

**Comment concilier la protection
de la nature et de l'environnement
avec les intérêts agricoles ?
Problèmes et propositions de solutions**

**RECOMMANDATIONS AUX DÉCIDEURS
POLITIQUES SUR LA BASE D'UNE
ENQUÊTE AUPRÈS D'AGRICULTEURS**



Comment les agriculteurs voient-ils aujourd'hui l'interaction entre la pratique agricole et les exigences de la protection de la nature et de l'environnement ? Quels sont les obstacles à surmonter - quelles sont les chances et les possibilités d'amélioration à saisir ?

Trouver des réponses à ces questions, tel était l'objectif d'une vaste enquête menée du 14 juin 2022 au 27 septembre 2022 (à la fois numérique et en ateliers), à laquelle bien plus de 100 exploitations ont participé. 86 agriculteurs et agricultrices (dont 17 en bio) ont répondu à l'intégralité du questionnaire en ligne.

A notre connaissance, cette enquête est la première au Luxembourg qui a l'ambition de proposer des pistes d'action concrètes pour concilier l'agriculture et la protection de l'environnement et de la nature, dans un esprit constructif, et de donner ainsi une voix directe aux agriculteurs.

Un résultat essentiel s'impose d'emblée : la majorité des agriculteurs attachent de l'importance à l'état des eaux, des sols et des habitats. Toutefois, ils estiment qu'il existe un besoin de réforme important à plusieurs niveaux, dans l'intérêt de l'agriculture et de la protection de la nature et de l'environnement. Et ce, tant au niveau structurel et financier qu'en ce qui concerne leurs perspectives économiques.

Sur la base d'une évaluation détaillée, les conclusions et recommandations reprises ci-après peuvent être tirées du point de vue de la *Lëtzebuerger Landjugend a Jongbaueren* et de l'*Oekozynter Pafendall*.

Remarque préliminaire importante : l'enquête a été réalisée avant la présentation du projet définitif relatif au développement durable des zones rurales (« loi agraire ») et des programmes de soutien 2023-2027.

L'enquête de l'Ekologesch Landwirtschaftsberodung a été soutenue financièrement par le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et par le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable dans le cadre de deux conventions.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et du Développement durable



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture
et du Développement rural

Editeurs:



Oekozynter Pafendall asbl
6, rue Vauban
L-2663 Luxembourg
Tel.: +352 439030-40
E-mail: agri@oeko.lu
oekozynter.lu



Lëtzebuerger Landjugend a Jongbaueren asbl
5, avenue Marie-Thérèse
L-2132 Luxembourg
Tel.: +352 44743 – 252 / 562
E-mail: info@jongbaueren.lu
jongbaueren.lu

A. Assurer un conseil intégré de qualité pour le développement de l'exploitation - Supprimer les obstacles administratifs

Plus de la moitié des participants ont mené des projets importants de développement de leur exploitation au cours des 5 dernières années, et 38 % prévoient d'y mettre en œuvre un tel projet. Les principales motivations : L'agrandissement et les investissements techniques (77 %), la création/reprise d'entreprise (41 %), la spécialisation (36 %) ou la diversification (31 %) de la production.

Les investissements (et l'endettement élevé) qui en découlent fixent de facto l'orientation de l'exploitation à long terme. Il est donc d'autant plus important que la décision se fonde sur une connaissance approfondie de tous les faits relatifs e.a. aux coûts d'exploitation et sur une stratégie à long terme.

L'enquête a révélé les lacunes suivantes dans ce domaine :

- a) Les conseils actuels sont axés de manière trop restrictive sur les aspects financiers et techniques / opérationnels et ne sont pas dispensés de manière coordonnée. Les évolutions et les défis à long terme, tout comme les objectifs écologiques et sociaux (protection du climat, etc.), sont négligés. En outre, les différentes structures de conseil s'orientent trop vers leurs points forts, ce qui limite la possibilité d'un conseil global sur tous les aspects. Il en résulte par exemple que la construction de nouvelles grandes étables pour les vaches laitières est rarement remise en question.
- b) Les agriculteurs sont confrontés à des obstacles bureaucratiques importants, à un manque de coordination entre les administrations et à de longues procédures. Cela n'a pas seulement pour conséquence des procédures de demande et d'autorisation longues et fastidieuses. La concertation et les compromis nécessaires entre les administrations concernées et l'exploitation sont également considérés comme problématiques par plus de 65 % des exploitations. Les décisions concernant les autorisations ne sont pas toujours compréhensibles pour les gérants d'exploitation.

Actions à entreprendre :

1. **Conseil global / intégré pour le développement de l'exploitation** : un conseil réellement intégré pour l'exploitation est attendu depuis longtemps. Il a été explicitement cité par plus de la moitié des personnes interrogées et est également prévu dans la nouvelle loi agricole pour les créations/reprises d'exploitations et les investissements importants. Il est nécessaire d'analyser l'ensemble des structures de conseil actuellement pertinentes dans les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et de la protection de la nature. Ceci dans le but de garantir un service de conseil coordonné. La réorganisation des structures et des prestations de conseil peut être établie sur la base de l'expérience d'exemples étrangers positifs, comme par exemple celui de la Wallonie.

Le ministère de l'Agriculture a la responsabilité d'entreprendre cette réforme, en collaboration avec le ministère de l'Environnement et les acteurs concernés. Le fait que les services compétents de l'État manifestent également leur intention d'aller dans ce sens est à saluer. Il s'agit maintenant de mettre enfin en pratique cette question qui fait l'objet de discussions récurrentes depuis des années.
2. **Création d'un guichet unique** au sein du Ministère de l'Agriculture, avec la mission suivante :
 - Permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un échange concerté avec les différents services de l'Etat et des communes concernés avant de déposer une demande formelle. La „plateforme de concertation PAP“ (plan d'aménagement particulier) du ministère de l'Intérieur, qui a pour objectif d'évaluer un projet d'urbanisation en amont d'une procédure d'autorisation formelle et de suggérer des améliorations pour le demandeur, pourrait servir d'exemple.
 - Ce service devrait également servir d'intermédiaire entre les différents services de l'Etat et des communes ainsi que les entreprises concernées et conseiller les agriculteurs en tant que „guichet unique“ dans les procédures administratives.
 - Cette structure devrait également être responsable du traitement rapide des projets et de la prise de décisions. En outre, l'état d'avancement du traitement d'une autorisation devrait également être consultable par les demandeurs sur une plateforme numérique.

L'initiative de la création de ce poste revient au ministère de l'Agriculture, en collaboration avec le ministère de l'Environnement.

3. **Adoption d'un règlement grand-ducal pour les constructions agricoles en zone verte:** le projet d'un tel règlement, en discussion depuis un certain temps, qui détermine quelles constructions agricoles sont autorisées en zone verte et sous quelles

conditions, devrait être finalisé afin de donner aux exploitations une sécurité de planification. Un guide pratique contenant des recommandations et des exemples concrets (positifs et négatifs) à l'intention des maîtres d'ouvrage devrait compléter le règlement.

La responsabilité incombe au ministère de l'Environnement, en concertation avec le ministère de l'Agriculture.

B. Amélioration des programmes d'aide sur la base du large consensus relatif à la protection de l'environnement et de la nature – mieux communiquer les atouts

Les agriculteurs justifient leur participation à des programmes publics principalement par l'importance qu'ils accordent à l'état de l'environnement et des habitats. Une grande majorité des participants souhaitent contribuer à l'amélioration de l'état des sols (91 %), des eaux (86 %), de l'environnement en général (78 %) et des habitats de certaines espèces (76 %), ainsi que du bien-être animal (81 %). 77 % ont déclaré vouloir être mieux armés pour faire face aux événements climatiques extrêmes tels que les sécheresses et les fortes pluies.

Lorsqu'on les interroge sur les avantages réels, la stabilisation des revenus (62 %) et l'amélioration de la situation financière (49 %) recueillent le plus de suffrages. Les effets écologiques positifs sont surtout perçus en ce qui concerne les eaux (54 %), la biodiversité (45 %) et les sols (39 %).

Les facteurs décisifs pour l'acceptation des mesures de protection de l'environnement et de la nature par les agriculteurs sont toutefois : la mise en œuvre pratique, la flexibilité, une bureaucratie pas trop lourde, des primes appropriées et le but précis des mesures.

L'enquête a révélé les lacunes suivantes dans ces domaines :

- a) **Exigences réglementaires et bureaucratiques :** Les agriculteurs participants considèrent qu'il y a trop de réglementations qui ne tiennent pas compte des conditions de la réalité et de la pratique agricole. L'utilité pour la biodiversité ou la protection des animaux n'est pas toujours évidente.

Cela vaut par exemple pour certaines réglementations et restrictions relatives à des activités dépendant fortement des conditions climatiques et météorologiques. On peut citer par exemple l'épandage d'engrais organiques sur les prairies, qui est interdit du 15 novembre au 15 février, bien que les périodes de croissance des plantes cultivées et le gel du sol soient de moins en moins liés à ces dates.

- b) **Informations et conseils insuffisants :** le SER et les services de vulgarisation agricole sont responsables des conseils MAEC, tandis que les stations biologiques sont responsables des programmes relatives à la biodiversité. Cela ne favorise pas à priori une bonne information et un bon conseil aux exploitants (bien

que des initiatives positives de collaboration soient également citées). Selon l'enquête, il existe un déficit d'information considérable, surtout au niveau des programmes de biodiversité. Cela peut s'expliquer, du moins en partie, par le fait que

- les exploitations ont un contact beaucoup plus étroit avec leurs conseillers agricoles et le SER qu'avec les stations biologiques et les ANF ;
- les exploitations sont plus souvent réticentes à l'égard de la ANF et des stations biologiques, car celles-ci sont censées poursuivre en premier lieu des objectifs de protection de la nature et avoir moins d'intérêt pour les questions agricoles ;
- le „risque“ est perçu qu'une collaboration avec des structures de protection de la nature entraîne la délimitation de biotopes protégés, ce que l'on souhaite éviter.

- c) **Manque de concertation entre les acteurs « conseils » :** les acteurs respectifs responsables des conseils en agriculture d'une part et la protection de la nature d'autre part - ne disposent

jusqu'à présent que de connaissances limitées de l'autre. Etant donné que les conseils prodigués par les stations biologiques sont pour la plupart dissociés des conseils agricoles, les conseillers des stations biologiques ne disposent généralement pas d'une vue d'ensemble de la situation d'une exploitation, ni des contenus des conseils prodigués par les conseillers agricoles. Inversement, les conseillers agricoles manquent souvent d'informations sur les conseils en matière de biodiversité.

Cette situation est due à la fois à un manque de connaissances et à l'absence de reconnaissance par l'Etat d'un échange mutuel, celui-ci n'étant pas rémunéré. Cette situation peut conduire à ce que les différents conseils ne sont pas cohérents entre eux et que l'exploitant se trouve confronté à des conseils différents.

d) Orientation et montant insatisfaisants du soutien financier : les primes d'Etat constituent une compensation importante pour les pertes de rendement. Néanmoins, plus que 80 % des agriculteurs participants se plaignent que la compensation est trop faible et ne peut pas être compensée par des prix plus élevés lors de la commercialisation. Résultat : pour les exploitations très endettées, les exploitations intensives ou celles qui n'ont pas encore un esprit plus „écologique“, elles n'incitent guère à prendre davantage de mesures de protection de l'environnement et de la nature. En conséquence, les primes d'Etat sont actuellement utilisées principalement pour les „surfaces à rendement marginal“ qui sont de toute façon difficiles à exploiter ou lorsque le gérant d'exploitation souhaite ou doit de toute façon appliquer une production extensive („effet d'aubaine“). Parallèlement, les agriculteurs souhaitent non seulement des compensations financières suffisantes (57 %), mais aussi et surtout des prix „équitable“ pour les produits (71 %) et une rémunération ciblée de certains services écosystémiques (57 %) qu'ils fournissent (comme le stockage de CO₂).

En outre, la crainte d'une **perte de valeur** des terres exploitées de manière extensive est largement répandue. Il convient éga-

lement de mentionner ici la pression exercée par de nombreux propriétaires fonciers sur les agriculteurs, qui veulent empêcher que les surfaces louées, c'est-à-dire leur propriété, soient revalorisées sur le plan écologique respectivement s'assurer que l'état d'origine soit maintenu.

e) Les agriculteurs s'engageant pour la protection de la nature ont en fait des désavantages : Les instruments de promotion actuels et le cadre juridique sont en fin de compte avantageux pour les exploitations qui ont peu de nature sur leurs surfaces utiles ! En effet, l'agriculteur qui exploite des surfaces comportant des habitats et des espèces particulièrement dignes de protection est confronté à davantage de contraintes, de contrôles et même, le cas échéant, de sanctions, alors que l'exploitation qui ne dispose pas de telles surfaces ou qui ne souhaite pas en disposer est beaucoup moins concernée. C'est fondamentalement injuste. Ainsi, l'exploitation qui devrait être particulièrement soutenue du point de vue de la collectivité est désavantagée.

f) Une communication insuffisante sur l'utilité écologique des mesures : Trop souvent, l'agriculteur n'est pas conscient de l'utilité d'une mesure pour la biodiversité. La communication sur les résultats obtenus ou sur les résultats d'analyses et d'études commandées par les pouvoirs publics est également déficiente ou n'a pas atteint l'agriculteur. Il est intéressant de noter que la moitié des participants à l'enquête ont déclaré qu'ils pensaient que les mesures „n'apportaient presque rien à l'environnement“. Et ce, même lorsque des espèces menacées ont été identifiées sur une surface agricole. L'analyse SWOT des programmes de soutien réalisée dans le cadre du Plan Stratégique National (PDR), par exemple, ne suffit pas non plus à déterminer si les mesures soutenues ont réellement un impact positif sur la biodiversité et l'état des habitats et si elles contribuent efficacement à la réalisation des objectifs de protection.

Mesures à prendre :

4. Prendre des initiatives concrètes dans le sens des agriculteurs en tant que partenaires pour la protection de la nature et la protection du climat: les avantages pour les exploitations actives dans le sens de ce partenariat doivent être augmentés. Du point de vue de LLJ et d'Oekozer, les pouvoirs publics devraient prendre de nombreuses initiatives dans ce sens : Soutenir les agriculteurs dans la vente de leurs produits (produits régionaux et biologiques dans TOUTES les cantines publiques, promotion du projet „Natur genéissen“) ; développer le soutien à la vente directe, revoir le système de certification („produits créés par l'Etat“).

Cela suppose une concertation étroite entre les différents acteurs : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Environnement et syndicats de protection de la nature, Ministère de l'Éducation nationale, organisations professionnelles agricoles...

5. L'identification et la révision des réglementations obsolètes et contre-productives: Comme dans tout secteur, il existe inévitablement au niveau des pratiques agricoles des réglementations qu'il convient d'adapter aux évolutions actuelles (p. ex. les dispositions relatives à l'épandage de lisier déjà mentionnées), ce d'autant plus en période de changement climatique avec des conditions météorologiques et des périodes de croissance variables. Une révision d'un commun accord (agriculture, ministère de l'environnement, stations biologiques...) est dans l'intérêt de tous.

Le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Environnement doivent agir en tant que chefs de file, en concertation avec les acteurs concernés (syndicats de protection de la nature, acteurs agricoles ...).

6. Promotion de mesures d'adaptation au changement climatique en lien avec l'atténuation du changement climatique et la biodiversité, en concertation entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement: la nécessité de mesures d'adaptation au changement climatique ne se reflète actuellement pas explicitement dans les réglementations ou les programmes de soutien.

Cependant, il existe de nombreuses mesures d'adaptation (notamment dans le domaine de l'agriculture régénérative et biologique) qui améliorent la qualité des sols et la biodiversité et qui contribuent à la protection du climat (notamment par le biais du stockage de carbone). Il convient de les „exiger et de les encourager“ systématiquement. Par analogie avec les stratégies d'adaptation au changement climatique en milieu urbain, il doit incomber aux ministères concernés de développer, en collaboration avec les acteurs concernés, les principaux éléments d'une telle stratégie pour le secteur agricole. Les travaux en la matière doivent être résolument poursuivis afin qu'ils soient systématiquement repris tant dans le nouveau plan d'action pour l'adaptation au changement climatique 2024-2029 (ministère de l'Environnement) que dans le cadre de l'évaluation et de l'adaptation en cours des programmes de soutien (ministère de l'Agriculture, avec le ministère de l'Environnement).

7. Une meilleure information plus ciblée sur le sens et l'objectif des programmes et des mesures de soutien, ainsi que des échanges afin d'accroître l'intérêt et l'acceptation: Outre le conseil global intégré déjà mentionné (voir point 1), il convient d'analyser comment les agriculteurs peuvent être mieux informés, dans leur pratique quotidienne, sur les points suivants

- a) les espèces et les habitats protégés sur leurs terres agricoles
- b) les raisons de la fixation de certaines conditions / méthodes d'exploitation sur leurs terres
- c) les éventuels programmes de soutien existants et
- d) les effets des mesures définies sur la biodiversité (monitoring).

Un suivi renforcé, la publication de données et d'études sur l'impact écologique des mesures soutenues sont indispensables à leur acceptation par les agriculteurs. Les quelque 4 000 contrôles effectués entre 2016 et 2022, ainsi que l'évaluation de ces contrôles et des suivants (698 biotopes en 2023) doivent être publiés et faire l'objet d'un échange avec les parties concernées.

Le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture doivent agir en tant que chefs de file, en concertation avec les acteurs concernés (syndicats de protection de la nature, agriculteurs et autres acteurs agricoles...).

8. Utiliser la flexibilité de la loi sur la protection de la nature en cas de protection contractuelle de la nature: Depuis 2018, l'article 17 de la loi sur la protection de la nature offre la possibilité de réintégrer les biotopes nouvellement créés par protection contractuelle de la nature (les biotopes existants sont soumis à la protection légale) dans une utilisation normale - l'agriculteur dispose pour cela de 5 ans après l'expiration du dernier contrat. Il convient de préciser que les biotopes ne se créent pas en 5 ans, mais plutôt en plusieurs décennies. L'importance de cette réglementation pour les agriculteurs doit être mieux communiquée lors de chaque consultation, etc.

Cette réglementation ne suffit toutefois pas à elle seule à répondre aux préoccupations des agriculteurs en matière d'implantation ou de constatation d'une espèce protégée. En effet, lors de certaines interventions (p. ex. agrandissement d'une ferme), les services

compétents demandent aux agriculteurs de réaliser des études, ce qui peut entraîner des coûts (financiers) élevés. Ces problèmes pourraient être atténués si l'État finançait au moins ces études (qui nécessitent souvent une enquête de base).

En ce qui concerne les **projets agroforestiers**, ils ne sont pas couverts par la loi actuelle sur la protection de la nature et le code forestier prévu, ce qui signifie que les agriculteurs ne doivent pas craindre, du moins en théorie, que leurs surfaces agroforestières reçoivent un statut de protection. Il n'en reste pas moins qu'une certaine crainte subsiste que l'article 17 de la loi sur la protection de la nature, par exemple, soit tout de même appliqué - il s'agit ici de préciser les règlements correspondants.

La responsabilité générale en la matière incombe au ministère de l'Environnement.

9. Augmenter les incitations financières & les perspectives économiques pour la protection de l'environnement et de la nature dans l'agriculture: Les réformes structurelles suivantes s'imposent au niveau des programmes de soutien :

- Augmenter les primes respectivement les réaffecter : Les primes devraient rémunérer de manière appropriée les prestations ciblées de protection de la nature et ne pas seulement compenser les pertes de rendement (cela pourrait également contrecarrer d'éventuelles pertes de valeur). En liant clairement les prestations, entre autres pour la protection du climat et de la nature, selon le principe „*public money for public goods*“, les entreprises qui s'engagent réellement pour le bien commun devraient enfin être récompensées. En même temps, cela permet de garantir l'acceptation de la promotion par les impôts.
- Soutenir les agriculteurs dans la commercialisation de leurs produits (voir également le point 4 ci-dessus).

10. Récompenser la coordination entre les structures de conseil, introduire un module de conseil correspondant (Ministère de l'agriculture, en coopération avec le Ministère de l'environnement): La coordination entre les structures de conseil de l'agriculture et de la protection de la nature devrait être encouragée par l'Etat (par exemple par le biais d'un module de conseil correspondant dans l'agriculture) et les conseillers agricoles devraient être associés aux conseils en matière de protection de la nature. Les conseillers devraient également être informés en détail sur les autres programmes respectifs afin de pouvoir en tenir compte dans leurs conseils respectifs et d'échanger davantage entre eux, au-delà des conseils spécifiques aux exploitations.

L'intention de prévoir un conseil intégré réel pour certaines demandes dans le cadre de la nouvelle loi agraire est à saluer (voir également point 1 ci-dessus).

11. Renforcer la sensibilisation des consommateurs: Le Ministère de l'Agriculture, en particulier, devrait accorder une importance beaucoup plus grande à l'information et à la sensibilisation des consommateurs sur la base de faits. Pour ce faire, il convient d'informer les consommateurs sur les aspects économiques et sociaux de l'agriculture et de mettre l'accent sur la nécessité de prix „justes“ pour les denrées alimentaires, etc.

Les tensions entre la protection de la nature et l'agriculture, les questions de la mondialisation et des circuits régionaux, les chances et les obstacles de la vente directe de produits agricoles, la question de la main-d'œuvre dans le secteur agricole doivent également être abordées de manière consciente, dans le but de promouvoir un débat de société sur l'importance de l'agriculture et ses perspectives.

C. Assurer une formation continue pratique et proche de la nature

Le secteur agricole est en pleine mutation. L'évolution des conditions-cadres face à un marché mondialisé, les changements dans les habitudes des consommateurs, le changement climatique, les nouveaux programmes de soutien, etc. ne sont que quelques-unes des raisons pour lesquelles les exploitations doivent constamment s'adapter à de nouvelles situations. Dans de telles situations, d'autres catégories professionnelles, même celles qui sont moins exposées aux changements, se voient proposer davantage de formations continues. Dans le secteur agricole, ce n'est que partiellement le cas.

L'enquête a montré à cet égard que les agriculteurs interrogés sont ouverts à des offres de formation continue renforcées, dont ils voient et parfois réclament le besoin.

Actions à entreprendre:

12. Développer les activités de formation continue axées sur la pratique : L'offre destinée aux agriculteurs devrait être développée de manière conséquente, en réunissant autant que possible les acteurs de l'agriculture et ceux de la protection de l'environnement et de la nature. Les agriculteurs sont particulièrement intéressés par des visites et des excursions communes vers des exemples concrets de bonnes pratiques qui montrent sur place comment peut fonctionner une production durable qui, d'une part, améliore la biodiversité et l'état des

habitats naturels et, d'autre part, assure aux agriculteurs un revenu économique approprié.

L'inquiétude largement répandue dans le monde agricole quant aux conséquences du changement climatique sur la production agricole offre une possibilité d'initier davantage les agriculteurs à des mesures de restauration des sols qui vont dans le sens de la protection du climat et de la biodiversité.

