

Luxembourg, le 5 février 2021

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier. (5610MLE/DLA)

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

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'instituer une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier (ci-après, « le Projet sous avis »), dès 2021, appelée « Klimabonusbësch ». Cette prime concerne les propriétaires de forêts privées composées d'au moins 50% de feuillus indigènes, qui s'engagent à entretenir leur parcelle via une gestion forestière durable pour une durée de 10 ans renouvelable, et ce afin de préserver et de restaurer les services écosystémiques, tel que prévu par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Elle trouve sa base légale dans la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts ; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'introduction de la prime « Klimabonusbësch » qui promeut la gestion durable des écosystèmes forestiers, action qu'elle encourage et soutient.
- Elle s'interroge quant à l'exclusion des forêts de conifères parmi les surfaces des fonds éligibles à la prime « Klimabonusbësch ».
- Dans une logique de simplification administrative et de digitalisation des services publics, elle recommande de prévoir un formulaire et une demande de prime par voie électronique.
- Elle demande plus de transparence et de détails concernant le budget prévisionnel total, englobant aussi bien les crédits liés à la prime, que les coûts administratifs afférents.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Contexte

Un régime d'aides visant la sylviculture a été prévu par le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). L'introduction d'une prime incitant à la préservation durable d'un certain nombre de forêts privées au Luxembourg intervient en effet dans un contexte de lutte contre le réchauffement climatique et de préservation de la biodiversité, où les forêts privées représentent, selon l'exposé des motifs du Projet sous avis, 54% des forêts luxembourgeoises, couvrant ainsi près de 48.600 hectares.

La prime proposée par le Projet sous avis vise plus particulièrement les parcelles de forêts privées supérieures à 0,5 hectare par propriétaire (pour des raisons de limitation des contraintes et charges administratives pour l'Administration de la nature et des forêts) et composées d'au moins 50% de feuillus indigènes. Cela correspond à environ 25.500 hectares de parcelles forestières éligibles.

Grâce à la pratique d'une « *sylviculture proche de la nature* », tel qu'indiqué à l'article 1^{er} du Projet sous avis, les nombreux bénéfices pour la société pouvant être apportés par les écosystèmes forestiers pourront être préservés, et ces derniers pourront mieux s'adapter aux effets du changement climatique.

Une telle pratique a en effet pour but de produire des bois de qualité, et cela durablement, en ayant le plus souvent possible recours aux processus naturels de ces écosystèmes et en prenant en considération le fonctionnement naturel des forêts.

Parmi les **bénéfices** qu'une telle pratique peut apporter, l'exposé des motifs du Projet sous avis mentionne « *la protection du sol, la filtration de l'eau et de l'air, la préservation de la biodiversité et d'un milieu de récréation voire de tourisme écologique, le captage du dioxyde de carbone (CO₂), voire le stockage de carbone et la fourniture de produits naturels tels que le bois* ». De plus, « *les forêts constituent une protection naturelle contre les tempêtes, inondations et glissements de terrain* ». La préservation des forêts et de la biodiversité est donc primordiale dans la lutte contre le réchauffement climatique ainsi que l'adaptation à ses effets.

De plus, selon la **fiche financière** du Projet sous avis, les montants annuels prévus pour la prime, tels qu'indiqués dans le graphique 1 ci-après, correspondent, d'un point de vue économique, à la différence en matière de recettes possibles entre des monocultures de résineux et des forêts de feuillus divers. La prime est versée annuellement au cours d'une période de 10 ans, et débute chaque 1^{er} janvier de l'année suivant l'approbation de la prime par l'Administration de la nature et des forêts.

Graphique 1 : Montants annuels de la prime « Klimabonusbësch »

En zone non protégée :



En zone protégée³ :



Source : Montants indiqués à l'article 2 du Projet sous avis, graphique Chambre de Commerce.

Note : La surface minimale de fonds éligibles à la prime est de 0,5 ha, et l'octroi de la prime est valable pour une durée de 10 ans, renouvelable.

Enfin, en ce qui concerne la **demande de prime**, chaque propriétaire⁴ d'un fonds forestier « d'une surface minimale d'un seul tenant de 0,5 hectare de fond éligible », composé d'au moins 50% de feuillus indigènes, doit remplir un formulaire de demande établi par l'Administration de la nature et de la forêt, en y annexant un extrait de plan cadastral, ainsi qu'un extrait de carte topographique qui peut être demandé par le propriétaire auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie. Le tout est à adresser par écrit, avant le 1^{er} octobre de l'année précédente (exception faite pour l'année 2021, où la demande sera rétroactive), à l'Administration de la nature et de la forêt, qui étudie le dossier papier en parallèle des données digitales géoréférencées auxquelles elle a accès.

Considérations générales

Concernant la non-éligibilité pour la prime des forêts de résineux

La Chambre de Commerce regrette que la prime « Klimabonusbësch » concerne exclusivement les fonds forestiers feuillus, et qu'elle exclue ainsi les résineux. En effet, l'exposé des motifs du Projet sous avis explique notamment que « l'objectif ultime [de la prime est] de préserver les nombreux services rendus par les écosystèmes forestiers à la société [...] », que « les forêts jouent un rôle important dans la lutte contre le changement climatique en séquestrant du CO₂, gaz à effet de serre », et qu'ainsi les « forêts [ont] un statut de « puit de carbone » ».

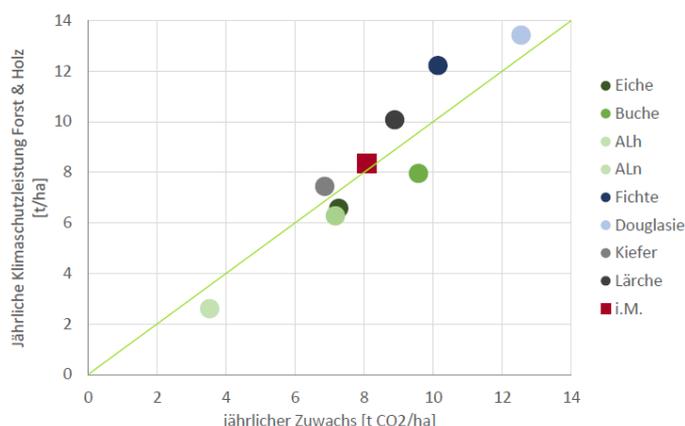
² Selon l'article 1^{er} du Projet sous avis, les fonds éligibles à la prime concernent les surfaces « pourvues de biotopes forestiers ou d'habitats d'intérêts communautaires forestiers [...] pour lesquels l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives » et situées en zone verte, c'est-à-dire « des parties du territoire national non affectées en ordre principal à être urbanisées selon un plan d'aménagement général en vigueur. Dans les communes régies par un plan d'aménagement général régi par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, des parties du territoire national qui sont qualifiées selon le prédit plan de zones destinées à rester libres. À défaut de plan d'aménagement général, des parties du territoire national qui ne sont pas situées dans des zones qui sont viabilisées », tel que défini à l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

³ Selon l'article 2, point 1 du Projet sous avis, « zone protégée désignée ou déclarée par voie de règlement grand-ducal en vertu de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

⁴ En cas de copropriété, seul un des co-proprétaires peut faire une demande de prime.

Selon la Chambre de Commerce, d'autres variétés d'arbres présentes dans ces écosystèmes forestiers ont également la capacité d'apporter ces services présentés pour la société et la biodiversité. Un calculateur climatique pour quantifier les performances des opérations forestières en matière de protection du climat, basé sur des données relatives à la gestion des forêts, présenté par Schluhe et al. (2018)⁵, (voir graphique 2 ci-dessous) permet par exemple de montrer qu'en Allemagne, les résineux, et en particulier les sapins de douglas (« Douglasie »), les épicéas (« Fichte ») et les mélèzes (« Lärche ») ont une performance en matière de protection du climat nettement supérieure à celle des feuillus (« ALh » et « ALn ») avec la hausse des émissions de gaz à effet de serre. En d'autres termes, les trois variétés de résineux précitées ont un potentiel d'absorption de CO₂/ha par an plus important que les feuillus.

Graphique 2 : Relation entre la croissance annuelle de différentes variétés de bois en t CO₂/ha et la performance annuelle en matière de protection du climat en t CO₂/ha



Source : Prof. Dr. Bernhard Möhring⁶, le 11 mars 2020 à Maria Laach.

Selon la Chambre de Commerce, les résineux auront dans la, voire les, prochaine(s) décennie(s) un rôle important à jouer en tant que bois de construction et de « protecteur du climat » avec son importante capacité d'absorption de CO₂. L'exclusion des résineux de la prime « Klimabonusbesch » risque ainsi de générer l'incompréhension de la part des propriétaires forestiers.

La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement dans son action d'incitation à la préservation durable des forêts, qui doivent être considérées comme un instrument incontournable de lutte contre le réchauffement climatique. Toutefois, cette sauvegarde des services rendus par la forêt ne sera possible que si tous les propriétaires forestiers peuvent bénéficier du régime d'aides proposé par le Projet sous avis. En effet, les seuls revenus générés par le bois, ainsi que les primes uniques versées pour le reboisement de zones forestières détruites, s'avèrent insuffisants pour permettre à ces propriétaires de garantir un entretien via une sylviculture proche de la nature.

Concernant l'impact sur le budget de l'Etat et les hypothèses afférentes

D'après la fiche financière du Projet sous avis, il est fait l'hypothèse d'une participation, à l'horizon 2030, à hauteur de 66% pour la prime concernant les fonds forestiers en zone non protégée, et à hauteur de 80% pour celle concernant les fonds forestiers en zone protégée, cette dernière étant plus généreuse. Le budget prévisionnel est ainsi calculé selon l'hypothèse additionnelle que l'augmentation du nombre de participants sera linéaire entre 2021 et 2030. Ainsi,

⁵ M. Schluhe, H. Englert, R. Würdehoff, C. Schulz, M. Dieter, B. Möhring · Landbauforsch · Appl Agric Forestry Res · 3/4 2018(68)67-86 (DOI:10.3220/LBF1543210832000)

⁶ Coordonnées : département Forstökonomie, Georg August Universität Göttingen (Fakultät für Forstwissenschaften und Waldökologie), bmoehri@gwdg.de

au total, le besoin de crédits budgétaires est de 336.450€ pour 2021, pour arriver à 1.682.250€ en 2025 et finalement atteindre 3.364.500€ en 2030.

La Chambre de Commerce s'interroge ici essentiellement sur les critères sur lesquels les hypothèses susmentionnées ont été posées, et demande plus de clarté et de transparence à ce niveau.

Enfin, la Chambre de Commerce s'étonne du manque de clarté de la fiche financière concernant le financement de cette prime. En effet, il y est fait mention du fait d'imputer les crédits liés à la prime « *aux Fonds pour le climat* », sans faire directement mention du « Fonds Climat et Energie », appellation utilisée dans la loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. Aussi, cette formulation laisse supposer que plusieurs fonds permettront de financer la prime proposée, ce qui peut porter à confusion.

De plus, elle aurait souhaité davantage de transparence au niveau des prévisions de ressources administratives requises pour le « *suivi et contrôle administratif et technique* ». La fiche financière précise en effet seulement que ces ressources sont actuellement non disponibles, sans les quantifier.

Commentaire des articles

Concernant l'article 7

L'article 7 précise comment l'Administration de la nature et des forêts établit le montant de la prime suite à l'introduction d'une demande par un propriétaire forestier.

Premièrement, la Chambre de Commerce regrette que la demande ne puisse pas être introduite de manière digitale par le propriétaire. S'agissant d'une nouvelle prime introduite à partir de 2021, elle voit ici en effet, dans un souci de digitalisation des services publics, l'occasion de digitaliser la demande dès son entrée en vigueur, facilitant ainsi, d'une part, la démarche par le propriétaire, et, d'autre part, le traitement de celle-ci par l'Administration de la nature et de la forêt.

Deuxièmement, la Chambre de Commerce souhaite réitérer sa recommandation d'aboutir à davantage de communication et de partage de données entre les administrations publiques, dans un souci de simplification administrative. Ainsi, elle s'interroge sur la possibilité pour l'Administration de la nature et des forêts d'avoir directement accès aux extraits de plans cadastraux, disponibles auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

De plus, elle se demande dans quelle mesure la base de données digitales géoréférencées pourrait permettre à l'Administration de la nature et de la forêt de simplifier davantage la démarche administrative pour le propriétaire. Elle recommande par ailleurs de définir la notion de « *données géo-référencées* » pour davantage de clarté et de sécurité juridique.

Concernant l'article 8

L'article 8 décrit les conditions de résiliation de l'engagement avant la fin de la période de 10 ans par le propriétaire. Ainsi, il est notamment précisé que lors de la vente d'un fonds forestier lié à un engagement, « *[l]e propriétaire doit rembourser, la totalité des montants des allocations perçus au courant de l'échéance pour tout fonds vendu, sauf si l'acheteur reprend l'engagement pour la période restant à courir* ».

La Chambre de Commerce s'étonne de la sévérité de la sanction dans le cas où l'acheteur ne souhaiterait pas reprendre l'engagement pris par le vendeur. Elle se demande ainsi s'il ne serait pas judicieux, dans ce cas de figure particulier, de ne pas demander de remboursement, ou, à défaut, de demander un remboursement proratisé.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

MLE/DLA/DJI