



Avis de natur&ëmwelt du 06/05/2026

Plan national de restauration (PNR) du Luxembourg

L'état actuel de la nature au Luxembourg est préoccupant et demande l'urgence d'agir. Il est dès lors indispensable de mobiliser l'ensemble des énergies politiques et sociétales pour mettre en œuvre un plan de restauration de la nature ambitieux. La protection de la nature ne constitue pas uniquement un objectif environnemental, mais relève également de la protection de l'être humain, tant les écosystèmes sains sont essentiels à la qualité de vie, à la santé et à la résilience de nos sociétés.

Malgré les stratégies mises en place et l'engagement de nombreux acteurs, la dégradation de nos écosystèmes se poursuit. Aucune masse d'eau de surface n'atteint un bon état écologique, tandis que 39 % sont classées en mauvais état. La situation des espèces est tout aussi alarmante, avec environ 30 % des oiseaux, 26 % des papillons et 35 % des plantes vasculaires menacées. Par ailleurs, près des deux tiers des habitats naturels du pays se trouvent dans un état de conservation défavorable ou mauvais, les zones humides et les prairies riches en espèces étant particulièrement touchées. Les forêts ne sont pas épargnées, leur état phytosanitaire s'étant fortement dégradé au cours des dernières décennies, la proportion d'arbres en bonne santé étant passée de 79 % en 1984 à seulement 15 % en 2024.

Celle-ci s'explique principalement par l'intensification des pratiques agricoles, la destruction et la fragmentation des habitats liées à l'urbanisation et à l'imperméabilisation des sols, ainsi que par la pollution de l'environnement, notamment les apports excessifs d'azote et l'utilisation de pesticides. Ces constats soulignent la nécessité de renforcer de manière significative les mesures de restauration et de protection de la nature.

En ce qui concerne la participation et la consultation dans le cadre du Plan national de restauration (NRP), il convient de souligner de sérieuses lacunes. La phase de consultation est intervenue beaucoup trop tardivement et sur une durée insuffisante : six semaines seulement, dont deux pendant les vacances de Pâques, ce qui a empêché de nombreux acteurs de terrain de formuler un avis éclairé ou d'analyser le document avec le niveau de détail requis. Cette contrainte réduit de facto la qualité et la portée de la participation. Il est également regrettable qu'aucun rapport des ateliers organisés avec les acteurs dans le cadre de la consultation n'ait été publié en temps utile. Emblématique aussi, la dernière réunion régionale ayant été organisée la veille de la clôture de la procédure de consultation — une situation qui

illustre de manière frappante le caractère insuffisant et tardif du processus participatif. Dans ces conditions, il est essentiel de garantir que les ateliers et consultations ne constituent pas de simples exercices formels, mais que leurs résultats soient pris en compte de manière sérieuse, transparente et traçable dans la version finale du plan. La mise en œuvre du plan doit également reposer sur la transparence et sur une participation active des acteurs concernés.

(Ad. 2.1.1) Il convient de saluer le fait que le Plan national de restauration s'appuie explicitement sur le 3e Plan national concernant la protection de la nature (PNPN3), assurant ainsi une continuité stratégique et une cohérence des politiques environnementales. Cette orientation a par ailleurs été confirmée par le Gouvernement, notamment dans la réponse à la question parlementaire n°3821 du 27 avril, qui souligne le maintien des objectifs fixés. À l'horizon 2030, plusieurs engagements structurants peuvent notamment être mis en avant :

- Améliorer l'état de conservation de la biodiversité : enrayer toute détérioration des habitats et espèces d'intérêt communautaire et rétablir un état de conservation favorable pour au moins 30 % d'entre eux ;
- Restaurer les écosystèmes prioritaires : notamment les herbages sensibles et les habitats des espèces des milieux ouverts, en renforçant en particulier les populations d'oiseaux concernés ;
- Renforcer la connectivité écologique et les milieux aquatiques : rétablir la continuité écologique des cours d'eau (traitement d'environ 400 ouvrages), renaturer des tronçons de rivières, restaurer les plaines alluviales, développer des bandes riveraines et améliorer l'état des sources ;
- Intégrer davantage la biodiversité dans les pratiques agricoles : développer des surfaces agricoles à haute valeur écologique sans intrants, préserver les prairies permanentes et renforcer les régimes de protection dans les zones sensibles ;
- Préserver et renforcer les forêts : maintenir au moins 35 % du territoire national en forêts et améliorer leur résilience ;
- Développer la nature en milieu urbain : mettre en place des plans de maillage écologique et une gestion écologique des espaces verts dans au moins 50 % des communes.

Si ces objectifs constituent une base pertinente, il convient toutefois de rappeler que le PNPN3 a été adopté désormais début 2023, ce qui soulève la question des progrès réalisés depuis lors. **Il est en outre regrettable qu'aucune évaluation complète de la mise en œuvre actuelle du PNPN3 ainsi que des actuelles mesures agro-environnementales n'ait été réalisée à ce jour, en vue d'en améliorer l'exécution.**

Force est de constater que, malgré l'urgence écologique, les avancées concrètes du gouvernement restent insuffisantes et que certaines orientations récentes traduisent même un affaiblissement des instruments de protection de la nature. À titre d'exemple, certaines initiatives législatives ont affaibli les instruments de protection de la nature, tandis que, dans le domaine agricole, le niveau d'ambition a été revu à la baisse, notamment en matière d'agriculture biologique.

Dans ce contexte, il est indispensable que le Plan national de restauration marque un véritable changement de cap et se traduise par des engagements clairs, renforcés et opérationnels, portés et mis en œuvre par l'ensemble du gouvernement, en particulier la politique agricole, qui exerce actuellement l'impact le plus négatif sur la biodiversité et n'a pas connu d'améliorations substantielles ces dernières années.

Par ailleurs, nous formulons les remarques suivantes :

- **(Ad. 4.1) La restauration de la nature génère de nombreux co-bénéfices (climat, eau, santé, résilience) et constitue également une opportunité importante pour le secteur agricole.** Il convient dès lors de mieux reconnaître et rémunérer les services écosystémiques fournis par les agriculteurs, en garantissant des mécanismes de soutien attractifs, stables et adaptés aux réalités du terrain.
- **(Ad. 4.2.8 & 4.2.11) La restauration de la nature nécessite des politiques pleinement cohérentes, notamment avec la politique agricole — ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.** Le cheptel et l'usage de produits phytosanitaires doivent être réduit de manière significative, et les aides agro-environnementales doivent devenir à la fois plus attractives et plus efficaces. Parallèlement, un dialogue renforcé avec les agriculteurs est indispensable afin de travailler de manière ciblée à l'amélioration des biotopes. Dans ce sens, le futur Plan stratégique national (PSN), la législation agricole ainsi que la mise en œuvre de la directive nitrates doivent être alignés avec les objectifs du Plan national de restauration. Enfin, le niveau d'ambition des plans d'action phytopharmaceutiques ainsi que de l'agriculture biologique doit être revu à la hausse. Sur les surfaces visées par le PNPN3/NRP, tout recours aux produits phytosanitaires doit être exclu et l'agriculture biologique privilégiée.
- **(Ad. 4.2.9) Renforcer l'efficacité des mesures existantes :** si par exemple les *Contrats de Biodiversité* rencontrent un certain succès en termes d'adhésion (8% de la surface agricole), leur impact reste insuffisant et doit être significativement renforcé, notamment en prolongeant leur durée. L'efficacité du *Klimabonus Besch* n'est pas encore clairement établie à ce stade et les *Klimabonus Mauer a Wiss* ne sont pas encore pleinement opérationnels sur le terrain. Ils nécessitent en tout cas une mise en œuvre accélérée et évaluée.
- **(Ad. 4.3) Garantir des moyens financiers à la hauteur des ambitions :** la restauration de la nature doit constituer une priorité budgétaire. Il est indispensable d'assurer un financement suffisant, en adéquation avec les objectifs ambitieux du PNPN3 et du Plan national de restauration, tout en tenant compte de l'évolution des coûts.
- **(Ad. 5) Renforcer le monitoring des espèces et des habitats ainsi que l'évaluation des mesures :** un suivi rigoureux, continu et cohérent est indispensable pour mesurer l'efficacité des actions mises en œuvre et adapter les politiques en conséquence. Il est essentiel de garantir une évaluation régulière des mesures, ainsi que la centralisation et le partage des données au sein d'une base de données commune, incluant notamment les données issues du secteur agricole. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires en matière de suivi de certaines catégories d'espèces, notamment pour les espèces de passage et les espèces hivernantes. Bien que ces groupes soient fréquemment

définis comme espèces cibles, leur état ne peut, dans la plupart des cas, pas être évalué de manière fiable à l'heure actuelle, et ils ne peuvent dès lors pas être correctement pris en compte dans le reporting européen.

- (Ad. 6) **L'ambition en matière de surface totale de restauration des habitats absolument nécessaire** : L'état préoccupant des espèces et des habitats au Luxembourg en témoigne clairement. Par ailleurs, il convient de considérer qu'un nombre important de surfaces reste disponible à l'intérieur du périmètre constructible pour répondre aux besoins en logement. Dans le même temps, notre modèle de production agricole, largement orienté vers les prairies permanentes, privilégie la production de viande et de lait, avec des niveaux qui dépassent déjà aujourd'hui les besoins nationaux. Dans ce contexte, aucun argument solide ne s'oppose à ce que la zone verte accorde une priorité réelle à la restauration de la nature. Au contraire, il s'agit d'un choix cohérent, responsable et dans l'intérêt général.
- (Ad. 6.2.3) **Écarter le recours aux dérogations** : le Plan national de restauration doit maintenir un niveau d'ambition élevé et ne pas recourir aux possibilités de dérogation, qui risqueraient d'affaiblir la portée des objectifs et leur mise en œuvre. Cela est d'autant plus important que les chiffres concernés ne portent que sur les habitats recensés et restent donc relativement limités au regard des surfaces potentiellement restaurables, ce qui exclut toute dérogation.
- (Ad. 8) **Renforcer l'action en milieu urbain** : les instruments actuels, tels que le *Pacte Nature*, ne sont pas suffisants pour répondre aux enjeux. Chaque commune devrait se doter d'un vrai plan de gestion écologique, basé sur une analyse précise des habitats et des espèces présents, ainsi que de leurs besoins en matière de connectivité écologique. Ces plans doivent permettre une planification structurée, cohérente et opérationnelle des mesures en milieu urbain et périurbain. Dans ce sens, il faut davantage de normes contraignantes pour les espaces verts et les arbres dans la planification communale, ainsi qu'une intégration des mesures favorisant la protection des espèces dans le règlement national des bâtisses. Des idées comme un *Klimabonus Gaart*, dans le cadre duquel les citoyens recevaient une subvention liée à la végétalisation et à la désimperméabilisation de leur propre terrain, seraient également pertinentes.
- (Ad. 8.1.2.1) **Prendre en compte l'ensemble de l'agglomération**, y compris la banlieue, permet d'éviter des lacunes liées à une sélection partielle de zones. L'option a) doit donc impérativement être retenue, conformément aux conclusions du workshop, afin de garantir une approche cohérente et exhaustive.
- (Ad. 8.2.1.1) **Rester au plus près de la réalité** : La valeur indiquée (0 km²) apparaît hautement discutable, puisqu'elle suppose l'absence totale de perte nette de surfaces vertes en milieu urbain — une hypothèse difficilement crédible au vu des aménagements urbains en cours, notamment dans des zones en forte expansion. Cette estimation semble davantage refléter une simplification liée à la difficulté de quantifier une fourchette en km², plutôt qu'une évaluation fondée sur la situation réelle.
- (Ad. 10.1.1.1) **Soutenir les pollinisateurs** : Les insectes sont toujours en déclin. Il est donc nécessaire de poursuivre et d'intensifier le Plan national d'actions pour la préservation des insectes pollinisateurs (PAPOLL) au-delà de la période 2021-2026.
- (Ad. 11.1.1) **Prioriser les écosystèmes agricoles** : Les prairies permanentes extensives constituent un habitat riche en biodiversité et essentielles à la préservation des insectes

pollinisateurs. À ce titre, elles nécessitent une attention et des efforts considérables. Or, précisément parce qu'elles dépendent d'une gestion extensive, leur état de conservation reste largement insuffisant. Étant donné que la situation continue de se dégrader, il est donc essentiel de ne pas se concentrer exclusivement sur les surfaces de catégorie A et B, mais surtout d'intégrer les surfaces de la catégorie C dans les efforts de restauration. Cela étant dit, il faut reconnaître la nécessité de fixer des priorités : le passage d'une surface de catégorie C à une surface de catégorie A est un processus long, exigeant et nécessitant des moyens conséquents. Dans ce contexte, des résultats concrets ne pourront être atteints qu'à condition de mobiliser des ressources financières adéquates, de mettre en place des mesures adaptées et de travailler en étroite collaboration avec le secteur agricole.

- **Sans surfaces suffisantes, il ne peut y avoir d'impact réel** : Comme l'ont estimé dès 2021 les instituts de recherche FiBL et IFAB pour l'*Observatoire de l'environnement naturel*, des mesures doivent être mises en œuvre sur au moins 30 % des prairies permanentes et sur environ 25 à 30 % des terres arables afin de réellement enrayer la perte de biodiversité et inverser la tendance négative. La condition préalable est bien entendu que les budgets disponibles soient consacrés à des mesures dont l'efficacité est démontrée, et non dispersés de manière trop large. Par conséquent, tant les objectifs que les mesures du PNR devraient être revus à la hausse.
- Des **idées qui ont émergé lors du workshop sur les milieux ouverts** telles que le développement d'une prime au bien commun, la mise en place d'un *Klimabonus* pour les éléments paysagers riches en structures (murets en pierre sèche, haies, bandes enherbées), ainsi que la spécialisation de certaines exploitations dans la restauration des prairies permanentes, peuvent apporter des réponses concrètes. Dans ce contexte, nous souhaitons faire explicitement référence à la « *MACHBARKEITSSTUDIE zur Einführung eines neuen Vergütungssystems für Ökosystemleistungen der Landwirtschaft in Luxemburg am Beispiel der Gemeinwohlprämie* », publiée en avril 2026 par le *Deutscher Verband für Landschaftspflege* pour le compte de l'*Observatoire de l'environnement naturel*.
- (Ad. 11.2.2.1) **Le PAN Bio ne peut pas servir de base en l'état : il manque d'ambition**. Il reste en deçà des objectifs européens, il recule même par rapport à ses propres engagements passés. Or, le bio est le moteur de la transition agroécologique et doit enfin devenir une priorité, tant en matière de soutien que de débouchés. Cela exige une chaîne d'appui cohérente, allant de la formation et du conseil jusqu'à la transformation, la distribution, la restauration et les cantines publiques. Une agence spécialisée, impliquant l'ensemble du secteur, est nécessaire – sur le modèle de structures performantes comme BioWallonie.
- (Ad. 12.1.1) **Construire des écosystèmes forestiers résilients** : Il convient de rester prudent avec les espèces non indigènes, dont l'introduction a déjà causé des problèmes importants par le passé. Il est essentiel de privilégier un mélange diversifié d'essences indigènes et adaptées aux évolutions climatiques. Par ailleurs, une réduction conséquente des populations de gibier est nécessaire afin de permettre aux forêts de se régénérer durablement.
- (Ad. 13.1.1) **Arbres : plantation et suivi nécessaire** : L'objectif de 1,7 million d'arbres supplémentaires est ambitieux. Il faut toutefois veiller à ce que cela ne se fasse pas au

détriment d'autres habitats et garantir une gestion adéquate afin d'assurer leur survie à long terme.

- (Annexes) **Cartes des potentiels – transparence méthodologique** : Les cartes des potentiels sont difficiles à interpréter en l'absence d'informations claires sur la méthodologie utilisée pour leur élaboration et le calcul des potentiels. Par ailleurs, les cartes ne semblent pas encore finalisées, ce qui rend leur vérification et leur validation particulièrement complexes. Il est donc essentiel de préciser les critères et les modèles utilisés pour leur production afin d'en garantir la crédibilité.
- (Ad. p. 105) **Cohérence de la classification des habitats** : *Lullula arborea* manque dans les BK01-03 tandis que *Phylloscopus sibilatrix* est à associer aux habitats forestiers et non aux prairies.
- (Ad. Mesure MB04 p. 114) **Rééquilibrer la forêt** : Le renforcement des populations d'herbivores devra être évité étant donné que les populations actuellement trop élevées d'ongulés menacent la diversité et la régénération de nos forêts. Par contre la remise à l'état sauvage des réseaux trophiques en favorisant l'installation de superprédateurs pourrait contribuer à gérer les populations d'ongulés de manière durable.