



**mouvement
écologique**

Luxembourg, le 5 mai 2026

Réaction du Mouvement Écologique dans le cadre de la consultation publique sur le « Nature Restoration Plan »

Des objectifs de restauration sans stratégie de mise en œuvre : prise de position critique sur le Plan national de restauration du Luxembourg

L'élaboration du projet de Plan national de restauration (PNR) du Luxembourg, soumis à consultation publique jusqu'au 6 mai 2026, répond à une obligation réglementaire découlant du *règlement européen sur la restauration de la nature* (NRR, règlement (UE) 2024/1991). Ce règlement est en vigueur depuis juin 2024 et oblige tous les États membres de l'UE à restaurer au moins 20 % de leurs écosystèmes terrestres et marins dégradés d'ici 2030. L'objectif est de remettre en bon état, d'ici 2050, tous les écosystèmes nécessitant une restauration. En tant qu'instrument central de mise en œuvre, les États membres doivent élaborer des plans nationaux de restauration (PNR) et les soumettre à la Commission européenne d'ici septembre 2026. Dans ces plans, ils doivent exposer comment ils entendent atteindre ces objectifs au niveau national.

Le Mouvement Écologique salue dans son principe l'approche participative adoptée pour l'élaboration du PNR. Il est toutefois extrêmement problématique que des parties essentielles du document, qui sont cruciales pour l'évaluation du plan, soient encore en cours d'élaboration et ne soient pas soumises à la procédure publique. Outre cette lacune procédurale, le Mouvement Écologique soulève toutefois d'importantes questions de fond.

Sans opérateurs concrets, sans propositions de solutions concrètes, le PNR risque de devenir (encore) un tigre de papier, qui ne parviendra guère à enrayer la perte de biodiversité, notamment dans les habitats des espaces ouverts, et encore moins à l'inverser, comme le montre l'analyse suivante.

1. Le PNP3 en tant qu'instrument prospectif : éloges et occasion manquée du *plan de restauration*

Avec le **Plan national de protection de la nature 3 (PNPN3)**, le Luxembourg a mis en place, il y a déjà plusieurs années, un instrument de planification novateur et contraignant qui fixe des objectifs concrets en matière de renaturation¹ et de biodiversité pour le pays. Cela mérite d'être salué : le Luxembourg fait partie des rares États membres de l'UE à s'être fixé **de manière proactive des objectifs nationaux ambitieux en matière de restauration, et ce avant même l'entrée en vigueur de la directive-cadre sur la restauration de la nature. Cette vision à long terme était juste et mérite d'être saluée.**

À la lecture du projet de PNR, on a toutefois l'impression que le ministère le considère plutôt comme un **document administratif** à établir en vertu des exigences de l'UE et, par conséquent, avant tout comme un document obligatoire.

Du point de vue du Mouvement Ecologique, la situation est la suivante :

- Le **PNPN** constitue **le fondement stratégique de la politique luxembourgeoise de protection de la nature** et définit les **objectifs à atteindre**. Son importance n'en est pas pour autant diminuée, et il ne perd pas non plus de son statut juridique. Il reste le fondement ;
- Le **PNR**, quant à lui, **devrait encore préciser ces orientations et les compléter par des mesures supplémentaires**.

Il convient toutefois de noter ce qui suit :

Le PNP3 n'est déjà pas mis en œuvre aujourd'hui dans la mesure qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs qu'il fixe en matière de restauration des habitats et des espèces menacés.² Une grande partie des obstacles est connue : résistances structurelles dans la gestion des terres, manque d'incitations financières et capacités en personnel insuffisantes, ainsi que manque de coopération de la part du ministère de l'Agriculture. Un PNR honnête aurait impliqué la réalisation d'une **analyse honnête de ces blocages** et l'entraînée des conséquences qui s'imposent.

À cela s'ajoute le fait que la NPR ne répond en aucune manière à son objectif de contribuer à la concrétisation / à la poursuite de la mise en œuvre du PNP3. Pourquoi, par exemple, la question des obstacles juridiques aux mesures de renaturation dus à des dispositions insuffisantes dans la loi sur la protection de la nature (y compris le projet de loi 8449), ainsi que dans la loi sur l'eau et dans l'ordonnance du 22 juillet 2022 relative aux biotopes protégés, n'a-t-elle même pas été abordée ?

Au lieu de considérer le PNR comme un « instrument de soutien » du PNP3 et de s'attaquer concrètement aux blocages en élaborant le PNR, la lecture du document donne l'impression que les mêmes objectifs doivent simplement être transposés dans un nouveau format, sans véritablement nommer et éliminer les obstacles réels à la mise en œuvre. Or, cela serait de toute façon dans le

¹ Les termes « restauration », « renaturation » et « remise en état » sont utilisés comme synonymes dans le présent document. Ils désignent le processus par lequel des écosystèmes et des habitats dégradés, endommagés ou détruits sont ramenés, de manière active ou passive, à un état écologiquement fonctionnel, dans le but de préserver à long terme la biodiversité, la diversité structurelle et les services écosystémiques

² Mouvement Ecologique (2024) : La crise de la biodiversité s'aggrave : les ministères de la Biodiversité et de l'Agriculture doivent assumer leurs responsabilités sans délai. En ligne : https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/04/Biodiversiteitskris_HP-1.pdf

Dans le cadre d'une « révision à *mi-parcours* » du PNP3 en 2026, comme l'a déjà demandé à plusieurs reprises le Mouvement Ecologique.

- **Les objectifs du PNP3 restent légitimement d'actualité.** Ils sont nécessaires pour parvenir à un bon état de conservation des habitats et des espèces au Luxembourg. Le Mouvement Ecologique demande donc que la version finale du PNR ne se contente pas d'énoncer des objectifs et des mesures générales, mais **qu'elle examine, sur la base d'une analyse explicite, les raisons pour lesquelles les objectifs du PNP3 n'ont pas été atteints jusqu'à présent**, et qu'elle contienne des mesures concrètes, ancrées au niveau institutionnel, pour surmonter ces obstacles.

2. Agriculture et réduction des pesticides : l'omission décisive

Le succès du PNR dépend entièrement des pratiques agricoles. Plus de la moitié du territoire luxembourgeois est consacrée à l'agriculture. La moitié des espèces menacées et/ou éteintes au Luxembourg sont associées aux surfaces agricoles³. Or, ces espèces et ces habitats ont besoin d'une exploitation plus extensive et respectueuse de la nature et ne peuvent actuellement pas survivre sur la majeure partie du territoire. Aucun objectif de restauration – qu'il concerne les zones humides, les cours d'eau, les prairies ou les pollinisateurs – n'est réalisable si les terres agricoles environnantes, y compris celles qui ont été renaturées, continuent d'être exploitées de manière intensive et avec des pesticides chimiques de synthèse. Il s'agit là d'un consensus scientifique⁴.

Le silence sur les pesticides en tant que problème structurel

Le projet de PNR mentionne la nécessité de réduire l'utilisation des pesticides, mais seulement de manière implicite, en évoquant les programmes de biodiversité (« *Contrats Biodiversité* ») et les éco-régimes (« *eco schemes* »), et non comme un objectif autonome et directement ciblé sur le terrain. Sur les terres agricoles ne relevant pas de ces programmes – c'est-à-dire sur la majeure partie des terres agricoles du Luxembourg –, **la question de l'utilisation des pesticides reste tout simplement sans réponse.**

Cela n'est pas suffisant. Une stratégie de restauration de la nature qui ne nomme pas clairement le principal facteur de perte de biodiversité sur les terres agricoles ne peut atteindre ses objectifs. La littérature scientifique le démontre clairement : **les pesticides de synthèse sont la cause principale du déclin des pollinisateurs, des oiseaux des champs, des organismes du sol et de la biodiversité aquatique.** Le déclin de 60 % des populations d'oiseaux des champs en Europe au cours des 37 dernières années est indissociable de la perte de biomasse alimentaire due à l'utilisation intensive de pesticides dans l'agriculture.

D'autres États membres de l'UE reconnaissent déjà que ce lien doit avoir des conséquences, par exemple en **interdisant l'utilisation de pesticides dans les zones Natura 2000.** Le Luxembourg n'a pas encore franchi ce pas. Il est toutefois injustifiable que les subventions agricoles financées par des fonds publics continuent de cofinancer **des modes d'exploitation qui contribuent** manifestement au **déclin de la biodiversité dans les zones protégées mêmes** qui constituent le **cadre des restaurations prévues par la NRR obligatoire.** Le PNR doit clairement stipuler que les fonds publics ne doivent plus subventionner l'utilisation de pesticides dans et autour des zones protégées – ce qui est d'ailleurs exigé au chapitre 4.3.2.1 du projet. Le PNR doit présenter des mesures claires sur la manière dont

³ Dale, P., A. Hochkirch, M. Pauly, C. Penny & G. Thakur, 2025. Impact de l'agriculture sur l'environnement et la biodiversité au Luxembourg – Une approche multidisciplinaire de la durabilité.

Note de recherche scientifique PS-002, Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg.

⁴ Pesticide Action Network Europe & BeeLife (2026) : Règlement sur la restauration de la nature : recommandations pour les plans nationaux de restauration.

Il faut réduire considérablement l'exposition aux pesticides et réformer les programmes agricoles en ce sens.

Il ne s'agit pas seulement de savoir « ce qu'il faut atteindre », mais aussi « comment » : le PNR doit apporter des réponses

Le PNR se contente de constater que **l'utilisation des pesticides** doit être réduite. Mais ce qui manque concrètement, c'est la voie à suivre : comment le Luxembourg doit-il s'y prendre pour mettre en œuvre la réduction des pesticides et atteindre plus rapidement les objectifs fixés ?

Concrètement, le Mouvement Ecologique déplore l'absence dans le projet :

- **Des objectifs de réduction mesurables et assortis de délais** pour l'utilisation des pesticides au niveau national (réduction de l'utilisation des substances actives et de la toxicité des pesticides de X % d'ici 2030).
- Une **interdiction de l'utilisation de pesticides dans les zones Natura 2000** et dans les **zones tampons définies** autour des zones protégées ZPIN ainsi que des habitats écologiquement sensibles, comme le prévoit déjà la *directive sur l'utilisation durable* (art. 12(b)).
- **Des services de conseil indépendants, à l'échelle de l'exploitation**, destinés aux agriculteurs pour la transition vers des systèmes de culture réduisant l'utilisation de pesticides.

Les instruments de soutien actuels ne sont pas suffisants – et le PNR ne prévoit aucune amélioration

Le projet fait référence aux aides agricoles volontaires existantes – mesures agro-environnementales et climatiques, programmes écologiques, contrats de biodiversité – comme principaux instruments de mise en œuvre. C'est une bonne chose. Mais ces instruments existent déjà aujourd'hui, et pourtant, l'état de la biodiversité au Luxembourg est catastrophique. Cela montre clairement que les **programmes de soutien ne sont manifestement pas suffisants à l'heure actuelle** pour obtenir l'impact nécessaire sur le terrain. Deux études datant de 2021 et 2025 le prouvent sans équivoque ; dès lors, des propositions d'amélioration détaillées avaient été formulées en faveur de pratiques agricoles respectueuses de la nature tout en restant rentables, mais celles-ci n'ont jusqu'à présent pas été reprises dans *le Plan stratégique national* (PSN) du ministère de l'Agriculture⁵.

Le PNR offre ici une **occasion unique qui reste inexploitée** : l'évaluation à mi-parcours du PSN et les négociations sur la nouvelle PAC après 2027 constitueraient le moment stratégique idéal pour orienter **résolument les aides agricoles vers la réduction des pesticides et la protection de la biodiversité**. Le PNR aurait dû indiquer quelles réformes des instruments de soutien sont nécessaires pour atteindre effectivement les objectifs de restauration. Au lieu de cela, il décrit les programmes existants sans en mentionner les insuffisances ni proposer de réformes.

Certaines des réformes nécessaires sont évidentes depuis longtemps grâce aux études susmentionnées :

- **Rendre les exigences minimales (BDP) plus ambitieuses** : réintroduire la BDP 8 (4 % de surfaces non productives / jachères), prescrire une rotation des cultures obligatoire de plus de 40 %. Les normes BDP ne doivent pas être encore affaiblies.

⁵ Kasperczyk, N., Oppermann, R., Chalwatzis, D. (2021) :

Plus de biodiversité et de protection de l'environnement grâce à l'agriculture : analyse des besoins et propositions de mesures pour le plan stratégique de la PAC du Luxembourg. FiBL, IFAB.

Kasperczyk, N. (2025) : Propositions pour la préservation de la biodiversité dans le paysage agricole luxembourgeois dans le cadre du Plan stratégique national du Luxembourg / PSN 2023-2027. En ligne : https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2025/05/MECO_Biodiv_Agrar_Bericht_ref_22052025.pdf

- **Orienter les régimes de soutien à l'agriculture biologique vers un impact réel sur la biodiversité** : ne promouvoir que les mesures qui vont au-delà des pratiques agricoles courantes (par exemple, les cultures extensives plutôt que les cultures intercalaires). Analyser les raisons pour lesquelles de nombreux régimes de soutien à l'agriculture biologique sont peu utilisés et orienter les conseils de manière ciblée vers des mesures efficaces.
- **Étendre les mesures agro-environnementales et climatiques (AUKM)** : renforcer les programmes pluriannuels de bandes sur les prairies et les terres arables en tant qu'instrument prioritaire.
- **Promouvoir activement l'agriculture biologique** : augmenter les primes de conversion et de maintien et réduire la concurrence des aides entre les mesures agro-environnementales et les régimes de soutien à l'agriculture biologique pour les exploitations conventionnelles.
- **Promouvoir de manière ciblée une production alimentaire respectueuse de la nature et la récompenser par des prix équitables et couvrant les coûts.**
- **Mettre en place un service de conseil global pour les exploitations.**

Mais surtout, le PNR ne prévoit pas l'instrument clé de la politique agricole que la NRR elle-même réclame implicitement : une **prime d'intérêt général bien fondée et bien conçue**. Les exploitations qui, par leur mode d'exploitation, fournissent de manière avérée des biens publics (ce que l'on appelle les services écosystémiques) – biodiversité, eau propre, sols sains – doivent être rémunérées pour cela de manière nettement plus substantielle qu'aujourd'hui. Le **principe « des fonds publics pour des biens publics »** est le cœur logique d'une politique agricole qui prend au sérieux les objectifs de l'ordonnance sur la restauration de la nature. Tant que les primes à la surface seront versées indépendamment des performances environnementales de l'exploitation, il manquera l'incitation structurelle décisive pour un tournant en faveur de la biodiversité dans l'agriculture qui ait un impact sur les surfaces. La NPR constitue la base adéquate pour ancrer cette exigence de manière contraignante dans la politique agricole nationale.

- Le Mouvement Ecologique demande que le PNR définitif précise explicitement quelles **réformes le PSN et les éco-programmes** luxembourgeois entendent mettre en œuvre dans le cadre de la révision à mi-parcours et de la nouvelle PAC, en y joignant un calendrier et des indicateurs de biodiversité mesurables.

3. Renaturation des habitats des espaces ouverts – absence de mesures et de transparence

Un problème majeur du projet de PNR est l'absence de la partie consacrée aux mesures (chap. 14) (voir point 5 de la prise de position). Cela est d'autant plus surprenant que le Luxembourg dispose depuis 2020 d'une **stratégie nationale pour la conservation et la restauration des prairies riches en espèces**, publiée par le ministère de l'Environnement, qui identifie des recommandations d'action concrètes, les acteurs concernés et les voies de mise en œuvre. Elle aurait constitué une base thématique évidente pour une partie de la section « mesures » du PNR consacrée aux habitats des espaces ouverts. Or, le projet ne s'en inspire pas.

Or, elle contient des approches concrètes qui mériteraient d'être reprises :

- **des exploitations de démonstration** pour les prairies riches en espèces et/ou la **spécialisation dans la renaturation** en tant que nouvelle branche d'activité, ainsi que des ambassadeurs des prairies comme outil de persuasion ancré dans la pratique auprès des agriculteurs ;
 - **des voies de valorisation** concrètes **pour les prairies exploitées de manière extensive** – bourses régionales du foin, produits laitiers à base de foin, commercialisation de races bovines à viande issues de l'élevage extensif –, qui rendent l'exploitation extensive économiquement viable ;
 - De même, **l'introduction d'une prime d'intérêt général** comme mesure incitative – déjà considérée comme mesure prioritaire mesure, dans le PNR n'a pas
- Le Mouvement Ecologique demande que la partie consacrée aux mesures (partie C) **intègre la stratégie pour les prairies 2020-2030** et traduise ses **recommandations d'action** en mesures contraignantes du PNR.

Une autre lacune incompréhensible du projet de PNR concerne la zone d'**intervention/zone de recherche** représentée sur les **cartes** figurant en annexe du document. Il s'agit de cartes indiquant, pour chaque région, les types d'habitats à restaurer. Ces cartes constituent un élément central du plan, car elles fournissent la base spatiale sur laquelle s'appuient les mesures et les décisions d'investissement. Cependant, **les données qui ont été prises en compte pour cette sélection** – disponibilité des surfaces, nutriments du sol, adéquation hydrologique, structures foncières, etc. – ne sont pas précisées. Une **évaluation fondée de ces cartes** – et donc d'un élément décisif du plan – n'est **pas accessible au public et ne donc pas possible**.

- Le Mouvement Ecologique demande la **publication de la méthodologie de sélection** ainsi que **des cartes plus détaillées et annotées**, permettant de se prononcer sur le fond.

4. Indicateurs : lacunes dans le cadre de suivi

Deux faiblesses du cadre des indicateurs de suivi du PNR méritent d'être soulignées (chapitres 11 et 12). Premièrement, l'augmentation ou la diminution de **la superficie des biotopes protégés** semble faire défaut en tant qu'indicateur de suivi autonome – alors qu'il s'agirait de l'indicateur de base le plus évident pour évaluer le succès des mesures de restauration et qu'il

existe déjà une base de données établie avec le cadastre des biotopes.

Deuxièmement, il faudrait **développer davantage les indicateurs relatifs aux écosystèmes forestiers. Se limiter à la quantité de bois mort (sur pied ou au sol) est clairement insuffisant.** Étant donné que cette quantité a considérablement augmenté – en raison du stress hydrique et des infestations de scolytes – et qu'elle continue de croître sous l'effet du changement climatique, cet indicateur ne sert, au mieux, qu'à documenter le déclin de la vitalité de nos forêts. **Des indicateurs importants seraient le suivi de la biodiversité de la régénération naturelle adaptée au site, ainsi qu'un suivi de l'abrutissement** couplé à une densité de gibier et à des quotas de chasse adaptés. Il convient notamment de prêter attention à la **régénération naturelle** d'essences potentiellement résilientes au changement climatique et à la propagation d'espèces envahissantes.

Dans l'ensemble, la partie du PNR consacrée aux écosystèmes forestiers nécessite d'être précisée davantage, car le terme « écosystème forestier » recouvre une diversité remarquable de formations forestières différentes. **En 2004, le gouvernement luxembourgeois s'est engagé à placer 5 % de l'ensemble des formations forestières naturelles sous protection totale (Réserves forestières intégrales, RFI).** Ce n'est pas encore tout à fait le cas à ce jour ; par conséquent, **un indicateur supplémentaire** pourrait **s'avérer utile** : documenter **la réalisation de cet objectif (4 600 ha)** à l'aide des critères correspondants – tels que la composition de la communauté forestière, la superficie, etc.

En outre, il convient d'exploiter les synergies entre les indicateurs afin d'élaborer un indicateur « habitat/espèces » destiné à servir d'instrument scientifique pour un PIBien-être.

5. Un document incomplet en consultation – un problème démocratique

La participation du public suppose que celui-ci puisse se prononcer sur un **projet de plan complet et finalisé**. Ce n'est malheureusement pas le cas du présent document.

À certains endroits clés, le projet de NPR ne contient aucun contenu, mais seulement une mention indiquant que celui-ci doit être complété sur la base des résultats de la consultation. Cela ne concerne pas des détails marginaux, mais des points essentiels sur le fond – notamment certaines parties de la liste des mesures (partie C, chapitre 14).

Cette approche doit être considérée comme formellement erronée, car elle méconnaît l'objectif d'une participation citoyenne : le public ne doit pas avoir à combler des lacunes essentielles, mais évaluer et commenter un plan élaboré. Dans le cas du PNR, l'élaboration du plan a été pour ainsi dire externalisée, pour ses parties essentielles, vers la procédure de consultation. On ne peut donner qu'un retour d'information limité sur un document incomplet.

- Selon l'évaluation du Mouvement Ecologique, la procédure devrait en réalité être suspendue jusqu'à ce que le document soit complet (en particulier la révision du chapitre 14) et qu'il soit ainsi conforme aux exigences légales de la procédure publique.

Résumé et conclusion

Le PNR ne doit pas être considéré uniquement comme un exercice administratif, mais comme une opportunité et un outil permettant de surmonter les obstacles à la mise en œuvre du PNP3 – le Mouvement Ecologique invite le ministère de l'Environnement à s'attaquer à cette question en procédant à une analyse concrète des obstacles au PNP3 et en proposant des solutions contraignantes. En outre, avant sa soumission à la Commission européenne, le PNR

doit faire l'objet d'une révision en profondeur, notamment sur les points suivants, et ne doit être soumis à une consultation publique qu'ensuite :

- Exposer explicitement les réformes nécessaires des instruments de soutien à l'agriculture (révision à mi-parcours du PSN, nouvelle PAC) pour atteindre les objectifs de restauration
- Intégrer la réduction des pesticides dans le plan en tant qu'objectif autonome et directement visé – avec des objectifs mesurables, un calendrier clair et des instruments concrets pour toutes les surfaces agricoles.
- Intégrer la stratégie pour les prairies 2020-2030 comme base thématique de la partie « mesures » et transposer ses recommandations d'action concrètes en mesures contraignantes du PNR.
- Expliquer clairement comment la superficie nécessaire à la renaturation des différents habitats a été déterminée et mettre à disposition les cartes à plus grande échelle pour consultation.
- Supprimer à court terme les obstacles juridiques liés à la mise en œuvre des mesures de renaturation.
- Compléter les indicateurs : inclure la superficie des biotopes comme indicateur de base ; compléter les indicateurs forestiers par l'abrutissement, la densité du gibier et le rajeunissement ; créer des synergies avec le PIBien-être.