

N/Réf.: TK/TK/09-18

Strassen, le 17 septembre 2009

À Monsieur le Ministre de l'Environnement

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal portant désignation

des zones spéciales de conservation

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 9 avril 2009 vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en séance plénière. L'assemblée plénière a décidé à l'unanimité de formuler l'avis suivant.

Préalable :

La directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages et la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, transcrites au niveau national dans la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, obligent chaque Etat membre à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir et pour protéger les populations de toutes les espèces d'oiseaux, respectivement à créer un réseau écologique européen qui doit permettre le maintien ou le



rétablissement des types d'habitats naturels. Le présent projet de règlement est prévu à l'article 34 de cette loi.

Le programme Natura 2000 est une initiative de l'Union européenne basée sur les directives précitées qui met en place un vaste réseau de sites abritant des espèces (animales ou végétales) et des habitats importants pour la biodiversité au niveau européen. Certains de ces milieux ou de ces espèces peuvent être relativement répandus chez nous, mais ils sont menacés ou relativement rares au niveau européen.

Introduction :

Le secteur agricole est le principal secteur à être confronté aux mesures et restrictions qui sont liées à la déclaration des zones spéciales de conservation et des habitats des espèces d'intérêt communautaire. Nous observons par ailleurs, suite à la réforme de la loi sur la protection de la nature de 2004 et suite à l'élaboration du PNPN, que les projets de règlements grand-ducaux déclarant des surfaces du territoire national comme zones protégées se multiplient, très souvent sur les mêmes surfaces que les zones Natura 2000. En plus, l'article 17 de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature impose déjà une préservation et un respect très strict de toutes les surfaces qui sont déclarées des biotopes.

Parallèlement, une protection préventive existe déjà, d'une part sous la forme de normes et conditions imposées par la politique agricole (conditionnalité), et d'autre part sous la forme de programmes volontaires et incitatifs (mesures agri-environnementales et bio-diversité). Depuis 2005, le respect de la biodiversité s'intègre d'ailleurs de plus en plus dans les règlements agricoles. La conditionnalité des aides porte ainsi, entre autres, sur certaines matières environnementales : la gestion des nitrates d'origine agricole, l'érosion des sols, mais aussi le maintien d'un cadre paysager et de la biodiversité. Les points les plus marquants portent sur la non destruction des arbres et des haies champêtres sans permis préalable. Depuis 2008, la conditionnalité des aides s'est étendue à la non destruction volontaire d'espèces Natura 2000 en toute zone agricole. Il existe donc un vaste ensemble de mesures destinées à préserver la nature.

Si l'agriculture peut comprendre les démarches qui visent à éviter ou à arrêter la régression de la biodiversité, elle revendique cependant le droit de continuer à remplir sa fonction première dans notre société, qui est celle de pourvoir les produits alimentaires nécessaires. Il convient d'ailleurs de noter que dans nos régions, c'est cette agriculture traditionnelle qui a façonné ces paysages dont nous sommes si fiers et a participé au maintien des biotopes. D'ailleurs, nous pouvons voir que là, où les restrictions sont trop importantes ou là, où l'agriculture n'est plus suffisamment rentable, l'activité agricole régresse, provoquant un embroussaillage important des surfaces et une fermeture du paysage qui conduit inévitablement à une régression de la biodiversité !

L'« exploitation durable » des sites Natura 2000 est effectivement souhaitable mais nous voulons toutefois rappeler pour une nième fois que le terme DURABLE est l'intersection de SOCIAL, ECOLOGIQUE mais également ECONOMIQUE. Il ne suffit donc pas de regarder uniquement l'aspect écologique de certains projets. Tant que les agriculteurs ne s'y retrouvent pas économiquement, ils n'y participeront pas volontairement, ce qui est pourtant le garant d'un projet porteur.



Commentaires des articles et des annexes :

Vu qu'il n'est pas aisé de commenter le projet article par article, nous le commentons plutôt par thème.

1. Echelle

C'est une bonne chose d'accompagner le projet de cartes topographiques pour localiser les emplacements des zones spéciales de conservation. Pour une meilleure information des agriculteurs, il pourrait être intéressant que ces informations soient aussi répertoriées sur les ortho-photos utilisées pour les déclarations annuelles de la PAC.

Nous tenons à faire remarquer que les cartes présentées en annexe ne sont pas à l'échelle de 1/10.000, comme il est prévu à l'article 34 de la loi modifiée du 19 janvier 2004. Dans le présent projet, les échelles sont différentes pour toutes les cartes. Le raster (carte topographie) utilisé est bien toujours la même, mais il faudrait rééditer ces cartes à une échelle 1/10.000 constante ce qui permettrait une meilleure visualisation des tailles respectives des zones.

2. Superposition et chevauchement d'autres zones de protection

Nous assistons actuellement à une inflation de projets de zones de protection à caractère divers. Souvent ces différentes zones se recoupent et se recouvrent sur le même territoire pour les différents objectifs et multiplient les servitudes et les restrictions sans que les projets, pris individuellement, en tiennent compte. En effet, il n'est pas rare de rencontrer des dossiers de classement en matière de zones de protection de la nature ne reprenant par exemple pas les zones potentielles de protection des eaux souterraines ou superficielles dans ladite région. Ils laissent aux milieux concernés la besogne de faire la compilation des zones et de l'ensemble des contraintes et servitudes qui risquent d'hypothéquer à court ou moyen terme leur territoire. Aussi, le secteur agricole exige-t-il pour chaque nouvelle zone de protection une étude d'impact intégrant l'ensemble des politiques qui pourraient avoir une incidence à court ou moyen terme sur l'activité agricole dans une région déterminée.

Ici quelques statistiques, non exhaustives, pour illustrer l'envergure des surfaces concernées au Luxembourg par des zones protégées. Nos chiffres proviennent de diverses sources, notamment du référentiel parcellaire agricole de l'ASTA qui nous a permis de réaliser des intersections avec les différentes zones de protection. Rappelons que la surface agricole utile (SAU) au Luxembourg est de 130.000 ha environ.

> **13.200 ha** SAU en Natura 2000 → >10% de SAU

> **29.900 ha** SAU en Natura 2000 ou Réserve Naturelle ou Zone de Protection des Eaux → > 23% de SAU

Un quart de la surface agricole utile sera donc soumise à des restrictions environnementales sévères d'ici peu !

Analysons maintenant plus spécifiquement les surfaces agricoles qui sont dans des périmètres Natura 2000 et même plus spécifiquement dans les zones « Habitats », on peut relever les chiffres suivants. Rappelons qu'il y a environ encore 1800 agriculteurs à plein-temps au Luxembourg.

930 agriculteurs ont des surfaces dans une zone Natura 2000 (Oiseaux + Habitats) → > **50 % des agriculteurs actifs**

770 agriculteurs sont concernés par Natura 2000 « Habitats » → > **42 % des agriculteurs actifs**

400 agriculteurs avec > **10% de leurs terres** en zone « Habitats »



190 agriculteurs avec > 25% de leurs terres en zone « Habitats »

Plus de la moitié des agriculteurs concernés par la directive « Habitats » le seront avec plus de 10 % de leur exploitation. Pour un quart des agriculteurs, il s'agit carrément de plus de 25% de leur surface d'exploitation qui est concernée ! En considérant les zones « Habitats » et « Oiseaux », plus de la moitié de tous les agriculteurs actifs seront concernés par la problématique. La question de la politique d'information est par conséquent cruciale.

Comme l'illustrent ces quelques chiffres, on peut estimer qu'un agriculteur sur deux sera confronté au nouveau règlement dont question. Cela n'est nullement négligeable et devrait interpeller. Plus de la moitié de ces agriculteurs-là seront touchés avec plus de 10% de leurs terres agricoles, ce qui est très important et risque d'avoir des conséquences importantes sur les exploitations. Cela est d'autant plus grave qu'aucun de ces agriculteurs n'a été informé au préalable et qu'aucun dédommagement spécifique (en dehors des MAE ou aides Biodiversité) n'est prévu pour ces zones !

Or, n'oublions pas que les conséquences peuvent être directes (moins de surfaces fourragères, difficultés pour répartir les engrais de ferme, perte de valeur des terres,...) mais également indirectes (risque de sanctions, appauvrissement des prairies, impossibilité de s'agrandir, aides garanties jusque 2013 ?, ...) pour les exploitations. Nous renvoyons ici à notre avis sur le projet de règlement de la réserve naturelle « Am Dall & Kouprich Weiler – Weiher » (Réf. : TK/TK/04-21 du 29 avril 2009).

Nous regrettons d'ailleurs qu'aucune étude n'ait été réalisée pour vérifier la viabilité des exploitations suite à la mise en œuvre des mesures dans la zone.

3. Plans de gestion

L'article 37 de la loi du 19 janvier 2004 sur la Protection de la Nature et des Ressources Naturelles prévoit :

- « Pour chaque zone Natura 2000, le Ministre prend les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux zones ... » et*
« A cette fin, des règlements grand-ducaux arrêtent les mesures suivantes :
- a). un régime d'aides financières encourageant les mesures pour la sauvegarde de la diversité biologique nationale et européenne et de la cohésion du réseau Natura 2000 ;*
 - b). les modalités d'élaboration et le contenu des plans de gestion.*

Les plans de gestion élaborés pour les zones Natura 2000 sont arrêtés par le Ministre.

Le service de conservation de la nature et les arrondissements de la conservation de la nature de l'Administration des Eaux et Forêts veilleront à la réalisation et au respect des plans de gestion»

Le présent projet de règlement ne définit aucun des 2 points fixés dans l'article 37 de la loi : ni un régime d'aides financières, ni les modalités d'élaboration et le contenu des plans de gestion. En revanche, il fixe pour chaque zone spéciale de conservation les objectifs de conservation principaux à atteindre. Cette démarche a le mérite de poser au moins un cadre pour chaque zone : au moins on comprend plus ou moins ce qu'il faut protéger.

Comme le règlement ne prévoit pas, comme c'est prévu dans la loi, les modalités d'élaboration et le contenu des plans de gestion, la Chambre d'Agriculture se pose la question de savoir qui fixe les modalités d'élaboration des plans de gestion. Nous nous étonnons du fait que des plans de gestion ont déjà été élaborés pour certaines zones et pas pour d'autres ! Cela est d'autant plus surprenant que ces plans de gestion semblent être un pilier du programme Natura 2000.

Ces plans de gestion sont un élément qui déterminera l'avenir d'un bon nombre d'exploitations agricoles et nous exigeons par conséquent d'être intégrés dans leur élaboration future. Vu l'importance de ces plans, il convient de mettre en place des procédures claires et précises



d'élaboration de ces plans, procédures qui prévoient l'implication directe des propriétaires et exploitants concernés.

Ces plans doivent tenir compte, comme il est prévu dans la loi, « des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales » (Art.37, 1^{er} paragraphe, dernière phrase). Il est donc clair que ces plans de gestion doivent prendre en compte l'ensemble des coûts que le projet va engendrer (pour les fonds publics mais aussi pour les agriculteurs), et que l'étude prenne en compte les effets socio-économiques pour les exploitations concernées à moyen et long terme.

4. Communication

Un de nos plus grands regrets par rapport à Natura 2000 est le manque d'information envers les exploitants et propriétaires concernés. Le manque de dialogue a toujours pour conséquence un certain malaise et une méfiance par rapport au changement et à l'inconnu. Beaucoup de conflits et problèmes pourraient être résolus très rapidement si le dialogue était entamé dès le début.

Nous tenons par ailleurs à faire remarquer que les noms des classes phytosociologiques, ainsi que ceux des différentes espèces animales ou végétales qui sont utilisés dans le règlement sont certes scientifiques, mais demandent des explications pour la pratique. Citer les groupes phytosociologiques avec leur nom latin et allemand est important, mais il aurait été souhaitable de donner aussi le nom français, étant donné qu'il s'agit de la langue dans laquelle le présent projet est rédigé. Le nom luxembourgeois devrait absolument figurer dans les annexes, car il s'agit bien de la terminologie utilisée par les agriculteurs.

Plus généralement, nous voulons porter l'attention sur le fait qu'il faut davantage privilégier le volet information et sensibilisation. Il s'avère indispensable de publier un manuel ou une brochure reprenant des fiches explicatives des espèces végétales et animales les plus importantes à protéger. Des descriptions vulgarisées des différents groupements phytosociologiques ou des habitats des zones spéciales de conservation devraient également y figurer. Ces fiches devraient comprendre des informations utiles telles que la répartition géographique des espèces à protéger, la reconnaissance des plantules et l'identification des adultes, le nom luxembourgeois, les dangers potentiels pour l'espèce, des clés faciles d'interprétation et de reconnaissance, la gestion désirée, leur importance dans l'écosystème ainsi que les programmes agri-environnementaux ou biodiversité adaptés. Nous proposons volontiers notre aide pour la réalisation de telles brochures.

Nous citons en exemple les brochures réalisées par la région wallonne et reprenant d'une façon très didactique des fiches sur les prairies traditionnelles d'Ardenne ou sur les oiseaux nicheurs des plaines de culture ou même sur les messicoles – fleurs de moissons. Une liste d'ouvrages de référence est jointe. Il s'agit selon nous d'une mesure préalable et indispensable dans le cadre de la désignation des zones Natura 2000 !

Il faudra également établir un contact permanent qui permettrait de créer un véritable dialogue entre exploitants et décideurs. La Chambre d'Agriculture pourrait y jouer un rôle d'intermédiaire.

5. Evolution des habitats



Il faudra veiller à faire très attention à l'interprétation et la communication de l'évolution des habitats. Il est très difficile de déterminer avec objectivité si un habitat se détériore et quelles en sont les causes exactes. Citons par exemple l'évolution de l'avifaune car celle-ci est toujours multicausale. Il se peut en effet que des épidémies, le changement climatique, les conditions météorologiques, la dynamique des populations, l'accroissement des prédateurs, ..., soient responsables de changement d'effectifs des différents groupes d'oiseaux protégés. L'impact de l'agriculture n'est donc pas toujours si évident !

Le texte de loi sur la protection de la nature prévoit que le Ministre pourra prendre les « mesures appropriées » en fonction de l'évolution des habitats. Nous demandons toutefois beaucoup de retenue et de diplomatie lors de l'interprétation des données. **Nous prendrons notre part de responsabilité si tel est le cas, mais nous analyserons d'une manière très critique si une détérioration est effectivement due aux pratiques agricoles !**

6. Dédommagements des contraintes subies

Nous nous étonnons que les subventions prévues dans le cadre des zones Natura 2000 soient différentes de celles dans d'autres pays. Ainsi, en France et en Belgique, les mesures agri-environnementales sont majorées de 20% dans les zones Natura 2000. Cela a pour conséquence immédiate une meilleure acceptation des zones Natura 2000 parmi les exploitants agricoles.

Les prairies font en Wallonie d'ailleurs l'objet d'une surprime de 100 à 200 euros/ha/an selon les contraintes liées à l'unité de gestion des parcelles.

Nous demandons que toutes les possibilités soient étudiées pour rémunérer à leur juste valeur les exploitants pour les services rendus à la société.

7. Adopter une approche raisonnable pour les permissions en zone N2000 (Article 12)

L'installation de constructions agricoles en zone verte est déjà très difficile suite à une interprétation très restrictive des règles de la loi sur la protection de la nature. Or l'article 12 de la loi prévoit des contraintes supplémentaires s'il s'agit d'une zone protégée. En ce qui concerne les permissions de construction en zone Natura 2000, nous constatons que celles-ci sont très (trop ?) difficiles à obtenir. Ceci nous semble dû à une approche foncièrement négative de l'administration face à l'agriculture traditionnelle.

La construction d'une nouvelle étable ne signifie pas nécessairement une intensification de la production. D'ailleurs il s'agit très souvent d'un besoin de modernisation ou de remplacement d'installations vétustes. Souvent l'agriculteur est aussi à l'étroit dans le village et il arrive parfois même qu'un agriculteur soit obligé de quitter l'agglomération à cause de ses voisins. Une étable moderne apporte également un avantage pour le bien-être animal. La construction d'une nouvelle étable est assortie également d'un agrandissement des capacités de stockage des déjections animales, ce qui est un avantage également pour l'environnement, étant donné que cela permet une meilleure utilisation de ces engrais organiques.

Pour ce qui est du développement futur des exploitations agricoles, nous rappelons que ces mêmes exploitations sont soumises aux limitations en UGB telles qu'elles sont prévues par la prime à l'entretien du paysage et/ou par l'éco-conditionnalité.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'une nouvelle construction agricole doit être possible également en zone de protection du réseau Natura2000. Si tel n'était pas le cas cela signifierait



condamner l'agriculture dans une série de régions de notre pays, ce qui aurait des désavantages beaucoup plus conséquents pour la protection de la nature.

8. Promouvoir des mesures seulement là où c'est du bon sens

Un proverbe canadien dit que pour sauver un arbre, il faut manger un castor ! Cette expression nous montre simplement qu'on ne peut pas vouloir tout protéger dans la nature ! Il faut se fixer des priorités et il ne sert à rien de vouloir imposer des mesures à tout prix sur toutes les surfaces au sein d'un périmètre Natura 2000 juste par intégrisme ou par conviction. Bien au contraire, nous pensons qu'il faut se concentrer davantage sur certaines surfaces bien spécifiques, telles que les prairies à haute valeur biologique, car cela augmentera certainement la crédibilité du projet et permettra de mieux suivre et atteindre les objectifs. Il faut expliquer aux exploitants agricoles que certaines surfaces ont plus de potentiel pour la biodiversité que d'autres et qu'il faut par conséquent se concentrer sur certaines et les gérer différemment.

9. Reconnaissance du rôle de l'agriculture dans le maintien de la biodiversité

Nous tenons également à remarquer que le rôle des agriculteurs dans la préservation de la nature doit davantage être mis en avant. Il est nécessaire de respecter davantage les travaux réalisés jusqu'à présent par les agriculteurs pour le maintien de la biodiversité.

Rappelons ainsi que jusqu'à présent, tous les engagements contractés par les agriculteurs ont été volontaires. Pour l'année 2009, cela fait plus de 10.000 ha de programmes agri-environnementaux et environ 3.770 ha de contrats biodiversité. Cela n'est nullement négligeable et montre que les agriculteurs sont conscients de l'importance de la biodiversité ! Malheureusement, il s'avère que ce service rendu à la société n'est pas suffisamment honoré. Nous espérons vivement que l'apport des agriculteurs au maintien en bon état des zones Natura 2000 sera dorénavant davantage reconnu dans l'avenir.

D'ailleurs il semble logique de supposer que si les différentes zones ont été désignées Natura 2000, c'est qu'elles sont exceptionnelles d'un point de vue environnemental. Or, si ces zones sont si particulières, c'est qu'elles ont été gérées d'une bonne manière au cours des dernières décennies. Bien évidemment, il faut continuer à préserver ces biotopes, mais retenons que les agriculteurs l'ont fait pendant des dizaines d'années, sans réglementations !

Conclusion :

Nous sommes d'accord avec la philosophie de Natura 2000 qui est de trouver la meilleure adéquation entre les pratiques agricoles et la conservation de la nature. Natura 2000 devrait avoir pour but de sensibiliser, motiver, guider et aider financièrement les agriculteurs à gérer leurs terres en prenant en compte la biodiversité.

Le concept de Natura 2000, **tel qu'il nous a été présenté**, et qui vise la meilleure adéquation des pratiques agricoles à la conservation de la nature, nous semble acceptable. Aussi, nous apprécions que l'approche reste volontariste et que les prestations puissent être dédommagées. Nous regrettons toutefois vivement qu'aucune concertation préalable n'ait eu lieu avec les acteurs



concernés à l'exception de quelques projets pilotes ! Nous ne comprenons pas non plus l'acharnement qui consiste à désigner de nombreuses réserves naturelles sur les mêmes périmètres que les zones Natura 2000.

Nous regrettons aussi que ce soit l'agriculture (et la sylviculture) qui est seule visée par le présent règlement alors que d'autres acteurs, tels que l'industrie, les communes ou même les personnes privées, ne sont pas mentionnés. Une protection de la nature efficace n'est possible que si tous les acteurs se sentent concernés et pas seulement les agriculteurs. Nous pensons qu'il reste encore beaucoup de travail à réaliser à ce niveau-là.

La Chambre d'Agriculture n'approuve le projet sous examen que sous condition de tenir compte de ses remarques et propositions d'amélioration et de simplification, à savoir :

- Une meilleure communication envers les exploitants agricoles
- Une démarche volontaire
- Une reconnaissance des efforts réalisés par le monde agricole pour l'environnement
- Prise en compte d'un contexte économique très difficile pour les exploitants agricoles
- Des aides conséquentes et des programmes adaptés pour les terres arables
- Un conseil aux agriculteurs
- Une réglementation objective des permissions en zone Natura 2000
- Une véritable implication de tous les acteurs concernés et pas seulement des exploitants agricoles et forestiers

En guise de conclusion, la Chambre d'Agriculture tient à rappeler que « La biodiversité c'est aussi le changement » et qu'il faut pouvoir l'accepter en tant que processus dynamique. La disparition d'une certaine plante ou insecte dans une zone donnée peut être regrettable, mais ne doit pas amener à vouloir figer de façon artificielle des situations qui ne peuvent de toute évidence pas garantir le maintien de cette espèce. Faisons par contre attention de ne jamais en arriver au stade où l'agriculteur ne sera plus qu'une espèce Natura 2000, parmi d'autres, à protéger !

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Robert Ley
Secrétaire général

Marco Gaasch
Président