

Luxembourg, le 7 avril 2021

Objet : Projet de loi n°7655¹ portant

- 1. création d'un pacte nature avec les communes ;**
- 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. (5606KCH)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(6 août 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet sous avis ») a pour objet d'établir le cadre législatif, financier, technique et consultatif entourant le Pacte Nature avec les communes pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030. Le Pacte Nature vise à contribuer à la réalisation des objectifs du Plan national concernant la protection de la nature, en encourageant les initiatives communales dans le domaine de la protection de la nature et du maintien de la biodiversité par le biais d'un système de subventionnement et de certification.

En bref

- De manière générale, la Chambre de Commerce salue le Projet sous avis qui peut devenir un élément essentiel dans la réalisation des objectifs nationaux en matière de protection de la nature et de maintien de la biodiversité.
- Pour une estimation plus juste des coûts liés au Projet sous avis, elle recommande de réviser les hypothèses sous-jacentes de la fiche financière du Pacte Nature en se basant sur les leçons tirées par le Pacte Climat 1.0.
- La Chambre de Commerce suggère l'instauration d'une règle générale selon laquelle l'allocation du nombre d'heures qu'un Conseiller Pacte Nature peut prester au bénéfice des communes, et qui est pris en charge par l'Etat, soit établie en fonction de la taille de la commune.
- Elle encourage les autorités communales à associer étroitement les entreprises implantées sur leurs territoires respectifs à la conception et la mise en œuvre des mesures du Pacte Nature.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Contexte

Sur fond de détérioration des écosystèmes et de perte de biodiversité à l'échelle mondiale, le Luxembourg a élaboré une stratégie nationale sur la protection de la nature et des ressources naturelles, dénommée Plan national concernant la protection de la nature (PNPN), en concordance avec la stratégie « Biodiversité 2020 » de l'Union européenne². Ce plan est complété par les volets écologiques du plan de gestion des districts hydrographiques³ et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique.

Afin de mettre en œuvre ledit plan, les communes assument un rôle clé. Dans ce contexte, le Projet sous avis se propose d'autoriser l'Etat à subventionner, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2030, toute commune s'engageant à implémenter des mesures prescrites sur son territoire via la signature d'un contrat « Pacte Nature » avec l'Etat. Le Pacte Nature cible les objectifs suivants, selon l'exposé des motifs du Projet sous avis :

1. Protection et conservation de la nature et des ressources naturelles de manière générale ;
2. Lutte contre le déclin de la biodiversité et restauration des biotopes et habitats ;
3. Rétablissement de la connectivité écologique ;
4. Résilience des écosystèmes envers diverses perturbations ;
5. Rétablissement des services écosystémiques.

Il convient de noter que l'adhésion au Pacte Nature se fait sur base volontaire. En ce qui concerne son fonctionnement, des parallèles peuvent être tracés avec le Pacte Climat (1.0), qui a connu un grand succès auprès des autorités locales.

Le fonctionnement du Pacte Nature

Tel que le précise le préambule du Projet de Contrat de Pacte Nature, joint au Projet sous avis, le Pacte Nature est un « *pacte de collaboration avec les communes dans le domaine de la protection de la nature* ». Il constitue un instrument essentiel dans la mise en œuvre des différentes politiques nationales du Gouvernement. Plus concrètement, le Projet sous avis offre un soutien financier et un encadrement technique aux communes, afin de « *faciliter leur intervention ciblée dans le domaine de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité* », tout en établissant un cadre législatif de référence.

L'attribution des certifications « *Naturpakt Gemeng* » et la détermination des montants de subventions à allouer se font sur base d'un catalogue prédéfini, commun à tous les participants, qui couvre un vaste spectre de mesures potentielles à mettre en place. Le catalogue de mesures proposé aux communes à cette fin est divisé en 6 domaines thématiques, à savoir :

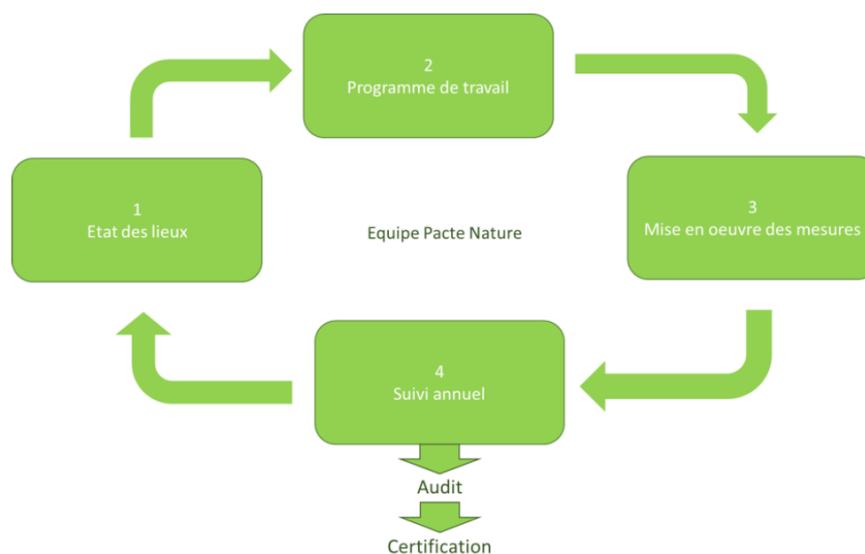
² Cette initiative vise à « *enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE, assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité* » et est le précurseur la stratégie « Biodiversité 2030 ».

³ Selon la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) de l'UE, un district hydrographique peut être défini comme une « *zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques* ».

1. Etablissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
2. Milieu urbain ;
3. Milieu des paysages ouverts ;
4. Milieu forestier ;
5. Milieu aquatique ;
6. Communication et coopérations.

Le fonctionnement du Pacte Nature se fait de manière itérative, tel que schématisé dans le graphique 1 ci-dessous, et peut être résumé comme suit.

Graphique 1 : Phases du Pacte Nature



Source : Annexe II du projet de Contrat de Pacte Nature

La mise en place d'une équipe pluridisciplinaire de responsables locaux, voire régionaux, (dénommée « Equipe Pacte Nature »), sous tutelle d'un « Conseiller Pacte Nature » (interne ou externe), est une condition *sine qua non* pour assurer le bon déroulement du Projet. Après un premier **état des lieux**, cette « Equipe Pacte Nature » dresse un bilan initial (lors de l'adoption du Pacte Nature) sur la base du catalogue de mesures. Le bilan initial permet à son tour d'élaborer un **programme de travail** qui définit les objectifs de la politique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles de l'administration locale concernée. Après validation, la commune s'engage donc à **mettre en œuvre les mesures** proposées afin de remédier aux points faibles de la politique communale en vigueur. Sous l'animation du Conseiller Pacte Nature, l'Equipe Pacte Nature effectue un **suivi annuel** sous forme de rapport annuel pour faire le point sur les progrès réalisés au cours de l'année écoulée, le rapport annuel étant à transmettre au Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ou à son délégué après sa validation par la commune. Avec certains documents complémentaires (formant ainsi un dossier de demande d'audit), le rapport annuel est ensuite soumis à un **audit externe** dans le but d'évaluer le niveau de performance de la commune par rapport au catalogue de mesures. Lorsque la performance de la commune atteint un seuil minimal de 40% (« Base »), 50% (« Bronze »), 60% (« Argent ») ou 70% (« Or ») respectivement du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du Pacte

Nature, la commune se voit octroyer une des quatre catégories de **certification « Naturpakt Gemeng »** et devient donc éligible pour la subvention étatique correspondante.

Comme susmentionné, le processus se déroule en boucle, ce qui permet aux communes de réévaluer leur situation et d'ajuster annuellement le programme de travail en conséquence. Si souhaité, un nouvel audit peut avoir lieu à tout moment sur demande de la commune et potentiellement entraîner une mise à niveau de la certification attribuée.

Les subventions étatiques du Pacte Nature

Le soutien financier de l'Etat se compose de trois volets, en plus de la prise en charge des frais liés à **l'administration** et à **l'assistance technique** (estimés à hauteur de 2,45 millions d'euros entre 2021 et 2030) ainsi qu'aux **audits** (évalués à 30.000 euros par an), à savoir :

1. Une **subvention de participation** annuelle de 10.000 euros pour couvrir les frais de fonctionnement des communes, estimée à 5,5 millions d'euros sur la période de 10 ans.
2. La prise en charge des **frais liés aux conseillers « Pacte Nature »** internes et/ou externes mis à disposition des communes et variant en fonction de la taille de la commune (plafonnés à 250 heures par an et par commune, et évalués à hauteur de 4,12 millions d'euros dans le budget de l'Etat entre 2021 et 2030).
3. Une **subvention de certification**, versée annuellement, tel qu'illustré dans le tableau 1, se composant de deux éléments. *Primo*, une subvention forfaitaire qui varie uniquement en fonction de la catégorie de certification. *Secundo*, une subvention variable qui varie en fonction de (i) la catégorie de certification, (ii) l'année de l'octroi de la première certification de la commune et (iii) la surface du territoire communal ; cette subvention étant plafonnée en fonction de la catégorie et de l'année d'octroi. Les deux éléments sont estimés à 9,45 et 12,55 millions d'euros respectivement dans le budget de l'Etat sur l'ensemble de la période concernée.

Tableau 1 : Composition de la subvention de certification

	40%	50%	60%	70%
subvention forfaitaire	25.000 €	35.000 €	50.000 €	70.000 €
subvention de certification <i>2021 -2024</i>	10 €/ha	20 €/ha	30 €/ha	40 €/ha
subvention de certification <i>2025 -2027</i>	7,5 €/ha	15 €/ha	25 €/ha	35 €/ha
subvention de certification <i>2028 -2030</i>	5 €/ha	10 €/ha	20 €/ha	30 €/ha

Source : Projet de loi n°7655 portant création d'un Pacte Nature avec les communes

Il est à noter que l'allocation de la subvention de certification est conditionnée à une progression annuelle minimale du niveau de performance qui varie selon la catégorie de certification et équivaut respectivement à 2%, 1%, 0,5% et 0%.

Ce transfert financier de l'Etat vers la commune sera assuré par le biais du fonds pour la protection de l'environnement. A cette fin, le Projet sous avis propose de compléter l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Considérations générales

Concernant la fiche financière

Sur l'ensemble de la période 2021-2030, le déchet fiscal directement attribuable au Pacte Nature est estimé à environ 34,8 millions d'euros (augmentant progressivement de 0,68 million d'euros en début de période à 5,96 millions d'euros en fin de période).

La Chambre de Commerce constate le caractère généreux des subventions étatiques et souligne que, de manière générale, le fonds pour la protection de l'environnement se doit d'être employé à bon escient. En effet, la mise en œuvre adéquate des mesures prescrites par les communes est indispensable à la réalisation des objectifs nationaux en matière de protection de la nature et de maintien de la biodiversité.

Toutefois, la Chambre de Commerce rappelle qu'il sera nécessaire d'ajuster en permanence les critères d'éligibilité aux développements techniques et environnementaux et, à titre complémentaire, de limiter les dépenses publiques nuisibles à la nature et la biodiversité⁴ afin d'optimiser le rendement des ressources budgétaires afférentes.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge quant au calcul de la fiche financière du Projet sous avis particulièrement sur la validité de l'hypothèse principale « *augmentation de la participation de 10 communes supplémentaires par an pour arriver à 100 communes à partir de 2030* » sur laquelle se fondent les estimations budgétaires. Ce rythme d'adaptation linéaire serait fortement divergent de celui du Pacte Climat 1.0 (dont le fonctionnement est similaire et les subventions comparables), caractérisé par une importante ruée initiale et un ralentissement subséquent⁵. Pour cette raison, la Chambre de Commerce craint une sous-estimation du déchet fiscal attribuable au Pacte Nature et recommande de réviser les hypothèses sous-jacentes en se basant sur les leçons tirées par le Pacte Climat 1.0.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce fait remarquer que les frais d'audits restent constants tout au long de la période concernée et remet en question la raison de cette nature non-proportionnelle, sachant qu'il est probable qu'un nombre croissant de communes participantes entraînera davantage d'audits.

Concernant l'Equipe Pacte Nature

La Chambre de Commerce constate que la composition de l'Equipe Pacte Nature n'est pas entérinée de manière fixe par le contrat-type joint au Projet sous avis. Elle ne peut qu'encourager les autorités communales à associer étroitement les entreprises implantées sur leurs territoires respectifs à la conception du programme de travail dans la mesure du possible. Une telle collaboration garantirait une participation ciblée et efficace des entreprises locales à la mise en œuvre du Pacte Nature au niveau communal. Ces dernières doivent être perçues comme des

⁴ Par exemple, les initiatives favorisant le recours aux combustibles fossiles ou la destruction de biotopes sont à éviter autant que possible.

⁵ Voir « Présentation du Pacte Climat 2.0 », présentée dans le cadre de la « Journée Pacte Climat 2020 » pour plus d'informations sur le bilan du Pacte Climat 1.0.

partenaires incontournables dans l'implémentation des mesures pertinentes découlant du programme de travail.

Concernant le Conseiller Pacte Nature

De manière générale, la Chambre de Commerce salue la mise à disposition par l'Etat de conseillers dont l'expertise peut avoir une réelle valeur ajoutée pour les communes. Elle tient également à se féliciter de la définition claire des compétences requises et de leurs tâches.

Néanmoins, la Chambre de Commerce regrette qu'aucune précision n'ait été apportée sur l'allocation du nombre d'heures à prester au bénéfice des communes. Elle propose ainsi, pour des raisons de clarté et de prévisibilité, tant pour les conseillers que pour les autorités locales, d'établir une règle générale du contingent d'heures pris en charge par l'Etat en fonction de la taille de la commune. Cela permettra à toutes les parties prenantes de profiter du Projet sous avis dans la mesure du possible.

Concernant l'allocation de la subvention de participation

Alors que la subvention de certification est explicitement liée à l'octroi, après inspection d'un auditeur, d'une catégorie de certification donnée et à une progression annuelle minimale du niveau de performance, la subvention de participation, sous forme d'avance forfaitaire annuelle de 10.000 euros, est due sans aucune conditionnalité, outre la signature du Pacte Nature. De ce fait, la Chambre de Commerce insiste qu'il convient de s'assurer que les communes emploient les aides étatiques à bon escient et, le cas échéant, de suspendre le versement de l'indemnité forfaitaire.

Concernant l'évaluation du niveau de performance atteint par la commune

La Chambre de Commerce s'interroge sur la méthodologie exacte utilisée pour évaluer le niveau de performance atteint par la commune sur la base du catalogue de mesures. De manière générale, elle suggère de définir plus clairement ce que le Projet sous avis entend par « niveau de performance » et de préciser les règles selon lesquels l'audit doit être réalisé, sachant que la subvention de certification en dépend entièrement.

Dans son avis N° 7655, le Conseil d'Etat, constate que les critères sur lesquels se basent la certification et le calcul des subventions ne font l'objet que de la convention-type et de ses annexes sans être ancrés dans le Projet de loi⁶. Comme le spécifie le Conseil d'Etat dans son opposition formelle, les éléments du catalogue de mesures indispensables au bon déroulement du Pacte Nature devraient intégrer le Projet sous avis et les éléments moins essentiels être précisé dans le cadre d'un règlement grand-ducal.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

KCH/DJI

⁶ [Lien vers l'avis du Conseil d'Etat](#)