



Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle
des Agriculteurs, Viticulteurs
et Horticulteurs Luxembourgeois

N/Réf.: PG/PR/07-29

Strassen, le 16 août 2016

à Madame la Ministre
de l'Environnement

Avis

sur le projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour
l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers

Madame la Ministre,

Par lettre du 31 mai 2016, la Chambre d'Agriculture a été saisie pour avis sur le projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Celui-ci a été analysé en séance plénière et la Chambre d'Agriculture a décidé de formuler l'avis suivant.

I. Considérations générales

Près d'un tiers du territoire du Grand-Duché de Luxembourg est couvert par des forêts. Le patrimoine forestier fait partie intégrante de l'identité du pays et de son paysage. Les forêts constituent d'une part un facteur économique important pour les zones rurales et rendent d'autre part des services écosystémiques indispensables à l'ensemble de la société. Elles procurent de multiples services à notre société, tant au niveau économique qu'écologique. Certaines de ses fonctions, notamment la production de bois, sont rémunérées par notre société, tandis que d'autres ne font pas l'objet de rémunération (fonctions écologiques et touristiques). Comme la moitié de la surface des bois et forêts luxembourgeois appartient à des propriétaires privés, il convient de tenir compte des services que ceux-ci prestent gratuitement en faveur de la collectivité et de les soutenir dans leurs efforts pour maintenir ce « service public ». Les auteurs du projet de règlement font état dans le cadre de l'exposé des motifs d'une estimation des bénéfices non rémunérés générés par la forêt (« estimés au bas mot à 30 millions d'EUR par année »), montant qui semble plutôt sous-estimé compte tenu des multiples fonctions non rémunérées des forêts.

Le projet sous avis vient abroger et remplacer le règlement grand-ducal du 13 mars 2009 concernant les aides aux mesures forestières en agriculture et en forêt (ci-après le **RGD de 2009**). Ce dernier

avait comme base légale l'ancienne loi agraire (*i.e.* la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural). La nouvelle base légale du projet sous avis sera la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il est ainsi opéré un transfert de compétence tel qu'annoncé dans la déclaration du Gouvernement du 10 décembre 2013 sur le programme gouvernemental. Il est à noter qu'au point de vue de la législation européenne de base, les auteurs font néanmoins référence au règlement (CE) 1305/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural. La Chambre d'Agriculture suppose dès lors que les aides accordées au titre du présent projet doivent correspondre aux critères généraux des aides européennes.

La Chambre d'Agriculture constate avec satisfaction que les auteurs du projet ont aussi décidé de rassembler les diverses mesures d'aides en relation avec la forêt dans le texte sous avis. Il est ainsi proposé d'abroger toutes les dispositions incluses sous le chapitre III relatif aux programmes pour la sauvegarde des espèces animales et végétales menacées en milieu forestier du règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier. De même pour les dispositions sur les lisières forestières et la coupe rase de taillis, prévues à l'article 2 du règlement grand-ducal du 18 mars 2008 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 octobre 1990 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel.

Le projet sous avis constituera le document cadre pour toutes les aides destinées à, d'une part, améliorer et renforcer les écosystèmes forestiers, et d'autre part, inciter les activités de planification et assurer le transfert de connaissances en matière sylvicole.

II. Considérations particulières

- Maintien des anciennes mesures jusqu'à adoption du présent projet

Tout d'abord il convient de rappeler qu'en 2014, l'ancienne loi agraire est venue à échéance et n'a plus produit ses effets depuis. De ce fait, le RGD de 2009 a aussi perdu ses effets depuis 2014, ce qui a conduit à une insécurité au niveau des propriétaires forestiers qui ne savaient pas s'ils allaient pouvoir bénéficier d'une aide pour l'exécution de leurs travaux.

C'est donc avec satisfaction que la Chambre d'Agriculture constate que le projet sous avis prévoit au niveau de son article 37 que le RGD de 2009 ainsi que les dispositions précitées des règlements du 10 septembre 2012 et du 18 mars 2008 restent applicables aux travaux forestiers entamés avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Les sylviculteurs pourront donc profiter en principe des anciennes aides pour les travaux entamés avant l'entrée en vigueur du présent texte.

Il n'est pourtant pas clair sous quelles conditions ces aides pourront être demandées. En effet, l'article 31 du projet prévoit que « *l'intéressé présente avant le début des travaux une demande écrite au ministre* ». Cette disposition ne saurait s'appliquer aux cas visés par l'article 37.

D'ailleurs, l'ancien règlement prévoyait également une demande préalable (Art.16 du RGD de 2009), condition que le demandeur ne pourra plus réaliser à posteriori.

- Nouvelles orientations

Le règlement européen (CE) 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) a fixé de nouvelles orientations ainsi que de nouveaux objectifs pour garantir entre autres la gestion durable des ressources naturelles et la mise

en œuvre de mesures visant à préserver le climat. Ces orientations et objectifs doivent aussi se refléter au niveau des aides forestières.

C'est pour cette raison que le projet sous avis contient, à côté des aides « *traditionnelles* », *i.e.* celles qui soutiennent plutôt une intervention humaine proactive dans les forêts (chapitre II), un chapitre entier relatif aux aides en vue du maintien et de l'amélioration des services écosystémiques rendus par les forêts, qui soutiennent plutôt une évolution naturelle des forêts, sans intervention active par la main de l'homme (chapitre III).

- Augmentation du budget total

La Chambre d'Agriculture note que dans le texte sous avis, certaines nouvelles aides ont été introduites (p.ex. débardage à l'aide du téléphérage), certaines anciennes aides ont été réintroduites (p.ex. protections contre le gibier), alors que d'autres ont été supprimées. Elle note aussi que le montant attribué a été augmenté pour un grand nombre d'aides.

Selon l'exposé des motifs, l'impact financier du nouveau règlement grand-ducal est estimé à une majoration progressive (hors inflation) d'environ 30% des moyens budgétaires actuels qui sont de 1.850.000 EUR par année. Cette augmentation des dépenses est estimée par les auteurs du texte à 555.000 EUR, et devrait s'étaler sur plusieurs années.

La Chambre d'Agriculture accueille la volonté du Gouvernement de soutenir d'avantage les propriétaires forestiers dans leur effort de gérer les forêts en augmentant les moyens budgétaires.

- Suppression des aides aux investissements en biens immeubles respectivement meubles

La Chambre d'Agriculture constate que sous l'ancienne loi agraire, les sylviculteurs étaient considérés comme des exploitants à titre accessoire et pouvaient ainsi (sous certaines conditions) profiter de certaines aides aux investissements en biens immeubles. Étaient éligibles les bâtiments et installations pour l'entrepôt et le stockage de bois et de produits de bois, hangars à machines, ateliers, ainsi que les équipements fixes pour la transformation, le conditionnement et le stockage à l'exploitation de bois, à l'exception des bâtiments, installations et équipements de commercialisation. De même pour les investissements en biens meubles. Les machines suivantes étaient éligibles pour profiter d'une aide : processeurs pour éclaircies, déchiqueteuse pour la production de copeaux de bois, machine à écorcer, scierie mobile avec ou sans fendeuse hydraulique, matériel pour le débroussaillage, la taille et l'entretien des haies, treuil, ainsi que la remorque de débardage.

La nouvelle loi agraire ne contient plus de dispositions relatives aux sylviculteurs, et le présent projet ne prévoit pas non plus d'aides aux investissements en biens immeubles respectivement meubles nécessaires à l'activité sylvicole. Il est donc à relever que le Gouvernement a décidé de ne plus soutenir les investissements meubles ou immeubles réalisés dans le cadre d'activités sylvicoles.

III. Commentaire des articles

- *Ad article 2*

L'article 2 précise le champ d'application de l'ensemble des mesures prévues au présent règlement. Si la condition que les fonds doivent être situés en zone verte peut être facilement vérifiée, celles énoncées au 2^{ème} paragraphe sont moins évidentes à contrôler.

En général, il n'y a pas d'utilisation de pesticides sur les fonds forestiers ; cette condition peut donc

être supposée remplie. Par contre, il semble plus difficile de définir les fonds forestiers « *sur lesquels sont réalisés des travaux du sol dégradant la structure du sol* ». En effet, cette formulation permet une interprétation plus ou moins bienveillante, mais toujours subjective de ce qui est un travail dégradant la structure du sol.

Le passage d'un chemin forestier dans la parcelle, respectivement la réalisation de travaux de débardage par des machines, constituent-ils des activités « *dégradant la structure* » ? Pour certains, tout débardage autre que par le cheval constitue déjà un problème pour la structure du sol.

Comme cette condition peut être interprétée de manière purement subjective, la Chambre d'Agriculture demande soit de la supprimer, soit de la préciser de façon objective.

- *Ad article 5*

Cet article présente toutes les aides qui peuvent être appelées « traditionnelles », destinées à préserver, restaurer et renforcer les écosystèmes forestiers. Elles sont applicables à tous les types de propriétaires de fonds forestiers, à l'exception de l'Etat.

La Chambre d'Agriculture constate avec satisfaction que cet article prévoit une majoration de 10% du montant des aides versées pour le débardage à l'aide du cheval et le débardage à l'aide du téléphérage si ces mesures sont réalisées sur des fonds se trouvant dans une zone de protection autour du captage d'eau souterraine du niveau I ou II. Ceci contribue à l'objectif de la préservation de la qualité de l'eau.

- *Ad article 6*

Cet article prévoit les aides destinées aux reboisements par les plantations d'enrichissement d'une régénération déjà existante, les plantations sous l'abri d'un vieux peuplement ou les plantations après une coupe définitive. Selon le texte, les plantations sont à réaliser avec des essences feuillues ou résineuses adaptées à la station et elles doivent être composées d'essences principales et d'essences secondaires et comporter au moins 70 % d'une ou de plusieurs essences principales autorisées. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Cependant, elle note que le texte prévoit de limiter dans les plantations feuillues la proportion maximale d'essences résineuses à 10%, tandis que dans les plantations résineuses, la proportion minimale d'essences feuillues doit être de 30 %. Selon la Chambre d'Agriculture, il n'y a pas de raison pour limiter la proportion d'essences résineuses dans les plantations feuillues à 10% au maximum. En 2013, l'association luxembourgeoise de forestiers « *ProSilva Luxembourg* » a organisé une conférence très intéressante sur les forêts à peuplement mixtes. Celle-ci a été tenue par un spécialiste en la matière, le professeur allemand Thomas Knocke, enseignant à l'université technique de Munich. Ce dernier a plaidé dans sa présentation pour une introduction minimale de 30% d'essences résineuses dans les plantations feuillues et a exposé les bienfaits tant écologiques qu'économiques de cette mixité. La Chambre d'Agriculture rappelle aussi qu'il faut assurer la production de bois de construction (essentiellement des bois de résineux) au Luxembourg, faute de quoi le pays devra, dans le futur, en importer encore plus qu'aujourd'hui. Elle appelle donc les auteurs du texte sous avis à ne pas limiter la part de résineux dans à 10% dans les plantations feuillues et de supprimer le cinquième et le sixième tiret de l'article 6, paragraphe 6, point b. Ceci constituerait d'ailleurs également une simplification d'un texte déjà bien (trop) compliqué.

- *Ad articles 13 à 23 (inclus)*

Ces articles précisent les modalités des aides destinées à maintenir et améliorer les services écosystémiques rendus par les forêts, *i.e.* des aides qui subventionnent plutôt une évolution naturelle des forêts, sans intervention active par la main de l'homme. Neuf mesures peuvent profiter d'aides étatiques :

- a) la forêt en libre évolution ;
- b) la préservation d'arbres-habitats ;
- c) la conservation d'îlots de vieillissement ;
- d) la restauration et l'amélioration de l'état de conservation favorable des micro-stations particulières en milieu forestier, ainsi que de leurs biocénoses associées ;
- e) la restauration et l'amélioration de l'état de conservation favorable d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables (forêts alluviales, riveraines et de ravin, aulnaies marécageuses, boulaies tourbeuses) ;
- f) l'amélioration de l'état de conservation des taillis de chêne par le recépage ;
- g) la protection spécifique d'espèces animales et végétales très sensibles, menacées en milieu forestier ;
- h) la création et la restauration de lisières forestières
- i) la restauration des zones rivulaires des cours d'eau en forêt.

Selon la Chambre d'Agriculture, ces mesures sont destinées à améliorer les services écosystémiques rendus par les forêts, et profitent donc à toute la collectivité. Pour encourager les propriétaires à s'engager, et à mettre leur forêt à disposition pour atteindre les objectifs fixés au niveau de la gestion durable des ressources naturelles et de la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, il faut mettre en place un régime d'aides à la fois attractif mais aussi flexible. Selon la Chambre d'Agriculture, les aides énumérées au chapitre III vont déjà partiellement en ce sens. Cependant certains points méritent d'être détaillés.

Tout d'abord, la Chambre d'Agriculture tient à rendre le Gouvernement attentif à la question de la responsabilité des propriétaires forestiers. Tant que cette question n'est pas clarifiée de manière satisfaisante pour les propriétaires, l'attractivité des mesures énoncées ci-dessus peut être compromise. En effet, la plupart de ces mesures augmentent le risque d'accidents dans les forêts pouvant engager la responsabilité des propriétaires forestiers envers des tiers. Ce sont les propriétaires qui jusqu'à présent sont présumés responsables pour tout dommage pouvant résulter d'une éventuelle chute de bois mort sur leur propriété entraînant un dommage à autrui. En cas de forêt en libre évolution, ou en cas de préservation d'arbres-habitats (pour ne citer que deux exemples), le risque de chute de bois vieux ou mort pouvant causer un dommage à autrui augmente. L'accès aux forêts n'étant pas limité, le risque d'accident augmente avec la présence de bois morts et le propriétaire ne peut pas se décharger de cette responsabilité. Il semble que personne ne veuille limiter le droit d'accès du public en forêt (privée). Le Gouvernement soutient plutôt une politique inverse. Toujours plus d'activités sportives et récréationnelles sont proposées en forêt, et le nombre de fréquentations ne cesse d'augmenter. La Chambre d'Agriculture en appelle dès lors au Gouvernement luxembourgeois de faire droit aux revendications exprimées à maintes reprises par les associations des propriétaires forestiers en établissant des règles précises et praticables relatives au droit d'accès des particuliers à la forêt, tout en instaurant un système de responsabilité partagée entre l'utilisateur et le propriétaire de la forêt en cas de survenance d'un dommage dû à la chute de bois.

Un autre facteur qui pourrait compromettre le succès des aides énumérées au chapitre III est la crainte des propriétaires de ne plus pouvoir disposer pleinement de leur propriété après la période d'engagement. Les propriétaires forestiers craignent en effet qu'un engagement de leur part dans un programme du chapitre III ne conduise, à moyen respectivement à long terme, à un classement de

leur forêt en zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle ou bien un classement en tant que biotope au titre de la loi. Dans ce cas, un nombre de contraintes grèverait la propriété forestière, diminuant ainsi le capital économique des propriétaires.

Concernant l'article 17 relatif aux aides destinées à restaurer et à améliorer des micro-stations particulières en milieu forestier, comme par exemple les mardelles ou les zones de sources pétrifiantes avec formation de tuf, le texte prévoit une prise en charge d'une partie des coûts à hauteur de 50 respectivement 70%. Selon la Chambre d'Agriculture, ces mesures devraient être financées à 100% par l'État étant donné qu'elles n'apportent aucune plus-value directe au propriétaire du terrain en question.

- *Ad articles 27 à 29*

Ces articles concernent des aides à l'amélioration de la qualification professionnelle et du transfert de connaissances. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement ces mesures importantes pour améliorer la sensibilisation et le soutien des propriétaires privés. L'expérience de ces dernières années quant aux activités menées par le Groupement des Sylviculteurs montre qu'il y a un besoin très concret d'actions de vulgarisation et de conseil, et qu'un renforcement des actions est nécessaire.

Pourtant, les taux d'aide (50%) fixés aux articles 28 et 29 sont en retrait par rapport à ceux pratiqués actuellement. La Chambre d'Agriculture ne peut en aucun cas accepter une détérioration des conditions d'aide pour ces mesures.

IV. Conclusion

La Chambre d'Agriculture salue l'initiative du Gouvernement de réinstaurer un régime d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, et accueille favorablement aussi le fait que les moyens budgétaires aient été augmentés.

Compte tenu de la complexité croissante de la législation forestière et environnementale, il convient de veiller à une exécution pragmatique et efficace du régime d'aides afin de garantir une sensibilisation accrue des propriétaires forestiers à la forêt.

Sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant, la Chambre d'Agriculture marque son accord pour le projet de règlement grand-ducal sous avis.

* * *

Veillez croire, Madame la Ministre, à l'expression de notre plus haute considération.

Pol Gantenbein
Secrétaire général