

Luxembourg, le 29 avril 2021

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. (5724MLE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(18 janvier 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet sous avis ») a pour objet de revoir le régime d'aides en matière de protection des écosystèmes forestiers, et plus particulièrement les « *subventions pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers appartenant à des propriétaires privés et à des propriétaires publics pour certaines mesures* ». Cette révision passe par l'adoption d'un nouveau règlement grand-ducal - le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017² ayant selon sa compréhension vocation à être abrogé - prenant notamment en compte la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique pour le Grand-Duché de Luxembourg 2018-2023, le Programme « Klima-Bonus » pour la forêt dans le cadre du Plan National intégré en matière d'Energie et de Climat (PNEC), et l'évolution du coût de la vie.

En bref

- La Chambre de Commerce s'interroge sur l'écart de 37,5% entre les prévisions de dépenses annuelles supplémentaires du Projet sous avis, et le montant pris en compte par l'IGF dans le budget de l'Etat pour l'exercice 2021 (500.000 euros au lieu de 800.000 euros).
- Elle regrette l'absence du « fichier écologique des essences » défini à l'article 4, mais auquel aucune autre référence n'est faite dans le Projet sous avis. De plus, son évaluation lui est dans ce contexte impossible.
- Elle suggère de prévoir une prise en charge de 100% des coûts supportés par les propriétaires forestiers pour les mesures ne leur apportant aucun bénéfice économique, afin d'obtenir une incitation efficace.

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

² [Lien vers le règlement grand-ducal du 12 mai 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. sur Legilux.](#)

Contexte

Les effets du changement climatique se font ressentir dans le monde entier, et le Luxembourg connaît lui aussi des événements climatiques extrêmes de plus en plus fréquents. La lutte contre le réchauffement climatique passe donc notamment par un accroissement de la résilience et la réduction de la vulnérabilité au changement climatique.

La biodiversité et les écosystèmes forestiers jouent un rôle primordial pour y arriver, car ils rendent de nombreux services, tels que « *la protection du sol, la filtration de l'eau et de l'air, la préservation de la biodiversité et d'un milieu de récréation, le captage du CO₂ et la fourniture de produits naturels tel que le bois³* ». Pour ce faire, une gestion durable des écosystèmes forestiers est indispensable.

Afin d'y parvenir, « *le Gouvernement entend [...] soutenir les propriétaires forestiers dans leur effort de gérer leurs forêts de façon durable et proche de la nature en améliorant la biodiversité en forêt et en améliorant les fonctions diverses du sol forestier, notamment celles de réservoir d'eau et de carbone et de fournisseur de nutriments* ». Ce soutien passe par des aides directes, mais également des formations, et des structures de conseils et d'aides techniques.

Les principales mesures proposées par le Projet sous avis concernent :

- « *la préservation, la restauration et le renforcement des écosystèmes forestiers,*
- *le maintien et amélioration des services écosystémiques rendus par les forêts,*
- *l'amélioration et développement de la structure, de la planification et des infrastructures forestières,*
- *l'amélioration de la qualification professionnelle et du transfert de connaissances.* »

Ainsi, l'exposé des motifs du Projet sous avis précise que les principaux changements apportés au règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017 sont les suivants :

- « *la redéfinition des aides en prenant garde de conserver et d'améliorer encore davantage la diversité biologique des forêts et de renforcer encore davantage la résilience des forêts face au changement climatique ;*
- *l'adaptation des aides à la stratégie d'adaptation au changement climatique pour le Grand-Duché de Luxembourg 2018-2023 ;*
- *l'adaptation au plan national Energie et Climat des aides, notamment avec de nouvelles aides concernant le premier boisement de terres agricoles et le maintien du bois mort en forêt ;*
- *l'adaptation des montants des aides au coût de vie actuel et surtout aux conditions de terrain plus difficiles dans le cadre de l'adaptation au changement climatique ;*
- *la redéfinition des modalités d'allocation de certaines aides.* »

Le tableau ci-après liste l'**ensemble des aides et mesures proposées par le Projet sous avis**, en indiquant les nouvelles aides, les aides majorées et les aides inchangées.

³ <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2019/11/CO-Programme-Klima-Bonus-pour-la-foret-detaille.pdf>

Objet de l'aide	Montant de l'aide	Montant de l'aide majoré pour calamité naturelle ⁴
Nouvelles aides		
Plantation d'enrichissement par bouquet ⁵ d'essences résineuses (art. 7)	35 €/bouquet	70 €/bouquet
Plantation d'un peuplement > 30 ares avec minimum 90% de feuillus (art. 7)	75 €/are	150 €/are
Plantation d'un peuplement > 30 ares avec minimum 60% de feuillus (art. 7)	50 €/are	100 €/are
Plantation d'un peuplement > 30 ares avec minimum 30% de feuillus (art. 7)	35 €/are	70 €/are
Boisement de terres agricoles - Plantation essences feuillues (art. 14)	75 €/are	/
Boisement de terres agricoles - Compensation pertes de revenu (art. 14)	75 €/are	/
Préservation d'arbres morts à terre (art. 19)	100 €/arbre	/
Document de planification forestière (art. 27)	500 €	/
Aides majorées		
Plantation d'enrichissement par bouquet d'essences feuillues (art. 7)	100 €/bouquet (50 €/bouquet)	200 €/bouquet (100 €/bouquet)
Travaux de protection - Clôture 1,5 m - 1,8 m (art. 9)	10 €/m (5 €/m)	20 €/m (10 €/m)
Travaux de protection - Clôture 2 m (art. 9)	12 €/m (6 €/m)	24 €/m (12 €/m)
Travaux de protection - Protections individuelles (art. 9)	80% (50%)	100% (100%)
Dispositif de contrôle de la pression du grand gibier (art. 9)	500 € (400 €)	/
Première éclaircie réalisée par abattage manuel (art. 11)	15 €/are (10 €/are)	/
Débardage à l'aide du téléphérage (art. 13)	30 €/are (25 €/are)	/
Préservation d'arbres-habitats – chêne (art. 17)	500 €/arbre (450€/arbre)	/
Préservation d'arbres-habitats – hêtre (art. 17)	250 €/arbre (210€/arbre)	/
Préservation d'arbres-habitats – essences feuillues ou résineuses (art.17)	200 €/arbre (150€/arbre)	/
Conservation des îlots de vieillissement (art 15, 18)	6 €/are/an (4 €/are/an)	/

⁴ Le Projet sous avis définit comme **calamité naturelle**, « un événement dommageable, caractérisé par l'intensité anormale d'un agent naturel ». Sont considérés comme calamités naturelles dans le cadre du Projet sous avis, les **chablis** et les attaques par les **bostryches**.

⁵ Selon l'article 7, paragraphe 6, point 2 du Projet sous avis, un **bouquet** doit notamment comprendre au moins 25 plants, et ne pas comporter de mélange d'essences résineuses et feuillues.

Micro-stations particulières en milieu forestier (art. 15)	70%-100% (50%-70%)	/
Associations phytosociologiques forestières rares et remarquables (art. 21)	70%-100% (50%-70%)	/
Espèces animales et végétales rares et menacées en milieu forestier (art. 23)	70%-100% (50%-70%)	/
Mise en place de nouveaux plants dans la lisière forestière (art. 24)	4 €/plant (1€ / plant)	/
Zones rivulaires des cours d'eau en forêt -Travaux de reboisement (art. 25)	75 €/are (35 €/are)	/
Participation aux frais d'acte (art. 26, 28)	500 € (250 €)	/
Organisation d'un cours ou stage de formation et de perfectionnement professionnel (art. 31)	50% (50%)	90% (/)
Aides inchangées		
Perte de revenu (Plantation > 30 ares) (art. 7)	/	50 €/are
Régénération naturelle de feuillus/résineux (art. 8)	15 €/are	30 €/are
Perte de revenu (Régénération) (art. 8)	/	50 €/are
Soins aux jeunes peuplements (art. 10)	10 €/are	/
Première éclaircie réalisée par abattage mécanisé (art. 11)	5 €/are	/
Débardage à l'aide du cheval (art. 6, 12)	16 €/m ³	/
Conservation des taillis de chêne par le recépage (art. 15, 22)	20 €/are	/
Mise sur souche sélective pour la restauration ou de l'entretien d'une lisière forestière (art. 24)	40 €/are	/
Plan simple de gestion ou aménagement forestier (art. 27)	80%	/
Desserte forestière (art. 29)	80%	/
Organisation d'une activité de vulgarisation, d'information ou de promotion (art. 30, 32)	50%	90%

Remarque : Sont indiqués en gris et entre parenthèses, les montants actuellement en vigueur de l'aide en question.

Le Projet sous avis prévoit par ailleurs la **suppression de trois aides**, à savoir, celle pour la plantation de peuplements à essences principales feuillues (compensée par la majoration de l'aide « Plantation d'enrichissement par bouquet d'essences feuillues »), celle pour la plantation de peuplements à essences principales résineuses (remplacée et majorée par la nouvelle aide « Plantation d'enrichissement par bouquet d'essences résineuses »), ainsi que celle pour le regarnissage, dont les coûts ne sont plus couverts. Le soin aux jeunes peuplements victimes d'une calamité naturelle ne sont plus soutenus non plus.

Considérations générales

De manière générale, la Chambre de Commerce recommande de respecter l'équilibre entre les différentes fonctions de la forêt, à savoir écologiques, économiques et sociales. Elle rappelle que les fonctions économiques et sociales forestières ne doivent pas être négligées au détriment de l'aspect écologique. Ceci en lien avec le développement durable qui suppose un équilibre pérenne entre ces trois piliers.

Concernant l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il aurait été plus simple de modifier le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017, et de donner accès à une version coordonnée des textes pour une meilleure compréhension. Toutefois, elle comprend que le Projet sous avis a vocation à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017 qui est abrogé selon sa compréhension. Afin de garantir une meilleure sécurité juridique, elle recommande dans ce cas de rajouter un article abrogeant le texte modifié du 12 mai 2017.

Concernant la fiche financière du Projet sous avis

Selon la fiche financière du Projet sous avis, l'**impact financier prévisionnel** est estimé à **800.000 euros par an**, entre 2021 et 2024 inclus. Entre 2016 et 2019, les dépenses liées à l'article 52.2.53.020 du budget de l'Etat, portant le libellé de « Participation de l'Etat au financement d'actions d'amélioration des structures forestières effectuées par des propriétaires et exploitants », tournaient autour de 1.500.000 euros en moyenne par an, soit une hausse d'environ 50%.

La fiche financière indique que le montant additionnel de 800.000 euros par an, lié au Projet sous avis, a été communiqué à l'IGF⁶ lors de l'élaboration du budget 2021, et que l'IGF a finalement pris en compte 500.000 euros pour le budget pluriannuel 2021-2024, soit 1,3 million d'euros en 2021, 1,5 million en 2022, et 1,8 million d'euros en 2023 et 2024 respectivement.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'écart significatif entre les prévisions de dépenses annuelles supplémentaires du Projet sous avis, et le montant pris en compte par l'IGF dans le projet de budget, et aurait souhaité de plus amples explications.

Les auteurs du projet prévoient la répartition suivante des 800.000 euros annuels :

- ▶ **200.000 euros** pour les « primes additionnelles pour Réserves forestières intégrales (extension surface 2% à 5% de la surface des forêts) ».
- ▶ **500.000 euros** pour l' « adaptation des primes des mesure d'aides du règlement grand-ducal du 12 mai 2017 au changement climatique et aux situations de calamités naturelles (chablis⁷, bostryche⁸, ...) ».
- ▶ **100.000 euros** pour la « nouvelle mesure d'aide pour le boisement à neuf ».

Selon l'exposé des motifs, « *cette augmentation des dépenses représente environ 10 euros par hectare pour les forêts éligibles* », ce qui est négligeable au vu des « *bénéfices non rémunérés générés par les services écosystémiques des forêts luxembourgeoises (services autres que le bois) qui sont estimés [...] à 30 millions d'[euros] par [an]* ».

La Chambre de Commerce se demande sur base de quelle étude cette estimation a été réalisée, mais conçoit que les bénéfices pour la biodiversité et la société engendrés par les mesures du Projet sous avis peuvent être supérieurs aux dépenses engagées.

⁶ IGF : Inspection Générale des Finances

⁷ Un **chablis** est un « *arbre renversé par les vents, ou brisé sous le poids de la neige ou du verglas* ». Source : Larousse.

⁸ Un **bostryche** est un « *insecte coléoptère (bostrychidé) aux antennes en massue, creusant ses galeries de ponte dans le bois mort, tel que le bostryche du chêne.* » Source : Larousse.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

L'article 4 du Projet sous avis donne des définitions relatives à des termes et expressions spécifiques reprises dans le Projet.

La Chambre de Commerce constate que le Projet sous avis définit le « **fichier écologique des essences** » au **paragraphe 5 de l'article**, mais qu'il n'est mentionné dans aucun autre article. Elle se demande donc dans quel cas le recours à cet outil d'aide à la décision pour le choix des essences à planter, devrait se faire, et le cas échéant, de rajouter une référence au fichier écologique des essences dans les articles concernés. De plus, n'ayant pas accès au fichier, son évaluation reste à ce stade impossible.

La Chambre de Commerce recommande de compléter la définition d'un « **massif forestier** » figurant au **paragraphe 7 de l'article**. La définition proposée reste en effet ambiguë. Par exemple, la présence de petites surfaces agricoles sur une parcelle forestière de plusieurs centaines d'hectares d'un seul tenant, remet-elle en cause la considération comme « massif forestier » de cette étendue boisée ?

Concernant l'article 7

Le paragraphe 6 de l'article 6 liste l'ensemble des critères auxquels les travaux de plantation doivent être conforme.

Plus particulièrement, le point 1° a) indique que « *100 pour cent des essences plantées doivent être adaptées à la station* ». La Chambre de Commerce conçoit parfaitement que cela doit être le cas, et se demande si l'information des essences adaptées aux différentes stations peut être retrouvée dans le « fichier écologique des essences » défini à l'article 4. Si tel est le cas, elle recommande de rendre ce fichier accessible et d'en faire référence à ce stade du Projet sous avis.

Au point 1° d), qui indique qu'« *il faut planter un mélange de minimum 3 essences, dont au moins 2 issues de la liste des essences autorisées ; aucune de ces 3 essences ne peut représenter moins de 10 pour cent du mélange.* », la Chambre de Commerce suggère, et ceci afin d'éviter toute ambiguïté, de faire référence au point b) du même point 1° en ce qui concerne les essences autorisées, respectivement de faire référence au « fichier écologique des essences ».

Le paragraphe 6 de l'article 7 indique les montants de l'aide en matière de reboisement. Une majoration de 25% de l'aide est prévue pour les plantations d'une surface d'au moins 30 ares d'un seul tenant, dans le cas particulier où « *aucun broyage de recrû forestier ou des rémanents de coupe n'a été effectuée* », tel qu'indiqué aux points 3° à 5°. La Chambre de Commerce se demande pourquoi cette majoration ne concerne pas les plantations d'enrichissements dans des trouées d'une surface de moins de 30 ares, telles que visées aux points 1° et 2°.

Concernant l'article 9

Le paragraphe 2 de l'article 9 précise notamment que « *les protections individuelles doivent être enlevées lorsque le peuplement a atteint une hauteur de 1,5 mètre, sauf si la présence de cerfs est avérée, et au plus tard lorsque sa fonction n'est plus assurée. Le non-respect de cette disposition entraîne l'obligation de remboursement intégral de l'aide par le bénéficiaire.* » La Chambre de Commerce recommande d'ajouter une exception en ce qui concerne les protections individuelles biodégradables, qui, par définition, se dégradent toutes seules.

Concernant l'article 17

Le paragraphe 2 de l'article 17 décrit les forêts éligibles aux aides en matière de préservation d'arbres biotopes et morts sur pieds. En plus du fait qu'elle doit avoir une surface d'au moins 30 ares d'un seul tenant, une **contrainte supplémentaire** a été ajoutée dans le Projet sous avis : **comporter un peuplement d'une surface terrière d'au moins 15m²**.

Ce critère semble particulièrement difficile à vérifier de par la définition de la « surface terrière », et complexifie la procédure d'éligibilité et de contrôle. De plus, si des arbres de biotope sont présents sur la superficie de 30 ares et remplissent tous les autres critères (diamètre, caractéristiques), la contrainte additionnelle les exclut d'office de l'éligibilité de l'aide financière. Ainsi, la Chambre de Commerce, dans un souci de simplification, recommande de supprimer cette nouvelle contrainte.

Concernant les articles 20 et 21

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'efficacité de l'incitation donnée aux propriétaires forestiers, si ces derniers doivent supporter une partie des coûts liée à la restauration et à l'amélioration de l'état de conservation des micro-stations particulières en milieu forestier (article 20), et d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables (article 21), alors qu'ils n'en retirent aucun bénéfice économique. Dans ce contexte, elle recommande, *a minima*, de prévoir une prise en charge de 100% des coûts supportés par les propriétaires forestiers pour les mesures visées par ces deux articles.

Concernant l'article 33

Le paragraphe 2 de l'article 33 indique que « *l'administration est en droit de demander la production de toute pièce nécessaire à la vérification du respect des conditions d'allocation des aides prévues par le présent règlement.* » La Chambre de Commerce suggère de compléter ce paragraphe avec une liste exhaustive des types de pièces qui pourront être demandées.

* * *

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.