

Comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire l'avenir que nous voulons vivre demain?

Le Conseil supérieur pour le développement durable (CSDD) a adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 des idées directrices qui devraient guider la politique des années à venir et être prises en compte lors de l'élaboration du programme gouvernemental, afin d'assurer un développement durable du pays.

Les points-clé du message du CSDD :

- **Assurer la participation de tous les résidents au processus démocratique**
- **Renforcer le ministère d'Etat dans sa fonction de coordinateur par notamment la création d'un secrétaire d'Etat au développement durable;**
- **Mettre en place des procédures de réclamation administratives et/ou juridictionnelles rapides à l'instar de ce qui est prévu par la loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;**
- **Mettre en œuvre une réforme de la construction du budget de l'État ;**
- **Evaluer en amont des décisions politiques les impacts sur le développement durable par l'institution d'un « Nachhaltigkeitscheck » ;**
- **Mettre en place un système d'indicateurs évaluant le bien-être de tous ceux qui vivent au Luxembourg ;**
- **Promouvoir une économie verte, sobre en ressources et dé-carbonée, en prenant en compte la valeur de biens et des services environnementaux;**
- **Considérer l'avenir de l'enseignement et de l'apprentissage au regard des enjeux de durabilité, des évolutions démographiques, sociales et technologiques ainsi que des changements de compétences requises par le marché du travail luxembourgeois;**
- **Repenser le système d'assurance pension sous l'angle de la durabilité (voir notre prise de position en annexe);**
- **Instituer un rapport régulier sur l'évolution de la pauvreté et de la richesse ;**
- **Questionner le modèle socioéconomique du Luxembourg et sensibiliser tous les acteurs à un changement de comportement, le modèle de l'empreinte écologique pouvant servir de base de réflexion.**

Message du Conseil Supérieur pour un développement durable

Le CSDD salue le fait que les derniers gouvernements ont retenu dans leur programme gouvernemental que « *Le Gouvernement mènera sa politique selon les principes du développement durable.* »

Néanmoins, inscrire ce principe dans le cadre du seul chapitre dédié à l'environnement ne concourt guère à atteindre l'objectif que le Gouvernement s'est fixé avec le Plan national pour un développement durable (PNDD) adopté le 26 novembre 2010 qui répondrait « *à la question suivante : comment voulons-nous vivre demain et comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire cet avenir ?* » ;

Tout en considérant le PNDD comme étant un outil important, le CSDD est d'avis qu'un seul plan national ne suffit pas à assurer les conditions nécessaires à une bonne qualité de vie pour tous ceux qui travaillent et vivent au Luxembourg, aujourd'hui et à l'avenir, tant les citoyens, que les résidents et les transfrontaliers.

Définir les objectifs de développement du Luxembourg

Force est de constater qu'il n'y a pas unanimité ou cohérence en ce qui concerne les objectifs que le Luxembourg veut atteindre dans les prochaines décennies. Les résultats de l'enquête sur les attentes des résidents concernant l'avenir, commanditée par le CSDD auprès de TNS-Ilres a certainement le potentiel d'un outil intéressant pour avancer dans ces réflexions. Un débat (Zukunftsdësch), incluant toutes les composantes de la société luxembourgeoise, indépendamment de la nationalité des résidents, et, surtout les jeunes, devrait enfin être organisé. La participation de tous les résidents aux processus démocratiques s'avère indispensable pour éviter des mécontentements majeurs et assurer la cohésion sociale.

Assurer la cohérence politique : condition primordiale à un développement durable

Le CSDD est convaincu qu'améliorer la cohérence politique et assurer l'intégration des politiques constituent les préalables indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable.

Bien qu'il soit difficile à évaluer les effets d'une bonne gouvernance sur le développement durable, l'impact défavorable de son contraire sur le développement économique et social, ainsi que sur l'état de notre environnement n'est plus à démontrer.

Appréhender de façon précise les relations entre les différents domaines de l'action publique pertinents pour un développement durable au Luxembourg revient à relever un défi institutionnel, puisque très souvent les institutions de quelque nature qu'elles soient, tendent à être indépendantes et à exercer les attributions selon des processus de décision fermés.

Néanmoins, la réalisation des objectifs du développement durable tels que notamment retenus dans le *PNDD* de 2010, exige des pouvoirs publics des initiatives particulières pour mieux intégrer les objectifs économiques, environnementaux et sociaux qui relèvent du domaine de compétence des différentes institutions existantes. Le Conseil de gouvernement est la plateforme permettant un **décloisonnement des compétences**. Un processus de concertation régulier entre tous les membres du gouvernement concernés par des dossiers stratégiques/vitaux pour le Luxembourg s'avère indispensable. Une coordination entre les ministères dès le début des réflexions et des travaux d'élaboration tôt en amont de la prise de décision est l'outil essentiel pour parvenir à une véritable intégration des questions économiques, sociales et écologiques. Une telle coordination évitera des doublons et les initiatives qui se concurrencent et permettra de prendre en considération et d'évaluer des effets secondaires imprévisibles à travers une meilleure estimation des conséquences et la recherche de synergies.

Un rôle fondamental revient dans ce contexte également au pré-Conseil de gouvernement en vue de permettre une préparation de ces dossiers vitaux/stratégiques au plus haut niveau hiérarchique. Le pré-Conseil de gouvernement doit par ses méthodes de travail lever le cloisonnement, prévenir les obstacles constitutionnels, juridiques et politiques à la coordination des politiques et assurer la transparence dans le processus de prise de décision.

Si la cohérence politique est un préalable, la coordination institutionnelle, sous forme d'un processus de coordination établi, en constitue l'outil indispensable, dont le ministère d'Etat devrait assurer la responsabilité.

Afin de pouvoir assurer cette coordination et d'accompagner les ministères concernés par les dossiers en cours, le ministère d'Etat doit se donner les structures et les moyens appropriés. Aussi serait-il opportun de rattacher, au Ministère d'Etat, un **secrétaire d'Etat chargé de la coordination des politiques dans l'optique du développement durable**.

Dans la perspective d'une gouvernance plus efficace et plus durable, le CSDD réitère sa proposition d'une [réforme de la construction du budget de l'État](#) s'impose qui met son action à l'épreuve de la performance: définition des objectifs de la politique publique, gestion du budget, davantage de transparence et un meilleur contrôle parlementaire. La « Loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) en vigueur en France depuis 2001 pourrait servir comme modèle à une telle réforme.

Une des doléances majeures à l'adresse de la politique, tant au niveau national qu'au niveau local, concerne la lenteur des procédures administratives. Bien que les Gouvernements successifs aient inscrit son élimination ou, pour le moins, une nette amélioration dans leurs programmes respectifs, des progrès dans ce domaine se font attendre. Le remède qui est parfois préconisé consisterait à considérer comme réponse positive l'absence d'une réponse de l'administration dans les délais qui lui sont impartis à cet effet.

Il s'agirait en l'espèce d'un revirement complet par rapport à la pratique courante selon laquelle absence de réponse vaut décision de refus implicite. Un tel revirement irait aussi à contre-courant d'une meilleure participation publique dans les décisions administratives. Surtout dans les domaines qui ne concernent pas des droits individuels rattachés à des personnes, comme c'est par exemple le cas des ressources naturelles ou du patrimoine culturel, une décision positive pour absence de réponse risquerait d'échapper à tout examen de sa légalité. Qui en effet se plaindrait d'une réponse favorable, fut-elle juridiquement discutable. Par ailleurs, une telle approche n'aurait guère pour effet d'inciter les administrations à faire des efforts pour améliorer leur temps de réponse.

Comme en l'absence d'une réponse motivée, l'administré se trouve dans l'impossibilité de connaître les éléments qui ont amené l'administration à prendre une décision lui faisant grief, il est de jurisprudence constante que les délais de recours tant contentieux qu'administratif ne courent pas tant que qu'il n'y a pas eu communication des motifs. Les juridictions administratives se réfèrent en l'espèce aux articles 6 et 7 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Pour l'administré qui attend son autorisation, le renvoi sine die de la date limite pour l'introduction d'un recours n'est d'aucune utilité, au contraire. Pour pallier les lenteurs de l'administration, il serait plutôt indiqué de [mettre en place des procédures de réclamation administratives et/ou juridictionnelles rapides à l'instar de ce qui est](#)

prévu par la loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

On devrait en outre s'inspirer du principe du droit français selon lequel l'absence de motivation des décisions administratives défavorables concernant les personnes physiques et morales constitue un vice sanctionné par les juridictions compétentes.

Assurer un suivi de la politique définie ...

Un autre outil de gestion de la cohérence des politiques est l'évaluation des décisions politiques, la prise en considération des effets secondaires imprévisibles à travers une meilleure estimation des conséquences (« Integrated assessment »).

Le 20 octobre 2011, les ministres compétents pour le Développement durable et les Infrastructures avaient soumis pour avis au CSDD une étude réalisée par le « Forschungsinstitut für Umweltpolitik » à la « Freie Universität Berlin » relative à l'application du « Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, en tant qu'instrument d'évaluation des actes administratifs et législatifs pertinents eu égard à leurs conséquences sur le développement durable. En date du 16 mars 2012, le CSDD avait transmis un avis relatif à l'application du « Nachhaltigkeitscheck » (NHC) au Luxembourg, comme instrument servant à [introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade précoce de l'élaboration de projets de loi](#), et ainsi de faire avancer ce thème transversal qu'est le développement durable et d'assurer de même une cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs (voir avis en annexe).

... et du bien-être

Le 29 juillet 2009, le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a présenté la déclaration sur le programme gouvernemental 2009 à la Chambre des députés dans laquelle il a donné mandat conjointement au Conseil économique et social (CES) et au Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) de développer un indicateur de bien-être complétant l'indicateur traditionnel du PIB. Par lettre du 23 avril 2010, les deux institutions ont été saisies par le gouvernement, « *afin d'élaborer et de proposer un système d'indicateurs du bien-être mesurant le progrès de la société dans une optique de long terme et dépassant les indicateurs traditionnels tels que le PIB par tête.* » Le rapport commun des deux institutions sera envoyé au formateur par courrier séparé et présenté à la conférence de presse du 22 novembre 2013.“

Considérant le mandat de la part du gouvernement en place, le CSDD espère vivement que le prochain gouvernement tiendra compte de l'avis commun des deux

institutions et prendra les mesures nécessaires pour [mettre en place un système d'indicateurs capables de suivre la politique mise en œuvre pour assurer le bien-être](#) de tous ceux qui vivent au Luxembourg.

Se donner les outils de prise de décision

Une autre mission donnée au *CSDD* par les ministres concerne l'application de l'initiative internationale « The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) » au Luxembourg. TEEB a comme objectif de réunir les connaissances scientifiques, économiques et politiques afin de mettre en évidence le bénéfice économique d'une bonne gestion de la biodiversité, ainsi que les coûts potentiels liés à la perte de la biodiversité et à la dégradation des écosystèmes, et aider ainsi à la prise de décision.

Dans ce cadre le *CSDD* a mandaté le Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (*CRTE*) du Centre de Recherche Public Henri Tudor (CRP Henri Tudor) de réaliser une étude ayant comme objectifs une analyse critique des méthodes d'évaluation économique des services éco systémiques et la proposition d'une approche pertinente pour le contexte du Luxembourg.

Le *CSDD* salue l'approche TEEB et voit en elle la preuve d'une volonté de s'affranchir d'un modèle de consommation fondé sur une extraction effrénée des ressources naturelles (notamment fossiles) et promouvoir une économie verte, sobre en ressources et dé-carbonée. Pour le *CSDD*, une [estimation de la valeur de biens et services environnementaux](#) est alors primordiale pour le support des processus de décisions impliquant les collectivités et les entreprises privées.

Le *CSDD* espère que l'étude sera suivie par une application effective.

Respecter les limites des ressources naturelles de la planète et garantir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement est un des objectifs de développement durable. Le *CSDD* recommande [une utilisation et une gestion prévoyantes des ressources en eau](#) en considération notamment les changements climatiques et l'évolution démographique au Luxembourg. La ressource dont l'être humain a le plus besoin pour assurer sa survie est la ressource hydrique. La production d'une nourriture en quantité suffisante n'est possible qu'à condition que l'agriculture et les industries du secteur alimentaire disposent d'eau en quantité et qualité adéquates.

Se donner les moyens nécessaires pour assurer l'assainissement de toutes les eaux résiduaires urbaines est une condition sine qua non pour atteindre l'objectif de la directive cadre eau, à savoir la remise en bon état des eaux de surface et des eaux souterraines d'ici le 22 décembre 2015. La mise en place d'un nouveau programme de développement rural devrait réserver une plus grande place à la ressource hydrique dans le cadre des mesures agro-environnementales. Le CSDD continue ses réflexions en la matière.

L'énergie, sa gestion, sa provenance, son utilisation efficiente constituent d'autres défis fondamentaux pour le Luxembourg. Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur ayant entamé un processus de consultation, le CSDD estime important que toutes les parties prenantes, notamment les différents ministères et administrations y soient intégrés, cela de nouveau dans le double objectif de cohérence et de transparence. Il espère pouvoir participer à ce processus

Repenser le système de l'éducation et de la formation professionnelle sous l'angle du développement durable

« L'éducation est un facteur-clé de toute politique durable : le système éducatif doit répondre à un double défi ; garantir non seulement le meilleur niveau de qualification et de formation possible, mais aussi transmettre les contenus, des compétences et des valeurs qui permettent une prise de conscience de l'identité, de la culture, et de l'histoire et, de par cela, donner à chacun les moyens de pouvoir répondre, par anticipation et avec succès aux questions de la durabilité. »

Ce constat extrait du Plan national pour un développement durable (PNDD 2010) a l'avantage de la clarté, mais reste néanmoins qu'un constat. Au cours des dernières décennies, nombreuses ont été les tentatives de réformes, ainsi que les réformes réalisées. Toutes se sont avérées extrêmement difficiles. De l'avis du CSDD cela est certainement en lien avec le fait que les objectifs que le Luxembourg veut atteindre dans les prochaines décennies ne sont pas clairement définis.

Dans cette perspective, le CSDD a lancé un projet d'élaboration de scénarios pour l'avenir de l'enseignement et de l'apprentissage au regard des enjeux de durabilité, des évolutions démographiques, sociales et technologiques ainsi que des changements de compétences requises par le marché du travail luxembourgeois y relatifs.

Ce projet impliquera activement des représentants de tout bord, y inclus les étudiants mêmes.

Repenser le système d'assurance pension sous l'angle de la durabilité

La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension ne résout pas le problème de la viabilité du système de pension. En l'absence de croissance économique et malgré une réserve de 12 milliards d'euros, correspondant au paiement des pensions pendant environ 4 ans, le système se déstabilisera assez rapidement si les corrections nécessaires ne sont pas mises en place. Il faut dès lors réformer encore une fois le système des pensions et il faudra trouver un juste équilibre entre augmentation des recettes et réduction des dépenses. En effet, par le fait que les pensions actuelles et futures sont directement payées par la population active se dégage une règle fondamentale : Quelles que soient les promesses de pension à renouveler dans une future réforme de la loi, le montant total des pensions versées ne devra jamais dépasser la somme qu'on pourra prélever sur l'activité économique et notamment sur la masse salariale de la population active.

Ainsi, les droits des pensionnés ne devraient pas dépendre de la croissance économique et plus précisément des recettes générées par une population active croissante. Le CSDD invite le prochain gouvernement à [prévenir la destruction du système de l'assurance pension en élaborant une nouvelle réforme respectant les critères de viabilité financière, d'équité, de solidarité et de transparence](#) (voir avis y relatif que le CSDD en annexe).

Observer l'évolution de la situation économique de la population

Le CSDD réitère sa demande d'introduire au Luxembourg, à l'instar d'autres pays européens - notamment l'Allemagne -, un rapport régulier sur l'évolution de la pauvreté et de la richesse. Un tel rapport analyserait l'évolution des revenus et des fortunes et explorerait les conditions de vie de certains groupes de personnes, mais également les instruments pris par le gouvernement afin de réduire l'écart entre riches et pauvres.

Prendre conscience des limites de notre planète

En 2010, le CSDD a publié le rapport sur l'Empreinte écologique du Luxembourg. Ce rapport élaboré par le CRTE/CRP Henri Tudor avec l'appui du CEPS-Instead, de CONVIS, de l'Université du Luxembourg, des Départements de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire du MDDI ainsi que du Statec, a calculé la surface requise pour produire les ressources renouvelables nécessaires à notre logement, notre alimentation et notre mobilité ainsi que pour absorber les déchets tels que les émissions de CO₂ issues de la combustion des énergies fossiles.

L'Empreinte écologique du Luxembourg est la plus élevée de tous les pays. Même en déduisant la part des frontaliers et la vente de carburant aux non-résidents, elle se situe toujours à la tête des Empreintes des pays de l'UE.

En 2013, le CSDD a fait actualiser – toujours en collaboration avec le CRTE/CRP Henri Tudor - l'Empreinte écologique du Luxembourg. L'actualisation des résultats révèle des tendances préoccupantes. Après être restée stable entre 2004 et 2007, l'Empreinte écologique des résidents a augmenté de 7,8% pour atteindre 9,6 hectares globaux en 2008.

La Terre mettant à disposition de chacun de ses habitants humains 1,8 hectare globaux (hag) de terre productive pour toutes les ressources renouvelables consommées, il faudrait plus de 8 planètes Terre pour accorder à tous les habitants une consommation de ressources comparable à celle du Luxembourg.

L'Empreinte écologique est non seulement de grande utilité pour sensibiliser et mobiliser à un changement de comportement de tous les acteurs concernés, mais surtout pour questionner le modèle socioéconomique du Luxembourg. (Pour plus d'informations voir sur www.myfootprint.lu)

Le CSDD est d'avis que la mise en œuvre des propositions décrites peut dès aujourd'hui, contribuer à construire l'avenir que nous voulons vivre demain.