



N/Réf.: BM/VG/11-x

Strassen, le 7 novembre 2022

Avis sur le Troisième Plan national concernant la protection de la nature

Dans le cadre de l'enquête publique sur le troisième plan national concernant la protection de la nature, la Chambre d'Agriculture souhaite soumettre son avis sur le projet.

1. Considérations générales

- Objectif du plan

Le plan national concernant la protection de la nature (PNPN) est l'instrument stratégique pour la mise en œuvre de la politique sur la protection de la nature pour la période 2022 à 2030. Il définit les priorités et axes stratégiques de cette politique.

- Biodiversité et agriculture

Les agriculteurs sont à la fois des bénéficiaires et des vecteurs importants de la biodiversité. L'entretien des milieux ouverts par différentes formes d'activités agricoles a été historiquement un moteur fort de la biodiversité, créant ainsi des écosystèmes abritant une riche flore et faune. Il en résulte que le maintien de l'activité agricole est aussi une condition sine qua non pour la conservation de ce patrimoine. Etant donné que les surfaces agricoles représentent un peu plus de la moitié du territoire nationale, le secteur agricole est pleinement conscient de sa coresponsabilité et de son intérêt concernant le maintien voire la restauration de la biodiversité dans les espaces qu'il entretient.

Le secteur agricole luxembourgeois, aussi petit qu'il soit à l'échelle européenne, voire mondiale, a également un rôle important à jouer en termes de sécurité alimentaire, tant au niveau national qu'au niveau international. La croissance démographique devrait plutôt induire une augmentation de la production agricole que l'inverse.

Il est donc essentiel que les politiques agricoles et environnementales soient définies et structurées de façon à garantir cet équilibre des objectifs se traduisant par la promotion d'une production agricole autant économiquement qu'environnementalement durable.

2. Considérations détaillées

- Apporter une protection juridique à 30 % de la superficie du territoire nationale

En accord avec la stratégie biodiversité de l'Union Européenne, le plan prévoit d'augmenter à au moins 30 % les territoires qui se trouvent sous protection juridique (Natura 2000, ZPIN). 27,8 % de notre territoire national profite d'ores et déjà d'une telle protection. La Chambre d'Agriculture demande que le Luxembourg se limite dès lors à l'objectif de 30 %.

- Mettre en place une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées

Conformément à l'ambition européenne proposée, le plan a pour objectif d'apporter à 10 % du territoire national une protection stricte (soit 25.860 ha). Ces zones, désignées sous forme de ZPIN, ne représentent actuellement que 4,2 % du territoire national. La Chambre d'Agriculture exprime son souhait à ce que les 12 ZPIN « cours d'eau » et les 10 ZPIN constitués de corridors écologiques, dont l'établissement est prévu dans le plan, soient pleinement intégrés dans le calcul des 10% de surfaces à mettre sous protection stricte.

Le plan prévoit notamment d'atteindre 6.000 hectares « d'herbages sensibles » classés comme ZPIN d'ici 2030. La Chambre exprime son inquiétude concernant des restrictions d'exploitation élevées de ces surfaces qui jouent un rôle prépondérant pour un grand nombre d'exploitations agricoles. Le fait d'imposer des cahiers de charges très restrictifs aux agriculteurs nuit à la fois à la productivité agricole de ces espaces et conduit à des tensions entre le monde agricole et les pouvoirs publics, ce qui est contre-productif pour atteindre les objectifs.

La Chambre d'Agriculture souhaite par conséquent que les restrictions d'exploitation les plus strictes impactant fortement la production agricole soient limitées et appliquées uniquement sur des biotopes et des habitats particulièrement importants pour la biodiversité. Elle demande également que chacune des zones concernées fasse l'objet, très en amont du projet, d'une consultation et concertation intégrant étroitement les agriculteurs et des spécialistes afin d'élaborer, de façon collaborative et consensuelle, des plans économiquement et écologiquement équilibrés pour ces zones.

Par ailleurs, la Chambre d'Agriculture prône que la restauration projetée des herbages sensibles (et autres habitats prioritaires) soit prioritairement réalisée dans le cadre des ZPIN.

- L'acquisition de terrains à des fins de conservation de la nature

Le plan prévoit une acquisition à grande échelle, par des organismes publics, tels que l'Etat, les communes et les syndicats de communes ou encore les fondations d'utilité publique, des terrains se situant dans des zones protégées. Ces acteurs disposeraient à cet effet d'un droit de préemption. Le plan prévoit d'alléger « *les procédures d'acquisition de terrains par le biais du Fonds pour la protection de la nature ..., notamment en prévoyant une enveloppe annuelle adéquate à cet effet* ».

Cette mesure renforce une tendance, constatée depuis plusieurs années, de rachat massif de terrains agricoles par l'Etat. Cette démarche met le foncier agricole sous pression financière, d'autant plus que les terrains ainsi soustraits au secteur privé par l'Etat et les communes sont – selon l'avis de la Chambre – abusivement contraints par les clauses restrictives concernant les pratiques agricoles. Par conséquent, la Chambre demande que des mesures concrètes soient prises pour empêcher un tel scénario.

D'une manière générale, la Chambre d'Agriculture continue à plaider en faveur d'un partenariat renforcé avec le monde agricole. Partant, elle se doit de rejeter les objectifs quantitatifs définis dans le plan (acquisition de 50% des terrains dans les zones protégées resp. 100% des terrains dans les zones noyaux).

- Surfaces à haute valeur écologique

La Chambre d'Agriculture reconnaît l'importance attribuée aux particularités topographiques à haute valeur biologique sur les parcelles agricoles qui sont des vecteurs de biodiversité et qui peuvent créer des synergies avec la production agricole. Néanmoins, elle demande à ce que le Luxembourg n'aille pas au-delà de la recommandation concrète formulé par l'UE qui est de 10 % d'éléments à haute valeur écologiques. Par conséquent, la Chambre souhaite que les 12 % prévus dans le PNPN soient diminués afin de s'aligner sur les recommandations européennes. Considérations transversales

- L'importance de la sécurité alimentaire

Le PNPN propose un large spectre de mesures dont une grande partie est liée à des terrains agricoles. Il importe de rappeler l'importance d'un secteur agricole national fort permettant de produire des aliments de qualité et en quantité suffisante afin de contribuer à la sécurité alimentaire nationale, européenne, voire mondiale. Les crises de ces dernières années comme la pandémie du Covid-19 et la guerre en Ukraine ont démontré la fragilité du secteur agro-alimentaire liée à sa forte mondialisation. Le changement climatique qui affecte non seulement nos latitudes mais également des zones de production historiques, notamment dans le sud de l'Europe et dans son pourtour immédiat, risque de créer des défis majeurs en termes de sécurité alimentaire future. Les mesures de protection variées appliquées depuis des années au Luxembourg et renforcées par le PNPN sous objet remettent de façon évident en cause l'engagement de nombreux jeunes aspirants-agriculteurs.

La Chambre d'Agriculture regrette que la question de la sécurité alimentaire ne soit pas traitée dans le plan. En effet, elle constate l'absence de toute évaluation d'impact ou même d'une communication claire sur les surfaces agricoles concernées par les différentes mesures. Lors de l'établissement d'un plan national pour la protection de la nature intrinsèquement lié à ces enjeux, il est essentiel de les considérer et de veiller à ce que le secteur agroalimentaire ne soit pas affaibli.

Face à cette absence d'analyse critique, la Chambre d'Agriculture ne peut approuver les objectifs définis dans le plan concernant la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et des fertilisants. A noter que la stratégie européenne propose de réduire ces derniers de 20% et non de 30%.

- Réconcilier production agricole et protection de la nature

L'analyse sur laquelle se base le PNP met en évidence que l'état écologique des milieux ouverts n'est pas satisfaisant pour la majorité des surfaces. Néanmoins, les conclusions tirées de cette analyse et les mesures proposées dans le PNP établissent une vision obsolète de la problématique. En effet, à plusieurs reprises le document oppose l'activité agricole à la biodiversité comme s'il s'agissait de deux forces obligatoirement antagonistes. Par suite logique, il paraît que moins d'agriculture est synonyme de plus de biodiversité et vice-versa. A ce point, il convient de rappeler qu'une telle équation ne reflète pas la réalité dans les milieux ouverts et qu'il s'agit d'interactions bien plus complexes.

L'objectif étant de restaurer les milieux sous forme de systèmes de production similaires à ceux qui existaient avant la révolution industrielle de l'agriculture, c'est-à-dire à une époque où la biodiversité dans les milieux ouverts était élevée, la panoplie de mesures proposées dans le PNP se résume à un levier d'action visant (presque) exclusivement une extensification agricole sur les surfaces respectives.

Cette approche pourrait certes aboutir à une restauration partielle de la biodiversité sur certains types de prairies, mais elle comporte plusieurs défauts. Premièrement, la croissance démographique a créé une augmentation des besoins alimentaires qui n'est guère atteignable avec les pratiques culturales utilisées au début du 20^{ème} siècle. Deuxièmement, la connaissance scientifique des milieux naturels a progressé fortement ces dernières décennies, ce qui a permis de développer des alternatives durables aux systèmes de production « historiques ». Les travaux de recherche ont notamment montré que le pâturage favorise la biodiversité jusqu'à une certaine intensité. De plus, des agriculteurs et des agronomes ont développé des systèmes de pâturage tournant ou encore la « rotation écologique¹ », riches en biodiversité sans sacrifier la productivité agricole, pour ne citer que deux exemples parmi d'autres.

La Chambre d'Agriculture demande à ce que des alternatives à la simple extensification des zones protégées soient évaluées, alliant biodiversité et production alimentaire en exploitant les synergies qui existent entre les deux. Concrètement, elle demande notamment l'élaboration d'alternatives aux programmes de « zéro fertilisation » et le soutien d'autres mesures qui se basent sur des résultats scientifiques. Un groupe de travail associant les conseillers agricoles devrait permettre d'élaborer, à partir d'une analyse commune, des projets pilotes voire des mesures concrètes visant à réconcilier production agricole et protection de la nature.

- Ne pas exporter notre pression sur la nature

Le chapitre 4 du PNP présente un ensemble de projets dans lesquels le Luxembourg s'engage pour la sauvegarde de la biodiversité au niveau international. Dans ce contexte, la Chambre d'Agriculture souhaite appeler à la cohérence entre les mesures prises au niveau national et les objectifs internationaux afin de ne pas simplement exporter notre « pression nationale sur la biodiversité » vers d'autres régions du monde. En effet, l'ensemble des acteurs est d'accord sur le fait que la délocalisation de notre production alimentaire est, sans aucun doute, une fausse approche pour protéger la biodiversité nationale. Néanmoins, certaines mesures prévues dans le PNP risquent d'amplifier ce phénomène. Une extensification excessive induite par des fortes restrictions au niveau des surfaces agricoles protégées en est un exemple. Les

¹ Dumont B., Farruggia A. (2020). Concilier production à l'herbe et biodiversité : l'exemple de la rotation écologique. Sésame, 01/05/2020, n. 7, p. 52-54.

surfaces en question, dont une grande partie sont des « herbages sensibles » servent de production de fourrages de haute qualité pour l'alimentation des animaux d'élevage. La réduction excessive de la productivité de ces surfaces engendre forcément une compensation par l'augmentation des importations de fourrages, comme du soja provenant d'Amérique latine, dont l'impact néfaste sur la biodiversité ne fait plus débat. Il importe à ce point de rappeler que les « herbages sensibles » font partie des milieux prairiaux qui couvrent un peu plus de la moitié de la surface agricole et qui ne s'apprêtent pas à la culture d'espèces végétales pour l'alimentation humaine. Une diversification de la production agricole sur ces surfaces n'est donc ni envisageable ni souhaitable d'un point de vue écologique. Ce point souligne de nouveau l'importance de trouver des solutions innovantes assurant à la fois la protection de la nature et la production agricole et qui ne se réduisent pas à une simple extensification agricole pour les zones en question.

- Maintenir une attractivité du métier d'agriculteur

La triste et rapide concrétisation du changement climatique, la crise du COVID et la guerre dans un des principaux greniers à grains mondiaux rappellent, même aux citoyens européens épargnés depuis des décennies par ces considérations, que la sécurité alimentaire n'est possiblement plus un acquis aussi évident qu'il ne l'a été par le passé. Les agriculteurs sont le premier maillon de la production alimentaire – le secteur primaire – sans lequel les autres secteurs n'existent pas.

La Chambre d'Agriculture constate avec inquiétude les désillusions croissantes et importantes affectant le monde agricole depuis quelques années, notamment en lien avec les restrictions et obligations toujours plus complexes entourant le métier, notamment sur toutes les zones de protection. L'avenir de l'agriculture luxembourgeoise et la sécurité alimentaire de demain se décident aujourd'hui chez les jeunes, le plus souvent issus de familles d'exploitants agricoles, qui ont 14 ans et doivent faire le choix de s'orienter vers le métier d'agriculteur ou de prendre une autre voie plus ouverte et facile. Il est primordial que les mesures entourant la protection de l'environnement tiennent compte de la nécessité de maintenir une attractivité économique, sociale et technique du métier d'agriculteur, sans quoi le pays risque d'être, à moyen terme, confronté à des défis d'un nouvel ordre, à savoir celui de la sécurité alimentaire.

3. Conclusions

La Chambre d'Agriculture marque son accord avec les objectifs généraux poursuivis par PNPN, mais se permet d'émettre les suggestions suivantes :

- Limiter l'étendue des surfaces agricoles soumises à des protections juridiques fortes.
- Limiter de façon raisonnable les restrictions les plus contraignantes.
- Réaliser la restauration projetée des herbages sensibles (et autres habitats prioritaires) prioritairement dans le cadre des ZPIN et ceci en misant sur un partenariat avec les exploitants.
- Veiller à ce que l'application du droit de préemption ne soit pas exercée de façon systématique et qu'il ne se traduise pas par un surenchérissement du foncier agricole.

- S'aligner sur les recommandations européennes et limiter les surfaces à haute valeur écologique sur les terrains agricoles à 10 %.
- Evaluer l'impact du PNPN sur la sécurité alimentaire et veiller à un équilibre entre protection de la nature et production agricole.
- Renforcer la communication et la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (agriculteurs, sylviculteurs, conseillers)
- Soutenir des systèmes de productions assurant à la fois la production agricole et la protection de la nature dans les zones protégées (alternatives aux mesures « zéro fertilisation »).
- Veiller à une cohérence entre les engagements internationaux et les mesures nationales.

Vous remerciant pour la prise en compte de cet avis et en appelant à un dialogue renforcé avec le secteur agricole sur les enjeux tant environnementaux que socioéconomiques, nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Vincent GLAESNER
Directeur