité et secteurs ont permis de clarifier les problématiques des différents domaines. L'analyse a ensuite été résumée en une seule SWOT claire et concise pour l'ensemble du territoire.

En revanche, les besoins tels que définis à la section 4.2 du PDR restent nombreux (44 besoins) et ils ne sont pas toujours aboutis dans leur formulation. Certains ont gardé une

⁹ Le premier document est intitulé « *Analyse forces et faiblesses (AFOM) du secteur agricole luxembourgeois* » - (projet du 04/07/2012).

formulation très générale s'approchant plus d'une formulation d'objectifs¹⁰ comme pour la priorité 2 ou encore la priorité 6.

Pour la priorité 2, les besoins plus précis issus de travaux susmentionnés sont précisés dans les fiches mesures de la priorité (investissements physiques (art 17 a) - 4.1) et installation des jeunes agriculteurs (art 19 a) – 6.1).

Plusieurs besoins identifiés dans le cadre de la priorité 4 sont liés à la sensibilisation des exploitants agricoles et au ciblage des mesures. Il existe un lien direct entre ces besoins et la priorité 1 (formation, innovation) qui est mise en œuvre par des mesures nationales au Luxembourg. En effet, alors que les instruments de protection de la biodiversité, de l'eau ou des sols, sont disponibles sous formes de mesures spécifiques, encore faut-il les appliquer. Ceci implique de sensibiliser et de former les agriculteurs dans le cadre d'un conseil agricole ciblé. Le fait que les mesures agroenvironnementales générales soient mises en œuvre à grande échelle, alors que les contrats pour mesures plus spécifiques et plus contraignantes peinent à augmenter, résulte également d'un besoin en conseils plus importants et plus pointus pour la mise en œuvre de ces dernières.

Les besoins identifiés pour la priorité 6 restent également très généraux, et sont pour certains liés à l'analyse SWOT, pour d'autres non directement évoqués. Dans le PDR, la stratégie proposée limite le soutien à la seule mesure LEADER qui couvre un large champ potentiel d'interventions s'inspirant des objectifs réglementaires. Les GAL devront préciser leurs orientations dans le cadre de leur propre stratégie, une fois qu'ils auront été arrêtés. Les directions affichées sont orientées vers le développement socio-économique régional, le soutien des PME et la création d'emplois, et dans ce contexte, vers la formation professionnelle et l'acquisition de compétence. Ce cadre vise à activer plus directement les liens transversaux avec les mesures soutenues nationalement concernant les priorités 1 et 3, mais aussi à être développé au profit des priorités 2 et 4.

Le lien avec la stratégie et les objectifs reste perfectible. Les recommandations de mai 2013 n'ont été que partiellement prises en compte.

Concernant les besoins transversaux, tel qu'innovation, environnement et changement climatique, leur traitement et intégration aux priorités thématiques du PDR sont partiels. Le changement climatique est considéré de manière transversale dans les priorités thématiques P2 et P4. En revanche, les dimensions transversales de l'environnement et de l'innovation apparaissent insuffisamment développées dans la présentation de la priorité 2 en regard des objectifs et des besoins formulés ou implicites. Par ailleurs, il semble que la priorité 1 (transfert de connaissances, innovation ; niveau national) soit toujours en attente de programmation stratégique alors qu'il avait été convenu de la définir en temps nécessaire pour la rendre opérationnelle dès l'approbation du PDR, tant en réponse aux besoins de conseils et de formation de la priorité 2 que de ceux de la priorité 4.

¹⁰ A titre l'exemple, pour la priorité 2, les dix besoins sont formulés de manière très générale : renforcer la viabilité des exploitations agricoles, renforcer la compétitivité des secteurs agricole, viticole, horticole et sylvicole, etc.

Les besoins sont nombreux (une quarantaine) et restent pour un certain nombre très généraux dans leur formulation. Ils sont toutefois précisés pour certains dans les fiches mesures. Le PDR du GDL comporte des mesures cofinancées par le FEADER en nombre limité puisqu'elles concernent trois priorités et six domaines prioritaires. Des mesures financées par des fonds nationaux seuls mais selon le cadre du FEADER complètent la stratégie. Le PDR ne répond ainsi qu'à une quinzaine des besoins, le plus grand nombre trouvant réponse dans les mesures financées nationalement, accessoirement dans d'autres programmes.

3.3 Stratégie du PDR du GD Luxembourg

La stratégie du développement rural au G-D de Luxembourg couvre les six priorités du FEADER et six domaines prioritaires. Toutefois, l'approche adoptée par le Ministère et annoncée depuis le début de la préparation du PDR est de focaliser les mesures cofinancées par le FEADER sur un petit nombre de priorités et de mesures.

Rappel des priorités du FEADER

Priorité 1	<i>Favoriser le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales</i>
Priorité 2	Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles
Priorité 3	<i>Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture</i>
Priorité 4	Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie
Priorité 5	<i>Promouvoir l'utilisation des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résilient face au changement climatique, dans les secteurs agricoles et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie</i>
Priorité 6	Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique (LEADER)

Le PDR du Grand Duché de Luxembourg mobilise ainsi trois des six priorités, les priorités 2, 4 et 6, cette dernière exclusivement pour LEADER.

Les priorités 1, 3 et 6 (en partie) seront financées par des moyens budgétaires nationaux, tout en étant développées dans l'esprit de leur définition selon le règlement du FEADER. Le Luxembourg prévoit ainsi de favoriser le transfert de connaissances et de l'innovation en agriculture de la P1 par des actions soutenues au seul niveau national. Pour la priorité 3, les domaines prioritaires 3A chaîne alimentaire/circuits courts, et 3B Gestion des risques, sont couverts par des actions nationales hors PDR. La priorité 5 sera abordée de manière transversale dans le cadre de certaines mesures du PDR et précisément des priorités 2 et 4. Il n'y a pas de besoin reconnu pour le domaine 6C « Améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales » et le soutien au développement économique local sera mis en œuvre par l'action LEADER.

Il convient également de noter que l'ensemble des mesures pouvant concerner les « écosystèmes tributaires de la foresterie » de la priorité 4 ne se trouvent pas dans le PDR et sont soutenues par des aides nationales, de même que les installations de bio-méthanisation, entrant dans la priorité 5, et qui relèvent désormais du Ministère de l'Economie.

La vision d'ensemble de la stratégie de développement rural du GD Luxembourg nécessite de prendre en compte les mesures cofinancées par le FEADER et les mesures nationales non cofinancées.

A noter qu'en règle générale, la rédaction du PDR, sous son point 4 « Description de la stratégie », entretient une certaine confusion sur les mesures relevant strictement du PDR car cofinancées par le FEADER, et les mesures nationales, avec à plusieurs reprises des formulations tel que « le PDR comprendra les mesures suivantes ... financées par des fonds nationaux ».

Le PDR du Grand-Duché de Luxembourg mobilise trois des six priorités, les priorités 2, 4 et 6, cette dernière exclusivement pour LEADER ; elles correspondent à six domaines prioritaires. Pour avoir une appréciation globale et cohérente de la stratégie retenue par le Luxembourg pour la période 2014-2020, il est ainsi indispensable de prendre en considération les actions à mener par le GDL sur cette période, sans bénéfice d'un cofinancement du FEADER, en particulier celles qui sont en relation avec la priorité 1, mais aussi avec les autres priorités.

La stratégie nationale de développement rural du Luxembourg couvre ainsi les priorités 1 à 4 et 6. La priorité 5 est, dans ce contexte, abordée indirectement, via le conseil et certains investissements, toutes ces actions étant prévues sur aides nationales¹¹.

Concernant la priorité transversale P1 « favoriser le transfert de connaissances et l'innovation en agriculture.. », le Luxembourg finance sur aides nationales les articles 14 « transfert de connaissances et actions d'innovation » et 15 « services de conseil ». L'article 14 est principalement destiné à soutenir les exploitants réalisant des investissements éligibles au FEADER, ainsi que les bénéficiaires de la prime PEPEN (et PEPEN +) dans le cadre des MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques – art.28). La formation vise à les sensibiliser tous les exploitants aux méthodes de production respectueuses de l'environnement. L'article 14 est doté d'un budget modéré de 700.000€ de dépenses publiques. L'article 15, qui concerne les services de conseils individuels ou en groupes, se voit quand à lui pourvu un budget de 17M€ de dépenses publiques. L'article 15 est principalement destiné aux jeunes agriculteurs dans le cadre de la reprise des exploitations. Ces services couvrent particulièrement les thématiques des priorités 4 et 5 (environnement et gestion économe des ressources) ainsi que celles de la priorité 2. Cette provision substantielle appelle à la mise en place et à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de formation, conseil et transfert de connaissances, prioritairement à l'intention des jeunes agriculteurs, mais plus généralement de l'ensemble des exploitants, sur l'ensemble de

¹¹ Les investissements en machines innovantes et plus économes en ressources de la P2 sont financées sur des aides nationales, de même que le conseil agricole et les investissements non productifs de la P4.

l'exploitation agricole (agronomique, économique et environnemental) et en soutien notamment aux mesures spécifiques plus ciblées et les plus performantes en matière environnementale.

Au niveau de la priorité 2, « améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations », et de l'article 17a-4.1 « investissements physiques », les mesures cofinancées sont renforcées par des aides nationales, à la fois pour les projets d'investissements de moins de 150.000€ et pour les investissements en machines agricoles innovantes. Les dépenses publiques nationales prévues s'élèvent respectivement à 14,5 M€ et 12M€ pour ces deux types d'investissements.

Sont également à considérer les investissements non productifs en zones protégées (art. 17 4.4 clôture des berges des cours d'eau) et ceux relatifs au développement et à l'amélioration des infrastructures (art. 17 4.3) (respectivement 6M€ et 20M€)

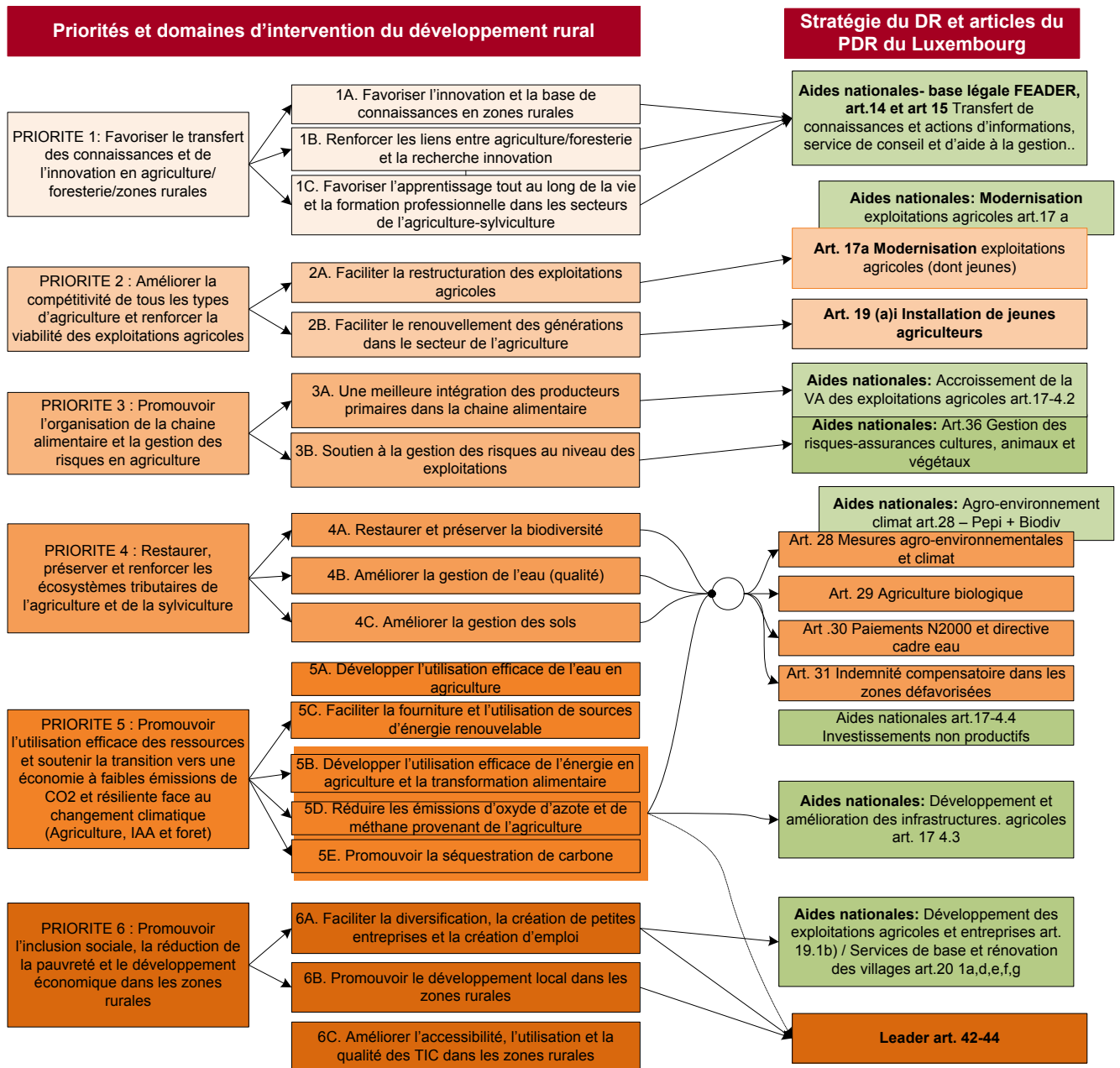
Pour la priorité 3a, « organisation de la chaîne alimentaire .. », et l'article 17-4.2 « accroissement de la VA produits agricoles », le Luxembourg a réservé des dépenses publiques nationales pour un montant de 15 M€ destinés à des investissements de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Pour la gestion des risques, il existe une mesure nationale au titre de l'article 36 principalement lié aux primes d'assurances.

Pour la priorité 4, complémentairement aux mesures agro-environnementales et climatiques du PDR cofinancées par le FEADER selon l'article 28, plusieurs types d'investissements sont soutenus par des aides nationales seules, en particulier en appui du RGD biodiversité (biocénoses menacées des prairies et pâturages) doté d'un budget de 13M€ de dépenses publiques, mais aussi en faveur de diverses actions concernant les pépinières, l'arboriculture, le maraîchage (respectivement 98.000€, 308.000€ et 259.000€ de dépenses publiques).

Pour la priorité 6, le Luxembourg a fait le choix de ne cofinancer par le FEADER que l'action LEADER, mais continuera à soutenir par des aides nationales les projets mis en œuvre dans le cadre de l'article 20, « services de base et rénovation des villages dans les zones rurales » pour un total de 14,2M€ de dépenses publiques, dont 39% pour les services de base pour l'économie et la population rurale et également 39% pour la mise en valeur du patrimoine rural.

Cette stratégie d'ensemble est illustrée par la figure 2, qui compare les priorités et domaines d'intervention du PDR avec les priorités et articles de la stratégie nationale de développement rural du Luxembourg. Les articles cofinancés par le FEADER des priorités 2, 4 et 6 sont indiqués en orange, les articles financés par des aides nationales en vert.

Figure 2 - Représentation graphique des objectifs du PDR et liens avec les priorités et domaines prioritaires du développement rural



4. Analyse de la cohérence stratégique

4.1 Cohérence entre les objectifs du PDR et la stratégie Europe 2020, le CSC, l'accord de partenariat et les recommandations adressées au Grand-Duché du Luxembourg

▪ Stratégie Europe 2020 et Cadre stratégique commun (CSC)

Le PDR du GDL mobilise trois des six priorités du FEADER. Il contribuera plus particulièrement aux objectifs 1 (*Emploi*) et objectif 3 (*Changement climatique*). Concernant les onze objectifs thématiques du CSC, la contribution principale concerne l'OT 3 (*compétitivité*) et l'OT 6 (*environnement*) et dans une moindre mesure l'OT 4 (*mutation vers une économie à faible CO2*).

Adoptée en juin 2010, la stratégie de coordination des politiques économiques, « **Europe 2020** », succède à la stratégie de Lisbonne. Elle veut concilier l'amélioration des indicateurs de développement durable en matière de croissance, d'emploi et de protection de l'environnement tout en augmentant la compétitivité de l'Europe au niveau mondial. Toutes les politiques de l'Union sont appelées à contribuer à l'atteinte des objectifs et cibles pour « Europe 2020 ». Elle comporte **cinq objectifs généraux en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie en vue d'atteindre trois piliers, croissance intelligente, durable et inclusive**, basés sur des domaines prioritaires conçus pour se renforcer mutuellement.

Cette stratégie « Europe 2020 » forme le cadre de référence stratégique communautaire pour la programmation 2014-2020. Elle évoque un recentrage des thématiques à traiter, une plus grande concentration des moyens sur celles-ci et une volonté de renforcer les complémentarités entre les fonds.

Le **cadre stratégique commun (CSC)** constitue la base d'une meilleure **coordination entre les Fonds structurels et d'investissements européens**. Il permet également d'améliorer les liens avec d'autres instruments de l'UE, par exemple Horizon 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou le programme en faveur de l'emploi et de l'innovation sociale. En plus, le CSC a traduit la stratégie « Europe 2020 » en 11 objectifs thématiques visant à faciliter les synergies entre les fonds.

Par le choix des mesures faisant l'objet d'un cofinancement FEADER¹², des **contributions prioritaires** sont attendues en regard des deux objectifs thématiques suivants :

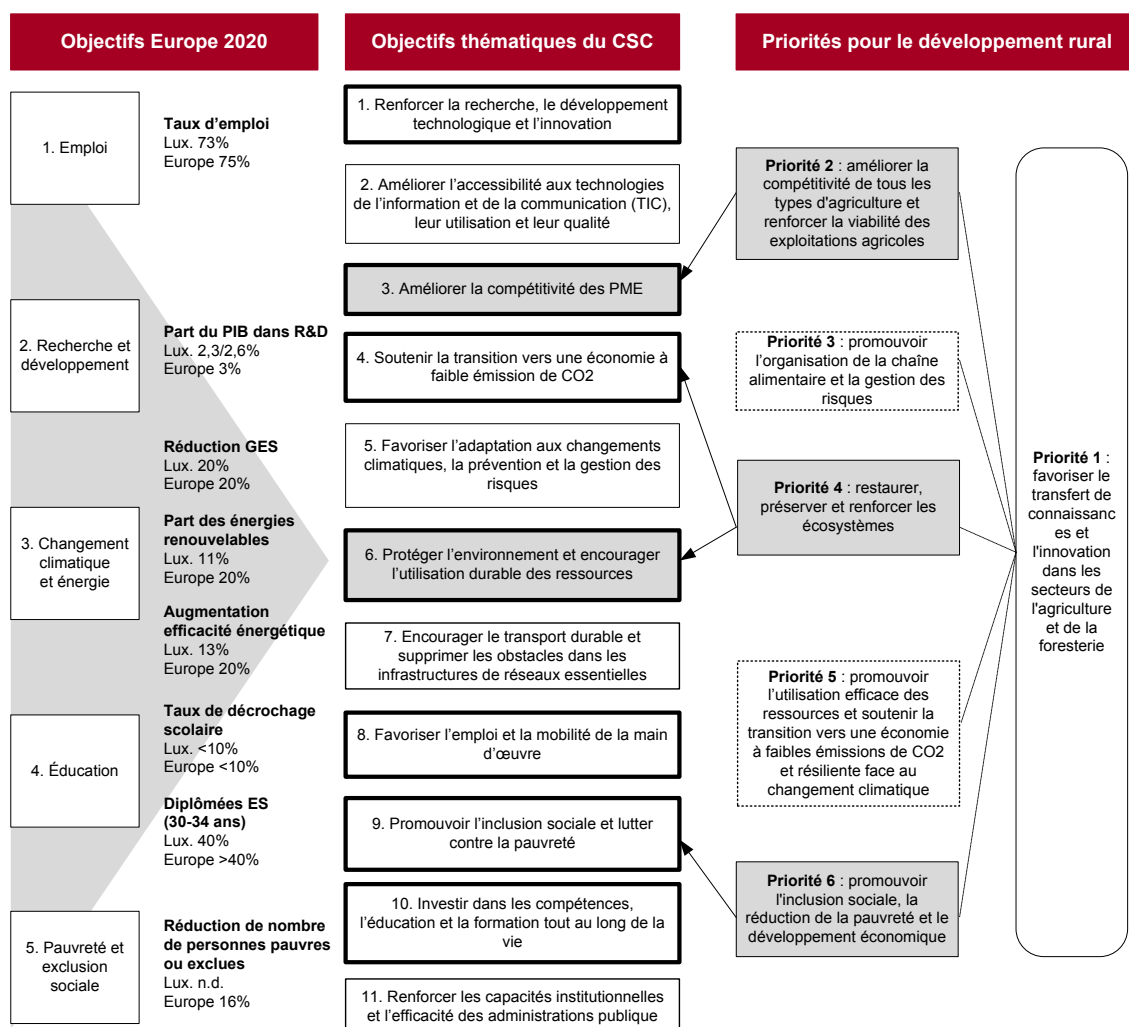
- Le renforcement de la compétitivité du secteur agricole (OT3)
- La protection des ressources et la promotion de l'efficacité des ressources (OT6)

¹² PDR Luxembourg : Transmission des fiches mesures, Etat d'avancement au 03/11/2013.

La stratégie prévoit également de soutenir une économie à faible teneur en carbone (OT4), en particulier dans le secteur agricole, de promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté (OT9). Des contributions sont également attendues au développement de la recherche et l'innovation (OT 1) et dans l'éducation, les compétences et la formation (OT10), mais ceci principalement au moyen de mesures nationales qui ne font pas l'objet d'un cofinancement FEADER. A ces différentes priorités, s'ajoutent également la poursuite du soutien aux GAL qui sont susceptibles de contribuer de manière transversale à différents objectifs thématiques suivant les actions qui émergeront de ceux-ci.

La figure 3 suivante précise les liens entre les objectifs « Europe 2020 », y inclus les cibles¹³, les objectifs thématiques du CSC et les priorités retenues pour le PDR au Grand Duché de Luxembourg.

Figure 3 – Objectifs « Europe 2020 » et liens avec le CSC et les priorités du projet de PDR



¹³ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, Semestre européen, avril 2011.

▪ Accord de partenariat

Le CSC est complété par l'Accord de partenariat, qui expose une analyse des disparités et des besoins de développement, les priorités de l'Etat membre et les modalités pour une utilisation efficace et efficiente des fonds relevant du CSC. L'Accord de partenariat entre le Grand Duché de Luxembourg et la Commission européenne relatif au fonds relevant (à savoir le FEDER, FSE et FEADER) du CSC pour la période de programmation 2014-2020 sera finalisé au regard de la réglementation définitive, des recommandations de la Commission et de la poursuite de la concertation nationale.

Le Programme National de Réforme Luxembourg 2020 (PNR), l'analyse des enjeux et besoins territoriaux du Luxembourg, et la volonté de focaliser les interventions sur un nombre restreint de domaines d'interventions, constitue le fondement de l'édification des stratégies d'interventions des fonds relevant du CSC. Actuellement, le Luxembourg fait face à d'importants **enjeux de développement en matière d'emploi et de compétitivité des entreprises, d'égalité sociale ainsi que d'environnement et d'énergie**. Par conséquent, le Luxembourg a proposé de retenir **sept objectifs thématiques** au cours de la période 2014-2020, à savoir, en référence à la figure 3, les objectifs thématiques 1, 3, 4, 6, 8, 9 et 10.

Cette figure 3 montre les liens entre les principaux enjeux et besoins du Luxembourg et les objectifs thématiques du CSC (la logique d'intervention des fonds CSC au Luxembourg est présentée en plus de détail dans l'Accord de partenariat). Sur base du projet de PDR, les fonds du FEADER sont mobilisés sur quelques mesures contribuant aux priorités 2, 4 et 6. Pourtant, toutes les priorités sont couvertes par des mesures financées par des fonds de l'Etat. Par exemple, la priorité 1 est mise en œuvre dans le cadre du développement rural, mais uniquement prise en charge par des mesures nationales.

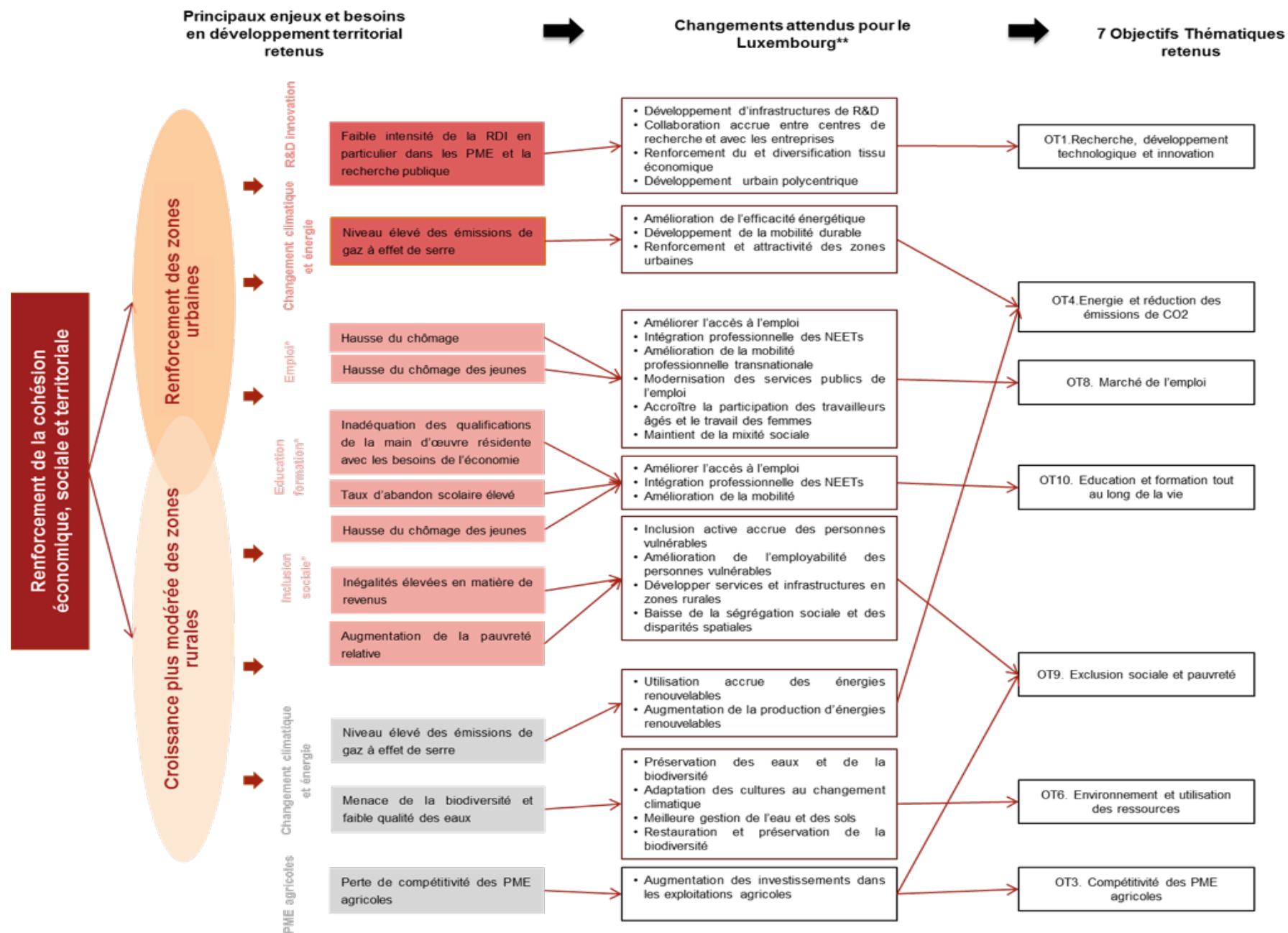
En illustration, le tableau figurant à la page 23, repris de l'accord de partenariat (p.35 de la version AP d'avril 2014), fait une présentation synthétique et claire de la logique d'intervention des différents fonds CSC et visualise les particularités de la zone rurale.

L'Accord de partenariat démontre bien comment **la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination** est prise en considération par les différents projets de programmes. En particulier, selon l'accord de partenariat, le projet de PDR tiendra compte de cet objectif dans la mesure où aucune catégorie des personnes ne soit discriminée dans les différentes mesures proposées. En outre, l'approche Leader inclut dans sa procédure de sélection des GAL un catalogue de critères de sélection comprenant notamment un critère obligatoire de représentation des femmes dans la composition des GAL. De plus, les stratégies des GAL devront avoir notamment comme objectif de stimuler la création d'emplois en faveur des femmes. Les indicateurs de suivi et évaluation du programme incluront, si opportun, une subdivision au niveau du sexe ou de l'âge afin d'assurer un suivi précis des résultats en la matière.

Des **dispositifs et outils divers visant la coordination des interventions des fonds** différents ont été conçus afin d'assurer la coordination et la cohérence entre les fonds relevant du CSC et d'autres instruments de financement nationaux et européens.

L'Accord de partenariat présente également des dispositions prises pour garantir **une approche intégrée pour le développement territorial**. Entre autres en raison de l'absence d'une taille critique suffisante, l'approche de **développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)** va être mise en œuvre à travers l'approche Leader du FEADER, avec le choix d'un financement mono-fonds, écartant le FEDER et le FSE. L'objectif général de cette stratégie de développement local mise en œuvre par des acteurs locaux est d'aboutir à la fois à un développement territorial équilibré des zones rurales et à une revitalisation des communautés rurales, ce en favorisant activement des modalités efficaces de gouvernance grâce à des approches locales ascendantes et participatives. Le résultat général escompté de cette mesure Leader par le FEADER consiste à atteindre quelque 60% de la population rurale luxembourgeoise couverte par une stratégie de développement local destinée à la création et à l'amélioration d'infrastructures et services. L'approche Leader fait ainsi partie intégrante du nouveau PDR FEADER pour la période de programmation 2014-2020. Au moins 5% du budget total du FEADER seront réservés à l'approche Leader. Le mécanisme de coordination territoriale « Investissement territorial intégré » (ITI) n'a pas été retenu à ce jour au Grand-Duché de Luxembourg pour la période de programmation 2014-2020, en raison de l'absence de défis complexes nécessitant la création d'un outil spécifique, de l'absence de la taille critique nécessaire et de l'insuffisance des moyens financiers à disposition.

Logique d'intervention des fonds CSC au Luxembourg (source Accord de partenariat Version 3 p. 35 ; 9 avril 2014)



■ Recommandations adressées au Grand-Duché de Luxembourg

L'évaluateur a reçu le document « Position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes au Luxembourg pour la période 2014-2020¹⁴ », qui souligne les recommandations adressées au Luxembourg en référence au document transmis à l'automne 2012. En général, le document souligne l'importance d'une approche cohérente (entre besoins réels et réponses, entre fonds) et concentrée (besoin d'éviter la fragmentation des investissements). Les recommandations portent principalement sur trois priorités de financement : (i) augmenter l'investissement en R&D afin d'accroître l'innovation, la compétitivité des entreprises et la création d'emplois très qualifiés ; (ii) renforcer la participation des travailleurs âgés au marché au travail ... ; et (iii) promouvoir une économie à basse intensité en carbone et respectueuse des ressources, notamment des ressources hydriques. Le tableau suivant présente les recommandations ayant une importance pour le projet de PDR au Luxembourg et les mesures retenues par le projet de PDR en réponse à ces premières observations.

Recommandations	Projet de PDR
Encourager les échanges d'informations et d'expériences entre les agriculteurs et entre les agriculteurs et les chercheurs et conseillers, un domaine d'action très peu développé au Luxembourg (p.16)	Le projet de PDR ne prévoit pas de mesures cofinancées par le FEADER sur le transfert de connaissances et l'innovation (priorité 1 du DR), mais des actions nationales sont prévues dans ces domaines (priorité 1 du DR).
Soutenir l'innovation dans les entreprises afin d'accroître la conception et la réalisation de produits à très forte valeur ajoutée et d'augmenter leur part dans les revenus de l'entreprise (p.16)	Les recommandations seront principalement prises en compte dans les mesures retenues dans le cadre de la priorité 2 (améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles) . En particulier, le projet de PDR a retenu les mesures art. 17.a 4.1) (investissements physiques dans les exploitations agricoles) . L'art. 17b 4.2 concernant le « soutien aux investissements à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles » également concerné sera néanmoins financé par des aides nationales.
Stimuler les investissements afin d'améliorer la compétitivité dans le secteur agricole, en particulier vers des produits à valeur ajoutée et respectueux de l'environnement (p.17).	
Renverser la tendance à la baisse de la productivité du travail dans les secteurs de la production et de la transformation des produits agricoles par des aides aux entreprises agricoles bien ciblées et préalablement vérifiées quant à leur impact et rentabilité, compte tenu des perspectives de marche et de leur caractère innovant et durable, tout en évitant la dépendance des agriculteurs des aides publiques (p.17).	
Mettre en place des formations agricoles permettant de cibler et de rentabiliser les investissements envisagés tout en s'assurant que les connaissances et techniques enseignées soient mises en pratique et aient un impact sur la compétitivité (p.17).	Des mesures nationales sont retenues afin d'améliorer les connaissances et le transfert des connaissances.

¹⁴ Ref. Ares(2012)1369418-20/11/2012

Soutenir l'entrepreneuriat ... incitations à la création de nouvelles entreprises, notamment par les jeunes et dans les secteurs à haute intensité de « connaissances » (p.17)	L'art. 19.a 6.1 (aide au démarrage des entreprises pour les jeunes agriculteurs) est sélectionnée par le projet de PDR.
Investir dans l'économie durable et efficace de l'utilisation des ressources en incitant les entreprises à systématiquement vérifier, comparer et améliorer l'efficacité de leur utilisation des ressources (p.17).	Les articles 28 (mesures agro-environnementales et climat), 29 (agriculture biologique) et 30 (paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau) contribueront aux priorités 4 (restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie) et 5 (promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique). Les GAL sont également susceptibles de contribuer à différents objectifs thématiques suivant les actions qui émergeront de ceux-ci.
Stimuler le développement des différentes formes d'énergies renouvelables tout en limitant leur impact sur l'environnement (p.22).	
Introduire des mesures supplémentaires afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre ... (p.23).	
Réduire la pollution des eaux ... ainsi que la perte considérable de sol agricole considérable due à l'érosion par l'eau, l'artificialisation des sols, ... (p.23).	Plusieurs mesures du PDR, notamment selon les articles 28 (mesures agro-environnementales et climat) et 30 (Natura 2000 et directive cadre eau), sont destinées à réduire ces problèmes. Il s'agit aussi bien de mesures générales (PEPEN) que de mesures très spécifiques (bordures, réduction de la fertilisation ou de l'application de pesticides,...)
Généraliser l'application de programmes spécifiques ciblés sur les zones importantes du point de vue « biodiversité », telles que les zones Natura 2000 et les zones à haute valeur naturelle et celles destinées à garantir un maillage des biotopes afin d'accroître la protection de la biodiversité (p.23).	Alors que plusieurs mesures du PDR sont destinées à protéger et gérer des surfaces à haute valeur naturelle, ce sont surtout les programmes du RGD « biodiversité » (mesure nationale) qui sont spécifiquement axés sur les zones protégées et les biotopes à haute valeur naturelle.
S'assurer qu'il existe une cohérence entre le Cadre d'action prioritaire et le financement de Natura 2000 au sein des FSC (p.23).	
Préparer des nouvelles actions afin de stimuler la production agricole biologique , notamment dans le cadre d'un plan d'action national (p.23).	Les primes pour l'agriculture biologique ont été augmentées de façon substantielle par rapport à la dernière période de programmation et le plan d'action national pour la promotion de l'agriculture biologique est maintenu.
Réaliser des efforts supplémentaires ainsi que des actions plus ciblées en matière de mesures agro-environnementales , à la place des mesures d'application générale telles que les indemnités compensatoires (p.23).	Les mesures qui répondent à cette recommandation sont surtout les mesures nationales liées au transfert de connaissances et au conseil agricole, dans l'esprit des articles 14 et 15. Afin de favoriser les mesures spécifiques par rapport aux mesures générales il faudrait d'une part transférer une part des budgets vers ces mesures plus contraignantes et faire en sorte, d'autre part, que le conseil agricole et le suivi administratif des dossiers soient assurés.

5. Analyse de la cohérence interne

5.1 Logique d'intervention et cohérence entre objectifs, mesures, priorités et domaines prioritaires

L'évaluateur a reconstitué la logique d'intervention du programme de développement rural du Grand-Duché de Luxembourg (figure 2 ci-avant) et de la maquette financière (figure 4). Cette logique d'intervention montre les liens entre les objectifs spécifiques du PDR 2014-2020 et les priorités et domaines d'intervention du développement rural. En raison des spécificités évoquées ci-avant, le Luxembourg n'active que les priorités 2, 4 et 6 dans le cadre du PDR, à savoir :

- Priorité 2 : améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations
- Priorité 4 : restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie
- Priorité 6 : promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique (limité à LEADER).

La priorité 1 « favoriser le transfert de connaissances et l'innovation... » (mesure nationale) joue un rôle transversal important, sorte de catalyseur pour les priorités thématiques 2 et 4, sans apparaître dans le PDR. Une vision opérationnelle de cette priorité est néanmoins nécessaire pour savoir comment elle va alimenter la P2 et la P4. Des renvois réciproques entre les actions de sensibilisation, de conseil et de formation devraient être clairement prévus au sein des priorités thématiques, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Il résulte de la vision du PDR strictement limitée aux priorités cofinancées par le FEADER une déclinaison assez linéaire et potentiellement moins cohérente que proposée en réalité.

5.2 Cohérence de l'allocation des ressources budgétaires en regard des objectifs du programme

Le budget prévisionnel du futur PDR du GDL s'élève à **100,5 M€ de crédits FEADER** (voir figure 4 en page suivante). Ce montant est proche des 90 M€ de crédits FEADER de la période 2007-2013.

Le PDR est caractérisé par une concentration financière sur l'environnement avec **près de 62% du budget FEADER** (61,9 M€) allouée à la **priorité 4**. **Il faut souligner que l'indemnité compensatoire représente plus de 47% du seul budget FEADER de la P4**. Alors que le tableau financier indique que pratiquement deux tiers du PDR sont alloués dans le cadre de la priorité 4, les objectifs environnementaux ne sont en réalité soutenus que par un tiers du budget du PDR, puisque l'indemnité compensatoire, tel qu'appliquée au Luxembourg, ne peut pas être considérée comme mesure contribuant à ces objectifs.

A noter que par rapport à la période de programmation précédente, le budget des mesures agroenvironnementales destiné à des mesures plus spécifiques a augmenté de manière plus importante que celui des mesures générales (indemnité compensatoire et PEPEN). Or, ces dernières consomment toujours plus de 80% des moyens budgétaires disponibles pour cette priorité.

La **priorité 2** concernant la compétitivité du secteur agricole représente 31% du budget **FEADER** (30,9 M€). Près de 93% des dépenses publiques de la priorité 2 sont attribuées à la modernisation des exploitations, dont 8% sont réservées aux jeunes agriculteurs en plus des 7% consacrées à leur installation.

La **priorité 6 LEADER**, destiné principalement au développement économique intégré et endogène, représente environ **6,7% du budget FEADER** (6,7 M€). Les dépenses publiques destinées à soutenir les stratégies locales de développement bénéficient de 53% de ces dépenses.

Figure 4 – Poids budgétaires des priorités et articles

Aides cofinancées CE		Dépenses publiques	en % de la priorité	en % du PDR	Dépenses Feader(€)	en % du Feader
Installation de jeunes agriculteurs	Art. 19 (a) i	8.400.000	7,1%		2.209.200	
Modernisation exploitations agricoles jeunes	Art. 17 a	9.250.000	7,9%		2.432.750	
Modernisation exploitations agricoles	Art. 17 a	100.000.000	85,0%		26.300.000	
Total PRIORITE 2		117.650.000		32,22	30.941.950	31,1%
Indemnité compensatoire	Art. 31	111.300.000	47,3%		29.271.900	
PEPEN –agriculture	Art. 28	77.000.000	32,7%		20.251.000	
PEPEN - viticulture	Art. 28	5.000.000	2,1%		1.315.000	
Autres MAE	Art. 28	28.000.000	11,9%		7.364.000	
Agriculture biologique	Art. 29	7.000.000	3,0%		1.841.000	
Natura 2000, directive cadre eau...	Art. 30	7.000.000	3,0%		1.841.000	
Total PRIORITE 4		235.300.000		64,63	61.883.900	62,2%
Stratégie de développement local	Art. 42 - 45	5.909.950	53,0%		3.545.970	
Préparation coopération	Art. 42 - 45	100.000	0,9%		60.000	
Coopération interterritoriale	Art. 42 - 45	784.000	7,0%		470.400	
Coopération transnationale	Art. 42 - 45	1.568.000	14,1%		940.800	
Fonctionnement et animation du groupe d'action locale	Art. 42 - 45	2.779.000	24,9%		1.667.400	
Total PRIORITE 6		11.140.950		3,15	6.684.570	6,7%
TOTAL GENERAL		364.090.950			99.510.420	
Assistance technique		4.022.984			1.058.045	
TOTAL GENERAL		368.113.934			100.568.465	

5.3 Cohérence par priorité et domaine prioritaire avec allocation budgétaire et cibles attribuées

Les paragraphes suivants présentent par priorité et domaine prioritaire, les articles et mesures du PDR, l'allocation budgétaire et les cibles attribuées aux objectifs. Une synthèse est présentée par priorité dans un tableau récapitulatif. Les tableaux sont suivis d'une analyse détaillée de la cohérence interne qui compare les cibles au budget, en se référant aux objectifs mais également aux réalisations de la période 2007-2013 pour les mesures existantes.

Priorité 2 - Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture

DP	Article	Mesures retenues	Allocation budgétaire FEADER (M€)	Dépense publique totale (M€)	Cibles
2A	Art. 17 a)	Modernisation des exploitations agricoles Investissements immobiliers dans les exploitations agricoles	26,3	100	400 exploitations agricoles
	Art. 17a)	Modernisation des exploitations agricoles des jeunes agriculteurs	2,43	9,25	140 installations de JA
2B	Art. 19-a)i	Installation des jeunes agriculteurs	2,02	8,4	140 installations de JA

DP Domaine prioritaire

A titre d'information, les deux domaines prioritaires qui concernent la modernisation des exploitations agricoles (P2A) et l'installation des jeunes agriculteurs (P2B) mobilisent également le transfert de connaissances (art.14) et les services de conseil (art.15) de la priorité 1, financée, pour rappel, par des seules aides nationales. Les services de conseils (art. 15) sont dotés d'un budget national de 17M€, et la formation (transfert de connaissances art. 14) est dotée d'un budget de 0,7 M€. Les jeunes agriculteurs ne disposant pas d'une formation suffisante en gestion d'entreprise devront obligatoirement acquérir celle-ci pour bénéficier de la prime à l'installation (art. 19 a.).

La modernisation des exploitations agricoles, domaine prioritaire P2A, est limitée exclusivement aux investissements immobiliers pour la mesure cofinancée par FEADER (art.17a). L'aide est réservée aux seules exploitations à titre principal.

L'objectif est de faire bénéficier environ 400 exploitations agricoles d'une aide à l'investissement immobilier (soit 33% du total des 1.195 exploitations professionnelles du Luxembourg en 2013). L'investissement moyen par exploitation est estimé à 250.000 € en dépenses publiques totales. Ces investissements doivent être accompagnés d'une analyse économique et d'un conseil en gestion. Ils visent à maintenir une capacité de production face à une pyramide des âges défavorable et à un besoin de délocalisation des activités de production en dehors des villages. Cette cible de 33% peut paraître importante, face aux activités d'investissement de la période 2007-2013, mais elle a déjà été réduite de moitié en cours de préparation du programme.

Globalement les changements prévus par rapport à 2007-2013 sont le ciblage des aides sur les investissements immobiliers, la réintroduction d'un plafond (qui n'existait pas en 2007-2013), et la dégressivité de l'aide par rapport à la taille de l'exploitation. L'appel à candidature est également une nouveauté.

L'installation de jeunes agriculteurs, domaine prioritaire 2B visant le renouvellement des générations est doté de 2,2 M€ de FEADER pour 8,4M€ de dépenses publiques totales. Ce domaine correspond à l'article 19 a)i et repose sur la prime de première installation. Le montant de base est de 55.000€, pouvant être augmenté de 7.500 ou de 15.000€ selon le niveau de formation du jeune. En outre, les investissements immobiliers réalisés dans le cadre de l'article 17a (4.1) sont majorés de 10%.

Le PDR vise 140 installations sur l'ensemble de période. Cet objectif correspond à 11,7% des 1.195 exploitations agricoles professionnelles (2013). Cela représente une moyenne de 20 installations/an sur la période 2014-2020 légèrement supérieure à la période 2007-2013 qui se situe à une moyenne de 18 installations/an.

Les principaux changements par rapport à la période en cours sont le relèvement de l'âge d'installation à 23 ans, la majoration de la prime à l'installation en fonction du niveau de diplôme et le lien avec la formation (au conseil agricole ; sur financement national).

L'installation de jeunes agriculteurs par la création de nouvelles exploitations ou sous forme sociétaire est également accompagnée. En revanche, les installations hors cadre familial ne disposent pas d'autres incitants spécifiques.

Priorité 4 - Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture

Domaine prioritaire	Article	Mesures retenues	Allocation budgétaire FEADER (M€)	Dépense publique totale (M€)	Cibles
4A Bio-diversité	Art. 29	Agriculture biologique	1,84	7,00	5.000 ha (+ 800ha)
4B Eau 4C Sols	Art. 28	Agro-environnement - climat	29,27	111,30	152.820 ha
	Art. 29	Aide à la conversion à l'agriculture biologique (par ha de SAU)	1,84	7,00	800 ha
	Art. 29	Aide au maintien de l'agriculture biologique (par ha de SAU)			5.000 ha
	Art. 30	Paielements au titre de Natura 2000 et de la Directive Cadre de l'Eau	1,84	7,00	
	Art. 31	Paielements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles	29,3	111,3	

L'objectif global de la priorité 4 est de restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie. Les mesures de la P4 contribuent à préserver à mettre en oeuvre l'article 28, et leur importance relève avant tout des surfaces visées (152.820 ha). La logique d'intervention des différentes mesures de la priorité 4 et les effets de ces dernières sur les objectifs environnementaux, eau, sols et biodiversité appellent les commentaires suivants.

La priorité 4 est la plus importante du PDR en termes budgétaires, avec 61,9M€ de fonds FEADER. Elle mobilise 18 mesures, à savoir :

Art. 28 Mesures agroenvironnement et climat (MAEC) : 15 mesures

Art. 29 Agriculture biologique (maintien et conversion) : 1 mesure

Art. 30 Paiements Natura 2000 et directive cadre Eau : 1 mesure

Art. 31 Indemnité compensatoire des zones défavorisées : 1 mesure

Une première remarque porte sur le constat que les mesures mises en œuvre pour atteindre les objectifs de la priorité 2 peuvent se trouver contreproductives pour atteindre ceux de la priorité 4. Les objectifs de protection de la biodiversité peuvent notamment être contrecarrés par les investissements soutenant la construction en zone verte, ou plus généralement l'intensification (potentielle) des pratiques agricoles sur les exploitations ayant investi pour rembourser les investissements. Pour les objectifs « eau » et « climat », l'analyse demande plus de discernement puisque les mesures de la priorité 2 ont généralement un effet direct positif dans ces domaines, alors que les effets indirects vont dépendre de l'évolution des pratiques agricoles sur les exploitations suite aux investissements réalisés dans le cadre de la priorité 2.

A) Art.28 Mesures agroenvironnement et climat (MAEC)

Les mesures **agroenvironnement – climat** (art.28) constituent le second article en termes budgétaires du PDR et de la priorité 4 (28,93M€ FEADER, soit 29% du budget FEADER). L'article est composé de plusieurs MAEC. Les surfaces ciblées s'élèvent à 171.440 ha (valeurs cumulées pouvant inclure un comptage multiple), au titre de l'article 28 et se composent comme suit :

Types de MAEC (art. 28)		Cibles
MAEC par opération dans PDR	MAEC objectifs surfaces (source PDR tabl. Objectifs version du 14/05/2014)	
OP.1 PEPEN Agri	PEPEN AGRI	117 000 ha
OP.2 PEPEN Viti	PEPEN VITI	1 100 ha
OP.3 Réduction/ Extensification de fertilisants azotés dans (certaines) culture arables	Extensification de la fertilisation azotée des cultures arables	5 000 ha
OP.4 Extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies	Extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies	19 000 ha
OP.5 Réduction de l'emploi de produits phytopharmaceutiques	Réduction de l'emploi de produits phytopharmaceutiques hors zones de protection	500 ha*
OP.6 Prime à l'herbe	Prime à l'herbe	1200 ha
OP.7 prévention de l'érosion et de lessivage de nitrates	Prévention de l'érosion	10 000 ha
OP.8 Amélioration des techniques d'épandage, de lisier et purin	Amélioration des techniques d'épandage	12 000 ha
OP.9 Maintien et entretien des vergers traditionnels	Maintien et entretien des vergers traditionnels	300 ha
OP.10 Entretien des haies et en Bordure des Champs	Bordure des Champs Entretien des haies	20 ha 300 km
OP.11 Bordures des cours d'eaux	Bordures des cours d'eaux et bandes enherbées	200 ha
OP.12 Bandes enherbées	Bandes enherbées	100 ha**
OP.13 Création de bordures extensives sur des labours	Bordures extensives sur des labours	20 ha**
OP.14 Races locales menacées	Races menacées	300 têtes
OP.15 Diversification des cultures champêtres	Diversification des cultures champêtres	5000 ha
	Total surfaces cibles MAEC	171.440 ha

* 500 ha selon version du PDR du 14/05/2014 ; cible portée à 2500 ha selon Ministère le 09/07/2014

** valeurs cibles communiquées par le Ministère le 09/07/2014

Les MAEC (art. 28) se composent de 15 mesures et bien qu'elles forment continuité avec le PDR qui s'achève, elles ont parfois changé de dénomination ou ne sont plus inscrites dans un même regroupement.

Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (PEPEN-AGRI) (OP1)

La prime a comme objectif l'optimisation de l'agriculture du point de vue environnemental sur une grande partie de la surface agricole utile et la motivation d'un nombre croissant d'agriculteurs à souscrire des engagements agroenvironnementaux plus spécifiques et plus contraignants. Son objectif principal vise à réduire des effets négatifs de l'agriculture sur l'eau notamment par une réduction des intrants (voir page suivante sous sols). Les effets sur la biodiversité sont moins nets puisque les conditions de la prime de base sont globalement insuffisantes pour avoir un effet notable sur cet objectif. Mais, le fait que la PEPEN 2014 – 2020 prévoit, comme condition nouvelle, un minimum de structures écologiques et de biotopes à haute valeur écologique par exploitation devrait augmenter son intérêt pour le volet biodiversité.

Un des intérêts premiers de la prime reste son taux de couverture : en 2012, 85% des exploitants participaient à ce programme avec une surface de 117.990 ha (96% de la SAU au niveau national). Ce même taux de couverture est annoncé comme objectif pour la période 2014-2020 (il était dans 120.000 ha pour la période 2007-2013).

De manière générale, les objectifs de la PEPEN sont pertinents et les conditions qui y sont liées sont complémentaires d'une part aux conditions plus générales de la conditionnalité et d'autre part à celles plus strictes des mesures agri-environnement spécifiques. Les heures de formations obligatoires permettent notamment d'informer les agriculteurs de l'existence des mesures agroenvironnementales spécifiques, et contribuent ainsi à développer l'application de ces dernières. Le nombre croissant de participants aux mesures spécifiques peut, au moins en partie, être attribué à ces séances d'information réalisées dans le cadre de la PEPEN. Cette complémentarité entre *mesures* atteste d'une cohérence interne entre mesures de la P4, mais requiert une coordination et complémentarité avec les mesures de la P1 mises en œuvre hors PDR.

La PEPEN, prime de base pour sensibiliser les exploitants sur les problèmes liés à l'environnement, existant depuis plus de 15 ans, on pourrait s'attendre à ce que la prise de conscience soit achevée et que l'intérêt pour les mesures spécifiques se soit accru. Par ailleurs, on peut considérer qu'une partie des conditions prévues par la prime devraient être appliquées sans justifier une telle prime, parce qu'elles correspondent à un mode d'exploitation agricole raisonnée et efficiente. **Les analyses du sol et des fertilisants organiques, le plan d'épandage et le carnet parcellaire devraient ainsi figurer comme conditions du premier pilier plutôt que d'être subventionnés dans le cadre d'une mesure à vocation environnementale.**

En conséquence, il apparaît que, d'une part, la définition de conditions plus contraignantes, et d'autre part la réduction des montants payés dans le cadre de la PEPEN au profit de mesures plus contraignantes pourraient permettre d'obtenir des résultats positifs plus importants au niveau de l'environnement.

Plusieurs conditions d'allocation de la prime ne sont pas clairement définies, ce qui rend difficile la mise en œuvre comme le contrôle de la mesure, par exemple :

- Entretien des éléments de structure : notamment l'entretien non adapté de nombreuses haies dans le paysage agricole montre qu'il serait nécessaire de définir clairement comment faire un entretien approprié et de contrôler le respect de ces règles ;
- Entretien approprié de la végétation établie autour des bâtiments agricoles en zone verte ;
- Entretien adéquat des alentours des bâtiments agricoles, notamment en ce qui concerne la propreté et l'entretien des bâtiments et des infrastructures ;
- Interdiction d'entreposer en permanence des machines agricoles ainsi que des accessoires (pneus, bâches..) en zone verte à des endroits non prévus/aménagés à cet effet ;

Le Ministère est cependant d'avis qu'une définition plus précise de ces conditions de la PEPEN est difficilement réalisable et qu'aussi bien les exploitants que les contrôleurs savent comment interpréter ces conditions.

Pour ce qui est des éléments de structures, il est actuellement difficile d'estimer l'effet de la PEPEN sur ces derniers. En effet, alors qu'une étude de 2005 a permis de montrer la perte dramatique des éléments de structures et des surfaces à haute valeur écologique entre 1962 et 1999 dans le paysage agricole, des données récentes ne sont pas disponibles puisque la comparaison sur base des photos aériennes a été abandonnée à plusieurs reprises au motif que la qualité des orthophotos antérieures à 2010 est insuffisante.

Une première comparaison entre les photos aériennes de 2001 et de 2010 montre cependant qu'un nombre important d'éléments de structures du paysage a disparu du paysage agricole pendant cette décennie, donc pendant une période où les bénéficiaires de la PEPEN avaient l'obligation de maintenir ces structures et alors que cette prime concernait 90% de la SAU au niveau national. De plus, depuis 2005, la conditionnalité oblige tous les agriculteurs à conserver les éléments de structures, indépendamment de la PEPEN. Bien que l'analyse réalisée ne soit que partielle, que la grande majorité des structures a été conservée et que la disparition d'éléments de structures n'est pas à attribuer aux seules pratiques agricoles, le résultat semble indiquer que la conditionnalité n'est pas toujours respectée et que la PEPEN n'est pas une garantie pour la sauvegarde de ces éléments. Ce constat vient confirmer que l'effet de la PEPEN sur le volet biodiversité est peu important et que la mesure reste peu efficace pour arrêter sa dégradation.

Le projet de PDR 2014-2020 a introduit de nouvelles conditions pour la prime de base, par rapport à la période de programmation 2007-2013, concernant notamment les éléments de structure, mais aussi les sols, l'eau et la biodiversité.

En ce qui concerne les éléments de structures, une amélioration par rapport à la période de programmation précédente consiste à interdire la taille cubique des haies, une telle taille ayant pour effet de réduire la valeur écologique des haies de manière importante.

En ce qui concerne les sols, les exceptions à la condition de répartir les engrais organiques sur toutes les terres de l'exploitation, y compris sur les terres éloignées, ont été adaptées suite aux recommandations de l'évaluateur et incluent désormais les terrains sous contrats « biodiversité » ainsi que « toute autre zone incompatible avec une fertilisation courante ». Cette disposition permet d'assurer la cohérence interne et externe de la prime avec d'autres textes légaux (RGD « Biodiversité », Art. 17 loi Protection de la Nature).

Les nouvelles conditions apportent une amélioration aussi bien en ce qui concerne les effets sur la qualité de l'eau que sur la biodiversité. L'installation d'une bande herbacée de 3 m de large sur les terres labourées le long des cours d'eau présente une amélioration par rapport à la période précédente, quand cette condition se limitait aux cours d'eau de plus de 2 m de large. L'adaptation de cette condition permet désormais de protéger également les petits cours d'eau qui sont les plus sensibles aux immiscions de fertilisants ou de produits phytosanitaires.

En ce qui concerne la biodiversité, l'interdiction nouvelle de retourner les prairies dans les zones Natura 2000, dans les zones de protection naturelle, les surfaces du cadastre des biotopes, les surfaces de la cartographie des herbages sensibles et les zones IBA, *sauf autorisation préalable dans des cas spécifiques*, est une condition positive puisqu'elle permet de conserver les prairies permanentes. En effet, la ré-installation d'une prairie à haute valeur écologique après un retournement, nécessite – selon le type de végétation - de nombreuses années sans garantie qu'elle retrouve sa qualité d'origine.

L'interdiction d'appliquer des rodenticides à l'intérieur des zones Natura 2000 apparaît comme une autre condition nouvelle ayant des répercussions positives sur la biodiversité.

En ce qui concerne la présence de structures écologiques et de biotopes à haute valeur écologique, la PEPEN 2014 – 2020, d'une part, prévoit une condition supplémentaire, et d'autre part, propose un supplément de prime (à partir de 10% des structures écologiques et surfaces à haute valeur naturelle) pour les exploitations qui ont un surplus de tels éléments sur leurs terres. Pour la prime de base, la condition correspond à un minimum de 5% de la surface en prairies permanentes qui doit être occupée par des surfaces à haute valeur écologique. Les surfaces à prendre en compte sont les suivantes :

- Les éléments de structure déterminés selon la matrice de convergence appliquée au verdissement (les arbres isolés seront comptabilisés par groupe d'arbre)
- Les biotopes du cadastre des biotopes
- Les prairies sous contrat agri-environnementales « extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies » (condition niveau « 0 » uniquement), « bordure des cours d'eau » et « bandes enherbées »
- Les prairies sous contrat de l'aide à la biodiversité

Etant donné que l'objectif de ce programme est de conserver la plus grande partie du territoire sous contrat PEPEN, une période transitoire de trois ans est prévue pour permettre aux agriculteurs de se conformer à la nouvelle obligation pour recevoir la prime de base, à savoir garantir un minimum de 5% de surfaces à haute valeur écologique sur la partie de l'exploitation concernée par des prairies permanentes. Afin de s'y conformer, les agriculteurs peuvent ou bien installer de nouveaux éléments de structure, ou bien participer aux programmes MAE spécifiés plus haut, ou bien encore au programme du RGD « biodiversité ». Au terme de cette période de transition le taux d'aide sera réduit pour les exploitations ayant moins de 5% de surfaces à haute valeur naturelle.

Un supplément à la PEPEN de base (Option +) de 40 EUR/ha sera payé si la surface sous prairie permanente d'une exploitation contient au moins 10% de surfaces considérées comme étant à haute valeur naturelle. Les surfaces à prendre en compte pour cette option sont d'une part les éléments de structure déterminés selon le principe du verdissement et sa matrice de convergence et d'autre part les biotopes protégés.

Cette condition supplémentaire (minimum de 5% de surfaces à haute valeur naturelle), respectivement ce supplément (plus de 10% de surfaces HVN), dont l'introduction est en discussion depuis de nombreuses années, doit être considérée comme très positive puisqu'elle va inciter les agriculteurs à conserver respectivement à développer un certain pourcentage de structures écologiques sur leurs terres. La prime peut aussi être considérée

comme une possibilité de récompenser les agriculteurs qui ont conservé des surfaces à haute valeur écologique sur leurs terrains.

L'intérêt de la condition supplémentaire des 5% de surfaces HVN pour la conservation de la biodiversité pourrait encore être augmentée en prenant également en compte les surfaces en cultures annuelles. Le succès peu important des mesures « biodiversité » et des MAE en relation avec les cultures annuelles (bandes extensives dans les cultures champêtres, installation de tournières herbeuses,...) et le déclin important de la faune et de la flore liées à ces habitats, pourraient être contrecarrés par une obligation de conservation et d'installation de structures écologiques dans ces types de cultures, respectivement par la prise en compte de ces structures dans le calcul (sans obligation).

Le montant de la PEPEN a été fixé à 120 €/ha pour les prairies permanentes pour la prime de base (incluant les 5% de surface HVN) respectivement à 160 €/ha pour les exploitations avec 10% de surfaces HVN. Pour les terres arables, le montant de la prime est de 60€/ha. Ceci concerne les premiers 90 ha de l'exploitation, le montant de la prime étant réduit pour les ha suivants (-20%).

Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel en viticulture (PEPEN-VITI) (OP2)

La prime vise à inciter un nombre important de viticulteurs à respecter certains engagements environnementaux (prime de base « BASIC ») et doit motiver un nombre croissant d'entre eux à participer à des mesures plus spécifiques et plus contraignantes (nouveau module « OPTION »). L'exploitant peut ainsi opter au niveau de chaque parcelle, pour des options supplémentaires facultatives en fonction des contraintes environnementales, microclimatiques et pédologiques.

Pendant la période de programmation 2007-2013, le taux de participation était élevé avec 83,5% des surfaces éligibles ce qui correspond à 65,4% de la surface totale de vignobles. La nouvelle disposition qui concerne l'intégration des vignobles d'une pente en-dessous de 15%, non considérés jusqu'à présent, est positive puisqu'elle augmentera encore l'intérêt de la mesure pour la période de programmation 2014-2020.

Les objectifs de la PEPEN sont pertinents et les conditions qui y sont liées sont complémentaires aux conditions plus générales de la conditionnalité. Les objectifs de la mesure au niveau « socle » sont la protection contre l'érosion, la lutte intégrée contre les parasites, une utilisation raisonnée de la fumure azotée, le maintien des vignobles dans les pentes raides et sur les terrasses et l'entretien des éléments de structure écologiques. Comme pour la PEPEN en agriculture, les heures de formations obligatoires permettent notamment d'informer les agriculteurs des options spécifiques et contribuent ainsi à développer leur application.

En ce qui concerne ces nouvelles options spécifiques, les objectifs sont les suivants :

- une protection hautement efficace contre l'érosion dans les vignobles en pente (ERO)
- une réduction de 100% des herbicides (HERB)
- une augmentation des insectes pollinisateurs et de la fertilité du sol par implantation de mélanges mellifères avec des fabacées dans les vignobles non traités aux insecticides (BIODIV)
- une séquestration de carbone par une fumure organique d'origine végétale dans les sols dépourvus de matière organique (ORG)

Les discussions récentes en relation avec la nocivité des pesticides sur les abeilles montrent qu'il est important d'utiliser des produits phytosanitaires respectant les insectes auxiliaires et notamment les abeilles. Dans le cadre de la PEPEN viticole, l'emploi de produits phytopharmaceutiques toxiques pour les abeilles est en principe interdit. Les nouvelles conditions en relation avec les pesticides sont donc pertinentes et l'effet sur l'évolution des quantités de pesticides employés montre leur efficacité.

Complémentairement à ces dispositions, lors de l'utilisation d'une végétation herbacée contre l'érosion ou dans l'intérêt des abeilles dans chaque interligne respectivement chaque deuxième interligne, il serait important de recommander de n'utiliser que des semences d'origine locale ou régionale. Ceci concerne essentiellement les plantes indigènes sauvages et moins les plantes typiquement cultivées. Afin de conserver la biodiversité aussi au niveau génétique et d'éviter une pollution génétique il faudrait empêcher l'utilisation de semences d'origine lointaine.

Une remarque est néanmoins à faire en ce qui concerne la couverture du sol. Alors que celle-ci est certainement pertinente dans le cadre de la réduction de l'érosion et pour favoriser les insectes, cette mesure est reconnue avoir des effets négatifs sur la flore ségétale typique des vignobles comme le montrent des études récentes du Musée national d'histoire naturelle. Les aides nationales du RGD « biodiversité » seraient prédestinées à sauvegarder la flore ségétale dans des vignobles sélectionnés. Or ce RGD ne prévoit pas d'autres mesures spécifiques en milieu viticole que celles qui concernent les murs à maçonnerie sèche. Il apparaît donc utile, lors de la révision du RGD « biodiversité », respectivement de la mise en cohérence entre le RGD et les MAE, de définir une mesure permettant de conserver la flore ségétale des vignobles.

Le nouveau soutien de la culture de la vigne en pente raide et en terrasses est pertinent à cause des coûts supplémentaires pour ce type d'exploitation, et de leur intérêt spécifique pour la biodiversité, le paysage et le tourisme. Afin d'augmenter encore l'importance des surfaces concernées d'un point de vue paysager/touristique mais aussi dans l'intérêt de la biodiversité, l'installation respectivement la conservation de structures écologiques (haies, arbres, bosquets,...) et de murs à maçonnerie sèche devrait aussi être considérée comme prioritaire, un paysage diversifié étant plus attrayant du point de vue touristique et écologique qu'une monoculture de vignes.

Extensification de la production agricole et pratiques favorables à l'environnement

Sont regroupées sous cette dénomination, relevant du PDR qui s'achève, les 6 mesures actuelles suivantes :

- OP.3 Réduction de fertilisants azotés dans (certaines) cultures arables*
- OP.4 Extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies*
- OP.5 Réduction de l'emploi de produits phytopharmaceutiques*
- OP.7 Prévention de l'érosion et de lessivage de nitrates*
- OP.8 Amélioration des techniques d'épandage, de lisier et purin*
- OP.15 Diversification des cultures champêtres*

La définition des mesures OP 3, 4, 5, 7 et 8, a peu évolué par rapport au PDR 2007 – 2013, à l'exception du nouveau programme OP15 « diversification des cultures champêtres ». Leurs objectifs principaux sont la protection des eaux, la protection de la nature et la réduction de l'érosion.

Les objectifs respectifs de ces mesures sont les suivants :

- *OP.3 Réduction de fertilisants azotés dans (certaines) culture arables* : 5.000 ha ; la mesure contribue à la réduction des émissions de gaz à effets de serre (P5) et est soumise à un conseil agricole
- *OP.4 Extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies* : 19.000 ha ; la mesure contribue à la réduction des émissions de gaz à effets de serre (P5) et est soumise à un conseil agricole
- *OP.5 Réduction de l'emploi de produits phytopharmaceutiques* : pas de surface définie ; la mesure contribue à la protection de l'eau et des biotopes
- *OP.7 Prévention de l'érosion et de lessivage de nitrates* : 10.000 ha ; la mesure contribue à la réduction des émissions de gaz à effets de serre (P5)
- *OP.8 Amélioration des techniques d'épandage, de lisier et purin* : 12.000 ha ; la mesure contribue à la réduction des émissions de gaz à effets de serre (P5)
- *OP.15 Diversification des cultures champêtres* : 5.000 ha ; la mesure contribue à limiter les intrants et ainsi à la réduction des émissions de gaz à effets de serre (P5)

Les remarques de l'évaluation à mi-parcours du PDR 2007 – 2013 restent globalement actuelles pour ces mesures pour la nouvelle période :

- les mesures sont pertinentes parce qu'elles réduisent les impacts négatifs que l'activité agricole peut avoir sur les différents compartiments de l'environnement,
- elles ont notamment des répercussions positives sur la qualité des eaux de surface et souterraines (réduction des fertilisants azotés et des pesticides), la biodiversité (réduction de l'emploi de pesticides, extensification de prairies) et les sols (prévention de l'érosion),
- elles contribuent indirectement à la priorité 5 en favorisant la limitation des émissions de gaz à effets de serre ;
- l'importance de leurs effets peut varier fortement entre différentes sous-mesures, leur impact quantitatif dépendant, entre autres, du nombre de contrats et de la surface

- concernée ainsi que du ciblage, et compte tenu des variations en termes d'objectifs de surfaces visées pour la période 2014-2020,
- lors de l'ensemencement avec des mélanges type *Blüh-Wildacker-Bienenmischung* (mesure : 042 bordures des champs) qui contiennent des espèces de plantes sauvages, il serait important de prescrire l'utilisation de semences d'origine locale ou régionale,
 - un des problèmes lié à ces mesures est – pour une partie des sous-mesures – la difficulté de contrôler le respect des conditions
 - dans la présentation des fiches mesures du PDR, le conseil agricole n'apparaît obligatoire que pour les OP 3, 4, 5 et 7 alors que la technicité de ces sous-mesures pourrait justifier un accompagnement pour toutes les sous-mesures.

Prime de mise à l'herbe (OP6)

Cette mesure est nouvelle et a pour objectif de concerner 1.200 ha. L'action prévue vise à contourner une tendance clairement observable de maintenir les vaches laitières en lactation en permanence dans les étables et par conséquent d'y assurer aussi l'affouragement. Ceci a comme conséquence des répercussions négatives directes et indirectes sur l'environnement et le bien-être animal. Le fait que les prairies soient souvent fauchées en continu a un impact négatif sur la biodiversité, notamment sur les oiseaux nichant au sol.

Il est certain que le fait de donner aux vaches laitières la possibilité de sortir de l'étable est positif pour le bien-être animal. Le pâturage a aussi quelques avantages par rapport l'ensilage du point de vue « biodiversité », pour les oiseaux qui nichent au sol mais aussi pour les chauves-souris qui se nourrissent d'insectes coprophages.

Il semble cependant difficile de justifier une telle prime par ces avantages limités. Le fait de laisser pâturer les vaches à l'air libre devrait être considéré comme bonne pratique agricole, surtout pour l'agriculture luxembourgeoise qui se veut extensive. Le maintien de l'image de marque des vaches en pâture est dans l'intérêt des producteurs de lait. Payer une prime pour cet avantage ne semble donc guère justifié.

La justification économique semble insuffisante pour cette mesure. L'installation de clôtures est à considérer comme gestion normale dans le cas d'exploitations détenant des ruminants et dans beaucoup de cas, et même si la pratique du pâturage a diminué, les clôtures sont toujours en place. Les besoins en formation et en conseil spécifiques semblent limités. Alors que le fait d'être situé à l'intérieur d'une zone Natura 2000 peut conduire à des contraintes supplémentaires pour les exploitants concernés, ce n'est en principe pas le cas pour le pâturage de surfaces assez intensives telles qu'elles sont utilisées normalement pour les vaches laitières.

De manière générale, l'intérêt environnemental de la mesure est peu important par rapport à celui d'autres mesures spécifiques du PDR comme, par exemple, les différentes options de la mesure « extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies » et ceci malgré une prime assez élevée. Un effet de concurrence par rapport à des mesures plus contraignantes pourrait avoir des répercussions négatives sur les objectifs environnementaux, avant tout sur le volet biodiversité.

Cette mesure présente un lien évident avec la priorité 2 et sa mesure « modernisation des exploitations agricoles » qui a notamment comme conséquence la délocalisation d'exploitations agricoles en zone verte et l'installation de robots de traite.

Maintien et entretien des vergers traditionnels (OP9)

Le déclin des vergers, élément important tant au niveau écologique qu'au niveau paysager, a été massif au courant de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle (-58% entre 1962 et 1999) et continue aujourd'hui. Dans cette optique il reste sans aucun doute pertinent de continuer à proposer une mesure destinée au maintien et à l'entretien des vergers. L'effet positif de la nouvelle mesure est augmenté par l'interdiction de toute fertilisation azotée. On doit constater que le succès de la mesure au cours des dernières années a été limité et que l'objectif de résultat fixé à 300 ha a peu évolué pour la période 2014-2020 par rapport à pour la période précédente (250 ha sous contrat). Cette mesure écologiquement importante, mais d'envergure limitée, nécessite également une approche proactive des administrations pour atteindre les objectifs fixés. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action « Vergers » du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (en préparation), cette mesure du PDR pourrait et devrait trouver une application plus importante.

Par ailleurs, alors que la mesure est destinée à conserver le statut quo, il serait opportun de définir une option supplémentaire pour la création de nouveaux vergers afin de contrecarrer le déclin important toujours observé.

La mesure renvoie à des « instructions du Ministre » définissant la manière d'entretenir et de replanter les arbres. Il est nécessaire que ces instructions soient communiquées aux agriculteurs en même temps que les autres informations concernant le PDR 2014 – 2020. Ces instructions devront notamment contenir l'obligation d'enlever le gui.

Entretien des haies sur et en bordure des champs (OP10)

La manière souvent peu adaptée de gérer les haies dans le paysage agricole réduit substantiellement l'intérêt écologique de ces éléments de structure. Il apparaît donc justifié de proposer un programme définissant clairement les modes de gestion à mettre en œuvre.

Le programme vise de toucher 20 ha pour les bordures de champs et 300 km de haies. Cependant il pose question quant à sa plus-value par rapport aux dispositions de la PEPEN concernant, d'une part, l'obligation d'entretenir les structures du paysage et, d'autre part, l'interdiction de la taille cubique des haies (sans objectif quantitatif défini). Alors que l'obligation de respecter une bande enherbée d'au moins 0,5 m doit être considérée comme positive, cette obligation supplémentaire ne saurait justifier à elle seule cette aide, tant que l'« entretien des éléments de structure » fait également partie des conditions de la PEPEN.

Bordures des cours d'eau (OP11)

En ce qui concerne les bordures des cours et plans d'eau, la mesure est pertinente et permet de réduire l'apport (potentiel) d'engrais et de pesticides dans les eaux de surfaces et de créer des biotopes importants notamment en vue d'un maillage écologique (corridors

écologiques). L'objectif pour la période est de la mettre en application sur 200 ha. La mesure est complémentaire à l'obligation de créer des bandes de protection de 3 m en bordure de terres arables définie par la PEPEN, et s'appliquent pour ces dernières au-delà de cette bande de 3m.

La nouvelle possibilité de choisir entre un entretien annuel tardif (première variante) et, si indiqué pour des raisons de protection des eaux, un entretien réduit (bandes en friche ; deuxième variante) augmente encore l'intérêt de cette mesure. A cause de la valeur (potentielle) pour le maillage écologique de telles bandes, il aurait été souhaitable d'en proposer un entretien réduit pour des raisons écologiques. A titre d'exemple, de nombreuses espèces d'oiseaux profitent de l'installation de telles bandes en friche (Oppermann et al. 2010).

La troisième variante, concernant le pâturage tardif des bordures, a le même effet positif sur la biodiversité alors que son intérêt pour la protection des eaux peut être considéré comme légèrement moindre.

Bandes enherbées (OP12)

L'installation de bandes enherbées en tant que zone tampon le long d'éléments de structure écologique ou d'autres biotopes, dans l'intérêt d'un maillage écologique respectivement en tant que mesure contre l'érosion est un autre programme pertinent avec des répercussions positives sur le sol et la biodiversité mais aussi, indirectement, sur l'eau.

Afin de garantir une application répandue de cette mesure et des MAE spécifiques en général, il est impératif de mettre en œuvre une approche proactive de la part des administrations concernées, mais aussi d'y associer nécessairement des conseillers agricoles.

Bordures extensives sur les labours (OP13)

La nouvelle possibilité d'échanger les bandes durant le contrat afin de tenir compte de la rotation des cultures rend cette mesure moins rigide, ce qui peut en augmenter l'acceptation auprès des exploitants. Cependant cette flexibilité rendra plus difficile la gestion administrative et le contrôle de la mesure. D'un point de vue « biodiversité », cette flexibilité n'est cependant pas problématique.

Dans le cas de l'ensemencement des bandes, il sera important de prescrire la nature adaptée et l'origine régionale des semences. Dans les conditions spécifiques, il est indiqué que « le Ministre peut sur avis de la commission écologique déterminer une liste avec les mélanges éligibles à un ensemencement ». Cette détermination des mélanges éligibles devrait être obligatoire.

Prime pour la conservation des races menacées (OP14)

Alors que cette prime a jusqu'à présent été limitée au cheval de trait ardennais, pour le nouveau programme elle sera étendue à une race bovine (pie rouge) et une race ovine (mouton ardennais roux). La mesure ainsi revue est pertinente et permet de contribuer à la

sauvegarde de ces races traditionnelles notamment la pie rouge qui, il y a encore 30 ans, marquait le paysage agricole de l'Oesling.
L'objectif pour la période concerne 300 têtes de bétail.

B) Art. 29 Agriculture biologique (maintien et conversion)

L'agriculture biologique permet de réduire considérablement les impacts environnementaux par rapport à l'agriculture conventionnelle. La mesure est pertinente au niveau de la priorité 4. Alors que le nombre d'exploitants « bio » continue à augmenter, les objectifs quantitatifs peinent toujours à être atteints. Rappelons que l'objectif du PDR 2007-2013 était d'avoir 125 agriculteurs « bio » sur une surface de 6.500 ha en 2013. L'objectif national réactualisé est d'exploiter 10% de la surface agricole utile d'ici 2020 alors qu'actuellement les chiffres tournent autour de 3,15%. Dans le cadre du PDR 2014 – 2020, la cible a été fixée à 5.000 ha plus 800 ha en phase de conversion, ce qui est une réduction par rapport aux objectifs quantitatifs de la période de programmation précédente. Ceci n'est pas cohérent avec le plan d'action national en faveur de la promotion de l'agriculture biologique, l'augmentation substantielle des primes pour la nouvelle période de programmation ou encore l'objectif national pour 2020.

En 2011, 53 exploitations, représentant une surface de 3.221 ha, participaient à cette mesure.

A noter que le nombre de producteurs qui travaillent sous le label « bio » est dans la réalité beaucoup plus élevé puisque seule une partie des exploitants remplissent la condition du seuil minimal de production standard (*standard output*) et que d'autres ne sont pas éligibles pour les primes MAE puisqu'ils sont déjà subventionnés par l'Etat à d'autres titres (entreprises dans le domaine de l'économie solidaire). Ainsi, en 2011, 102 producteurs (57 agriculteurs, 14 maraîchers, 8 viticulteurs et 15 apiculteurs) exploitant une surface totale de 3.924 ha étaient enregistrés auprès du service responsable de l'ASTA¹⁵. Actuellement ces chiffres augmentent – lentement - d'année en année. En 2012, le nombre de producteurs reconnus « bio » était de 115, avec une surface exploitée de 4.145 ha. Si le rythme de progression actuelle se poursuit, les objectifs du PDR pourraient être tout juste atteints, mais on restera loin des objectifs nationaux.

Les montants des primes¹⁶ ont été augmentés de façon substantielle par rapport à la période du PDR 2007 – 2013 (+33 à +67%), mais elles restent en partie en-dessous des primes payées à l'étranger, notamment pendant la phase de conversion.

¹⁵ Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (2012) : Rapport d'activité 2011.

¹⁶ Montant des primes :

Prairies permanentes et temporaires: 220 €/ha pour la surface entière de l'exploitation (sans plafond) ; majoration d'aide de 50 €/ha pendant les 3 premières années culturales à partir du début de la conversion.

Grandes cultures: 250 €/ha pour la surface entière de l'exploitation (sans plafond) ; majoration d'aide de 50 €/ha pendant les 3 premières années culturales à partir du début de la conversion ; majoration d'aide de 100 €/ha pour les cultures de pommes de terre,

Cultures maraîchères de plein champ et fruiticulture/viticulture hors pleine production : 600 €/ha, majoration d'aide de 250 €/ha pendant les 3 premières années culturales à partir du début de la conversion.

Fruiticulture/viticulture en pleine production, légumes sous couvert fixe: 800 €/ha ; majoration d'aide de 400 €/ha pendant les 3 premières années culturales à partir du début de la conversion.

Même si les paiements dans le cadre du PDR ne constituent qu'un des éléments pouvant motiver les agriculteurs à s'orienter vers l'agriculture biologique, ils sont d'une grande importance. Un niveau suffisamment élevé de primes est ainsi un élément clé sans pour autant suffire pour atteindre les objectifs définis comme l'a montré le PDR en cours. Il est ainsi important que la différence entre les primes pour l'agriculture biologique et les autres primes MAE (parfois cumulables), pour lesquelles les conditions sont moins strictes, soit équilibrée. Ainsi, les primes sont comparables voire plus intéressantes au Luxembourg que dans d'autres pays, sauf en ce qui concerne les primes lors de la phase de conversion.

Une nouvelle mesure visant la mise en place d'un conseil spécifique en matière de production biologique de fruits et de légumes, domaine dans lequel la demande est beaucoup plus importante que la production nationale, pourrait permettre de développer plus rapidement le secteur de l'agriculture biologique (Monique Faber, ASTA, comm. pers.). Le fait que seules les exploitations « entières » peuvent être certifiées « bio » au Luxembourg contribue à freiner la croissance de ce secteur. Mais, c'est notamment en raison de l'importance des exploitations relativement petites qu'il est prévu de maintenir cette restriction.

Pour la viticulture biologique, l'évaluation à mi-parcours a pu constater une évolution plus dynamique que pour l'agriculture biologique en générale. Ce dynamisme, à rapprocher d'une demande croissante en vins biologiques, montre que le soutien par cette mesure est pertinent.

De manière générale, et vu que l'objectif national de 5% d'agriculture biologique formulé déjà en 1999 n'est toujours pas atteint, il serait opportun, au niveau national, de questionner les exploitants agricoles sur leurs raisons à ne pas aller dans cette direction et ceci malgré une progression importante des primes, afin de connaître les conditions qui permettraient d'accélérer leur conversion vers le « bio ».

C) Art. 30 Paiements Natura 2000 et directive cadre Eau

Pour le Luxembourg, cette mesure se limite à des paiements destinés à indemniser des contraintes liées à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau pour une surface de 5.600 ha. **Des paiements spécifiques au titre de Natura 2000 n'ont pas été définis dans le cadre de cette mesure du PDR.** De tels paiements font cependant l'objet du règlement grand-ducal « biodiversité » (mesure nationale). Des mesures destinées spécifiquement à être mises en œuvre à l'intérieur des zones Natura 2000 ont également été définies dans le cadre du programme « Extensification de la production agricole et pratiques favorables à l'environnement ».

Cette prime est nouvelle. Elle est destinée à indemniser les contraintes supplémentaires qui entreront en vigueur dans les zones de protection des eaux après leur désignation par règlement grand-ducal. Jusqu'à présent, de telles zones de protection n'avaient pas de valeur réglementaire.

La mesure est pertinente et devrait permettre, notamment par le conseil agricole spécifique et obligatoire, de réduire les impacts négatifs que certaines pratiques agricoles peuvent avoir sur les eaux souterraines. L'impact positif des projets de vulgarisation dans les zones de

protection des eaux est documenté notamment par le projet de la Chambre d'Agriculture dans région de la vallée de l'Eisch. La réduction des teneurs en nitrates dans les sources observées dans cette région est le résultat d'un conseil agricole soutenu sur base de plans de fumure, de cultures dérobées, de changement de rotation et de travail du sol (Ministère de l'Intérieur 2008).

Le montant de la prime est fixé à 80 €/ha pour les prairies permanentes et à 100 €/ha pour les cultures arables, respectivement à 500 €/ha pour les surfaces situées dans la zone IIv1 (sensible).

Puisque la mesure est destinée à indemniser les exploitants pour les conséquences d'une obligation réglementaire, son impact direct sur la qualité des eaux est neutre, les agriculteurs concernés ayant l'obligation de se conformer à ces contraintes légales, avec ou sans prime.

En conséquence, et vu les contraintes nationales résultant des dispositions de la directive-cadre sur l'eau, il serait opportun de ne pas limiter les paiements aux surfaces situées à l'intérieur des zones de protection des eaux mais d'agrandir le champ d'application de cette disposition en tenant compte de toutes les surfaces sur lesquelles les pratiques agricoles ont ou peuvent avoir des effets importants tant sur la qualité des cours et des plans d'eau que sur celle des eaux souterraines. Le fait que de nombreuses sources ne répondent actuellement plus aux critères de qualité pour fournir de l'eau destinée à la consommation humaine ne doit pas être considéré comme un argument justifiant de ne pas mettre en œuvre des mesures ayant comme objectif d'améliorer la qualité des eaux concernées.

Art. 31 Indemnité compensatoire des zones défavorisées

Le soutien de l'activité agricole dans la zone défavorisée concerne actuellement 96% de la SAU au Luxembourg. La cible de toucher quelque 75% des exploitations luxembourgeoises et plus de 90% de la surface agricole (± 120.000 ha) est atteinte depuis les débuts du PDR.

L'octroi de l'indemnité compensatoire est une aide annuelle qui a pour finalité d'atteindre les objectifs suivants:

- assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable,
- préserver l'espace naturel,
- maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales.

Les objectifs de l'indemnité compensatoire sont clairement socio-économiques, à savoir le maintien de l'activité agricole et la réduction de la différence entre le revenu moyen agricole et le revenu moyen des autres secteurs économiques. L'indemnité compensatoire constitue un revenu stable pour les agriculteurs et c'est l'un des facteurs permettant d'approcher le revenu agricole du revenu de référence. Vu les différences constatées entre revenus, cette prime est pertinente, et particulièrement importante pendant une période de baisse et d'incertitude des prix du marché. Son importance pour le maintien de l'activité agricole a été démontrée notamment dans le cadre des précédentes évaluations des PDR antérieurs.

Cependant, l'indemnité compensatoire n'est pas adaptée pour atteindre les autres objectifs cités, notamment ceux de la priorité 4 à laquelle elle est rattachée. La mesure ne prévoyant pas de contraintes environnementales au-delà de celles de la conditionnalité, l'objectif « maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, tenant compte en particulier des exigences environnementales », ne peut être rempli. En ce qui concerne l'objectif « préserver l'espace naturel », la contribution de l'indemnité compensatoire n'est pas certaine. Vu la pression importante sur les terres agricoles au Luxembourg et la tendance des exploitations à vouloir s'agrandir, les terres libérées par des exploitations qui arrêtent leur activité sont généralement reprises par d'autres agriculteurs. L'indemnité compensatoire pourrait éventuellement contribuer à assurer la gestion continue des surfaces les moins productives par les exploitants susceptibles d'arrêter leur activité sans l'octroi de l'indemnité compensatoire. Mais est-ce un risque réel compte-tenu de la pression importante que subissent les terres agricoles au Luxembourg? Le fait que l'aide est beaucoup plus importante pour les exploitations à titre principal que pour celles à titre accessoire ou encore pour les bénéficiaires d'une pension de retraite indique que cet objectif n'est pas considéré comme prioritaire.

Puisque la mesure ne prévoit pas de contraintes environnementales allant au-delà de celles qui sont de toutes façons à respecter au titre de la conditionnalité, et vu son intérêt socio-économique, elle aurait plutôt sa place dans le pilier 1 de la PAC. Ceci a déjà été suggéré dans le cadre des évaluations précédentes. Alternativement, elle devrait être considérée comme mesure de la priorité 2 « Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ». Ceci apparaît d'autant plus justifié que la mesure consomme pratiquement un montant équivalent à celui de toutes les mesures agri-environnement confondues, sans pour autant contribuer à atteindre les objectifs de la priorité 4 à savoir *restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie*. La position actuelle de cette prime dans le cadre du PDR donne ainsi une impression erronée de la distribution des moyens budgétaire. Alors que le tableau financier indique que 65% du PDR sont alloués à la priorité 4, les objectifs environnementaux ne sont en réalité soutenus que par 34% des dépenses publiques concernées.

Si la mesure est maintenue sous la priorité 4, il conviendrait alors ou bien prévoir des conditions environnementales supplémentaires ou bien limiter son éligibilité. Dans le second cas, il pourrait, par exemple, être proposé de considérer que des terrains situés dans des zones où les exploitants sont soumis à des contraintes spécifiques (potentielles), comme par exemple les zones Natura 2000, les zones protégées nationales, les zones de protection des eaux, seraient (seules?) éligibles, tout en évitant des paiements doubles (coordination nécessaire avec les autres aides financières).

Dans tous les cas, il convient de réfléchir à la manière de réattribuer une partie des budgets de cette prime à d'autres programmes plus spécifiques et plus contraignants, notamment pour l'après 2018.

De manière générale, la volonté de développer les mesures spécifiques sur une plus grande partie du territoire, justifiera de reconsidérer la répartition budgétaire pour notamment donner les moyens administratifs et financiers accrus pour le conseil, la gestion administrative des dossiers, le paiement des primes dans des délais raisonnables et le contrôle du respect des conditions.

P6 Promouvoir l'inclusion sociale et le développement économique

Domaine prioritaire	Article	Mesures retenues	Allocation budgétaire FEADER (M€)	Cibles
6B	Art. 42 (19.2)	Stratégie de développement local (LEADER)	3,54	5 GAL-150.000 hab. (population couverte)
	Art. 42 (19.3)	Préparation coopération	0,60	
	Art. 42 (19.3)	Coopération interterritoriale	4,70	
	Art. 42 (19.3)	Coopération transnationale	9,40	
	Art. 42 (19.4)	Frais de fonctionnement	1,66	

En raison d'une situation globalement positive de la zone rurale, le Luxembourg a décidé de ne retenir dans le PDR que le domaine prioritaire 6B « promouvoir le développement local dans les zones rurales » réservant des aides nationales pour soutenir d'autres actions en réponse aux principaux besoins identifiés portant plus généralement sur le renforcement de la diversification économique des régions rurales et l'amélioration du cadre de vie.

La mesure inscrite au PDR a ainsi comme objectif la création d'une capacité régionale de partenariat (Leader) et le développement de stratégies à appliquer au niveau régional par chaque GAL. Les stratégies de développement concentrent ainsi 53% des dépenses publiques de la priorité 6. La contribution FEADER de 3,54M€ est en hausse puisqu'elle n'était que 2,33M€ pour la période 2007-2013. La présentation de la mesure précise que « l'action dans le cadre des stratégies de développement local » (19.2) vise le soutien d'un développement intégré et multisectoriel fondé sur le potentiel et les besoins locaux.

La zone LEADER concernée couvre 85% du territoire national et l'autorité de gestion entend y sélectionner 5 GAL comme dans le programme qui s'achève. Un appel à projets est prévu en 2014. Il doit préciser les éléments requis dans les stratégies et les candidatures seront évaluées en référence à un catalogue de critères. Les conditions d'éligibilité mentionnées dans le PDR précisent notamment que les actions à proposer doivent répondre aux besoins de chaque région, s'inscrire dans une approche ascendante, cadrer avec les priorités de l'Union, présenter un caractère innovant et engendrer un partenariat au niveau régional.

La mesure ayant un caractère transversal pour le développement régional, il est souhaitable de l'activer en réponse à certains besoins identifiés en milieu rural, tel que le soutien aux PME (notamment dans les secteurs économiques liés à l'agriculture, de l'artisanat, du commerce et du tourisme rural), ainsi que les initiatives en matière de formation professionnelle et d'acquisition de compétences (notamment Entrée/réinsertion professionnelle femmes et jeunes actifs résidents)

Le PDR prévoit par ailleurs un soutien à la préparation et la mise en œuvre d'opérations de coopération (19.3) interterritoriale et transnationale (respectivement environ 1/3 et 2/3 des dépenses publiques réservées à la coopération). Les conditions d'éligibilité à ces opérations ne sont pas précisées, si ce n'est que ces dernières seront sélectionnées par les GAL qui auront en charge de vérifier leur correspondance avec les stratégies régionales avant transmission au Ministère de l'Agriculture qui décidera du soutien à l'opération.

Les frais de fonctionnement sont également inscrits pour PDR à hauteur de 2,77 M€ de dépenses publiques pour la période 2014-2020. Les coûts relatifs à la préparation et la mise en œuvre des stratégies GAL, ainsi que les frais de coordination et d'animation sont soutenus par des aides nationales.

5.4 Prise en compte des leçons des programmations précédentes

Ce point fait référence à l'évaluation mi-parcours du PDR 2007-2013, qui pour rappel, comprend 4 axes :

- axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier
- axe 2 : amélioration de l'environnement et du paysage rural
- axe 3 : amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et encouragement à la diversification
- axe 4 : LEADER.

Le PDR 2007-2013 est caractérisé par la concentration de près de 93% des ressources financières publiques sur les 2 premiers axes, avec pour objectifs centraux le soutien à la restructuration en cours du secteur agricole, le soutien au revenu agricole et à la protection de l'environnement. Lors de l'évaluation à mi-parcours (31/12/2009), 94,5% des dépenses publiques se concentraient sur 3 mesures : 121 - *modernisations des exploitations agricoles* (42,9%), 212 - *zones défavorisées* (28,6%) et 214 - *mesures agro-environnementales* (23%).

Les mesures du PDR reprises dans l'axe 1 s'inscrivent dans la continuité du programme précédent. Les investissements sont concentrés sur la modernisation des exploitations agricoles (*représentant l'essentiel des moyens dédiés à l'axe*), le soutien aux jeunes agriculteurs et le développement du secteur agro-industriel, en plus de la formation et du conseil agricole.

L'évaluation à mi-parcours constate que **la formation** (mesure 111) est peu mobilisée et souligne une orientation insuffisante des formations pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie du PDR, le choix des formations relevant peu des orientations prioritaires du PDR (à l'exception des jeunes agriculteurs (JA) et de la PEPEN). Ce constat avait d'ailleurs déjà été fait en 2008 lors de l'évaluation ex post du PDR 2000-2006. Le manque de coordination entre organismes assurant des formations était déjà souligné dans cette évaluation, et ce malgré le rôle de coordination attribué à la chambre d'agriculture. Le constat de sous-utilisation est encore plus marqué pour **les services de conseil** (mesure 114) auxquels très peu d'agriculteurs font appel. L'analyse de l'échec de cette mesure était en cours en 2010, et les résultats en attente. Ces éléments transparaissent aussi au niveau de l'analyse SWOT.

Concernant **l'installation en agriculture** (mesure 112), il a été constaté que si le montant de l'aide en lui-même (prime et bonification d'intérêt) reste non déterminant au regard du coût total d'installation, l'aide Jeunes agriculteurs est néanmoins couplée à d'autres incitatifs (supplément alloué avec une aide à l'investissement) à un encadrement et des exigences (formation complémentaire, conseils, plans de développement, etc.) qui ont été renforcés au cours de cette période. Ainsi, bien que la structure d'âge des exploitants reste défavorable et continue à se dégrader, le potentiel humain du secteur agricole se trouve amélioré par l'installation de jeunes mieux formés. Ces dispositions participent ensemble aux ajustements structurels du secteur agricole.

On constate également que les jeunes qui s'installent investissent plus massivement que leurs aînés ou que ceux qui se sont installés quelques années auparavant, plutôt dans les bâtiments (orientation lait et viande) et autres installations que dans le matériel de traction. Par ailleurs, on observe une plus grande propension à intégrer la dimension environnementale dans les projets d'investissements.

La question de l'installation des jeunes agriculteurs reste centrale pour l'avenir de l'agriculture au Luxembourg et l'attention est attirée sur l'intérêt en premier lieu de déterminer le nombre optimal d'installations à soutenir, et pour quelles structures, afin d'adapter le système d'aide et les objectifs à la réponse.

La **modernisation des exploitations agricoles** (mesure 121) est une mesure phare du PDR en termes de consommation budgétaire. La suppression en 2007, du plafond d'aides de 375.000€ qui prévalait dans le PDR 2000-2006 constitue un des facteurs explicatifs, mais pas le seul.

Une analyse contrefactuelle de l'OTE 41 (lait), effectuée sur les investissements concernant les bâtiments et installations entre 2000-2006, a d'abord montré que la part des bâtiments et installations, plus particulièrement ciblée par le programme, était relativement limitée dans l'investissement total des exploitations. Cette analyse a clairement démontré les gains de productivité et économies d'échelle directs qu'ils permettaient. Mais elle a surtout démontré que ces investissements représentent aussi un coût fixe important qui rend incertaine leur rentabilité économique à moyen terme, les gains de valeur ajoutée brute (VAB) liés à ces investissements étant annulés par l'augmentation des charges fixes, en particulier des amortissements (62% de la marge brute en 2000 et 91% en 2008), contrairement aux territoires limitrophes. Ces investissements sont néanmoins perçus comme nécessaires, à long terme, par les agriculteurs pour consolider l'exploitation en accroissant notamment la taille des exploitations, ce qui permet ainsi d'augmenter les subventions qui constituent l'essentiel du revenu. Mais, si la stratégie de qualité et d'identification d'origine permet actuellement de compenser ce handicap, il est relevé que cet écart pourrait toutefois compromettre la compétitivité des exploitations luxembourgeoises à plus long terme.

La charge croissante des investissements est à considérer parmi les effets de cette mesure et de la dépendance accrue aux aides publiques qui pourraient constituer à terme une menace pour la compétitivité des exploitations luxembourgeoises et le secteur aval dans la perspective d'une réduction/d'un plafonnement de la PAC et d'une plus grande connexion aux marchés mondiaux. Il semble donc nécessaire de clarifier les causes du surinvestissement constaté et de poursuivre en conséquence les efforts pour un meilleur

ciblage des investissements soutenus, en particulier une plus grande sélectivité sur les machines ou en favorisant davantage les achats collectifs.

L'objectif global de l'**axe 2** était d'« améliorer l'environnement, le paysage et l'espace rural par un soutien à la gestion des terres ». Cet axe était caractérisé par la prédominance des deux mesures « indemnité compensatoire » (212) et « prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel » (214-1) puisque ces mesures représentent 90,4% des dépenses programmées sur l'ensemble de la période pour cet axe.

En ce qui concerne les **mesures de l'axe 2**, il faut différencier avant tout l'indemnité compensatoire et les mesures agro-environnement. Les principaux objectifs de l'indemnité compensatoire sont la compensation des handicaps naturels, le soutien du revenu agricole et le maintien de l'activité agricole. Les différentes mesures agro-environnement ont comme objectif principal la protection et l'amélioration de la biodiversité, du paysage et de l'environnement.

Les primes perçues dans le cadre de l'**indemnité compensatoire** augmentent le revenu des exploitations agricoles et contribuent à maintenir l'activité agricole et à réduire l'écart entre le revenu agricole et celui des autres secteurs économiques. Vu la pression sur les terrains qui est constatée au Luxembourg, l'utilisation continue des terres agricoles n'est cependant pas directement liée à l'indemnité compensatoire vu que les terrains des exploitations qui arrêtent leur activité sont généralement repris par d'autres exploitations. Vu que l'indemnité compensatoire ne prévoit pas de conditions environnementales allant au-delà de celles de la conditionnalité (*cross compliance*), l'évaluation confirme que l'impact de l'indemnité compensatoire dans ce domaine se limite au maintien de l'activité agricole.

La priorité de l'axe 2, en terme budgétaire, était donnée à la **prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel** (PEPEN) avec comme objectifs l'optimisation de l'agriculture du point de vue environnemental sur une grande partie de la surface agricole utile et la motivation d'un nombre croissant d'agriculteurs à souscrire des engagements agro-environnementaux plus spécifiques et plus contraignants.

Afin d'augmenter l'intérêt de la prime pour la biodiversité et le paysage en général, des discussions concernant l'application d'une "PEPEN+" ont été menées. Dans le cadre d'une telle prime, les agriculteurs devraient avoir sur leurs terrains un certain pourcentage de structures écologiques et des surfaces à haute valeur naturelle pour toucher la prime respectivement avoir le droit à un supplément de prime.

La nouvelle condition de devoir installer une bande herbacée de trois mètres entre les terres arables et les cours d'eau de plus de deux mètres a été jugée pertinente par l'évaluation (protection des eaux, réduction de l'érosion). Afin d'augmenter l'effet de cette condition, il a été conseillé d'étendre cette obligation à des cours d'eau de moindre importance (et donc plus sensibles à une pollution éventuelle) et de définir clairement les cours d'eau concernés, par exemple en les indiquant sur les orthophotos de la déclaration de superficie "*Flächenantrag*".

Il a été estimé que différentes obligations de la PEPEN, en relation avec les structures écologiques, les bâtiments et les machines agricoles, restaient assez vagues ce qui peut

rendre difficile leur application et leur contrôle. Il a été conseillé de définir clairement les obligations des bénéficiaires, une formulation claire et nette des textes légaux, ne se prêtant pas à des interprétations différentes, étant essentielle.

La mesure 214-3 « **Extensification de la production agricole et pratiques favorables à l'environnement** » a été jugée pertinente par l'évaluation parce que ses sous-mesures permettaient de réduire les impacts négatifs que l'activité agricole peut avoir sur les différents compartiments de l'environnement. A côté du ciblage suboptimal des sous-mesures et de l'absence d'une approche proactive, l'autre problème lié à ces mesures était en partie la difficulté de contrôler le respect des conditions.

La progression du secteur de l'**agriculture biologique** a été jugée insuffisante par l'évaluation pour atteindre les objectifs nationaux dans ce domaine. Les améliorations de la mesure concernée par rapport à la période de programmation précédente (augmentation des montants d'aide, élimination du plafond pour l'obtention de la prime totale) n'avaient donc pas permis de motiver un nombre suffisant d'exploitants pour s'orienter vers l'agriculture biologique.

L'objectif de l'**axe 3 « amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et encouragement à la diversification »** était de continuer à soutenir le développement de la zone rurale en poursuivant globalement les mesures du programme antérieur. Fin 2009, 27% des dépenses publiques étaient payées mais correspondaient essentiellement au paiement de projets relevant du programme 2000-2006. L'évaluation a donc porté sur les projets engagés au 30/09/2010 et mobilisant déjà près de 40% des dépenses publiques.

La mesure **3.1 « diversification des activités économiques »** couvre 3 sous-mesures. La sous-mesure « diversification vers des activités non agricoles » affichait déjà un réel succès fin 2010 avec un engagement budgétaire de 107% pour 7 projets. La sous-mesure « aide à la création et au développement d'entreprises » soutenait un seul projet, la création d'un guichet unique pour la zone rurale nord du pays avec un engagement budgétaire de 71%. La sous-mesure « Promotion des activités touristiques » ne connaissait fin 2010 qu'un seul projet pour un engagement budgétaire de 12%. L'évaluation concluait à la nécessité de revoir périodiquement l'intensité des demandes par sous-mesure afin de décider d'éventuels transferts d'aides publiques au sein de la mesure.

La mesure **3.2 « amélioration de la qualité de vie en milieu rural »** couvre 3 sous-mesures qui connaissent un réel succès depuis plusieurs PDR auprès des communes qui en sont les principales bénéficiaires. L'évaluation conclue que les taux d'engagement budgétaire notamment pour les 2 sous-mesures « services de base pour l'économie de la population rurale » et « rénovation et développement des villages » (respectivement 47% et 53%) traduisent l'utilité de ces aides pour continuer à soutenir l'effort de rattrapage de la zone rurale en infrastructures dans l'intérêt d'une population de plus en plus « ruraine ».

Enfin, dans le contexte de l'axe 3, le Luxembourg a retenu la **sous-mesure 3.1.1 « Formation et information des acteurs économiques »** qui n'était pas encore engagée fin 2010, cette situation traduisant une concurrence avec la sous-mesure « aide à la création et au développement d'entreprises » et le projet de guichet unique. En conséquence, il était

convenu d'étudier les possibilités de réaffecter le budget réservé à cette mesure à d'autres actions de l'axe 3.

L'axe 4 « LEADER » comprend 3 mesures dont la mesure **4.1 « Stratégies locales de développement »** qui s'est traduit par la constitution de 5 GAL et la mise en œuvre des stratégies arrêtées avec une consommation budgétaire de 66% fin 2010. Indépendamment de la mesure relative au fonctionnement des GAL, le faible engagement de la sous-mesure 4.2.1 « coopération interterritoriale et transnationale » démontrait le temps nécessaire aux étapes de préparation de tels projets. L'évaluation des mesures de l'axe 4 a globalement conclu sur le succès croissant et la pertinence confirmée du développement de partenariats multisectoriels dans la zone rurale.

6. Analyse de la cohérence externe

6.1 Cohérence avec les aides du premier pilier de la PAC

La Politique Agricole Commune (PAC) se compose de deux piliers, le premier pilier orienté vers les marchés, les prix et les revenus, et le second pilier orienté sur les aspects de développement durable, de multifonctionnalité et de compétitivité via les actions structurelles. Les deux piliers contribuent aux objectifs généraux de la PAC à savoir une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles avec des actions en faveur du climat et un développement territorial équilibré. Dans le cadre des différentes réformes de la PAC, le 1^{er} pilier a évolué d'un soutien des prix et des marchés vers un soutien au revenu des producteurs. Le 2^{ème} pilier fournit une aide à l'agriculture multifonctionnelle, fournisseur de biens publics et, via le PDR notamment, soutient également des mesures structurelles d'investissement. Dès lors, plusieurs points relatifs à la cohérence entre les deux piliers doivent retenir l'attention afin de renforcer les complémentarités entre les deux piliers, sans chevauchement ni perte d'efficacité.

Par ailleurs, les points suivants méritent un commentaire particulier :

▪ Le verdissement

La PAC 2014-2020 lie 30% des aides directes¹⁷ à l'existence de mesures de verdissement, telles que la diversification des cultures et des rotations, le maintien de prairies permanentes et la préservation ou création de 5% de « surfaces d'intérêt écologique ».

Pour le Luxembourg il a été retenu de prendre en compte les surfaces reprises par le cadastre des biotopes, les zones inondables (HQ 100), les lisières, les cultures dérobées et les cultures de légumineuses. Les légumineuses présentent plusieurs avantages (pas de fertilisants minéraux azotés, plus d'humus, moins d'importations de protéagineux comme p. ex. les sojas OGM). Les prairies permanentes n'ont pas été retenues dans le verdissement mais sont intégrées dans le deuxième pilier (p. ex. interdiction de retournement dans les zones Natura 2000 – condition définie dans le cadre de la PEPEN).

▪ La gestion des risques

Le règlement (UE) N°1305/2013 prévoit le transfert d'une partie de la gestion des risques du premier vers le second pilier. Le Luxembourg a prévu une aide nationale de gestion des risques – assurances concernant les cultures, les animaux et les végétaux- basée sur l'article 36 du FEADER. Elle concerne la participation financière aux primes d'assurances concernant les cultures et les animaux pour couvrir les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques, de maladies ou des incidents environnementaux.

¹⁷ <http://agriculture.gouv.fr>

6.2 Cohérence avec les autres financements régionaux et nationaux à l'agriculture et au développement rural

Pour certaines sous-mesures du programme « extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies », il existe un problème potentiel de concurrence avec des mesures du règlement grand-ducal « biodiversité », alors que les deux régimes d'aides devraient fonctionner de manière complémentaire. Ce problème est connu et a déjà été évoqué à plusieurs reprises et devra être résolu pour assurer la cohérence entre les deux régimes d'aides respectivement les fusionner en un seul régime d'aides.

6.3 Cohérence avec les principaux instruments transnationaux

Le principal instrument transnational concerné pour le Luxembourg est le programme Interreg.

Au moment de la finalisation de la présente évaluation, aucun projet de PO n'est encore disponible.

6.4 Cohérence avec le FEDER et le FSE

Le programme opérationnel (PO) FEDER/FSE a pour vocation de contribuer à une croissance durable et à la création d'emploi, en ligne avec les règlements de la Commission européenne..

- **Mécanismes de coordination et dispositions prises afin d'encourager les synergies**

L'Accord de partenariat présente des modalités au niveau national afin d'assurer **la coordination entre les fonds structurels**.

Afin d'assurer **la complémentarité et les synergies** entre les investissements financés par les fonds FEADER et FEDER FSE, chaque projet de PO prévoit une section dédiée à la coordination/complémentarité entre les fonds.

7. Evaluation des modalités de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre du programme

7.1 Evaluation de la pertinence et de la clarté des indicateurs du programme

Dans le cadre du FEADER, un système commun d'indicateurs de suivi et d'évaluation a été élaboré par la CE en collaboration avec les Etats membres. Il repose sur une évolution du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) de la période 2007-2013 désormais intitulé système commun de suivi et d'évaluation (CMES¹⁸). Ce système d'indicateurs de suivi et d'évaluation du FEADER s'impose à tous les PDR de tous les Etats Membres et se décline comme suit (voir annexe IV du règlement (UE) N°1305/2013) :

- **Indicateurs de contexte** : Au nombre de 45¹⁹, ils apportent des informations sur le contexte général et la situation de départ (ou de *baseline*). Ils sont susceptibles d'avoir une influence sur la politique. Ils sont considérés en lien direct avec l'analyse AFOM, avec l'identification des enjeux et des besoins. Ils figurent au §4.1.6 du PDR. Certains seront pris en considération en tant qu'indicateur d'impact de la PAC.
- **Indicateurs de réalisation** : Ils couvrent les dépenses publiques de chacune des mesures et portent sur les activités directement réalisées par le programme. Ils sont au nombre de 26.
- **Indicateurs de résultat** : Théoriquement les indicateurs de résultats mesurent les effets directs et immédiats d'une intervention publique. Vingt-cinq indicateurs de résultats sont actuellement proposés. Un grand nombre représente des proportions de bénéficiaires des différentes mesures rapportées à la population totale concernée. Certains indicateurs clé de la période 2007-2013 sont maintenus, comme le changement du produit agricole par unité de travail pour les exploitations bénéficiaires d'aides à l'investissement²⁰.
- **Indicateur d'impact** : Ils se réfèrent aux effets de l'intervention au-delà des résultats immédiats et du programme. La CE a défini 16 indicateurs d'impact, certains à l'échelle européenne, pour la période 2014-2020²¹.

¹⁸ Common monitoring and evaluation system (CMES).

¹⁹ Sur base de la liste provisoire disponible actuellement (source : Draft list of common context indicators, update n°5, January 2014)

²⁰ Source : Draft target indicator fiches for Pillar II and complementary result indicators ; Working document. 6/06/2014

²¹ Source : Impact indicators, Draft – work in progress, updated following political agreement on CAP reform, 16/09/2013

- **Indicateurs cibles :** Nouveauté de la période 2014-2020, des cibles à atteindre en fin de période (2023) sont à déterminer pour chaque domaine prioritaire. La majorité des indicateurs cibles sont des réalisations agrégées ou la somme de réalisations élémentaires (dépenses publiques totales, investissements totaux, nombre de bénéficiaires, surfaces sous contrats, etc.) parfois rapportés à la population totale.

Etant donné que ce cadre s'applique *de facto* à chaque programme de développement rural, et qu'il a été élaboré par la CE avec les EM, l'évaluateur n'a en principe pas d'avis spécifique à émettre sur ce système.

La notion d'indicateur cible laisse un peu perplexe. En effet, une cible correspond à un objectif à atteindre que l'on se fixe en début de programme. Les indicateurs permettent de vérifier si les cibles sont atteintes. La notion d'indicateur de résultat a également sensiblement évolué, en comparaison avec 2007-2013 et ne correspond pas pour une série d'indicateurs (%) à la notion de résultat communément admise.

Complémentairement, il convient de noter que le problème concernant le suivi des mesures est souvent lié au fait qu'il est souvent difficile voire impossible d'attribuer les effets sur les ressources naturelles à telle ou telle autre mesure du PDR ou tel autre programme. Ceci concerne avant tout les indicateurs d'impact. Pour remédier en partie à ce constat, il pourrait être proposé de mettre en place un échantillon de surfaces concernées pour évaluer l'effet de certaines mesures qui sont, d'une part, liées directement à une surface précise et dont les effets, d'autre part, sont directement visibles sur les parcelles en question. Ceci permettrait de définir des indicateurs de résultat et de les utiliser pour analyser l'efficacité des différentes mesures.

7.2 Analyse des liens entre les valeurs cibles et le cadre de performance

L'analyse des valeurs cibles a été abordée au chapitre 5, cohérence interne. Le présent paragraphe concerne le lien avec le cadre de performance. L'examen de performance aura lieu en 2019 sur base des valeurs intermédiaires attribuées pour l'année 2018.

Les indicateurs exprimés en dépenses publiques concernent des dépenses payées entièrement clôturés. Il peut y avoir un décalage important entre des dossiers engagés, et donc en cours, et leur prise en compte en termes de paiement lors de la clôture finale du dossier, en particulier lorsqu'il s'agit d'appels à projets et de dossiers d'investissements. Une certaine prudence est requise pour l'établissement des valeurs intermédiaires de ces indicateurs.

Le Luxembourg a retenu six indicateurs parmi les indicateurs cibles pour le cadre de performance pour les priorités qu'il met en œuvre avec un cofinancement du FEADER. Ces indicateurs sont repris dans le tableau ci-après.

Priorité/ Domaine prioritaire	Indicateur de performance	Valeur cible (2023)	Valeur intermédiaire (2018)
P2 - Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles	Dépenses publiques totales P2 (€)	117,65M€	29,4M€
	Nombre d'exploitations agricoles bénéficiant d'une aide à la modernisation (P2A) et nombre d'exploitations ayant une aide à l'installation	400+140	40 (investissements clôturés) +35 (key implementation step)
P4 - Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture	Dépenses publiques totales P4 (€)	235,3M€	141,18M€
	Surface agricole soumise à des contrats MAEC art.28	170.820 ha	102.492 ha
P6 - LEADER	Population couverte par les GAL	152.000	150.000
	Dépenses publiques totales P6	11,14M€	1,336M€

Pour la priorité 2, il s'agit des dépenses publiques totales de la priorité, qui sont estimées à 117,65M€ sur la période. La valeur intermédiaire en 2018 (milestone) est établie à 25%, soit 29,4M€. La valeur paraît réaliste comme il s'agit de dépenses publiques payées et donc de dossiers d'investissements et d'installations clôturés. En termes de nombre d'exploitations, cela correspond à 10% de la cible pour les investissements de modernisation et à 25% de la cible pour les installations (demandes enregistrées puisque les paiements sont clôturés après 5 ans). Ces valeurs semblent également réalistes.

Pour la priorité 4, les montants de 141,18M€ proposés, soit 60% des dépenses publiques pour l'ensemble de la priorité, semblent a priori réalistes, vu la part importante du budget réservé aux zones défavorisées (47% de la P4) de même qu'à la PEPEN (35% au total), qui en tant que mesure « guichet » assurent une consommation régulière d'année en année de plus de 80% des dépenses publiques de la P4.

Pour la priorité 6, la population de 150.000 habitants est acquise dès sélection des GAL donc la valeur se trouve assurée. Quand au montant de 1.336M€, soit 12% des dépenses publiques totales de la P6, il apparaît que l'établissement des stratégies et les frais de fonctionnement des GAL le rendent réaliste voire légèrement sous-estimé.

7.3 Analyse du plan d'évaluation

Le plan d'évaluation est une nouveauté de la période de programmation 2014-2020, s'appliquant à tous les fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Faisant partie intégrante du PDR, il est couvert par l'évaluation ex ante. Le but est de s'assurer que des activités d'évaluation suffisantes et appropriées seront réalisées et que les données nécessaires seront disponibles. Le contenu du plan d'évaluation est défini par la CE²² et figurera dans les annexes des actes d'exécution du règlement (UE) N°1305/2013.

L'évaluateur a vérifié que le plan d'évaluation réponde aux conditions réglementaires et qu'un cadre opérationnel et méthodologique adéquat a été mis en place pour réaliser les évaluations au cours de la période de programmation 2014-2020.

Le plan d'évaluation fait partie du PDR et sa structure est complète. Il mentionne l'intégration des mesures nationales dans l'évaluation, ce qui est positif et cohérent pour le cas du Luxembourg, où la stratégie nationale de développement rural repose sur 3 priorités cofinancées et des aides nationales mises en œuvre pour les autres priorités. En effet, le document stipule que « ...les impacts des mesures nationales peuvent être intégrées dans les analyses ».

En termes de gouvernance, il est suggéré d'intégrer les travaux évaluatifs LEADER dans le plan d'évaluation. L'innovation étant une priorité transversale, il est important de faire le lien entre les actions et projets LEADER, en particulier les projets innovants et les autres travaux évaluatifs. LEADER devrait être mentionné dans le texte et le cas échéant être intégré au schéma du chapitre 11 « plan d'évaluation ». En outre, le rôle du Réseau Rural National devrait être précisé, notamment en rapport avec l'évaluation.

En ce qui concerne les thèmes d'évaluation, ils sont orientés sur les mesures en faveur de la restructuration du secteur agricole (priorité 2) et sur certaines mesures agro-environnementales (priorité 4). Il convient également d'y inclure LEADER pour sa dimension transversale.

Concernant les données liées aux indicateurs du système commun de monitoring et d'évaluation, il est recommandé de mettre en place dès le début de la période un échantillon pertinent d'exploitations agricoles sur base du RICA pour les orientations les plus représentatives (lait/viande).

Le cas échéant, le calendrier pourrait être davantage précisé selon les lignes directrices de la CE. Un calendrier complet et détaillé tel que proposé en modèle des lignes directrices distingue plusieurs tâches liées à l'évaluation. Il comprend des éléments de gouvernance, de préparation de l'évaluation, sa mise en œuvre, ainsi que les rapports sur l'évaluation. Le calendrier pourrait alors servir d'outil de gestion ou tableau de bord à l'autorité de gestion et au service de suivi et d'évaluation.

²² Objectifs ; gouvernance et coordination ; thèmes d'évaluation et activités envisagées ; gestion des données ; calendrier des évaluations ; communication ; ressources.

7.4 Analyse des formes de soutien proposées

Le tableau suivant a été établi sur base des fiches-mesures. Il reprend par mesure les modalités de sélection, les critères de sélection, le type d'aide, le taux d'aide (taux d'aide publique/dépenses éligibles) et le taux de cofinancement du FEADER.

Les types d'aides sont très largement composés de subventions. Les aides se composent principalement de subventions d'investissements, dominantes et d'aides forfaitaires par hectare de SAU pour les mesures surfaciques de la priorité 4.

Mesures retenues		Modalité de sélection	Critères de sélection	Type d'aide	Taux d'aide	Taux de cofinancement
Art. 17a -4.1	Modernisation des exploitations agricoles – Investissements immobiliers dans les exploitations agricoles	Appel à candidature	Principes définis	Subvention d'investissement	40% (+10% JA)	26,3%
Art. 19a -6.1	Aide au démarrage et à l'installation des jeunes agriculteurs	Aide guichet/régime d'aide	Ss réserve d'une limite budgétaire	Subvention	Prime de base de 55000€ majorée selon le diplôme	26,3%
Art. 28-10.1 et 10.2	Paielements agroenvironnementaux et climatiques par ha de terres agricoles	Sur demande de l'exploitant	Ss réserve d'une limite budgétaire	Aide forfaitaire par ha de SAU	Montant fixe par ha	
Art. 29-11.1 et 11.2	Aide à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique par ha de SAU	Sur demande de l'exploitant	Ss réserve d'une limite budgétaire	Aide forfaitaire par ha de SAU	Montant fixe par ha	
Art. 30-12.1	Paielements au titre de Natura 2000 et de la Directive Cadre de l'Eau	Sur demande de l'exploitant	Ss réserve d'une limite budgétaire	Aide forfaitaire par ha de SAU	Montant fixe par ha	
Art. 31 (13.3)	Paielements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles	Sur demande de l'exploitant	Ss réserve d'une limite budgétaire	Aide forfaitaire par ha de SAU	Montant fixe par ha	
Art. 42 -44 (18.1.2-18.2)	LEADER	Appel à candidature	Principes définis	Subvention de projets		

8. Conclusions et recommandations

8.1 Conclusions

Le processus

L'autorité de gestion a débuté ses travaux au printemps 2012, de façon assez précoce comparativement à la production des textes réglementaires et au formatage informatique prévu par la CE pour l'introduction des PDR (SFC2014). Malgré certaines critiques, l'autorité de gestion a largement consulté et associé les parties prenantes nationales aux travaux.

Les échanges avec l'évaluateur ont été nombreux depuis juillet 2012. De fréquentes interactions ont eu lieu sur les analyses AFOM. Elles ont abouti à une seule analyse AFOM du territoire, concise et complète. En revanche, la formulation des besoins issus de l'analyse AFOM sous le §4.2 du PDR n'est que partiellement aboutie. Les besoins restent nombreux, pour certains très généraux dans leur formulation, comparables à des objectifs. Néanmoins, les besoins précis sont exprimés dans les fiches de description des mesures en particulier pour la priorité 2. La correspondance entre besoins et mesures de la priorité 4 est plus précisément formulée en termes d'objectifs quand aux domaines prioritaires de la biodiversité, de l'eau et des sols, et en terme d'obligations et de restrictions en regard des engagements du Luxembourg par rapport à la directive cadre eau et à Natura 2000. Pour ce qui est de la priorité 6, il est difficile de se prononcer à ce stade de la préparation du PDR puisque la définition des stratégies locales est laissée à l'initiative de chaque GAL avec pour critères de répondre effectivement aux besoins de chaque région retenue.

Le PDR 2014-2020 (mesures cofinancées) et la stratégie nationale de développement rural

Le PDR du Grand-Duché de Luxembourg 2014-2020 s'inscrit dans la continuité des programmes précédents, tout en ayant (1) recentré sensiblement les mesures à cofinancer par le FEADER sur les seules mesures importantes en termes financiers et d'acteurs ; (2) remédié à certaines faiblesses observées, notamment pour les investissements physiques et dans une moindre mesure pour les mesures agroenvironnementales. Il mobilise trois priorités, les priorités 2, 4 et 6, cette dernière exclusivement pour LEADER. Il s'élève à 100,5M€ de FEADER et 368,1M€ en dépenses publiques totales. Ces montants sont importants, en comparaison avec la population cible, mais similaires aux montants du PDR 2007-2013. Le PDR mobilise six domaines prioritaires parmi les 18 du FEADER.

Dès le début des travaux préparatoires du PDR, l'autorité de gestion a opté pour un programme limité à quelques mesures financièrement importantes pour le cofinancement du FEADER. D'autres mesures complémentaires seront également mises en œuvre, mais financées sur la base des seules ressources nationales. Cette orientation résulte des leçons

de la période actuelle, qui s'est avérée très contraignante en termes de suivi/évaluation des mesures petites en termes financiers et d'acteurs.

Ainsi, pour avoir une vision globale de la stratégie de développement rural retenue par le Luxembourg pour la période 2014-2020, il est indispensable de prendre en considération les actions menées par le GDL, sans cofinancement du FEADER, en particulier celles qui sont en relation avec la priorité 1 (favoriser le transfert de connaissances et l'innovation en agriculture et dans les zones rurales), mais aussi avec les autres priorités non reprises dans le PDR.

Le transfert de connaissances et l'innovation (P1) constitue une priorité transversale à considérer pour l'ensemble des priorités thématiques (2-6). Elle porte notamment sur le lien entre la recherche et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture/la sylviculture/les zones rurales ainsi que tous les aspects d'information, de formation, de conseil et d'encadrement.

La priorité 2, compétitivité et viabilité des exploitations agricoles repose sur deux domaines prioritaires, la modernisation des exploitations agricoles et le renouvellement des générations. Deux mesures sont retenues, les investissements physiques (art.17), et ce pour les deux domaines prioritaires précités, ainsi que l'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs (art.19).

La priorité 4, « restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie » comprend trois domaines (biodiversité, eau et sols), mais sans couvrir le secteur de la foresterie, entièrement soutenues par des aides nationales. Le PDR comprend quatre mesures, les paiements agroenvironnementaux et climatiques (art.28), l'agriculture biologique (art.29), les paiements au titre de Natura 2000 et de la Directive Cadre Eau (art.30) ainsi que les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes spécifiques (art.31). La priorité 6 est limitée à LEADER (art.42-44).

Les priorités 1, 3 et 6 (en partie) seront financées sur des moyens budgétaires nationaux. Ce découpage entrave une vision transversale de la stratégie nationale de développement rural dans son ensemble comprenant des priorités thématiques, soutenues par des mesures du PDR et des mesures nationales.

Cohérence interne

La cohérence interne du PDR apparaît limitée sans considération des mesures nationales, en particulier celles de la priorité 1. Peu de liens apparaissent entre les priorités thématiques relatives à la compétitivité et viabilité des exploitations agricoles (P2) d'une part, et à l'environnement – écosystèmes tributaires de l'agriculture (P4) d'autre part.

Outre ce manque de lien, les objectifs de la priorité 2 A en termes d'investissements immobiliers peuvent contrecarrer les objectifs de protection de la biodiversité de la priorité 4, s'il s'agit d'investissements soutenant la construction en zone verte.

Il n'y a pas de liens a priori avec la priorité 6 limitée à LEADER, et les priorités 2 et 4 bien que ceux-ci pourront exister.

Pour la priorité 2, les contours de la mesure investissements physiques dans les exploitations agricoles ont connu une évolution favorable par rapport à la période 2007-2013. Les investissements cofinancés sont strictement limités à l'investissement immobilier, ce qui correspond à un recentrage des aides sur un certain type d'investissements. Les aides sont à nouveau plafonnées, ce qui n'était pas le cas en 2007-2013. L'aide est dégressive selon la taille de l'exploitation. Elle est ouverte à la plupart des filières et secteurs.

Le renouvellement des générations appuyé par l'aide au démarrage pour les jeunes agriculteurs a également évolué. L'existence d'un plan de développement est un pré requis. L'âge à l'installation est relevé à 23 ans. Un conseil holistique est prévu pour les plans de développement, mais il relève des aides nationales et n'est pas détaillé dans le PDR. La mesure mentionne la reprise hors cadre familial et la reprise sous forme sociétaire pour les exploitations intensives en capital. Les reprises hors cadre familial ne sont cependant pas appuyées de manière spécifique hormis cette mention. Pour ces deux mesures de la seconde priorité, les objectifs sont cohérents avec les budgets alloués.

Pour la priorité 4, les sous-mesures de la PEPEN et les autres mesures MAEC plus spécifiques apparaissent comme s'inscrivant dans une stratégie cohérente, les premières devant inciter à souscrire des contrats pour les actions plus ciblées et plus efficaces des secondes, en regard des objectifs environnementaux de la priorité. Néanmoins, des effets de concurrence sont constatés entre mesures plus et moins contraignantes avec des niveaux de prime ne jouant pas toujours en faveur des mesures les plus pertinentes. L'accompagnement plus systématique d'un conseil global aux exploitants apparaît comme une solution à soutenir dans le cadre de la priorité 4.

La cohérence interne de la priorité 6 avec d'autres priorités du PDR repose sur les stratégies développées par les GAL, inconnues à ce jour, et leur programme de soutien aux mesures des priorités 2 et 4, notamment dans les domaines de la formation et de l'innovation.

Cohérence stratégique et externe

La première priorité concernant le **transfert de connaissances et l'innovation** relève d'aides nationales. L'un des défis principaux apparus à l'issue des analyses SWOT est d'accélérer le rythme de l'innovation, d'amélioration des procédés ou de transfert de connaissance en vue de maintenir la compétitivité et la durabilité du secteur agricole luxembourgeois. L'analyse SWOT et les leçons du passé ont mis en avant les besoins structurels d'améliorer l'organisation et la coordination des acteurs dans ce domaine ; de renforcer les liens entre la recherche, l'innovation et le transfert de connaissance ; d'identifier les besoins réels en formation / encadrement, notamment pour faire face aux nouveaux enjeux de la productivité durables ; d'aligner ces différentes démarches sur les objectifs des politiques sectorielles.

Les problèmes de cohérence entre certaines mesures agro-environnementales spécifiques et certains programmes la mesure nationale du régime d'aides « biodiversité » ont été signalés et nécessitent de revisiter ces régimes d'aides.

Modalités de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre

Des critères de sélection sont prévus conformément aux consignes européennes et s'appliquent aux investissements physiques dans les exploitations agricoles. La formulation de certains critères est assez complexe en l'état actuel et risque de limiter leur application concrète.

Au niveau des modalités de mise en œuvre, les appels à projets sont introduits pour certaines mesures (investissements physiques). La plupart des mesures reposent encore sur des régimes d'aides, notamment celles de la P4, comme l'indemnité compensatoire des zones défavorisées ou les paiements agroenvironnementaux.

8.2 Recommandations

Des recommandations détaillées ont été faites tout au long de l'évaluation. Les recommandations finales ici présentées reprennent celles qui restent d'intérêt à l'issue du processus d'évaluation et en référence à la dernière version du projet de PDR communiqué.

Recommandations générales

En termes de présentation générale, la présentation de la stratégie gagnerait à exposer plus explicitement la manière dont les ambitions pour la nouvelle période sont opérationnalisées en clarifiant la cohérence d'ensemble entre les priorités PDR et les autres priorités soutenues nationalement, notamment en améliorant les présentations, renvois et liens. Il conviendrait également de renforcer le mode de prise en compte des besoins transversaux dans les domaines prioritaires de l'innovation et de l'environnement.

En termes de cohérence interne, il est recommandé de renforcer les liens entre les priorités cofinancées. A cet effet, dans le cadre du soutien de projets d'investissements de la priorité 2, un conseil holistique englobant tous les aspects des projets, agronomiques, économiques et pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, apparaît comme l'outil à généraliser. Il couvrirait également les mesures agro-environnementales ciblées. Il est également recommandé d'assurer les liens entre les P2 et 4 et LEADER. Les projets innovants, éligibles au FEADER et pouvant être appuyés par les GAL devraient être systématiquement identifiés et cette information devrait être diffusée auprès des acteurs agricoles et de l'environnement.

En termes de mise en œuvre, plusieurs recommandations concernent les critères de sélection. Il est important de définir des critères simples et applicables qui reflètent les considérations transversales (innovation, environnement, changement climatique).

Il est également important d'assurer les capacités administratives pour traiter les dossiers de demandes et le paiement des primes, en particulier pour la priorité 4.

En termes de gouvernance, il est suggéré d'intégrer les travaux évaluatifs LEADER dans le plan d'évaluation. L'innovation étant une priorité transversale, il est important de faire le lien entre les actions et projets LEADER, en particulier les projets innovants et les autres travaux évaluatifs. LEADER devrait être mentionné dans le texte et le cas échéant être

intégré au schéma opérationnel de la gouvernance du PDR. En outre, le rôle du Réseau Rural National devrait être précisé, notamment en rapport avec l'évaluation.

En termes de thèmes d'évaluation, ceux-ci sont orientés sur les mesures en faveur de la restructuration du secteur agricole (priorité 2) et sur certaines mesures agro-environnementales (priorité 4). Il conviendrait également d'y inclure LEADER pour sa dimension transversale. L'intégration effective des mesures nationales dans les travaux évaluatifs, tels que stipulés dans le plan d'évaluation est un élément important à réaliser.

En termes d'indicateurs, il convient de noter que le problème concernant le suivi des mesures est souvent lié à la difficulté voire l'impossibilité d'attribuer les effets sur les ressources naturelles à telle ou telle autre mesure du PDR ou tel autre programme. Ceci concerne avant tout les indicateurs d'impact et les MAEC. Pour remédier en partie à ce constat, il est proposé de mettre en place un échantillon de surfaces concernées pour évaluer l'effet de certaines mesures qui sont, d'une part, liées directement à une surface précise et dont les effets, d'autre part, sont directement visibles sur les parcelles en question.

Recommandations pour la priorité 1

Il est rappelé l'attention toute particulière que la CE accorde à cette priorité transversale pour 2014-2020, notamment à sa dimension innovation.

Dans ce contexte, et parce que cette priorité ne fait partie du PDR, mais est indispensable à sa mise en œuvre, la vision stratégique de l'innovation présentée dans le PDR reste à expliciter davantage dans les documents (l'innovation en agriculture, les besoins et enjeux, la théorie d'action, les objectifs et échéances), ainsi que les moyens et garanties nécessaires pour y arriver. La vision de l'innovation telle que présentée dans le diagnostic et la stratégie reste fortement orientée sur la « recherche »/« offre de connaissance » plus que l'« innovation »/« stimulation de la demande ».

La stratégie d'innovation du Luxembourg adaptée au secteur agricole doit être définie très rapidement. Le Luxembourg délègue cette tâche à un groupe opérationnel au sens du PEI financé sur aides nationales. Cette approche est trop tardive dans le temps et ne correspond pas aux missions d'un groupe opérationnel. Pour appuyer l'innovation de manière transversale au niveau du PDR, il est important d'avoir précisé la stratégie en fonction des besoins spécifiques du Luxembourg.

Au niveau de la formation et du transfert de connaissances, également financé sur aides nationales, l'existence d'une feuille de route et d'un référentiel des connaissances est évoqué depuis longtemps sans réponse concrète des acteurs.

Pour renforcer la cohérence d'ensemble et le caractère transversal de la priorité, il convient ainsi de faire clairement remonter les besoins identifiés en formation/ encadrement/ conseils liés à l'ensemble des priorités, d'organiser les liens entre elles, et enfin de renforcer les liens entre diagnostics, besoins et stratégie, en termes de réponses données aux questions de stratégie de formation-sensibilisation, de masse critique ou d'identification des besoins.

Il semble également très pertinent de recommander d'intégrer le suivi spécifique et permanent des mesures de formation et transfert de connaissances (art.14/15) en lien avec les priorités 2 et 4 du PDR, ainsi que leur éventuel relai par la priorité 6.

Recommandations pour la priorité 2

Suite au déplaçonnement des aides à l'investissement, la programmation 2007-2013 a été marquée par l'explosion des demandes, avec le risque d'un surinvestissement dans les exploitations. A cet égard, les leçons ont été tirées, des avancées significatives ont été réalisées en termes de ciblage des aides qui s'inscrivent dans une réflexion globale : soutiens focalisés sur la compétitivité et la performance, sur l'investissement immobilier, interdiction de soutien à l'investissement de remplacement, investissements en machines et équipement strictement limités aux innovations et sur aides nationales, plafonnement des aides et introduction d'une forme de dégressivité, etc.

Face à cette réorientation des aides à l'investissement et au manque de lien entre priorités thématiques, les recommandations suivantes sont formulées.

- Il est recommandé que les critères de sélection intègrent les priorités transversales : l'environnement, l'innovation et le changement climatique, notamment en vue de renforcer le lien entre les priorités thématiques 2 et 4.
- Les critères de sélection devraient également favoriser les projets les plus performants et les moins préjudiciables aux zones protégées et qui évitent des impacts les plus importants en termes de biodiversité.
- **L'évaluation de différents projets d'investissement ne doit pas se faire de manière isolée et indépendante mais de manière groupée**, la délocalisation de plusieurs exploitations dans une même région peut augmenter les impacts négatifs notamment sur les volets paysages et biodiversité.
- Toujours en lien avec la sélection, il est recommandé de prescrire et contrôler l'installation d'écrans verts efficaces autour des bâtiments agricoles en zone verte.

Enfin, la place de la mesure relative aux paiements en faveur des zones à handicap naturel serait plus justifiée sous la priorité 2, mais la CE la considère comme relevant de la priorité 4, ce qui contribue à fausser la lecture du plan de financement.

Recommandations pour la priorité 4

En termes de conseils, l'un des enjeux de la nouvelle période de programmation est d'améliorer l'efficacité des mesures en affinant leur ciblage et en suivant leurs effets. Il faut souligner l'augmentation des aides pour les mesures les plus spécifiques, mais leur complexité d'application et la concurrence qui peut apparaître entre certaines mesures recommandent d'augmenter le recours au conseil agricole, prévu dans un premier temps pour les exploitations en zones naturellement sensibles et les jeunes exploitants, en le généralisant à terme. Un lien important est reconnu entre les conseils (art.15) financés sur aides nationales et la mise en œuvre ciblée de mesures agroenvironnementales spécifiques

et il est recommandé de développer un tel conseil proactif dans l'optique de mettre en œuvre ces mesures de manière ciblée et sur une grande partie du territoire.

En termes de cohérence interne, comme mentionné en recommandation générale, il apparaît important de préciser les liens et renvois nécessaires entre la priorité 4 et les autres priorités et instruments, notamment sur les questions d'innovation et de transfert de connaissance, de conseil, formation et sensibilisation (*P1*), mais également de changements climatiques (*P5*).

En termes de cohérence externe, afin d'assurer l'optimisation de l'agriculture du point de vue environnemental, la cohérence externe entre les mesures du PDR et celles qui relèvent notamment des outils nationaux de protection de la biodiversité reste à améliorer. Il convient ainsi d'assurer la cohérence entre les mesures agro-environnementales spécifiques et de la mesure nationale du régime d'aides « biodiversité », en adaptant ou enlevant différentes mesures ou encore en fusionnant les deux programmes d'aides.

En termes de partage budgétaire des aides réservées à la priorité 4, il serait recommandé de réduire les budgets des mesures PEPEN et indemnité compensatoire qui représentent ensemble 82% de la P4 et 49% du PDR FEADER au profit de mesures spécifiques et plus contraignantes.

Dans cette optique, il est recommandé de définir des contraintes environnementales à respecter dans le cadre de l'indemnité compensatoire ou d'enlever cette mesure de la priorité 4. L'objectif socio-économique de cette indemnité pour renforcer la viabilité des exploitations en zone défavorisée a été évoqué. Dans le cas premier d'une définition de conditions environnementales pour cette mesure, il conviendra d'être attentif aux répercussions des nouvelles dispositions sur certaines autres mesures du PDR, qui, afin d'éviter des doublons, devront ou bien être éliminées ou bien adaptées.

En ce qui concerne la prime d'entretien du paysage et de l'environnement PEPEN, plusieurs recommandations spécifiques peuvent être formulées :

- Adapter la PEPEN, en supprimant les conditions actuellement requises pour une exploitation agricole raisonnée et qui ne devraient ainsi pas être subventionnées. Ceci implique une réduction de la prime ou la définition de conditions supplémentaires ;
- Améliorer la cohérence entre les conditions spécifiques de la PEPEN et la mesure « entretien des haies » : puisque les conditions de la PEPEN relatives à la gestion des haies se différencient très peu de celles de la mesure spécifique, il serait opportun d'intégrer dans la PEPEN les conditions de la mesure spécifique « entretien des haies » et d'éliminer celle-ci du PDR.

Il est également suggéré de reconsidérer la mesure « prime de mise à l'herbe » en évaluant son intérêt et sa justification économique en regard du montant de la prime.

Enfin, **en ce qui concerne l'agriculture biologique**, il apparaît souhaitable d'analyser en détails les raisons pour lesquelles si peu d'agriculteurs se décident à convertir leur exploitation vers l'agriculture biologique : niveau des primes, débouchées insuffisantes pour certains produits, travail supplémentaire, raisons psychologiques, autres ?

L'augmentation substantielle des aides pour la nouvelle période se prête à engager une telle réflexion approfondie dès l'engagement de la nouvelle période afin d'apprécier le potentiel de conversion vers l'agriculture biologique.

Recommandations pour la priorité 6

A l'exception de LEADER, cette priorité ne fait pas l'objet d'une demande de cofinancement du FEADER. Les *Groupes d'Action Local* (GAL) seront chargés d'élaborer leurs stratégies et leurs programmes sans limitation thématique, suivant les actions qui seront retenues dans les stratégies.

Il convient tout particulièrement d'assurer l'articulation de cette priorité avec les autres priorités du PDR, mais également avec les possibilités offertes par les autres financements européens FEDER et FSE sur certains volets comme ceux de la formation et de la qualification du personnel dans certains secteurs (exemple transformation), mais aussi des activités annexes au secteur agricole dans la zone rurale.

9. Résultats de la SEA

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la *loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, le plan de développement rural (PDR) est soumis à une évaluation des incidences. Le PDR est structuré en six priorités auxquelles sont liées les différentes mesures. Pour le Luxembourg, seules les priorités 2, 4 et 6 sont activées dans le cadre du PDR :

- Priorité 2 : améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations
- Priorité 4 : restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie
- Priorité 6 : promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique

Objectifs environnementaux et biens à protéger pris en considération par la SEA

Les objectifs environnementaux doivent assurer le maintien dans un bon état, voire l'amélioration des biens à protéger suivants :

- **Population, santé et bien-être**
- **Biens culturels et matériels**
- **Paysages**
- **Faune, flore, biodiversité**
- **Sols**
- **Climat et air**
- **Eaux**

Evaluation des incidences environnementales du projet de PDR sur les biens à protéger

Population, santé humaine

Plusieurs mesures du PDR ont des effets positifs directs sur les agriculteurs et la population rurale. Les mesures qui ont des répercussions positives sur la qualité de l'eau et sur la qualité d'autres denrées alimentaires auront potentiellement des effets positifs indirects sur la santé humaine.

Paysages

Les mesures les plus positives du PDR contribuent à la conservation et à l'installation d'éléments de structures dans le paysage agricole. Des effets négatifs sur le paysage peuvent néanmoins résulter de la construction de bâtiments agricoles en zone verte.

Diversité biologique, faune, flore

Les répercussions des mesures du PDR sur la diversité biologique doivent être considérées globalement comme positives. Les effets des mesures de la priorité 2 dépendront de la mise

en œuvre concrète du plan mais peuvent aussi, pour certains, être potentiellement négatifs (installation en zone verte).

Sols

Les effets positifs du PDR sur le sol résultent principalement des mesures destinées à réduire l'érosion et à limiter les intrants artificiels. Les projets de modernisation des exploitations peuvent néanmoins avoir potentiellement des effets négatifs sur le sol (consolidation, intensification).

Air, facteurs climatiques

La modernisation des exploitations peut contribuer à des économies d'énergie et à une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais ces investissements peuvent aussi conduire à une intensification de l'agriculture, avec comme conséquence potentielle notamment une augmentation des émissions. Les mesures d'extensification peuvent contribuer à la réduction des gaz à effet de serre et autres émissions nocives.

Eaux

Les effets positifs du PDR sur les eaux résultent principalement des mesures de la priorité 4 qui permettent d'améliorer la qualité de l'eau et de réduire l'érosion. La modernisation des installations peut notamment avoir comme conséquence une économie en eau et une réduction des effets négatifs sur la qualité de l'eau.

Evaluation des effets sur l'environnement des différentes mesures du PDR

Priorité 2 – Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles

Investissements physiques dans les exploitations agricoles

L'impact de la mesure dépend directement du type d'investissement et de sa localisation. La modernisation d'une exploitation agricole peut avoir comme effets d'augmenter l'efficacité, d'améliorer le bien-être animal et de faciliter le travail pour l'exploitant. D'un autre côté, ces investissements peuvent aussi avoir des conséquences négatives notamment lors de la délocalisation en zone verte et dans le cas d'une intensification générale de l'exploitation.

Développement des exploitations agricoles et des entreprises : Installation des jeunes agriculteurs

Alors que la mesure n'a pas d'objectifs environnementaux, un effet positif est à escompter du fait que les futurs chefs d'exploitations disposent d'une meilleure formation que les cédants. Une évaluation globale des effets de cette mesure sur l'environnement n'est pas possible.

Priorité 4 - Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie

Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel

L'effet le plus important de la PEPEN en agriculture en relation avec l'objectif « climat » est l'obligation du maintien des prairies et pâturages permanents et l'interdiction de retourner des prairies et pâturages permanents dans les zones NATURA. Les effets sur le

sol sont positifs par la réduction des intrants et par la limitation de l'érosion le long des cours d'eau.

La PEPEN en agriculture réduit les effets négatifs de l'agriculture sur l'eau par la réduction des quantités d'intrants, l'optimisation de la production et la réduction de la pollution diffuse. Son effet positif sur la biodiversité est amélioré par la nouvelle condition d'abriter un minimum de structures et de surfaces écologiques. En ce qui concerne le paysage, les effets de la mesure sont positifs, mais peu importants.

Différentes options de la PEPEN en viticulture ont des effets positifs relativement importants.

Diversification des cultures champêtres

Les effets de la mesure dépendent notamment de la situation initiale au niveau des exploitations concernées. La mesure est notamment destinée à réduire les effets négatifs des monocultures.

Prévention de l'érosion

Le sous-semis et les cultures dérobées ont des répercussions positives comme notamment la réduction de l'érosion, la réduction des nitrates dans le sol et la limitation de l'apport de nitrates dans les eaux. L'effet sur la biodiversité et le paysage est positif par la création de structures écologiques. La prévention de l'érosion augmente la capacité de stockage de CO₂ du sol.

Amélioration des techniques d'épandage

L'amélioration des techniques d'épandage de fertilisants organiques a comme effet une réduction des émissions d'ammoniaque et de l'écoulement superficiel de fertilisants dans les cours et les plans d'eau.

Réduction des fertilisants azotés dans certaines cultures arables

La réduction des quantités de fertilisants azotés, les restrictions supplémentaires concernant les périodes d'épandage et les autres conditions de cette mesure ont des répercussions positives, surtout sur l'eau.

Extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies

La mesure a des effets positifs notamment à cause d'une limitation de la fertilisation et de l'introduction d'une fauche tardive pour certaines options.

Réduction de l'emploi de produits phytopharmaceutiques dans des cultures arables

La mesure a comme objectif la réduction voire la suppression de l'application de pesticides dans les cultures arables. Ceci a des effets positifs sur le sol, l'eau et la biodiversité.

Bordure des champs

La mesure a comme objectif l'installation de bordures extensives dans les champs avec des effets positifs, surtout sur la biodiversité liée aux cultures annuelles et sur le maillage écologique et le paysage agricole.

Entretien des haies

L'effet de cette mesure est en principe positif sur tous les éléments environnementaux évalués. L'effet supplémentaire de la mesure est cependant minimal.

Bordures des cours d'eau et bandes enherbées

La création de bandes enherbées respectivement de bordures extensives le long des cours et des plans d'eau a des effets positifs sur l'eau, le sol et la biodiversité.

Prime à l'herbe

L'intérêt majeur de cette mesure, d'un point de vue environnemental, est la conservation de pâtures et la limitation de la pratique de l'ensilage. De manière générale, l'intérêt environnemental de la mesure est peu important par rapport à celui d'autres mesures spécifiques du PDR. Un effet de concurrence par rapport à des mesures plus contraignantes peut avoir des répercussions négatives sur les objectifs environnementaux.

Races menacées

La conservation de races menacées contribue au maintien de la biodiversité et du paysage agricole traditionnel. La mesure est donc positive.

Maintien et entretien des vergers traditionnels

Les vergers à haute tige sont des éléments importants du paysage agricole. A côté de leur effet positif sur le paysage et la biodiversité, leur exploitation sans fumure additionnelle, ni herbicides a aussi des effets positifs sur le sol et l'eau.

Agriculture biologique

L'agriculture biologique a des répercussions positives sur le climat, l'eau et la biodiversité. Alors que les impacts généraux de l'agriculture biologique sur les sols sont à considérer comme positifs, des effets négatifs ponctuels peuvent néanmoins se présenter par exemple en raison de l'application ponctuelle du sulfate de cuivre comme fongicide.

Paielements au titre de la directive-cadre sur l'eau

Cette mesure n'est applicable que dans les zones de protection des eaux et permet d'indemniser les agriculteurs pour les pertes de récolte résultant des différentes contraintes dans ces zones. Vu que la mesure est destinée à indemniser les exploitants pour les conséquences d'une obligation légale, les effets de la mesure même sur les objectifs environnementaux sont à considérer comme neutres.

Indemnité compensatoire dans les zones défavorisées

Les objectifs de l'indemnité compensatoire sont socio-économiques. La mesure n'a pas de répercussions positives sur des objectifs environnementaux.

Priorité 6 – Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales

LEADER – développement local

Les projets concrets n'étant pas encore connus, puisque les stratégies restent à développer par chaque GAL, il n'est pas possible de se prononcer sur les effets de la mesure Leader sur les objectifs environnementaux.

Evaluation d'effets cumulatifs des objectifs et mesures du PDR sur les objectifs environnementaux

De manière générale, les effets cumulatifs des différentes mesures du PDR sur l'environnement doivent être qualifiés de positifs. Les mesures dans leur ensemble contribuent à réduire les effets négatifs sur le climat, le sol, la biodiversité et les eaux et ont des répercussions positives sur le paysage agricole et la biodiversité.

Les mesures de la priorité 2 peuvent néanmoins avoir des effets négatifs potentiels sur l'environnement. La délocalisation de plusieurs exploitations dans une même région peut augmenter les impacts négatifs notamment sur les volets paysages et biodiversité.

Mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser toute incidence négative

Afin d'éviter ou de réduire les impacts négatifs potentiels des investissements physiques, il est important, d'une part, de considérer à un stade précoce les différents aspects de la planification dans le cadre d'un conseil agricole considérant à la fois les aspects économiques, agronomiques et environnementaux et, d'autre part, de mettre en œuvre des mesures efficaces d'intégration paysagère.

Description des mesures de suivi envisagées

Dans le cadre du PDR, des objectifs chiffrés ont été définis pour les différentes mesures. Il s'agit d'indicateurs de résultats alors que des indicateurs d'impacts font défaut. Le problème concernant le suivi des mesures est notamment lié au fait qu'il est souvent difficile voire impossible d'attribuer les effets sur les différents biens à protéger, dont les ressources naturelles, à une mesure précise du PDR.

Consultations des autorités environnementales et du public

Plusieurs réunions de concertation ont eu lieu entre les responsables du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs, le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, les différentes administrations et les différentes associations et organisations agricoles et environnementales impliquées dans la sphère rurale.

Conformément à la loi du 22/05/2008 relative à l'évaluation des incidences environnementales, la phase de consultation publique de la SEA s'étant achevée le 4 juillet après 30 jours de publication, et la procédure prévoyant un délai de 45 jours pour transmestre les observations (art. 7), il n'est donc pas possible, à la date de finalisation de ce rapport, de connaître les suites qui seront données à cette consultation, donc les éléments qui seront considérés (art.9), de même que d'informer sur ces décisions (art. 10).

10 Bibliographie

MINISTERE DE L'INTERIEUR, ADMINISTRATION DE LA GESTION DE L'EAU (2008) : Rapport conformément à l'article 10 de la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, Période 2004 – 2007.

OPPERMANN, R., J. BLEW, S. HAACK, H. HÖTKER, P. POSCHLOD (2010) : Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Biodiversität, Auswirkungen von Cross Compliance Regelungen auf die Biodiversität, Bundesamt für Naturschutz, Bonn – Bad Godesberg, 2010, ISBN 978-3-7843-4000-5, 361 pp.

THOMAS, F., E. HARTMANN, R. LUICK, O. POPPINGA (2004) : Analyse von Agrarumweltmaßnahmen, Abschlussbericht des F+E-Vorhabens „Agrarumweltmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse der Umsetzung aus der Sicht des Natur- Umwelt- und Ressourcenschutzes: Effektivität, Schwachstellen, weitere Entwicklung“ des Bundesamtes für Naturschutz. Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 4, Bundesamt für Naturschutz, Bad Godesberg, ISBN 3-7843-3904-2, 175 pp.