



Conseil
Supérieur pour un
Développement
Durables

Rapport d'activités

2014-2015

**Conseil supérieur pour un
Développement durable**

Lors de la réunion plénière du 21 juin 2015, le Conseil supérieur pour un développement durable a approuvé le présent rapport en exécution de l'article 4 point 5 de la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable.

Note introductive

Le rapport d'activité reprend de manière succincte les travaux du CSDD. Pour des informations exhaustives sur les avis, prises de position et initiatives du CSDD, il est renvoyé aux annexes. Tous les documents peuvent être consultés sur www.csdd.public.lu.

CONTENU

1. Objectifs et structure du *CSDD*

1.1 Missions	3
1.2 Composition	3
1.3 Fonctionnement interne	4

2. Rapport d'activité

2.1 Demande d'avis

2.1.1 Avis relatif au Programme de Développement rural	5
2.1.2 PIBien-être : Indicateurs de bien-être	7

2.2. Initiatives du *CSDD*

2.2.1 Appel à projets « Yes we care »	8
2.2. 2 Quelle éducation pour un développement durable au Luxembourg ?	10
2.2.3 L'eau, un des objectifs prioritaires du développement durable	12
2.2.4. Avis relatif au Rapport de mise en œuvre du Développement durable	12
2.2.5 Plans sectoriels	13

2.3. Conférences publiques

2.4. Analyse des forces et faiblesses du *CSDD*

2.5. Divers

2.6. Assemblées plénières

Annexes :

1. Avis relatif au Programme de Développement rural	17
2. Rapport de synthèse « Quelle éducation pour un développement durable au Luxembourg ? »	37
3. L'eau, un des objectifs prioritaires du développement durable	55
4. Avis relatif au Rapport de mise en œuvre du Développement Durable	62
5. Wunnkooperativen, e Bausteen fir nohaltegt Wunnen	71
6. Analyse forces et faiblesses du <i>CSDD</i>	84

1. Objectifs et structure du CSDD

La loi du 25 juin 2004¹ relative à la coordination de la politique nationale de développement durable a instauré le Conseil supérieur pour un Développement durable (CSDD) en tant qu'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable.

1.1 Missions

Le Conseil supérieur pour un Développement durable a pour mission :

- d'être un forum de discussion sur le développement durable ;
- de proposer des recherches et études dans tous les domaines ayant trait au développement durable;
- d'établir des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union Européenne;
- de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs;
- d'émettre des avis sur toutes mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le gouvernement, notamment sur le plan national pour un développement durable et sur l'exécution des engagements internationaux du Luxembourg.

Le Conseil supérieur pour un développement durable remplit les missions visées ci-dessus de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement. Il peut consulter les administrations et organismes publics ainsi que toute personne dont la collaboration est jugée utile pour l'examen de certaines questions.

1.2 Composition

Le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005² relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur pour un développement durable retient une composition de 15 membres choisis en raison de leurs compétences et de leur expérience en matière de développement durable.

La nomination des membres a été faite en référence à ces critères. Membres en tant que personnes privées et non en tant que représentants d'une organisation ou association, ils doivent agir en toute indépendance. Il n'y a pas de membre disposant d'un mandat politique national.

Après un premier mandat de 4 ans, la composition renouvelée du Conseil supérieur pour un développement durable a été adoptée par le Conseil de gouvernement en sa séance du 17 juin 2011.

¹

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/1020207/1020207.pdf?SID=f116c665c73a3d692847110fee9f126b#page=2>

²

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/1052107/1052107.pdf?SID=8775307c419e39d4c663a708d890416b#page=7>

La composition est la suivante :

- Monsieur Francis Schartz, président
 - Monsieur Jean Lamesch, vice-président
 - Monsieur Raymond Schadeck, vice-président
-
- Monsieur Edgar Arendt
 - Madame Monique Faber-Decker
 - Monsieur Marc Eicher
 - Monsieur Robert Garcia
 - Monsieur Marco Hoffmann
 - Monsieur Gary Kneip
 - Madame Ariane König
 - Madame Marijke Kremers
 - Monsieur Marc Lemmer
 - Monsieur Mike Mathias
 - Monsieur Fernand Speltz
 - Madame Renée Wagener

1.3 Fonctionnement interne

Le Conseil supérieur pour un développement durable se réunit en moyenne toutes les 6 semaines en assemblée plénière.

Il s'est doté d'un bureau, constitué du président et des deux vice-présidents, chargé de représenter le Conseil dans le public. Le secrétariat est assuré par des fonctionnaires du département de l'Environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures.

En vue de mieux remplir ses missions, le Conseil supérieur pour un développement durable a décidé d'instituer des groupes de travail.

Au cours des années 2014-2015, les travaux du CSDD ont été organisés dans le cadre des groupes de travail suivants :

- groupe de travail « refonte du site Internet » avec les membres : Mme Marieke Kremers, M. Mike Mathias;
- groupe de travail « Eau » avec les membres : MM Edgard Arendt (rapporteur), Marc Eicher, Jean Lamesch, Marieke Kremers,
- groupe de travail « Education » : Mme Ariane König (rapporteur), MM Raymond Schadeck, Francis Schartz, Mme Renée Wagener
- groupe de travail « Programme de développement rural (PDR) » avec les membres : M. Edgard Arendt, Mmes Monique Decker (rapporteur), Marieke Kremers, MM Francis Schartz et Mike Mathias ;

- groupe de travail « appel à projets – collaboration avec l’Œuvre de Secours National Grande-Duchesse Charlotte » : MM Robert Garcia, Mike Mathias, Francis Schartz ;
- groupe de travail « Rapport de mise en œuvre du développement durable » : avec les membres : Edgard Arendt, Ariane König (rapporteur), Marieke Kremers, Mike Mathias, Francis Schartz ;
- groupe de travail „plans sectoriels“ : Fernand Speltz (rapporteur), Edgard Arendt, Marco Hoffmann, Ariane König, Marc Eicher et Francis Schartz.

2 Rapport d’activités

2.1 Demande d’avis

2.1.1 Avis relatif au Programme de Développement rural

Sur demande de la ministre de l’Environnement, le Conseil a élaboré un avis sur le Programme du développement rural (*PDR*) du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2020. L’analyse du *CSDD* se fonde sur les différentes perspectives économique, sociale, culturelle et écologique.

Dans son avis, le *CSDD* estime légitime que les pouvoirs publics orientent la production et les pratiques agricoles, étant donné que la plus grande partie des revenus des agriculteurs est assurée par l’organisation commune des marchés à travers les diverses aides financières.

Le Programme de Développement Rural est le principal outil pour le gouvernement, afin de pouvoir maximiser la mise à disposition des citoyens de biens publics tels que la production alimentaire, un développement rural, la qualité de l’eau, de l’air et de la terre, la biodiversité, les paysages et le climat.

Le *CSDD* a ainsi émis 16 recommandations :

1. renforcer la **viabilité des exploitations agricoles** et repenser l’approche en matière de compétitivité des exploitations luxembourgeoises;
2. soutenir davantage **l’organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques**, notamment les initiatives de commercialisation et de transformation, en retenant des critères tenant compte du caractère local et régional pour l’attribution des aides à l’investissement ;
3. veiller à ne pas surcharger les exploitations d’une **capitalisation** et de coûts d’amortissements trop élevés. Le *CSDD* salue à cet effet la **réintroduction des plafonds d’investissement** mais estime que la hauteur des plafonds retenus nécessite une analyse plus approfondie et un abaissement afin de devenir effective ;
4. orienter les investissements de façon à construire une certaine **résilience face aux augmentations des prix des entrants énergétiques et des fertilisants** et à promouvoir l’emploi, et prévoir des critères de sélection pour la gestion des demandes d’aide à l’investissement tenant compte de la durabilité des projets, notamment l’économie d’énergie ;

5. rendre éligibles les exploitations à temps partiel pour l'obtention des aides, afin de préserver la diversité des exploitations et du tissu de l'économie rurale ;
6. assurer une gestion transparente et équitable en ce qui concerne le système de sélection pour décider des subsides à l'investissement, particulièrement pour les aides financées à 100% par des budgets nationaux non-dotées de plafonds ;
7. rendre certaines mesures du PDR obligatoires plutôt que volontaires, considérant l'obligation pour le Luxembourg de remplir des objectifs concrets de sauvegarde de la biodiversité en vue d'éviter dans la suite la décision par l'UE de sanctions onéreuses ;
8. recalculer le montant de l'aide à l'entretien des haies sur des valeurs et des méthodes de gestion des haies adaptées au but officiellement poursuivi, afin que des haies naturelles intéressantes du point de vue de la protection de l'environnement puissent se développer, sans que l'agriculteur soit pénalisé de quelque manière que ce soit ;
9. revoir les mesures en vue d'atteindre les objectifs de protection des eaux;
10. concernant les mesures visant l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faibles émissions de CO2, fixer des critères pour la sélection des projets admissibles tenant compte de la balance énergétique et des économies en carburants fossiles, ainsi que de l'utilisation durable des ressources naturelles comme l'eau et le sol ;
11. revoir la Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (PEEN) afin d'y instaurer des critères concernant la protection de l'environnement naturel ;
12. respecter les objectifs nationaux en matière d'agriculture biologique et revoir l'ensemble des mesures visant à encourager cette forme d'agriculture ;
13. éviter que les restrictions d'épandage d'engrais organiques imposées dans des zones de protection conduisent à une fertilisation excessive sur les parcelles restantes de l'exploitation;
14. face à la non-transparence avec laquelle l'actuel PDR a été élaboré sans réelle consultation préalable et avec un dialogue limité avec les acteurs concernés, prévoir à l'avenir une plus grande transversalité des politiques, tel que dans la prise de position du CSDD adressée aux partis politiques suite aux élections nationales d'octobre 2013³, afin d'élaborer des textes prenant en compte toutes les prérogatives imposées par les textes législatifs de base de l'UE ;
15. veiller à une simplification administrative pour les aides ainsi qu'un travail en équipe et une cohérence des avis émis par les conseillers ;
16. prendre en considération les objectifs en matière d'éducation au développement durable du gouvernement, notamment ceux relatifs au transfert de connaissance et au soutien à l'innovation.

L'avis a été communiqué à la Ministre de l'Environnement et au Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs. Le document intégral se trouve en annexe 1.

³ « Comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire l'avenir que nous voulons vivre demain? » adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 et envoyé aux partis politiques, www.csdd.public.lu

2.1.2 PIBien-être : Indicateurs de bien-être

Suite à un échange de vues avec le Premier Ministre au cours du mois de janvier 2015, le *CSDD* et le Conseil Economique et Social (*CES*) lui ont adressé une lettre au sujet de la mise à disposition du budget nécessaire à la mise en place des indicateurs en relation avec le PIBien-être.

Les travaux en lien avec les indicateurs de bien-être ont gagné en urgence considérant que le *CES* travaille sur un nouveau système d'indicateurs qui prend en compte l'ensemble des données existantes en matière économique, sociale, financière et de développement durable, ainsi que les indicateurs retenus par le *CES* et le *CSDD* pour le PIBien-être avec l'objet de mettre en place un nouveau tableau d'indicateurs pour les besoins de l'Observatoire de Compétitivité.

Le lien entre les indicateurs de PIBien-être et le tableau de l'Observatoire de la Compétitivité et sa nécessaire modernisation, ont ainsi été mis en évidence.

Il a été rappelé que le Luxembourg, au niveau de l'*OECD*, était pionnier en matière de recherche sur le PIBien-être et que nombre de pays les ont mis en place depuis lors. Dans cette lettre, il a été souligné que le Luxembourg fait figure de grand absent et que ces données statistiques seront rendues obligatoires, dans un proche avenir, au niveau de l'UE.

Par ailleurs, le *CSDD* a participé ensemble avec le *CES* à une mission auprès et sur du Conseil Economique et social du Monaco, afin de présenter la méthode de travail et les résultats des travaux au Luxembourg.

2.2 Initiatives du CSDD

2.2.1 Appel à projets « Yes we care »

En septembre 2014, l’Œuvre de Secours National Grande-Duchesse Charlotte et le Conseil Supérieur pour un Développement Durable ont lancé un appel à projets pour soutenir des projets qui visent une réduction de l’empreinte écologique – c.-à-d. de la pression exercée sur l’utilisation des ressources naturelles – et le renforcement de la cohésion sociale au Luxembourg.

Les projets doivent promouvoir l’implication active des citoyens et des citoyennes dans la réalisation d’activités communes, ils doivent être portés par des citoyens ou des associations et se décliner sur le territoire du Luxembourg. Ils peuvent émaner du domaine culturel, social, environnemental ou intercommunautaire, viser la sensibilisation, mais également inclure un volet d’action de terrain.

Dans le cadre de l’appel à projets, la volonté a été de soutenir des projets existants, ayant déjà prouvé leur efficacité, ou de nouveaux projets, bénéficiant d’une préparation solide. Tous les projets doivent s’inscrire dans la durée et renforcer le tissu social de manière durable.

54 dossiers ont été soumis au jury de sélection. Les 9 projets sélectionnés s’inscrivent dans les orientations prévues par les critères de sélection, en particulier pour développer des actions intégrant la réduction de l’empreinte écologique et s’inscrivant dans la durée et renforcer le tissu social de manière durable.

- **Catégorie 1 « Dynamique » : pour de nouveaux projets permettant de dynamiser des communautés locales.**

1. « Transition Bonnevoie », porteur du projet : Transition Town Luxembourg a.s.b.l.

Ce projet vise à reconstruire la résilience, renforcer les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels de voisinage, à mettre en place des espaces de rencontre et à organiser des activités d’entraide et de partage.

2. « La MJC Bettembourg in transition», porteur du projet : Maison des Jeunes et de la Culture Bettembourg a.s.b.l.

Ce projet porté par la MJC Bettembourg dont la mission consiste à accompagner des jeunes vers la prise d’initiative, l’autonomie, la citoyenneté et la gestion de leurs projets, prévoit la mise en place de plusieurs activités :

- un jardin communautaire

- un « Repair café » et
- un système d'échange local

pour faire face à une société de surconsommation en rupture sociale et écologique.

3. Atelier « WunnKooperativen », porteur du projet Caritas Luxembourg (Fondation Caritas Luxembourg, association Caritas Accueil et Solidarité a.s.b.l., Caritas Jeunes et Familles a.s.b.l. Caritas Enfants et Familles .a.s.b.l.) - Service Recherche & Développement

Face à la problématique croissante du logement, ce projet vise à apprendre à créer et à gérer une coopérative d'habitation tout en sensibilisant le public à la mise en place d'un modèle démocratique et durable de l'habitat ainsi qu'à un accès plus abordable au logement.

Catégorie 2 « du Tisserand » : pour des initiatives mettant en contact des communautés et des initiatives existantes.

1. Défilé de mode Recycl'Art, porteur du projet : Reidener Jugendtreff a.s.b.l.

Ce projet permet aux personnes vivant sur un même territoire d'interagir, de se rencontrer et de partager des expériences de vie, des valeurs culturelles, des techniques de couture (création, couture et savoir-faire) au travers de la recherche de synergies (jeunes – femmes du Centre de Réfugiés) et de sensibiliser les jeunes à la surconsommation, au gaspillage et leurs conséquences par la création d'ateliers hebdomadaires (couture, tricot, création...).

2. Fair Fashion, porteur du projet Fir den fairen Handel a.s.b.l.

Ce projet vise à promouvoir et à favoriser un commerce équitable en partenariat avec des groupes de producteurs défavorisés, à sensibiliser le public à une consommation responsable, à présenter des initiatives et des produits socialement responsables (textile), à augmenter l'offre de ces produits auprès des acteurs de distribution au Luxembourg ainsi qu'à offrir des ateliers d'information et de sensibilisation dans les écoles et lycées.

3. KaffiKaddo « Le petit moment qui réchauffe le cœur », porteur du projet: M. Jean Philippe Wagnon

Le projet consiste à promouvoir le partage « collations suspendues » à l'instar du « café suspendu » en Italie. Il permettra aux personnes démunies d'avoir un café chaud, une soupe, une collation (comme un sandwich) offert par un citoyen dans un commerce participant à l'opération. Il s'agit de généraliser au niveau national luxembourgeois la pratique du « café suspendu », une tradition de solidarité sociale envers les plus pauvres pratiquée dans les bars napolitains, tradition qui consiste à boire un café mais en payer deux.

Catégorie 3 « du Bâtisseur » : pour des projets nécessitant un appui à la réalisation, par la mise en contact avec des personnes disposant du savoir-faire et de l'expérience utiles.

1. Eecher Oas, porteur du projet Centre for ecological learning Luxembourg a.s.b.l. (CELL)

Ce projet concerne la conception et la réalisation participative d'une mare multifonctionnelle servant d'espace-laboratoire pour penser, rechercher et pratiquer des styles de vie à impact réduit sur l'environnement. Ce projet est un appel à la prise de conscience sur la valeur de l'eau et le cycle de l'eau.

2. COHABIT'AGE « un Toit 2 Générations », porteur du projet : Cohabit'age (en voie de formation)

Ce projet vise à promouvoir la cohabitation solidaire intergénérationnelle au Luxembourg au travers de l'hébergement d'un jeune par une personne retraitée disposant d'une chambre libre.

3. Chantier de la transition, porteur du projet Transition Minett a.s.b.l.

Ce projet réalise le développement d'un lieu de rencontre et du travail autour de la transition énergétique et citoyenne dans la région du Minett (Esch/Alzette). Il permet de mobiliser, associer, construire et lancer des activités comme base d'une dynamique pérenne ayant comme objectif la cohésion sociale sur base d'une logique d'intégration participative, le but étant de contribuer à une société plus heureuse et moins vulnérable aux crises écologique, énergétique et économique. Le projet prévoit l'encouragement des citoyens à participer à des projets concrets dans différents domaines :

- l'énergie renouvelable
- l'alimentation écologique et solidaire
- le jardin urbain

et à organiser un (ré-) apprentissage collectif au travers de l'organisation du chantier et de l'aménagement de la maison de la transition.

Les lauréats ont été dotés d'un subside. Plus d'informations peuvent être consultées sur : <http://www.philanthropie.lu/?s=yes+we+care>

2.2.2 Quelle éducation pour un développement durable au Luxembourg ?

Considérant que l'éducation est centrale pour assurer un développement durable selon les prérequis suivants :

- le développement durable ne concerne pas uniquement l'écologie,
- l'éducation a un lien direct avec le développement du Luxembourg,
- l'éducation détermine les capacités des ressources humaines,
- l'éducation dépasse néanmoins la notion de « fonctionnalité économique »,
- l'éducation a un rôle de transmission de valeurs,

le CSDD a voulu réfléchir à la thématique « *changer les requis d'enseignement et d'apprentissage dans la perspective des enjeux du développement durable* » et a ainsi lancé un projet d'élaboration de scénarii 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.

Face à l'approche holistique et systémique qu'impose le développement durable, l'objectif du CSDD a été de discuter la question avec les acteurs concernés si l'enseignement au Luxembourg dispose des outils et dispositifs nécessaires pour faire face à et pour anticiper l'évolution rapide de la société et du monde et ainsi pour permettre de préparer les jeunes d'aujourd'hui au monde de demain.

Le CSDD a décidé de mener ce projet d'élaboration de scénarii en collaboration étroite avec les acteurs tant de l'enseignement que du secteur privé. Cette méthode de travail a été institué en 2013 à travers un groupe de référence afin d'encadrer et de guider la conduite d'ateliers de travail dont l'objectif est le développement de scénarios se basant sur des perspectives différentes du système scolaire luxembourgeois, y compris son environnement infrastructurel et technologique.

Lors de ce processus de participation, trois séminaires ont été organisés au cours des années 2014 (janvier et octobre) et 2015 (octobre) lors desquels plus de 120 personnes ont participés aux travaux d'élaboration des trois scénarii à l'horizon 2030. Les travaux au cours des séminaires ont servi à finaliser les scénarii, à les confronter avec les situations réelles et finalement à les essayer en tant qu'outil.

Des textes de description des scénarii détaillés ont été rédigés. En complément un clip vidéo de 14 minutes a été réalisé.

Des scénarii sont des représentations plausibles de futurs possibles, qui illustrent les défis de développements de manière différenciée. Les trois scénarii couvrent diverses options plausibles, chaque scénario est cohérent en soi. Les trois scénarii devraient ainsi être utilisés ensemble. Aucun des trois scénarii ne contient des recommandations quant à un futur système d'éducation future. Et aucun des trois scénarii n'a l'aspiration de représenter une "vision", mais ils indiquent de possibles nouveaux défis, et différentes manières pour le Luxembourg de s'adapter.

Lors d'une réunion en juillet 2015, le projet a été présenté aux ministres François Bausch, Carole Dieschbourg et Claude Meisch. Les réactions ont été positives. Le ministre Meisch a estimé que le projet et sa méthodologie pourrait trouver une application concrète dans le processus « autonomie des écoles ».

Le rapport de synthèse du projet se trouve en annexe 2. Une description du processus, les textes complets de présentation des 3 scénarii, ainsi que le clip vidéo de présentation peuvent être consultés à l'adresse <http://www.csdd.public.lu/fr/scenarios/index.html>

2.2.3 L'eau, un des objectifs prioritaires du développement durable

Considérant que la directive-cadre eau, traduite dans notre droit national par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau exige le maintien et la remise en bon état de toutes les ressources aquatiques au plus tard au 22 décembre 2015, le CSDD a estimé le défi de taille et sujet pour une prise de position de sa part.

Dans sa prise de position, il a été insisté sur la problématique de la propriété de l'eau. Selon le Code civil, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous, c'est-à-dire qu'un propriétaire peut librement disposer tant de la nappe phréatique sous son terrain que de la source d'eau sans distinguer qu'il s'agit d'une source naturelle ou faite par l'homme.

Le CSDD estime nécessaire d'adapter le Code civil, en vue d'assurer la pérennité de la ressource eau et d'en garantir un bon état qualitatif et quantitatif. Puisque, à l'exception des cours d'eau navigables ou flottables, l'eau appartient au propriétaire du terrain sur ou sous lequel elle se trouve ou n'appartient à personne, une solution serait de la «mutualiser» c'est-à-dire d'en interdire la possession individuelle et de la placer sous la responsabilité de la société entière.

Par ailleurs, le CSDD a plaidé pour une application stricte du principe pollueur-payeux. Pour éviter une pollution latente des ressources aquatiques par l'infiltration de produits chimiques, un contrôle plus rigoureux de la vente et de l'utilisation de ces produits a été désigné comme indispensable. Dans sa prise de position, pour assurer une meilleure protection du lac de la Haute-Sûre, le CSDD a fait référence à la pratique des Stadtwerke München, qui - grâce à une politique de protection conséquente reposant sur deux piliers, à savoir l'acquisition des terrains importants pour la protection de la nappe phréatique et des sources ainsi que la promotion et le subventionnement de l'agriculture biologique – ont réussi à ce que la qualité de l'eau potable qu'ils fournissent à leurs clients soit excellente, sans qu'un traitement couteux ne soit nécessaire.

La prise de position a été présentée lors d'une conférence de presse en date du 5 novembre 2014. L'avis se trouve en annexe 3.

2.2.4 Avis relatif au Rapport de mise en œuvre du Développement Durable

La loi du 25 juin 2005 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable stipulant l'établissement du rapport national sur la mise en œuvre du développement durable (RNDD), retient par ailleurs qu'il sera communiqué

au Gouvernement, à la Chambre des Députés, au Conseil Supérieur pour un Développement Durable, ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont notre pays fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio.

Suite à la présentation du rapport par la représentante de la Commission interdépartementale de Développement durable, le CSDD a décidé d'analyser le rapport de mise en œuvre du développement durable et d'émettre un avis y relatif.

Dans cet avis, trois déficiences ont été relevées :

- du point de vue du contenu, souvent le *RNDD* ne va pas assez loin. Par ailleurs, une pensée intégrée, systémique fait largement défaut ;
- l'analyse se fait exclusivement du point de vue étatique et politique ;
- la question si le Luxembourg subit seulement les évolutions internationales ou s'il peut également prendre un rôle précurseur, n'est pas prise en compte.

Le CSDD a formulé trois recommandations :

- le Plan national pour un développement durable (*PNDD*) devrait être l'instrument d'une meilleure coopération entre la politique, l'économie et la société civile ;
- il devrait contribuer à promouvoir la pensée systémique et à l'institutionnaliser ;
- les échéances pour l'élaboration du *PNDD* et du rapport intermédiaire devraient être élargies à 10 respectivement 4 ans.

L'avis se trouve en annexe 4.

2.2.5 Plans sectoriels

Considérant que les plans directeurs sectoriels primaires «transports», «zones d'activités économiques» ; «paysages» et «logement» sont d'une importance capitale pour le développement durable au Luxembourg, le CSDD a institué un groupe de travail y relatif.

Au cours des travaux, des échanges ont eu lieu avec le secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures sur le contenu et la portée des plans directeurs sectoriels en tant qu'instruments de planification, ainsi qu'avec le coordinateur du département de l'Aménagement du Territoire du Ministère du Développement Durable et des Infrastructures sur la poursuite des travaux.

En interne, le CSDD a poursuivi ses réflexions sur la croissance au Luxembourg et ses impacts sur les politiques adressées par les plans directeurs sectoriels.

Suite à la décision du Conseil de Gouvernement de retirer de la phase procédurale les projets de règlement grand-ducal déclarant obligatoires les quatre plans sectoriels, afin de retravailler les projets en allégeant les textes réglementaires et en réduisant les dispositions au strict nécessaire et d'amender la loi concernant l'aménagement du territoire, le CSDD a décidé de mettre les travaux «en veille» ses travaux en lien avec les plans directeurs sectoriels primaires.

2.3 Conférences publiques

Organisation de conférences

Afin de remplir sa mission de sensibilisation et de motivation à une participation la plus large au développement durable, le CSDD a participé et contribué à l'organisation de conférences publiques.

Dans le cadre de la campagne « 2052 » du Club de Rome intitulée « **Ruiner la nature, dénier nos limites planétaires** », la conférence du 26 mars 2014 a été consacrée à la présentation du livre par Anders Wijkman, co-auteur et vice-président du Club de Rome. La conférence organisée ensemble avec Caritas a portée sur la nécessité d'un revirement complet du système économique pour concilier limites planétaires et développement humain.

La conférence « **Wunnkooperativen, e Bausteen fir nohaltegt Wunnen** » a eu lieu le 15 décembre 2014. Suite à un exposé par Ueli Keller, architecte diplômé ETH, membre de la fédération suisse des coopératives, a eu lieu une table ronde avec Mme Diane Dupont, premier conseiller de Gouvernement au Ministère du Logement, MM Nicolas Schmit, ministre de l'Economie sociale et solidaire, Marco Hoffmann, membre du CSDD et coordinateur auprès de Caritas, Ueli Keller, membre de la fédération suisse des coopératives d'habitation d'habitation et architecte diplômé ETH, Claude Ballini, membre fondateur ad hoc et Yves Biewer, membre du Comité de Direction de la Banque Raiffeisen.

Un rapport détaillé de cette conférence a été publié sur www.csdd.public.lu et se trouve en annexe 5.

Participation à des conférences

Le CSDD a participé à des séminaires organisés par le ministère de l'Economie dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation énergétique des bâtiments en vertu de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Ces séminaires ont portés sur les différents volets de la stratégie de rénovation énergétique.

Le CSDD a également participé à une table ronde relative au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ; TTIP en anglais), négociations en vue d'un accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis prévoyant la création d'une zone de libre-échange transatlantique.

Lors de la conférence annuelle de l'European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) en novembre 2015, le CSDD a participé aux discussions sur la mise en œuvre des 17 Objectifs de Développement Durable des Nations Unies et le rôle d'organes tels que le CSDD en vue d'un processus participatif pour leur mise en œuvre.

Le CSDD a également participé au séminaire organisé par le Département de l'Environnement du MDDI et l'Administration de l'Environnement consacré à la législation en matière de protection des sols.

Au cours du mois de mars 2014, le CSDD a soutenu une action de plantation d'arbres avec l'Ecole privée Sainte-Anne d'Ettelbrück, le Lycée Technique Agricole, le Nordstadlycée de Diekirch.

2.4 Analyse forces et faiblesses du CSDD

Le mandat du Conseil Supérieur pour le Développement Durable arrivant à terme, ses membres ont souhaité réunir les anciens membres et les partenaires du CSDD afin de :

- engager une réflexion sur les forces et faiblesses du fonctionnement du CSDD et du travail accompli ;
- identifier les opportunités à saisir et les pièges à éviter pour la suite des travaux ;
- formuler des recommandations pour la prochaine mandature.

Avec l'appui de la méthodologique du Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) un atelier de réflexion a été organisé en octobre 2015. Il a été consacré à une analyse de l'impact des travaux du CSDD au courant de ses 2 mandats passés, des forces et faiblesses de l'organisation, et des opportunités perçues dans l'évolution de son contexte socio-économique.

Le rapport de cet atelier de travail se trouve en annexe 6.

Dans le même contexte, en vue de la nomination de nouveaux membres en remplacement de ceux dont le mandat ne pourra pas être renouvelé, des discussions ont porté sur des propositions à faire à la ministre de l'Environnement en tant que ministre de tutelle. Le CSDD étant composé de 15 personnalités issues des divers secteurs de la société luxembourgeoise choisies en référence de leurs connaissances, de leur compétence et de leur engagement dans la société, le Conseil a réfléchi prioritairement aux compétences et talents qui devraient - par l'intermédiaire de ses membres - être à sa disposition avant de proposer des noms, cela tout en considérant un équilibre entre les secteurs (public, privé, ONGs, ...), les sexes et les générations.

2.5 Divers

Suite à la proposition du CSDD d'instituer des échanges réguliers avec la ministre / le secrétaire d'Etat, mais également d'autres membres du gouvernement, afin de déterminer les thématiques et les perspectives des futurs avis ou prises de position du CSDD, des entrevues avec la ministre de l'Environnement et le secrétaire d'Etat au Développement Durable ont eu lieu en juillet 2014, en mars 2015 et en juillet 2015.

Les discussions ont notamment été consacrées au suivi de l'avis du CSDD sur le « Nachhaltigkeitscheck », à l'avancement des travaux relatif au projet « valeur économique des écosystèmes et de la biodiversité », l'avis relatif au programme de développement rural et la mission du CSDD dans la mise en œuvre des 17 Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 qui sera adopté lors du Sommet de septembre 2015 par l'Assemblée des Nations Unies.

CSDD a offert son accompagnement/conseil à un groupe d'élèves du Lycée de Garçons Limpertsberg pour la réalisation d'un projet en relation avec l'empreinte écologique. De même, il a soutenu le Lycée technique d'Ettelbruck dans la réalisation d'une semaine dédiée aux énergies renouvelables.

2.6 Assemblées plénières

Le Conseil supérieur pour un développement durable s'est réuni au cours des années 2014 et 2015 aux dates suivantes :

- | | |
|-------------------|---------------------|
| - 22 janvier 2014 | - 19 janvier 2015 |
| - 15 avril 2014 | - 3 mars 2015 |
| - 16 juin 2014 | - 20 avril 2015 |
| - 8 juillet 2014 | - 9 juin 2015 |
| - 30 octobre 2014 | - 14 septembre 2015 |
| - 5 décembre 2014 | - 25 novembre 2015 |
| | - 10 décembre 2015 |

Annexe 1

Eng Landwirtschaft fir Baueren, Emwelt a Verbraucher

Avis relatif au Programme de développement rural

(15 avril 2014)

Sur demande de la ministre de l'Environnement, le Conseil supérieur pour un développement durable (*CSDD*) a élaboré un avis sur le Programme du développement rural (*PDR*) du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2020. L'analyse du *CSDD* se fonde sur les différentes perspectives économique, sociale, culturelle et écologique qui lui sont propres. Les conclusions qui sont présentées dans le présent document n'engagent que le *CSDD*.

Le *CSDD* rend son avis sur base de la version compilée du 28 janvier 2014 du *PDR*. Tout en sachant que depuis, les pourparlers au sein du gouvernement continuent afin d'adapter et d'améliorer le programme, le *CSDD* a préféré se tenir à la dernière version écrite adoptée par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le point 6 du présent avis est consacré à une présentation succincte des recommandations du *CSDD*.

1. *L'agriculture, domaine de la politique socio-économique*

Lors du vote de la Réforme de la Politique Agricole Commune (*PAC*) au Parlement européen le 13 mars 2013, le président de la commission de l'Agriculture, Paolo De Castro, a déclaré : "Aujourd'hui, nous sommes parvenus à un équilibre adéquat entre la sécurité alimentaire et une protection accrue de l'environnement, de sorte que la nouvelle politique agricole de l'UE puisse fournir encore davantage de biens publics aux citoyens européens. Cette politique sera également moins bureaucratique et plus équitable pour les agriculteurs, en particulier en leur donnant les moyens de faire face aux crises. Telle sera notre position lors des négociations avec les États membres sur la forme finale de la *PAC*".

Il a ainsi clairement nommé les trois objectifs principaux de la *PAC* : assurer la sécurité alimentaire, améliorer la protection de l'environnement et préserver les revenus économiques des agriculteurs, les trois objectifs concernant des biens publics délivrés aux citoyens européens.

Le budget de la *PAC* représente aujourd'hui 373,5 milliards d'euros pour les sept prochaines années (2014-2020), c.-à-d. plus de 53 milliards par an. Ainsi, les producteurs agricoles perçoivent une partie substantielle de leur revenu à travers les aides financières européennes ou nationales de la *PAC*.

L'agriculture et l'offre de produits agricoles sont donc gérées davantage par des incitatifs financiers d'origine politique que par des mécanismes de marché. Ceci n'a rien d'étonnant et est intimement lié aux spécificités économiques, écologiques et politiques de la production agricole. En effet, il est absolument indispensable pour tout pouvoir public d'assurer une nourriture pour tous en quantité et qualité suffisantes et à des prix abordables. Etant donné l'imprévisibilité de la production agricole et sa dépendance météorologique ainsi que l'incapacité pour les producteurs de réagir à court terme (et parfois même à moyen terme) à la demande, il est indispensable de viser à tout moment une

surproduction alimentaire. Or la surproduction mène mécaniquement à une baisse des prix qui entraîne à la ruine des producteurs étant donné qu'à partir d'un certain niveau de la production, la demande ne réagit plus à une baisse du prix.

La politique agricole commune est par conséquent un outil indispensable pour assurer la survie des exploitations agricoles, mais également pour contribuer à la stabilité politique et la paix en Europe.

Etant donné que la plus grande partie des revenus des agriculteurs est assurée par l'organisation commune des marchés à travers les diverses aides financières, il est légitime que les pouvoirs publics orientent la production et les pratiques agricoles afin de maximiser la mise à disposition des citoyens européens de biens publics tels que :

- la sécurité alimentaire
- la protection de l'environnement et
- le développement rural.

Il revient dès lors à trouver un équilibre judicieux entre les intérêts légitimes d'une pérennité des exploitations agricoles et les autres objectifs sociétaux concernant l'alimentation et la préservation de l'environnement naturel, des paysages et de la biodiversité. Le *PDR* vise notamment à préserver la survie économique des exploitations agricoles par le paiement de compensations et de subsides.

2. *Le PDR : l'outil principal de la politique du développement rural*

Le *PDR* est l'outil principal du gouvernement pour influer sur le développement rural. La politique agricole commune (*PAC*) fixe le cadre pour la politique agricole, mais laisse une relative liberté de conception aux Etats-membres pour adopter des mesures nationales adaptées à leur situation spécifique.

Ainsi, le *PDR* agit aussi bien sur la situation économique du monde agricole, viticole et forestier que sur celle des autres acteurs économiques, dont l'espace rural constitue un des fondements de l'activité (tourisme et récréation).

Le *PDR* influe également sur l'environnement, étant donné que les différentes pratiques agricoles impactent directement l'eau, l'air, la terre, la biodiversité, les paysages et le climat.

Il est dès lors essentiel que le gouvernement s'assure que le *PDR* tente d'atteindre l'ensemble des objectifs de développement durable en relation avec l'espace rural, notamment en ciblant bien les aides financières importantes d'un montant actuellement prévu de 500 millions €, dont 368 M d'aides cofinancées par l'UE (part de l'UE : 100,6 M €) et 132 M€ d'aides nationales non cofinancées. Ce chiffre n'inclut pas encore la prime de base (1^{er} pilier ; financement purement communautaire).

En tout, prime de base comprise, **plus de 750 M € d'aides** vont donc être investies afin d'atteindre les objectifs prévus, au niveau du développement du secteur agricole et rural.

Le *CSDD* estime qu'en considération du montant élevé, d'autres priorités nationales doivent être adressées, telles que la protection de la nature et de l'environnement, l'économie d'énergie ainsi que la création d'emplois.

Hormis la pertinence intrinsèque de ces objectifs, il est plus efficace et plus économique d'investir dès

maintenant dans ces domaines plutôt que de devoir assumer par après le coût élevé de pénalités à payer à l'UE pour cause de non mise en œuvre de directives communautaires (cf. pénalités du Luxembourg dans le domaine de l'épuration des eaux.)

Au vu des problèmes existant dans les domaines mentionnés plus haut, le nouveau *PDR* devra apporter des changements significatifs par rapport au *PDR* précédent.

3. La cohérence entre les objectifs du PDR et le PNDD

Dans le Plan national pour un développement durable (*PNDD* adopté par le Conseil de Gouvernement en novembre 2010) sont définis les objectifs et les mesures en vue d'assurer un développement durable au Luxembourg. Le présent chapitre reprend les différentes priorités du *PDR* et regarde de plus près leur cohérence avec le *PNDD*. (Les extraits du *PDR* et du *PNDD* sont repris en italique.)

Priorité 1: Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales

- *Favoriser l'innovation et la base de connaissances dans les zones rurales*
- *Renforcer les liens entre l'agriculture et la foresterie, la recherche et l'innovation*
- *Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie⁴*

Le *PNDD* a défini sous l'objectif de qualité « accroissement généralisé du niveau d'éducation et de qualification »⁵, l'objectif d'action consistant à accroître le niveau de formation et de qualification: au niveau du baccalauréat, du baccalauréat technique, de la formation de technicien, de la formation professionnelle et de la formation des adultes.

D'autre part, l'éducation au développement durable a également été retenue comme objectif de qualité dans le cadre du *PNDD*⁶. Cet aspect n'est pas spécifiquement repris dans les objectifs du *PDR*.

Priorité 2: Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles

- *Faciliter la restructuration des exploitations agricoles connaissant d'importants problèmes structurels, notamment les exploitations agricoles à faible degré de participation au marché, les exploitations orientées vers le marché dans des secteurs particuliers et les exploitations ayant besoin de diversification agricole*
- *Faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture⁷*

⁴ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 31

⁵ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 56

⁶ Grâce à une approche interdisciplinaire et globale, trois objectifs essentiels devront être atteints dans le cadre de l'éducation au développement durable:

- le renforcement de la compréhension des rapports entre les différentes dimensions (écologie, social, économie) du développement durable. Les sujets de base sont la formation à l'environnement, la pédagogie de la paix, l'éducation à la consommation, la formation sanitaire, la coopération au développement, le multiculturalisme etc.;
- la création de compétences orientées vers l'action, c.-à-d. permettre à chacun de reconnaître les conséquences globales de ses actes et d'assumer la responsabilité d'un avenir durable. En font par exemple partie, la réflexion et l'action tournées vers l'avenir, le travail interdisciplinaire et la participation aux processus décisionnels;
- la transmission de valeurs et la mise en avant d'attitudes et de comportements (disposition au dialogue, solidarité, respect, etc.) qui sont indispensables à l'organisation active d'une société « écologique », socialement juste et économiquement performante.

⁷ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 32

Il convient de se demander quel genre de compétitivité est visé, et dans quel cadre la compétitivité des exploitations luxembourgeoises ne pouvant jamais devenir assez importante pour concurrencer les exploitations étrangères.

Selon le *CSDD*, un développement plus poussé des marchés locaux et régionaux, aussi bien au niveau des productions agricoles nationales qu'au niveau des infrastructures de transformation serait préférable à une orientation vers le marché international.

Priorité 3: Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture

- *une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles.⁸*

Les objectifs inscrits dans le *PNDD* concernant tant la protection de l'environnement que la qualité de vie au Luxembourg portent *sur le développement durable du territoire et sur une construction durable, soutenus par une consommation et une production durables, en vue d'un développement social et économique qui se situe dans les limites des capacités du système écologique et du découplage de la croissance économique et des préjudices portés à l'environnement.*⁹

- *Le premier objectif est de stimuler la conscience des consommateurs et de passer de la connaissance à l'action ;*
- *le deuxième objectif est d'ancrer la consommation durable dans les habitudes de la population, comme une évidence à laquelle le bon citoyen ne peut déroger, conformément à un code de comportement général des résidents ;*
- *le troisième objectif est d'assurer la disponibilité au Luxembourg d'une large offre diversifiée de produits et de services réalisés de manière durable.*¹⁰

Les remarques faites au point précédent sont appuyées par les objectifs cités ci-dessus. Au vu des résultats d'enquêtes auprès des consommateurs, soutenant pleinement leur souhait de s'approvisionner plus en produits locaux et régionaux ainsi que la volonté politique d'essayer de diffuser plus largement ces produits, p.ex. dans le cadre de la restauration collective (cantines scolaires e.a.), il est impératif de soutenir le plus possible les possibilités et initiatives de commercialisation et de transformation de ces produits par les producteurs agricoles ou les associations de producteurs.

Le *PDR* permet de telles mesures, notamment par le soutien aux investissements dans ce domaine ainsi que par les aides prévues dans le cadre du développement rural et des projets *LEADER*.

Ces actions sont à considérer comme prioritaires par rapport à des investissements en vue d'une amélioration de la compétitivité au niveau international. Les critères de choix à définir en vue de

⁸ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 33

⁹ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 14

¹⁰ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 13

l’attribution des aides à l’investissement devront donc également tenir compte du caractère local ou régional du projet.

Priorité 4: Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l’agriculture et de la foresterie

- *Restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000, les zones à contraintes naturelles et spécifiques, et les zones agricoles à haute valeur naturelle, et les paysages européens¹¹*

Le PNDD prévoyait que pour freiner la perte de biodiversité, il s’agissait de maintenir voire de rétablir les performances des systèmes écologiques. Le but est de mettre fin à l’érosion de la diversité biologique par des mesures visant la *protection de l’environnement, la préservation voire l’amélioration de la qualité de l’environnement naturel, la protection de l’air, des eaux et des paysages et la préservation des sols*.¹²

Environ 80% des habitats aquatiques et des habitats des paysages ouverts sont dans un état qualifié de ‘mauvais’ et plus de 50% des espèces appartenant à ces habitats sont également dans un mauvais état de conservation. Depuis 1962, les éléments de structure comme les haies et les rangées d’arbres ont diminué de près de 30%, les pelouses sèches et landes de 35%, les arbres solitaires de 55%, les vergers de près de 60% et les zones humides de plus de 80% ! L’agriculture et les mesures entraînant la modification des systèmes naturels ont pu être identifiées comme étant les causes principales de cette détérioration.

La priorité 4 ne pourra pas être adressée de manière adéquate par les dispositions inscrites dans le PDR actuel. Le CSDD est d’avis que le PDR est l’instrument de choix pour remédier à cette situation dans la zone rurale. Cela d’autant plus qu’il dispose des moyens monétaires financiers à la réalisation des objectifs, alors que d’autres plans nationaux tels que le PNDD ou le PNPN¹³ n’étant pas ou peu pourvus de ressources financières.

Vu les mesures prises jusqu’à présent et l’obligation pour le Luxembourg de remplir des objectifs concrets de sauvegarde de la biodiversité et de protection de certaines espèces telles que prévues dans les Directives ‘Habitats (92/43/CEE) et ‘Oiseaux (2009/147/CE) ainsi qu’au niveau des zones ‘Natura 2000’, le CSDD croit que certaines mesures du PDR devraient être rendues obligatoires plutôt que volontaires dans les régions les plus touchées. Ceci éviterait dans la suite la décision par l’UE de sanctions onéreuses et nettement plus chères que la mise en place dès maintenant de mesures de protection et de restauration efficaces.

- *Maintenir l’activité agricole sur tout le territoire¹⁴*

Cet objectif ne correspond pas directement à un des objectifs du PNDD. A l’inverse de nombreuses régions européennes, le problème de l’abandon de l’activité agricole sur les terrains les moins intéressants n’est jusqu’à présent pas connu au Luxembourg.

¹¹ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 33

¹² « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 33

¹³ Plan National Protection Nature, mai 2007

¹⁴ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 42

– *Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture*¹¹

Le rôle de l'agriculteur en tant que protecteur de paysages devrait être davantage mis en évidence et rémunéré en conséquence sur les parcelles en question.

Un aspect supplémentaire relevant de la protection de la biodiversité et de la réalisation d'un maillage d'éléments de structure dans le paysage est l'entretien des haies à l'intérieur et en bordure des champs. Le *PDR* prévoit de calculer les indemnisations relatives à cette mesure en se basant sur une hypothèse difficilement compréhensible selon laquelle ces haies doivent être taillées tous les ans des deux côtés et au sommet ('taille de conservation'), le but recherché n'étant manifestement pas la protection de la biodiversité mais plutôt la protection des cultures adjacentes contre une 'emprise' trop forte de la haie et une baisse de rendement dans cette partie du champ.

Pour le CSDD, il serait absolument nécessaire de recalculer le montant de cette aide sur des valeurs et des méthodes de gestion des haies adaptées à l'objectif officiellement poursuivi, afin que des haies naturelles dignes de ce nom puissent se développer et atteindre des largeurs intéressantes du point de vue de la protection de l'environnement, sans que l'agriculteur ne soit pénalisé. En conséquence logique, les machines destinées à tailler les haies sur trois côtés ne devraient à l'avenir plus pouvoir être éligibles pour recevoir une aide à l'investissement.

– *Améliorer la gestion de l'eau*¹¹

Le *PNDD* retient que la finalité d'un développement durable du Luxembourg dans le domaine de la gestion des eaux est le maintien et la protection des ressources aquatiques, y compris leur qualité chimique et biologique, ce qui est exprimé par les objectifs suivants :

- une bonne qualité des eaux souterraines dans le sens de la définition de la directive-cadre sur l'eau ;
- une bonne qualité des eaux de surface dans le sens de la définition de la directive-cadre sur l'eau.¹⁵

1) Eaux souterraines

La qualité des eaux souterraines du Grand-Duché n'a cessé de diminuer durant les dernières années.

Ainsi, la teneur en nitrates des sources d'eau potable ne cesse d'augmenter et l'exploitation de certaines sources a déjà dû être arrêtée pour cette raison. La teneur de 25 mg/l est dépassée dans 48% des sites de mesure et 11% se situent même déjà au-delà de la valeur limite de 50 mg/l, rendant ces eaux improches à la consommation sans dilution préalable. Ceci peut indéniablement être imputé en majorité à des pratiques agricoles non adaptées sur les sites sensibles, tels qu'une fumure azotée trop élevée ou épandue sur des cultures ne pouvant absorber de telles quantités au stade végétatif où elles se trouvent. À l'avenir, les pratiques mises en œuvre par les exploitations concernées devront absolument tenir compte de ces faits afin de conduire à une amélioration de la situation.

Selon les couches géologiques, le temps mis par les substances nocives pour arriver du champ à la source peut varier considérablement et les efforts en vue d'atteindre un abaissement des teneurs en nitrates devront donc être maintenus durant suffisamment de temps.

À part les nitrates, les produits phytopharmaceutiques et leurs principaux produits de décomposition présentent un problème similaire. Les échantillons de mesure pour lesquels au moins une substance active a pu être détectée représentent 70% du total des échantillons.

¹⁵ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 10

En outre, il est alarmant de constater que les échantillons positifs montrent une répartition à plus large échelle et une augmentation de la concentration des substances actives détectées. Des substances actives interdites depuis plus de dix ans, tel l'atrazine, se retrouvent encore dans un grand nombre d'échantillons. On peut également partir du fait que certaines substances actives agréées plus récemment ne vont apparaître dans les échantillons que dans un laps de temps plus ou moins long. Ce phénomène peut ainsi être comparé à une bombe à retardement, dont les conséquences pour l'approvisionnement suffisant en eau potable d'une population sans cesse croissante sont difficilement concevables.

Il est manifeste que les mesures prévues sous l'ancien *PDR* n'ont pas atteint les objectifs de protection des eaux. Afin que les mesures prévues dans ce sens dans le cadre du nouveau *PDR* (à savoir : 'réduction des fertilisants azotés dans certaines cultures arables' ; 'extensification de la fertilisation et de l'utilisation des prairies' et 'réduction de l'emploi des produits phytopharmaceutiques') puissent être plus efficaces, elles devraient être revues afin d'être mieux adaptées à cette situation et définies de manière cohérente avec celles imposées aux agriculteurs dans le cadre des règlements concernant la protection des zones de protection de l'eau potable, actuellement en cours d'élaboration.

Une telle mesure n'aurait pas uniquement pour objectif la protection des eaux, mais éviterait également des pertes de revenu pour les agriculteurs touchés. De plus, l'atteinte des objectifs au niveau qualité des eaux n'est pas possible sans une collaboration optimale entre, d'une part, les services de l'agriculture et, d'autre part, les services en charge de la gestion de l'eau.

Il faut également mettre en place un conseil qui accompagne l'exploitant dans le choix et la mise en œuvre des mesures agri-environnementales ayant trait à la protection de l'eau. Une agriculture moderne, elle-même largement dépendante et consommatrice d'une eau de bonne qualité, ne peut plus poursuivre avec des pratiques contraires à l'atteinte d'une réduction de la pollution des eaux.

2) Eaux de surface

La qualité des eaux de surface laisse également fortement à désirer et devrait être améliorée rapidement d'après les dispositions de la Directive-cadre 'eau'. Ici aussi, ce sont essentiellement les nitrates et les produits phytopharmaceutiques qui posent problème (pollutions diffuses d'origine agricole).

En vue de contrecarrer cette évolution et de minimiser les apports de substances nocives dans les cours d'eau par écoulement superficiel, des mesures efficaces devraient également être proposées aux exploitants dont les parcelles se situent en-dehors des zones de protection.

De plus, un conseil agricole doit mettre en garde les exploitants concernés par ces problèmes et les inciter à participer aux mesures les mieux adaptées à la solution du problème.

– *Améliorer la gestion des sols¹¹*

L'objectif de qualité retenu dans le *PNDD* désigne la « Protection de la qualité de sol au Luxembourg grâce à une utilisation adaptée et une réduction de scellement du sol. »¹⁶

Les pertes de sol annuelles dues à l'érosion sur les parcelles agricoles sont énormes. Elles contribuent à la perte de la couche la plus fertile du sol et à son accumulation vers le bas des parcelles, les parcelles

¹⁶ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 10

voisines ou sa sédimentation dans les cours d'eau. Cette couche superficielle est également celle enrichie en engrais et en produits phytopharmaceutiques, ce qui se répercute négativement sur la vie aquatique.

Au niveau du *PDR*, la protection du sol est assurée par des mesures incitatives de réduction de l'érosion dans le cadre de la *PEEN* (Installation d'une bande herbacée de 3 m sur les terres labourées le long des cours d'eau) ou des mesures agri-environnementales (opération 7 : Prévention de l'érosion et de lessivage de nitrates (code462) et opération 15 : Diversification des cultures champêtres).

Pour atteindre leur objectif, ces mesures doivent être mises en œuvre sur les surfaces sensibles au niveau de la perte des sols, ce qui nécessite un accompagnement des exploitants par un conseil et un contrôle de la mise en œuvre correcte.

Conclusion concernant les mesures visant la réalisation des objectifs de la priorité 4

Les mesures ayant été prises dans le cadre de l'ancien *PDR* 2007-2013 n'ont manifestement pas atteint les objectifs de protection et de restauration des différents éléments naturels.

Les mesures actuellement prévues dans le nouveau *PDR* sont en grande partie greffées sur les anciennes. Elles ne contribueront donc sans doute pas mieux à la réalisation de ces objectifs si elles ne sont pas revues sous un point de vue beaucoup plus général (agriculture, environnement, aménagement du territoire, protection des ressources naturelles pour les générations actuelles et futures), en coordination avec toutes les instances dont les actions visant à atteindre ces objectifs dépendent largement ou entièrement des moyens mis en œuvre par le *PDR*.

Lors de cette réévaluation, les conséquences (financières et environnementales) de la non-réalisation des objectifs de protection et de restauration devront être clairement mises en évidence et la conception des mesures et des conditions d'éligibilité devra être telle que les agriculteurs pourront y participer sans peur de perte de revenu ou d'autres conséquences négatives pour leur exploitation.

Un suivi plus intensif et obligatoire des exploitations par un pool de conseillers agricoles est à prévoir, respectivement à développer, afin d'accompagner les agriculteurs dans leurs démarches et leurs décisions concernant les différentes MAE à choisir. Ce service de conseils devra rester gratuit et indépendant.

Priorité 5: Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie¹⁷

La stratégie du *PDR* pour la priorité 5 se déclinera selon les objectifs suivants :

- *développer l'utilisation efficace de l'eau par l'agriculture;*
- *développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire;*
- *faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergies renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie;*
- *réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane provenant de l'agriculture;*
- *promouvoir la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.*

¹⁷ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 43

Selon le PNDD, l'objectif de protection de l'environnement et de qualité de vie pour le Luxembourg dans le domaine du changement climatique est de limiter l'augmentation de la température moyenne à 2°C par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, et d'en atténuer les conséquences pour la société, l'environnement (mitigation et adaptation) et les coûts qui en résultent. Pour ce faire, il conviendra d'accroître l'efficience énergétique et de remplacer l'énergie fossile par des énergies renouvelables.¹⁸

Les mesures à soutenir dans le cadre du *PDR*, notamment les projets soumis pour une aide à l'investissement, devront absolument être soumises à un examen conscientieux. Les critères restant à fixer dans le cadre du choix des projets admissibles devront impérativement tenir compte de la balance énergétique et des économies en carburants fossiles, ainsi que de l'utilisation durable des ressources naturelles comme l'eau et le sol.

Par ailleurs, le *CSDD* estime que les installations de méthanisation ne devraient pas bénéficier d'aide à l'investissement, tout comme les cultures de plantes destinées à une utilisation comme biomasse dans de telles installations, cela en considération de deux faits : la perte de surface pour la production alimentaire et les fuites de méthane de plus de 4 % préjudiciable à la protection du climat.

Priorité 6: Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique

La stratégie du *PDR* pour la priorité 6 se déclinera selon les objectifs suivants :

- *création d'une capacité régionale de partenariat (Leader) : les GAL appliqueront la stratégie au niveau régional ;*
- *renforcement de la diversification socio-économique au niveau des régions rurales et des villages et améliorer le cadre de vie des populations rurales ;*
- *soutien des PME en zones rurales surtout par des initiatives relatives à la formation professionnelle et l'acquisition de compétences.*¹⁹

Les moyens à mettre en œuvre en vue de la réalisation de ces objectifs sont :

- *inciter à et faciliter la diversification socio-économique, le développement de petites entreprises en région ainsi que la création d'emplois de proximité ;*
- *promouvoir et coordonner le développement intégré local dans les zones rurales ;*
- *améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologiques de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales.*

Des exigences similaires sont inscrites dans le *PNDD*, en vue de minimiser le risque de précarisation de la population :

L'objectif est d'assurer le plein-emploi au Luxembourg, d'éviter, voire de réduire la précarisation et de garantir l'accès à une protection sociale équitable et efficace. Cette exigence vaut de manière égale pour les hommes, les femmes, les adolescents, les adultes et les personnes âgées; elle n'est pas à confondre avec une obligation à l'emploi à vie ou un taux de chômage nul. Chaque demandeur d'emploi doit avoir

¹⁸ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 15

¹⁹ Programme de Développement Rural (version du 28 janvier 2014), page 44

*accès à un emploi tel qu'il le cherche. Ceci présuppose une économie diversifiée qui offre des emplois répondant à des talents et des qualifications diversifiés.*²⁰

Nous constatons donc que sur ce point, les objectifs du *PDR* vont dans la même direction que ceux du *PNDD*.

4. Considérations socio-économiques

4.1. Analyse de quelques chiffres clefs des exploitations agricoles

L'analyse de l'évolution du revenu des exploitations agricoles à long terme au Luxembourg montre que depuis plus de 15 ans il y a un clivage grandissant entre le revenu de référence et les revenus réels des exploitations, la situation se détériorant inlassablement. S'y ajoute une très grande fluctuation des revenus depuis 2007.

Il est dès lors compréhensible que les représentants du secteur se soucient de tout changement que la réforme de la PAC pourrait avoir sur le niveau de revenu.

Une analyse plus détaillée des caractéristiques des résultats d'exploitation montre que :

- la fluctuation importante des revenus depuis 2007 est due largement à l'évolution du prix du lait et des coûts des intrants ;
- en dehors d'une brève période de prix très élevés pour le lait en 2007-2008, on peut constater une relative stabilité des prix de revient des productions agricoles avec une légère tendance à la hausse ;
- au niveau des intrants, il faut distinguer entre ceux dépendant directement des prix énergétiques (gasoil, aliments pour animaux, fertilisants) qui connaissent des fluctuations considérables avec une forte hausse à moyen terme et les intrants peu dépendants des prix énergétiques (services vétérinaires, semences, produits phytosanitaires), dont l'évolution est plutôt stable.

En comparant les années 2007/2008 aux années 2012/2013, donc respectivement les deux années de début et de fin de la dernière période de référence de la PAC, il faut constater une baisse considérable de la profitabilité des exploitations. A prix du marché, le chiffre d'affaires a progressé de 22%, mais les coûts ont augmenté de 35% (dont les amortissements qui ont augmenté de 27%). Du coup, le résultat d'exploitation a connu une baisse de 13% sur la période.

Il y a deux raisons essentielles à cette baisse de rentabilité des exploitations :

- d'un côté, la hausse des prix de l'énergie combinée à la perte en efficience énergétique par hectare,
- de l'autre, la hausse des amortissements.

Une première conclusion effrayante est que les investissements importants effectués au cours de la période n'ont pas contribué à réduire la dépendance des exploitations de l'énergie fossile voire à diminuer leur intensité énergétique. En fait, on doit constater une hausse de la consommation énergétique par ha depuis 2007, malgré une taille croissante des exploitations.

²⁰ « Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie » (Plan national pour un développement durable, 26 novembre 2010), page 16

Les taux d'investissements ont particulièrement augmenté vers la fin de la période, c.-à-d. à partir de 2010 ! Les taux d'investissement moyens sont hallucinants et s'expliquent en partie par la peur d'une série d'exploitations face à la fin des quotas laitiers et par les investissements dans la production d'énergie solaire. Les investissements ont également fortement augmenté vers la fin de la période de référence et ont carrément explosé jusqu'à la fin mars 2014 (date butoir pour la remise des demandes d'aides), par peur de nouvelles conditions d'octroi moins favorables dans la nouvelle loi agraire.

Cette augmentation des investissements paraît irrationnelle et comporte un risque évident d'augmentation substantielle des coûts d'amortissement au cours des années à venir et donc d'une baisse continue de la rentabilité des exploitations. Il serait hautement recommandable de procéder à une évaluation plus poussée des raisons qui ont amené à cette situation mettant en péril un nombre grandissant d'exploitations agricoles.

Une première analyse superficielle montre que :

- ces investissements n'étaient possibles que grâce aux aides publiques ;
- le manque de plafond d'investissement par exploitation dans le *PDR* de 2007 à 2013 a conduit à des dérapages au niveau de l'aide aux investissements, souvent dommageables aux exploitations ;
- le dépassement dès 2011 du budget prévu pour les aides aux investissements par le *PDR* de 2007 à 2013 (donc, depuis 2011, le Luxembourg finance les investissements agricoles sans plafond et sans cofinancement de Bruxelles) est contraire aux principes d'un développement durable ;
- le fait qu'un grand nombre d'exploitants a pu faire valoir des fonds propres issus de la vente de terrains à bâtir (ce qu'on doit considérer comme des recettes externes à l'exploitation) et que ces fonds sont encore subsidiés pour être investis a fait qu'un grand nombre d'exploitations est aujourd'hui surcapitalisé et connaît une baisse continue de la rentabilité.

Il est particulièrement regrettable que cette politique d'aide aux investissements n'ait pas conduit à rendre les exploitations plus résistantes face à l'évolution des marchés, voire des prix énergétiques ! Les exploitations semblent donc plus vulnérables aujourd'hui qu'avant la période du *PDR* écoulé.

4.2. Evaluation des mesures proposées

Investissements physiques

Au niveau de l'analyse SWOT, le *PDR* constate le risque manifeste d'une compression des marges due à une augmentation du prix des intrants, mais ne considère pas suffisamment la nécessité d'orienter les investissements physiques et en machines de façon à réduire la dépendance des exploitations agricoles de ces facteurs, et cela malgré les remarques incessantes du Service d'Economie Rurale (SER) concernant cette dépendance et les risques liés aux surinvestissements et donc au surendettement des exploitations, notamment au niveau des bâtiments agricoles.

Les critères de sélection prévus pour gérer les demandes d'aide à l'investissement n'étant pas encore fixés, une évaluation à cet égard n'est pas possible.

Le *CSDD* estime qu'elle est néanmoins indispensable et que les critères retenus devront impérativement tenir compte des aspects de durabilité des projets d'investissement, notamment de l'économie d'énergie.

La réintroduction des plafonds d'investissement est un changement majeur par rapport au *PDR* précédent et une mesure indispensable pour recadrer l'évolution des exploitations agricoles.

Plusieurs remarques s'imposent néanmoins,

- de façon générale, un certain nombre d'aides ne sont accessibles qu'aux exploitations à temps plein. Pourquoi ? Cette approche ne peut être expliquée que par le fait que le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs considère les exploitations à temps partiel comme des exploitations en phase d'extinction.
Le *CSDD* estime qu'une telle évaluation est douteuse. Une exploitation qui de par sa taille permet à son exploitant une occupation et une rémunération partielle n'est pas forcément vouée à disparaître, sauf évidemment si l'on lui refuse toute aide à l'investissement. Dans de nombreuses régions, l'agriculture repose en bonne partie sur les exploitations à temps partiel. Le fait que les exploitations à temps partiel soient vouées à la disparition apparaît au *CSDD* comme une conséquence du manque d'appui. Afin de garantir la diversité des exploitations et du tissu de l'économie rurale, la préservation des exploitations à temps partiel semble au *CSDD* un objectif à retenir.
- Pour ce qui est des plafonds d'investissement retenus, le *CSDD* met en question leur opérabilité. En effet, avant de fixer un plafond d'investissement sur une période de sept ans, il serait indispensable de définir les objectifs et termes de croissance et de réinvestissement souhaités selon les différents types d'exploitation. Le *PDR* ne détaille pas ce genre d'analyse. Quel est le taux de croissance à soutenir et qu'en est-il des fonds propres originaires d'activités externes à l'exploitation (vente de terrain à bâtir) ?
- Comparés à la surface et à l'emploi effectif, les plafonds ne sont pas vraiment restrictifs ni décroissants, car les Unités de Travail Agricole (UTA) qui sont pris comme référence ne sont que théoriques. Si l'on les compare aux UTA réels, il y a une forte expansion du plafond pour les exploitations dans la catégorie de 4-5 UTA !
- Un tel recadrage de l'évolution des exploitations agricoles ne se produira que lorsque les plafonds d'investissement sont fixés à un niveau tel qu'ils produisent une réduction des niveaux d'investissement.
- Les plafonds proposés se situent au double des investissements moyens par catégorie ayant eu lieu durant la dernière période. Est-ce que les exploitations vont effectivement être orientées vers des rythmes d'investissements améliorant leur rentabilité sur la prochaine période de 7 ans du *PDR* ? Les plafonds choisis, au vu de leur hauteur, constituent-ils véritablement un frein aux surinvestissements et à leurs conséquences négatives tels qu'ils ont eu lieu durant la période précédente ?
- Le système de sélection auquel pense le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs pose également problème:
 - o comment gérer les appels à projets de façon à garantir une gestion transparente et équitable? ;
 - o comment gérer le montant des mesures financées par les budgets 100% nationaux (notamment les investissements de modernisation d'exploitations agricoles de moins de 150.000,-€, non cofinancés par l'UE ainsi que les investissements 'machines agricoles') ? Quelles sont les limites et les critères prévus à cet égard, le budget total prévu pour ces deux types d'aide pour la période 2014-2020 étant tout de même de 27.000.000,-€ ?

Il reste le problème fondamental que les aides aux machines sont à considérer comme des aides à la mécanisation sur des surfaces croissantes, mais non au renforcement de la main-d'œuvre.

Pour les aides aux machines, le *PDR* prévoit des critères « d'innovation » sans préciser par rapport à quels objectifs cette innovation doit être considérée.

Prime de première installation

Cette prime ne s'adressant qu'à des jeunes reprenant une exploitation à temps plein, il y a lieu de se demander si une telle restriction ne risque pas de compromettre encore davantage la survie des exploitations à temps partiel qui ont pourtant leur rôle à jouer (voir ci-dessus) ?

Divers

- Qu'en est-il des aides purement nationales qui ne prévoient pas de plafond ? Le budget est-il ouvert vers le haut ? Comment tirer des conclusions du dépassement massif du budget du *PDR 2007-2013* ?

Les mesures agri-environnementales

Remarques spécifiques concernant la mesure agri-environnementale (*MAE*) 'Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (*PEEN*)' :

Cette MAE est en principe une bonne mesure pour propager des mesures de protection de l'environnement au sein du secteur agricole. Il faut cependant souligner que cette mesure, qui pourtant touche la grande majorité des exploitations agricoles, est tellement peu exigeante en ce qui concerne les critères d'éligibilité que de réels résultats au niveau de la protection des ressources naturelles ne peuvent pas être atteints. La manière dont est définie cette mesure reflète plutôt la volonté de faire bénéficier un maximum d'exploitations agricoles d'une prime facilement gagnée. C'est sans doute la raison pour laquelle 96% de la surface agricole déclarée au Luxembourg sont jusqu'à présent sous cet engagement !

Cette prime doit être entièrement revue afin d'y instaurer des critères dignes de son intitulé et éviter que près d'1/5 (19%) de l'argent total du *PDR* soit distribué aux exploitations sans véritable contrepartie concernant la protection de l'environnement naturel.

Il est donc indispensable de lier cette prime à des obligations de présence de biotopes et/ou d'éléments de structure sur au moins 5% de la Surface Agricole Utile (SAU) de l'exploitation au lieu des 3% prévus, avec une possibilité d'augmenter la prime pour des efforts supplémentaires (p.ex. 7 ou 10% de la SAU).

La *PEEN* est un excellent moyen de protéger certaines prairies et certains pâturages permanents typiques des paysages luxembourgeois en interdisant leur retournement dans les zones Natura 2000.

Cependant, puisque de nombreuses prairies à haute valeur écologique se situent en dehors de ces zones, le retournement de ces biotopes (non repris au cadastre des biotopes) devrait également être interdit. Sans une telle interdiction, l'atteinte des objectifs de protection des habitats liés à ces types de prairie est impossible.

En raison de l'introduction de trois conditions supplémentaires ('Greening') à respecter sur les labours pour l'obtention des aides du premier pilier de la *PAC*, il est prévu que pour la prochaine période, les conditions concernant les éléments de structure de la *PEEN* ne s'appliquent qu'aux prairies.

Or, il faut craindre que les modalités d'application du 'Greening' soient tellement diluées qu'un accroissement des éléments de structure sur les labours ne soit pas atteint par ce biais.

Le *CSDD* trouve qu'il est absolument nécessaire d'élargir les conditions d'octroi de la *PEEN* aux éléments de structure et biotopes sur toute la SAU de l'exploitation, labours y compris.

Vu que la fixation des types de surfaces pouvant être prises en compte comme surfaces d'intérêt écologique (SIE) relève de la compétence des Etats Membres, le *CSDD* estime primordial que :

- ces surfaces ne puissent pas être fertilisées ni traitées aux produits phytopharmaceutiques,
- les lisières de forêts ne puissent pas être comptabilisées, vu que ceci permettrait à un bon nombre d'exploitations de remplir plus facilement que d'autres la condition des 5% de SIE sans une quelconque réelle plus-value.

Le soutien à l'agriculture biologique

Dans le texte descriptif de la mesure, les approbations à l'attention de l'agriculture biologique et ses bienfaits environnementaux à différents niveaux sont décrites de manière extensive.

Par contre, pour ce qui est des conditions d'éligibilité, seules les exploitations à titre principal (produit standard supérieur à 75000 €) peuvent être bénéficiaires, ce qui doit être redressé et devrait s'étendre aux exploitations à titre accessoire (produit standard supérieur à 25000€), tel que c'était le cas sous l'ancien PDR.

En outre, des conditions supplémentaires à celles déjà assez strictes du règlement européen sur l'agriculture biologique sont imposées aux bénéficiaires, notamment au niveau des charges en bétail maximales et minimales. Ce dépassement des conditions européennes réfuté dans d'autres domaines politiques ne semble pas avoir lieu d'être pour l'agriculture biologique.

Afin de rester cohérent avec les approbations citées plus haut et de contrecarrer de grandes distorsions entre offre et demande sur le marché luxembourgeois, les montants des aides proposés devraient être maximisés afin de compenser le mieux possible les pertes de revenu dues aux plus faibles rendements, et ce notamment en cultures maraîchères et fruitières. Le *CSDD* estime ainsi que le soutien de ces producteurs doit être accru.

Par ailleurs, le *CSDD* est d'avis que l'agriculture biologique ne devrait pas seulement être soutenue en vue de compenser des pertes de revenu. L'agriculture biologique a droit à des récompenses ou soutiens en raison de ses bienfaits à l'encontre de l'environnement, du bien-être animal et de la santé.

Le *CSDD* propose de faire bénéficier les agriculteurs biologiques d'une *PEEN 'Bio'* supplémentaire. Une telle mesure soulignerait clairement les services rendus par une agriculture biologique et rendrait cette forme d'agriculture nettement plus attrayante. Elle aiderait à pousser plus d'exploitations vers la conversion et permettrait ainsi d'atteindre l'objectif national d'avoir d'ici 2020 les 10% de surface agricole sous agriculture biologique.

Pour être cohérent avec la volonté politique de soutien de l'agriculture biologique et pour donner un signal positif en faveur de cette forme d'agriculture il est impératif de veiller à ce que le total des montants pouvant être touchés par le cumul de diverses aides agri-environnementales ne puisse en général pas dépasser celui des aides à l'agriculture biologique.

Natura 2000

En vue de sauvegarder les zones Natura 2000, l'établissement des plans de gestion de telles zones devra être promu par le biais du *PDR*. De même, pour des exploitations agricoles dont un pourcentage non négligeable de la surface est situé dans une zone Natura 2000, l'établissement de plans de gestion au niveau de l'exploitation devrait être soutenu financièrement par les moyens du *PDR*.

Dans ce contexte, il faudrait également éviter, lors de l'établissement de ces plans, que les restrictions d'épandage d'engrais organiques imposées dans ces zones conduisent à une fertilisation excessive sur les parcelles restantes de l'exploitation, en dépassant la limite maximale permise de 2 UF/ha (Directive Nitrates). Pour de telles exploitations, des solutions concernant la charge en bétail doivent être trouvées, p.ex. par la réduction de cette charge ou par des contrats de reprise de déjections animales par une autre exploitation.

Le *CSDD* tient à souligner que la directive dite « habitats » a comme principal objectif de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales et que la directive est censée contribuer à l'objectif général d'un développement durable. Le *CSDD* reviendra au réseau Natura 2000 dans un futur avis.

Indemnité compensatoire dans les zones défavorisées

L'indemnité compensatoire s'appelle ainsi parce qu'elle vise à compenser des handicaps naturels auxquels sont confrontés les agriculteurs de zones défavorisées, notamment sur la base de la qualité du sol. La quasi-entièreté du Grand-Duché en fait partie, à part l'agglomération de Luxembourg, la commune d'Esch-sur-Alzette ainsi que les zones à vignobles, ce qui ne correspond pas à la véritable situation sur le terrain. Les zones déclarées défavorisées incluent des sols agricoles assez productifs, alors que le critère d'éligibilité devrait être le fait d'avoir des pertes de revenu à cause d'un sol de faible productivité.

Cette mesure, bien que classée au même niveau que les aides agri-environnementales, s'avère ainsi être une simple aide au revenu des exploitations, sans contrepartie en faveur de l'environnement. En effet, la seule condition à remplir est d'avoir au minimum une exploitation à titre accessoire et de s'engager à poursuivre son activité agricole durant 5 ans, même si l'exploitant prend sa retraite au cours de cette période ou s'il est déjà retraité dès le départ.

5. Le processus politique

En ce qui concerne l'élaboration du *PDR*, le *CSDD* déplore que cet exercice ait essentiellement eu lieu au sein du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, en collaboration avec les acteurs du monde agricole, avant que d'autres instances, notamment celles ayant dans leurs attributions la protection de la nature et de l'environnement, n'aient été consultées.

Cette façon d'agir, en contradiction avec les dispositions reprises dans le programme gouvernemental, n'est pas en faveur d'une collaboration fructueuse. Une coopération active **dès le départ** aurait permis un dialogue constructif entre toutes les parties et donc l'élaboration d'un texte satisfaisant pour toutes les parties impliquées.

Beaucoup de temps et d'énergie, qui doivent maintenant être investis dans l'élaboration d'avis et de demandes de modifications du texte, auraient pu être épargnés.

Ces remarques valent également pour la réadaptation qui aura lieu à mi-terme de la période du *PDR*, cela sur base de l'évaluation actuellement réalisée.

Au lieu de reprendre le texte de l'ancien *PDR* et de le modifier ou de l'adapter, le *CSDD* aurait préconisé l'élaboration d'un texte prenant en compte toutes les prérogatives imposées par les textes législatifs de base de l'UE, et ce directement en consultation avec tous les secteurs concernés.

En outre, le *CSDD* demande à ce que toutes les évaluations du *PDR* faites au cours de la période (*ex-ante*, *mid-term* et *ex-post*) soient immédiatement rendues publiques afin que leurs conclusions puissent être connues de tous les acteurs concernés et rendent ainsi les prochaines discussions d'orientation, resp. de réorientation moins ardues et plus fructueuses.

6. Résumé des recommandations

La politique agricole commune est un outil indispensable pour contribuer au maintien de la production alimentaire et par là de la stabilité politique et de la paix en Europe.

Etant donné que la plus grande partie des revenus des agriculteurs est assurée par l'organisation commune des marchés à travers les diverses aides financières, il est légitime que les pouvoirs publics orientent la production et les pratiques agricoles afin de maximiser la mise à disposition des citoyens européens de biens publics tels que la production alimentaire, un développement rural, la qualité de l'eau, de l'air et de la terre, la biodiversité, les paysages et, dans une moindre mesure, le climat. Le *PDR* est dans ce contexte le principal outil pour le gouvernement.

De façon générale on peut dire que les mesures ayant été prises dans le cadre de l'ancien *PDR 2007-2013* n'ont pas atteint les objectifs de protection et de restauration des différents éléments naturels. Les mesures actuellement prévues dans le projet de *PDR 2014-2020*, étant en grande partie greffées sur les anciennes mesures, ne contribueront donc sans doute pas mieux à la réalisation de ces objectifs, à moins qu'elles soient revues en coordination avec toutes les instances compétentes pour l'atteinte des objectifs dont les moyens sont mis en œuvre par le *PDR*.

Les conséquences (monétaires et environnementales) de la non-réalisation des objectifs de protection et de restauration devront être clairement mises en évidence et la description des mesures et des conditions d'éligibilité devra être telle que les agriculteurs pourront y participer sans peur de perte de revenu ou d'autres conséquences négatives pour leur exploitation.

Recommandation 1

Afin de renforcer la viabilité des exploitations agricoles, le *PDR* devra repenser l'approche en matière de compétitivité. En effet, il convient de se demander quel genre de compétitivité est visé, sachant que les exploitations luxembourgeoises ne pourront jamais devenir compétitives à ce point de pouvoir concurrencer les grandes exploitations sur les terres les plus fertiles et, dès lors les plus productives.

Recommandation 2

Il est impératif de soutenir davantage l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture, notamment les initiatives de commercialisation et de transformation de ces produits par les producteurs agricoles ou les associations de producteurs. Ces actions sont à considérer comme prioritaires par rapport à des investissements en vue d'une amélioration de la compétitivité au niveau international. Les critères de choix à définir en vue de l'attribution des aides à l'investissement devront donc également tenir compte du caractère local ou régional du projet.

Recommandation 3

Les règlements et la non-existence de plafonds concernant les subsides à l'investissement immobilier du *PDR* de la période 2007 – 2013 ont contribué de façon irresponsable à détériorer la viabilité des entreprises agricoles. Cet état des choses nécessite une analyse plus approfondie. Tout en assurant des aides à l'investissement suffisants, le *PDR* actuel devra veiller à ne pas surcharger les exploitations d'une capitalisation trop élevée et de coûts d'amortissements.

La réintroduction des plafonds d'investissement est un changement majeur par rapport au *PDR* précédent et une mesure indispensable pour recadrer l'évolution des exploitations agricoles. Cependant, la hauteur des plafonds retenus nécessite une analyse plus approfondie et certainement un abaissement afin de devenir effective.

Dans ce contexte une attention particulière doit être portée à l'apport massif en capitaux issus d'activités extra-agricoles (vente de parcelles de construction).

Recommandation 4

Le *PDR* ne considère pas suffisamment la nécessité d'orienter les investissements physiques et les investissements en machines spécifiquement de façon à construire une certaine résilience face aux augmentations des prix des entrants énergétiques et des fertilisants et de promouvoir l'emploi.

Pour les subsides aux machines, le *PDR* prévoit des critères « d'innovation » sans préciser par rapport à quels objectifs cette innovation doit être considérée.

Les critères de sélection prévus pour gérer les demandes d'aide à l'investissement n'étant pas encore fixés définitivement, une évaluation finale à cet égard n'est pas possible, mais reste indispensable. Le *CSDD* est néanmoins d'avis que les critères de sélection retenus devront impérativement tenir compte d'aspects de durabilité des projets d'investissement, notamment l'économie d'énergie.

Recommandation 5

Le *CSDD* met en question qu'un certain nombre d'aides ne soient accessibles qu'aux exploitations à temps plein. Or, une exploitation qui de par sa taille permet à son exploitant une occupation à temps partiel n'est pas forcément vouée à disparaître, sauf évidemment si on lui refuse toute aide à l'investissement. Afin de préserver la diversité des exploitations et du tissu de l'économie rurale, la préservation des exploitations à temps partiel doit être un objectif à retenir.

Recommandation 6

Le système de sélection auquel pense le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs actuellement pour décider des subsides à l'investissement soulève une série de questions quant à une gestion transparente et équitable, alors que le respect des plafonds s'avère devenir indispensable.

Ceci vaut tout particulièrement pour les aides financées à 100% par des budgets nationaux, qui ne sont pas dotés de plafonds en l'état actuel du *PDR*.

Recommandation 7

Vu les résultats peu encourageants dans le domaine de la restauration, de la préservation et du renforcement des écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie et l'obligation pour le Luxembourg de remplir des objectifs concrets de sauvegarde de la biodiversité, il faudrait que certaines mesures du *PDR* dans les régions les plus touchées soient rendues obligatoires plutôt que volontaires

afin d'éviter dans la suite la décision par l'UE de sanctions onéreuses et nettement plus chères que la mise en place dès maintenant de mesures de protection et de restauration efficaces.

Recommandation 8

Le soutien visant l'entretien des haies sur et en bordure des champs est calculé sur la base d'une hypothèse difficilement compréhensible, le but recherché n'étant manifestement pas la protection de la biodiversité, mais plutôt la protection des cultures adjacentes contre une 'emprise' trop forte de la haie et une baisse de rendement dans cette partie du champ. Il est absolument nécessaire de recalculer le montant de l'aide à l'entretien des haies sur des valeurs et des méthodes de gestion des haies adaptées au but officiellement poursuivi, afin que des haies naturelles dignes de ce nom puissent se développer et atteindre des largeurs intéressantes du point de vue de la protection de l'environnement, sans que l'agriculteur soit pénalisé de quelque manière que ce soit.

Recommandation 9

La qualité des eaux souterraines et de surface du Grand-Duché n'a cessé de diminuer durant les dernières années. Ceci peut indéniablement être imputé en majorité à des pratiques agricoles non adaptées sur les sites sensibles. Les mesures prévues sous l'ancien *PDR* n'ont manifestement pas atteint les objectifs de protection des eaux. Ces mesures, reconduites dans le nouveau *PDR*, devraient donc être revues pour répondre effectivement aux besoins de l'amélioration de la qualité des eaux et être définies de manière cohérente avec celles imposées aux agriculteurs dans le cadre des règlements concernant la protection des zones de protection de l'eau potable, actuellement en cours d'élaboration, afin de prévoir des compensations de pertes de revenu pour les agriculteurs touchés.

Recommandation 10

Les mesures visant l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faibles émissions de CO² devront être soumises à un examen consciencieux et les critères restant à fixer dans le cadre du choix des projets admissibles devront impérativement tenir compte de la balance énergétique et des économies en carburants fossiles, ainsi que de l'utilisation durable des ressources naturelles comme l'eau et le sol.

Recommandation 11

La Prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel (*PEEN*) devrait être entièrement revue afin d'y instaurer des critères dignes de son intitulé et éviter que près d'1/5 (19%) de l'argent total du *PDR* soit distribué aux exploitations sans véritable contrepartie concernant la protection de l'environnement naturel.

Il semble absolument nécessaire au CSDD d'élargir les conditions d'octroi de la *PEEN* aux éléments de structure et biotopes sur toute la surface agricole utile de l'exploitation, labours compris.

Le *CSDD* est notamment d'avis que :

- ces surfaces ne peuvent pas être fertilisées ni traitées aux produits phytopharmaceutiques ;
- les bords de forêts ne peuvent pas être comptabilisés, vu que ceci permettrait à un bon nombre d'exploitations de remplir trop facilement la condition des 5% de SIE sans une quelconque réelle amélioration ;

- une interdiction totale de retournement des prairies à haute valeur écologique devra être instaurée. Sans une telle interdiction, l'atteinte des objectifs de protection des habitats liés à ces types de prairie est impossible.

Recommandation 12

Pour autant que les objectifs nationaux en matière d'agriculture biologique soient pris au sérieux par le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, il faudrait revoir l'ensemble des mesures visant à encourager cette forme d'agriculture.

Ainsi, les subsides devraient être accessibles également aux exploitations à titre accessoire, tel que c'était le cas sous l'ancien PDR. Les conditions supplémentaires à celles déjà assez sévères du règlement européen sur l'agriculture biologique devraient être limitées au strict minimum. Ensuite, les montants des aides proposés devraient être maximisés afin de compenser le mieux possible les pertes de revenu dues aux plus faibles rendements, et ce notamment en cultures maraîchères et fruitières, pour lesquelles existent de grandes distorsions entre offre et demande sur le marché luxembourgeois.

Finalement, les bienfaits environnementaux de l'agriculture biologique devraient être récompensés pour ce qu'ils sont, p.ex. en accordant aux agriculteurs biologiques une *PEEN 'Bio'* supplémentaire. Une telle mesure soulignerait clairement ces bienfaits et rendrait cette forme d'agriculture nettement plus attrayante.

À cet égard, il est également primordial de veiller à ce que le total des montants pouvant être touchés par le cumul de diverses aides agro-environnementales ne puisse pas dépasser celui des aides à l'agriculture biologique, afin que le signal envers cette forme d'agriculture ressorte clairement et soit cohérent avec la volonté politique de soutien de l'agriculture biologique.

Recommandation 13

En vue de sauvegarder les zones de protection, il faudrait éviter que les restrictions d'épandage d'engrais organiques imposées dans ces zones conduisent à une fertilisation excessive sur les parcelles restantes de l'exploitation, dépassant la limite maximale permise de 2 UF/ha (Directive Nitrates). Pour de telles exploitations, des plans de gestion doivent être établis et des solutions concernant la charge en bétail doivent être trouvées.

Recommandation 14 : processus politique

Le *CSDD* déplore la non-transparence avec laquelle l'actuel *PDR* a été élaboré sans réelle consultation préalable et avec un dialogue limité avec les acteurs concernés. Cette façon d'agir engendre un mécontentement de tous les côtés et ne permet pas de finaliser un *PDR* dans les délais.

Le *CSDD* souligne l'exigence d'une plus grande transversalité des politiques et rappelle sa prise de position adressée aux partis politiques suite aux élections nationales d'octobre 2013 dans laquelle, il

avait appelé à la nécessité d'améliorer la cohérence politique et d'assurer l'intégration des politiques en tant que préalables indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable.²¹

Au lieu de reprendre le texte de l'ancien *PDR* et de le modifier ou de l'adapter, le *CSDD* préconise l'élaboration d'un texte prenant en compte toutes les prérogatives imposées par les textes législatifs de base de l'UE, et ce directement en consultation avec tous les secteurs concernés et compétents pour la mise en œuvre des textes législatifs européens et les obligations en découlant.

Recommandation 15: mise en œuvre

La simplification administrative pour les aides ainsi qu'un travail en équipe et une cohérence des avis émis par les conseillers sont indispensables.

Divers

Recommandation 16 : éducation au développement durable

L'éducation au développement durable joue également un rôle important au niveau des objectifs du PNDD. Cet aspect devrait être spécifiquement repris dans les objectifs du PDR concernant le transfert de connaissance et le soutien à l'innovation.

²¹ « Comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire l'avenir que nous voulons vivre demain? » adopté en séance plénière du 24 octobre 2013 et envoyé aux partis politiques

‘Szenarien für ‘Bildung in Luxemburg im Jahr 2030 im Angesicht der Herausforderungen der Nachhaltigkeit

ein Projekt des CSDD (Nationaler Beirat für nachhaltige Entwicklung)

Zusammenfassender Bericht

‘Lehrer zu sein bedeutet Prophet zu sein. Wir bereiten unsere Kinder nicht auf die Welt in der wir leben vor, sondern auf ein Leben in einer Welt, die wir uns kaum vorstellen können’.

Gordon Brown, ehemaliger Dekan der School of Engineering am MIT

1. Die Szenarien

Der globale Wandel, geprägt durch Veränderungen in Klima, Umwelt und geopolitischem Raum, in Wirtschaft, Technologie, Demografie, Gesellschaft und Kultur, vollzieht sich mit wachsender Geschwindigkeit, sodass bereits jetzt im Rückblick auf die letzten zwei Dekaden die Veränderung unserer Welt deutlich spürbar ist. Bei einer Weltbevölkerung von heute weit über 7 Milliarden Menschen zeichnen sich geopolitisch immer klarer wahrscheinliche regionale Verknappungen im Zusammenhang von Ernährung Wasser Energie ab. Einige zukünftige Veränderungen bleiben relativ vorhersehbar, andere hingegen sind ungewiss. Was geschieht in einer von Krisen geschüttelten globalen Wirtschaft? Welche Veränderungen bewirken die immer häufiger auftretenden extremen Wetterereignisse? Gibt es neue Kriegsgefahren? Welche neuen Maßnahmen müssen ergriffen werden damit Gesellschaft funktionsfähig bleibt? Wie werden wir miteinander umgehen? Eines ist sicher: Viele zukünftige Auswirkungen des globalen Wandels können durch menschliches Tun und Lassen im Guten wie im Schlechten beeinflusst werden. Hierbei kommt besonders der Erziehung und Bildung eine Schlüsselrolle zu.

Was sind Szenarien? Szenarien sind plausible Darstellungen zukünftig möglicher Welten, die Herausforderungen unterschiedlich verlaufender Entwicklungen verdeutlichen. Die drei vorliegenden Szenarien für Luxemburg im Jahr 2030 bieten einen Rahmen, Erkenntnis über Antriebsmotoren, Dynamik, Ungewissheiten und Wechselbeziehungen in der zukünftigen Entwicklung, und den hieraus resultierenden Anforderungen an das Schulsystem zu gewinnen. Das Set der drei Szenarien mit drei ganz unterschiedlichen, jedoch in sich kohärenten Entwicklungen, ist als ein Denkrahmen zu verstehen. Jedes Szenario fokussiert auf unterschiedliche Antriebe und Ungewissheiten. Die Szenarien sind komplementär zueinander und lassen daher im Vergleich die Komplexität verschiedener Entwicklungspfade und auch die Möglichkeiten und Grenzen menschlichen Gestaltungspotentials erkennen. Sie sollten daher insgesamt als Set eingesetzt werden. Keines der Szenarien enthält ausdrückliche Empfehlungen für das zukünftige Schulsystem und keines ist vorgesehen als anzustrebende ‘Vision’. Die drei Szenarien insgesamt zeigen mögliche neue Herausforderungen auf, und wie Luxemburg und/oder die Großregion darauf reagiert und sich angepasst hat.

Wie wurden die Szenarien erstellt? Das Projekt der Szenario-erstellung zielte von Anfang an darauf, einen Prozess anzuregen, in dem politische Entscheidungsträger, Wissenschaft und Öffentlichkeit stärker als bisher üblich, miteinander darüber beraten, wie und was wir lernen sollen, um fit für die Zukunft zu werden. Dabei sind die Szenarien ein Hilfsmittel zur Verständigung zwischen Personen aus den verschiedensten Bereichen, um gemeinsam

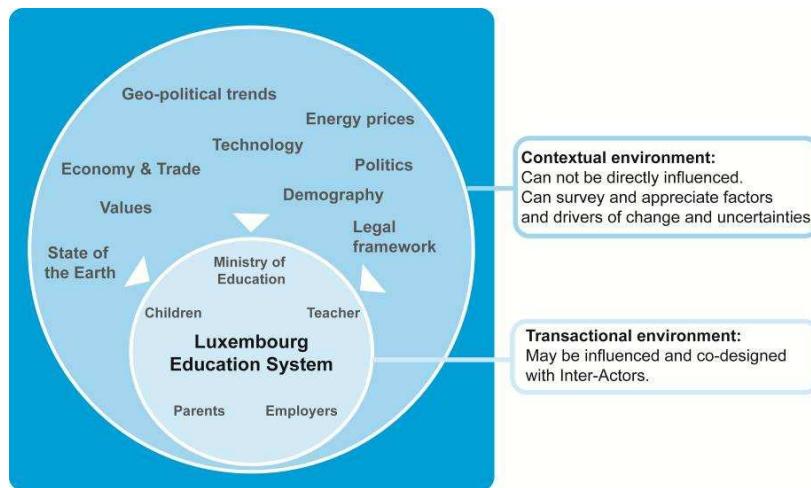
systematisch und grundlegend zu hinterfragen und neu zu denken, welches Lernen und welche Schulen wir in Zukunft benötigen. Über 100 Fachleute aus dem Bildungswesen, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Wissenschaftler in Luxemburg haben in einem partizipativen Prozess über zwei Jahre zum Entwurf von drei wahrscheinlichen Szenarien beigetragen. Dieser Prozess war durch Forschung unterstützt, die sich zum einen auf das Verständnis der Antriebskräfte von Wandel und Unsicherheiten im kontextuellen Bereich fokussierte, auf die Akteure keinen direkten Einfluss nehmen können (wie z.B. technologischer und demografischer Wandel). Zum anderen war das Ziel die bessere Charakterisierung der Umwelt im transaktionalen Bereich, in dem die Akteure stärkeren Einfluss gewinnen können, wenn eine genügend große Gruppe von Stakeholdern und Entscheidungsträgern sich auf gemeinsame Ziele einigen kann (Abb.1.). Das End-Ziel des nationalen Beirats für Nachhaltige Entwicklung ist es, dass nun durch weitere Treffen mit Stakeholdern, einer öffentlichen Konferenz, und einer virtuellen Plattform, ein selbstorganisierendes System entsteht, in dem die Szenarien als Denkmäler zur Gestaltung eines nachhaltigen Schulsystems genutzt werden.

Wie können wir Szenarien nutzen? Die vorliegende Zusammenstellung von drei verschiedenen Szenarien bietet einen Rahmen für die Diskussion über die Gestaltung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Diese Darstellungen komplexer Situationen und unsicherer Entwicklungen erlauben systematisch zwischen beeinflussbaren und unbeeinflussbaren Entwicklungen zu unterscheiden. Zudem bieten die Szenarien einen zukunftsorientierten Raum, in dem man unverfänglich Tabus und unvereinbare Interessen von Politikern, politischen Entscheidungsträgern, Arbeitgebern, Lehrern und Eltern und der interessierten Öffentlichkeit beleuchten kann. In politischen Diskussionen können die Szenarios beitragen, diejenigen politischen Bereiche mit ihren soziopolitischen Variablen zu identifizieren, die den Angriffspunkt zur Weichenstellung in die gewünschte Richtung bieten. Dabei helfen sie, nicht in die veralteten Interpretationsmuster zurückzufallen. Die Szenarien können auch zur Verdeutlichung der Diskussion der Werte und des Wertewandels herangezogen werden. Sie verdeutlichen wie Werte, die in einer Gesellschaft vorherrschen die Richtung des gesellschaftlichen und Technologischen Wandels beeinflussen kann, und noch grundlegender, wie wir Beziehungen aufbauen, zu einander und zu unserer Umwelt. Andererseits weisen die Szenarien aber auch auf die Tatsache hin, dass Schulsysteme so entwickelt werden können, dass bestimmte gesellschaftliche Werteentwicklungen beeinflusst werden können, wie den Konsumfokus, das Konkurrenzdenken, und den Individualismus bestärken oder entgegenwirken, kritisches hinterfragen von Umständen fördern oder unterdrücken, und auch den Blickpunkt darauf richten welche Werte in der virtuellen Welt maßgeblich werden.

Wir möchten gerne jeden ansprechen, und mit Hilfe der Szenarien ermöglichen, dass jeder interessierte sich die Auswirkungen des beschleunigten globalen Wandels bewusst macht, mögliche Probleme antizipiert, und sich Gedanken zu Problemlösungen und deren Umsetzung macht, so dass man die Möglichkeit gewinnt, ein nachhaltiges Bildungssystem aktiv mitgestalten. Die Möglichkeiten dazu bieten sich auf drei Ebenen des Bildungsbereiches:

- 1) auf persönlicher Ebene durch Projekte des Lebenslangen-Lernens,
- 2) auf der Ebene der Schule und
- 3) im Schulsystem in Luxemburg insgesamt.

Abbildung 1. Kontextabhängige und transaktionale Umwelt



Übernommen von Ramirez, R., Selsky, J.W., van der Heijden, K. (2010). Business Planning for Turbulent Times: New Methods for Applying Scenarios. Routledge.

Warum genau diese Szenarien zweckdienlich für uns sind

Denkbar sind viele plausible Szenarien für die Zukunft. In dem vom nationalen Beirat für nachhaltige Entwicklung veranlassten partizipativen Prozess zur Entwicklung der Szenarien wurden drei verschiedene Szenariowelten herausgearbeitet. Das Ziel war Szenarien zu erschaffen, die für die Luxemburger Situation am plausibelsten und relevantesten für das Überdenken der Zukunft des Luxemburger Schulsystems im Hinblick auf die Herausforderungen der Nachhaltigkeit sind. (Zusätzliche Einzelheiten über diesen Prozess und Methode befinden sich weiter unten im Annex A).

Jede Welt schildert sehr unterschiedliche Aufgaben für das Luxemburger Schulsystem und erfordert entsprechend unterschiedliche Lösungen. Obwohl sich Schulsysteme nur sehr langsam ändern, haben wir uns für eine etwas übertrieben Beschreibung der Unterschiede zwischen den Szenarien entschieden, um dadurch ein klareres Bild über Veränderungen und Wechselwirkungen und plausible Rückwirkungen auf Schulsysteme, wie wir sie sehen aufzeigen zu können. **Die drei Szenario-Welten sind:**

- **Globaler Wettbewerb:** Eine Welt, charakterisiert durch stark ausgeprägten Wettbewerb, technologische Innovationen, lebenslanges Lernen, ohne soziales Sicherheitssystem, keine langfristigen Arbeitsverträge.
- **Regionale Autonomie:** Eine Welt von verschiedenen lokalen Hochburgen und regionalen Interessen, die mit alternativen Regierungsformen und technologischen Systemen experimentieren. Hier gibt es ein dezentrales System von lokalen, gemeinschaftsorientierten Schulen die das soziale Lernen lokal und regional stärken.
- **Über 1 000 000 Einwohner:** In einer Welt voll politischer Spannungen und ökonomischer Krisen, kommen große Wellen von Zuwanderern nach Luxemburg, ein Zufluchtsort mit relativ guten Lebensbedingungen. Sprachunterschiede, sozioökonomische Ungleichheit und unterschiedliche Lebensvorstellungen bilden eine Herausforderung für soziale Kohäsion und Integration. Das Schulsystem wurde

zu Lasten des traditionellen Lernens total umgestaltet, um soziale Kohärenz zu gewährleisten und unvermeidliche Spannungen auszugleichen.

Um diese drei Szenariowelten zu entwickeln, haben wir uns zuerst Faktoren ausgesucht, die für die Zukunft der Bildung in Luxemburg ausschlaggebend sind, die aber von Akteuren in Luxembourg wenig oder gar nicht beeinflusst können. Im zweiten Schritt haben wir unterschieden welche dieser Faktoren, vorhersehbar sind, und welche dieser Faktoren mit großen Ungewissheiten belastet sind, die dann große Unsicherheiten für die Entwicklung des Schulsystems darstellen. Zwei Faktoren wurden identifiziert, die eher vorhersehbar sind, und die in jedem der drei Szenarien die Entwicklung des Schulsystems stark beeinflussen (selbst wenn sie im Schulsystem in den verschiedenen Welten jeweils verschiedene Auswirkungen zeigen können) :

- Eine vernetzte Welt mit unmittelbaren Zugang zum globalen Wissensströmen
- Nationalstaaten mit alternden Gesellschaften und Überschuldung der Staatshaushalte bedingt durch nicht nachhaltig verwaltete Systeme der sozialen Sicherheit, daher sind öffentliche Gelder, auch für das Schulsystem, stark reduziert.
- In Luxemburg bieten kleine und mittlere Unternehmen in den Bereichen Umwelttechnologien, Biotechnologie und Informatik einen signifikanten Anteil der Arbeitsplätze.

Unsere drei Szenarien unterscheiden sich untereinander entsprechend der Wirksamkeit der folgenden Unsicherheitsfaktoren:

1. **Machtverhältnisse und geopolitische Aspekte.**
2. **Die Situation der Umwelt**, Naturkatastrophen, natürlicher Ressourcen und Umweltverschmutzung
3. **Freihandel und Wirtschaftswachstum**: Globalisierung oder Regionalisierung
4. **Vorherrschende Wissenschaft, Technologie und Wissen: globale oder lokale Steuerlogik**
5. **Reaktionen auf Migration**: Starker sozialer Zusammenhalt oder laissez-faire
6. **Gesellschaftsstruktur und der Wert 'sozial'**: Zersplittet oder Gemeinschaft

Die drei Welten sind auf den folgenden Seiten skizziert. Tabelle 1 ist eine Gegenüberstellung der kontextuellen Umwelten von heute und von den drei Szenarien. Tabelle 2 stellt die Strategien für das jeweilige Schulsystem dar, die sich aus den unterschiedlichen Szenarien herausbilden. Ausführlichere Texte können auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden.

2. Drei alternative Zukunftsskizzen für Bildung im Vergleich

Jede dieser Welten hat einen bestimmten plausiblen Entwicklungspfad durchlaufen, der von mehreren einschneidenden Krisen bestimmt wurde. Es wurden bedeutende systemrelevante Veränderungen erforderlich und umgesetzt, um eine funktionierende Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Diese Entwicklungspfade werden unten kurz skizziert. Auf der Webseite ist im Rahmen des Projektes die Volltextversion der Szenarien veröffentlicht, die auch Referenzen zu wissenschaftliche Belegen für die Plausibilität der gewählten Entwicklungspfade enthalten.

Szenario I Globaler Wettbewerb (Wissenschaft als Kultur). Auf der turbulenten globalen Bühne ist, angetrieben vom asiatischen Wachstum, der technologische Wandel rapide und der Wettbewerb kennt keine Grenzen. Luxemburg hat sich in der EU, die insgesamt in der Welt an Einfluss verloren hat, maßgeblich daran beteiligt eine neue europäische Koalition mit einigen starken Nachbarn zu bilden. Die Werte innerhalb dieser Gemeinschaft beruhen auf einer stark individualistischen, unternehmerischen und wettbewerbsorientierten Gesellschaft, die in der globalen Wirtschaft erfolgreich mitwirkt. Voraussetzung dafür ist, dass Wissenschaft die Kultur prägt und die besten Köpfe die Innovationen von morgen schaffen. Staat und Wirtschaft bieten für Bürger und Arbeitnehmer keine Sicherheit für Beschäftigung, Pensionen oder Sozialversicherungen. Es ist eine Gesellschaft mit zeitlich befristeten Verträgen. Ein rigoros zentrales Schulsystem zielt auf Exzellenz nach globalem Standard besonders in der naturwissenschaftlichen und in der technologisch unternehmerischen Ausbildung.

Szenario II Regionale Autonomie (Soziales Lernen). In einer Welt mit keinem oder nur langsamem Wachstum mit einer multipolaren globalen Wirtschaft mit Energiekrisen, Knappheit der Ressourcen und steigenden Lebenshaltungskosten hat es die Mittelschicht in Luxemburg besonders schwer. Die EU hat sich weitestgehend auf Umweltschutz und regionale Autonomie beschränkt. Die Nationalstaaten haben einen großen Teil ihres Einflusses, ihrer Führung und Steuereinnahmen an verschiedene Gemeinschaften mit besonderen lokalen Stärken an verschiedene Orte des Landes abgetreten. Experimentieren mit alternativen Regierungsformen, Wirtschafts- und Energie Modellen überwiegt, wobei Interessens- und Entscheidungslogik an den in dieser Gegend vorherrschenden Maßstäben ausgerichtet sind. Einige erfolgreiche Regionen haben ihre Wirtschafts- und Leistungsförderungssysteme verändert und fokussieren mehr auf Gemeinschaftsgüte und gemeinsam genutzte Güter und Dienste. Ein dezentrales Schulsystem mit meist lokal geführten Schulen lehrt die Schüler allgemeines globales Wissen in lokale Bedürfnisse zu übertragen. Sich sinnvoll in die Gemeinschaft und lokale Wirtschaft einzubringen, Fähigkeiten zu Systemdenken, kollaboratives Lehren und Lernen und Mittel und Methoden zur Teilnahme an der kollektiven Intelligenz werden als wichtig angesehen. Die Rolle der Regierung besteht darin, weitgehend gewähren zu lassen, gemeinsame Nutzung der besten Ressourcen und Praktiken zu fördern, sowie über Angebote im Land zu informieren, als auch Beaufsichtigung und Beurteilung. Es sind durchschnittlich bis zu 30% lokale Ressourcen im Schulwesen eingebunden.

Szenario III. 1.000.000 (Nationales Humankapital). In Luxemburg ist kulturelle Vielfalt schon lange Realität. Bereits im Jahr 2015, waren in Luxemburg Bevölkerungswachstum und Verschiedenheit weltweit einzigartig. Es war sicher, dass Einwanderungen von Portugal den Balkanstaaten und Afrika und die damit verbundene Ungleichheit in den nächsten Dekaden weiterhin anwachsen. Nun, im Jahr 2030 hat sich diese Situation sehr verschärft. Die Vielfalt der in Luxemburg gesprochenen Sprachen, die sozioökonomische Ungleichheit und die verschiedenen Vorstellungen bilden ernsthafte Anforderungen an soziale Kohäsion und Integration. Das Schulsystem ist auf Kosten des traditionellen Schulsystems total verändert, um soziale Kohärenz zu erhalten und um unvermeidbare soziale Spannungen auszugleichen. Soziale Veränderungen stellen den Bürger vor ein fordern politisches und soziales Programm, das nicht erlaubt, sich seiner bürgerlichen Pflichten zu entziehen. Die Reaktionen der Bürger und Gemeinden sind gemischt. Community Hubs sind Strukturen von Gemeinden Bürgern die Möglichkeiten bieten sich in der Gestaltung

geteilter Infrastrukturen und Leistungen zu beteiligen die allen in der Gemeinde zugutekommen, Schulen beteiligen sich durch Projekte und empfangen viele dieser Leistungen.

Tabelle 1. Vergleich der wesentlichen Merkmale der Szenarien mit der Welt von 2014 in Bezug auf die kontextabhängige Umwelt der Welt und von Luxemburg

	Die Welt von 2015	2030: Globaler Wettbewerb	2030: Regionale Autonomie	2030: 1 000 000
Welt : Hauptmerkmale der kontextabhängigen Umwelt				
Geopolitik	Globalisierung gefördert durch Vorherrschaft der USA	Globalisierung gefördert durch globale Machtblöcke mit China als Vorherrschaft	Knappheit der Ressourcen, Extreme Wetterlagen	Politische u. ökonomische Krisen bewirken massive Migrationswellen zu „stabilisieren“ Ländern in Europa.
Wirtschaft	Freier Handel, Wirtschaftswachstum	Wachstum der asiatischen Märkte, bilaterale Abkommen, Kreislaufwirtschaft	Regionalisierung, Protektionismus	Moderater Freihandel und Wachstum, Europa partnet mit Russland
Finanzsystem	Krisengeschüttelt aber funktionsfähig – FDI gebräuchlich	Globales Finanzsystem noch funktionsfähig wie in 2014	Kontinente/Regionen haben eigene Kreditratingssysteme. Social Impact Investment dominiert. FDI sind eingebrochen	Disziplinierte öffentliche Haushaltsstrategie. Investoren suchen politisch stabile Märkte.
Machtverteilung	Mehrstufig hierarchisch und kapitalbasiert	Kapital beherrschend <small>(siehe Welt und LUXEMBOURG)</small>	Lokale und regionale Netzwerke überwiegen	Globale Vormacht ohne Bedeutung. USA strebt nach Neo-isolationismus

LUXEMBOURG: Hauptmerkmale der kontextabhängigen Umwelt

Gesellschaft	Individualismus, Konsumdenken	Individualistisches Unternehmertum	Verschiedene Bevölkerungsgruppierungen entwickeln Hochburgen	Extremer Multikulturalismus führt zu starken sozialen Spannungen
Wirtschaft und Beschäftigung¹	Finanz, verarbeitende Industrie, ICT und Gesundheit	Finanz, Logistik Gesundheit, Kreislaufwirtschaft. Gewinnung und Verarbeitung von Sekundärrohstoffen. 50 Stunden Woche.	Lokale Erzeugnisse und Dienstleistungen überwiegen KMU's, 25 Stunden Woche.	Gefragte Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt entsprechen nicht den Qualifikationen der Zuwanderer. Unterstützung für unqualifizierte fehlt. 40 Stunden Woc. Min. garantiertes Einkommen.
Gefragte Qualifikationen	Finanzdiestleistungen, Rechnungswesen, Logistik Expertensysteme, System-Biomedizin, Informatikexperten	Unternehmensführung, Flexibilität, Mobilität, ICT & Big data Expertise Service provision in Gesundheitssystem und Nahrungsmittelsektor	Niedrigenergiebau, Produktion und Vertrieb von Nahrungsmittel, persönliche Dienstleistungen und im Gesundheitssektor Informatikfachmann. Lokale und individuelle Bedürfnisbefriedigung steht im Vordergrund	Nur Hochqualifizierte (ICT) verdienen gut. Geringqualifizierte Angestellte sind durch Automation ersetzt. Im Vordergrund stehen soziale Fähigkeiten. Anpassungsfähigkeiten an sich ständig ändernder Bedingungen.
Umwelt	ökologische Technologien im Focus der Politik	Geringe Priorität, Öko-Technologien werden eingesetzt, Umweltbelastung steigt weiter rasant.	Bodenverschlechterung, Wasserüberwachung nötig, Verengt Handlungsoptionen in Wirtschaft und sozialem	Naturkatastrophen und Verschmutzung wandaus treibt Migration nach Lux., Umweltbelastung steigt weiter rasant, besonders in China.
Private Haushalte	Hohe Gehälter Wohlfahrtsstaat.	Fehlender Wohlfahrtsstaat verstärkt individuellen Wettbewerb	Kämpfen mit hohen Lebenshaltungskosten, oft im 3-Generationenhaushalt	Gemischt: Großfamilien und Alleinerziehende, abnehmende Familiengröße
Konzeption der Gesundheit	Krankheitssymptome werden durch medizinische Interventionen behandelt.	Messregime stellen Abweichungen von Normen fest und Optionen zur Behandlung oder Prävention.	Gesundheit hängt von sozialem und natürlichem Umfeld ab. Individuelle Auslastung mit sehr verschiedenen Aktivitäten (Intellektuell, sozial, Pflege, Garten) ist angesagt.	Gesundheit ist auch bedingt durch Anerkennung und Teilnahme in der Gesellschaft.
Beziehung zur Umwelt	Umwelt wird für die natürlichen Ressourcen, Eco-System Leistungen und Freizeitwert geschätzt.	Umwelt wird für die natürlichen Ressourcen, Eco-System Leistungen und Freizeitwert geschätzt.	Der intrinsische Wert der Natur ist in sozialen Normen und Praktiken reflektiert.	Umwelt wird für die natürlichen Ressourcen, Eco-System Leistungen und Freizeitwert geschätzt.

¹"In den drei Szenarien sind die Sektoren ICT, Biomedizin und Oeko-technologie in Luxemburg wichtig."

LUXEMBOURG: Hauptmerkmale der kontextabhängigen Umwelt

Wissenschaft und Technik	Technologische Innovation = Fortschritt Patente und Profit	ICT, Gesundheitstechnologien und Ingenieurwesen und Management zur Entwicklung von Smarten Systemen mit Messregimen und Big Data.	Ortsgebundenes Wissen zählt. Soziales Lernen in Gemeinschaften durch experimentelle Nachhaltigkeitswissenschaft	Schwerpunkt auf multikulturellen Fähigkeiten zur sozialen Kohäsion und Kommunikationsfähigkeit.
Rolle der Universität	Expertenwissen in wissenschaftlichen Disziplinen.	Vermittelt Expertenwissen an Individuen	Plattform für interdisziplinäres Lernen in lokalen Interessengemeinschaften.	Gelegenheit zum Lernen aus Eigenantrieb von STEM, Sozial- und Human-wissenschaften.

Tabelle 2. Vergleich der wesentlichen Merkmale des Luxemburger Schulsystems in den unterschiedlichen Szenarien von 2030 in Bezug auf die Situation in 2014.

	Die Welt von 2014	2030: Globaler Wettbewerb	2030: Regionale Autonomie	2030: 1 000 000
SCHULEN in LUXEMBOURG: Hauptmerkmale der transaktionalen Umwelt				
Verwaltung	Stark zentral ²	Zentralisiert, an globale Standards gebunden	Autonome Schulen, Rechenschaftspflichtig gegenüber Staat und lokalen Stakeholdern	Schule findet in „community hubs“/Gemeinschaftszentren statt mit Mitbestimmung der Bürger auf Gemeindeebene"
Diversifikation	Schwach: Vereinheitlichter Lehrplan und Hochstrukturierte Zweige im Sekundarunterricht.	Schwach. Standardisierte Lehrressourcen, meist in Englisch, werden Mehrheitlich ähnlich eingesetzt	Stark: Schulen passen sich lokalen Bedürfnissen an, Projektarbeit mit lokalen Unternehmern bietet viel Lerngelegenheiten.	Mittel: Begrenzte Auswahl an Fächern, da Bürgerrechte und Pflichten und Kultur und Humanwissenschaften neben den STEM Fächern obligatorisch für sozialen Zusammenhalt sind.
Öffentliche/Private Schulen	90% Schüler in 100% staatlichen Schulen; 10% in private Schulen (30% in Sekundarstufe); Lehrplan 10% Abweichmöglichkeit.	90% Schüler in 100% staatlichen Schulen; 10% in private Schulen; Lehrplan kontrolliert –10% Abweichmöglichkeit.	80% Schüler in zu 70% staatlich finanzierten Schulen, Lokale Gemeinden tragen bis zu 30% Betriebskosten Lehren bei	In einigen Gegenden florieren Privatschulen, getragen durch Mittel reicher Einwanderer, Gemeinschaftszentren verlieren an Zustimmung. 65%.
Lehrplan	Hochstrukturiert, wenig individuelle Wahlmöglichkeit	STEM disciplines, self-mastery, abstract & creative thought	Priorität auf kreatives experimentieren in diversen Gruppen zur Lösung von Problemen in Gemeinden	Priorität auf Kommunikationsfähigkeit in Bezug auf soziale Kohäsion Nationaler online-Lehrplan für STEM and humanities
Hauptsprachen	Alter 3-12: LU, DE Alter 12-19: FR , EN als Fremdsprache.	Alter 3-19: English as Main lang. + Chinese, + choice of foreign lang.	Alter 6-19: Durchgehend eine Hauptsprache, Lokal angepasste Wahl der Fremdsprachen	Geburt bis 6 (crèche): LU 6-12: FR oder DE Hauptsprache 12-19: EN und andere Sprachen.
Lernen und die Rolle der Schüler	Auswendiglernen, wiedergeben ² Bei versagen: Jahr wiederholen.	Auswendig-lernen, wiedergeben ² . Lernen zu lernen und kritisch zu hinterfragen. Lernen mit sich selbst um zugehen.	Transformatives Lernen, kreativ und kritisch hinterfragen, Eigenverantwortung für Lernen und Sinnstiften zu übernehmen.	On-line Vorlesungen un Tests, Gruppen-Projekte mit Evaluation der Zusammenarbeit.
Lehren und die Rolle der Lehrer	Ex-kathedra herrscht vor ²	Ex-kathedra und starker ICT-Einsatz	In Klasse: Gruppenarbeit, Präsentation/Diskussion des on-line erlernten Wissens Verschiedene Lehrmodes – in Einzel- und Gruppenarbeit	Angepasstes Lehrmaterial von EP + Lehrer belgieten Gruppenarbeit.
Schülerbewertung	Standardisierte Tests ²	Standardisierte Tests	Selbst- und Gruppenbewertung	Online-Bewertung

²"Shewbridge et al. (2012) OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education : LUXEMBOURG. OECD Publishing."

	Die Welt von 2014	2030: Globaler Wettbewerb	2030: Regionale Autonomie	2030: 1 000 000
SCHULEN in LUXEMBOURG: Hauptmerkmale der transaktionalen Umwelt				
Technologie	Slow adoption ²	ICT und bionische Verstärker (Pillen für Gedächtniss und neuronale Leistungsfähigkeit)	Genutzt als Spiegel zur Selbsterfahrung. Abstraktes Wissen aus virtuellem Raum selektiv für lokale Umstände einsetzen. Humanes Lernumfeld.	Selbst-bestimmtes Lernen der STEM Fächer. Erhöhte Unterschiede zwischen motivierten und nicht motivierten Schülern.
Familie	Geringe Unterstützung, wenn vom Lehrer geplant	Keine Unterstützung	Familie ist aktiv beteiligt	Eltern spielen eine kritische Rolle, doch nicht alle werden unterstützt. Verpflichtung der Gemeinschaft zur Mitarbeit

3. Fazit

Zukunftsfähige Bildung gibt Menschen die Fähigkeit, den globalen Wandel mit den Herausforderungen der Nachhaltigkeit zu bewältigen, um ein sinnstiftendes Leben zu führen. Zukunftsfähige Bildung und Erziehung zielt auch darauf, den Lernenden die Kompetenzen zu vermitteln, die benötigt werden, sich auf ständige Veränderungen einzustellen, mit den Veränderungen umzugehen, und sie auch wo immer möglich in seinem Sinne oder im Sinn der Gemeinschaft zu beeinflussen. Die Szenarien skizzieren Ungewissheiten, über die wir selten sprechen, die uns aber alle betreffen. Das Set der drei Welten ermöglicht wahrscheinliche Entwicklungspfade mit komplexen Wechselbeziehungen besser zu erfassen, besonders in Diskussionen in diversen Gruppen. Wandel bringt veränderte Anforderungen und Verantwortungen in der Bewältigung von Arbeits- und Alltagsleben. Fähigkeiten zur Bewältigung können erlernt werden. (Vorläufige Erkenntnisse, die wir mit Hilfe der drei Szenarien in Stakeholder-workshops gewinnen konnten sind im Annex B auf Seite 13.)

Eine wichtige Erkenntnis die die Szenarien gut vermitteln können ist, dass in der Schule, neben der fachlichen Ausbildungsleistung, werden auch die Grundlagen für soziale Fähigkeiten vermittelt. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhaltensweisen, Entstehung sozialer Normen und Werte, Umgang mit neuen Technologien. Die selbigen Fähigkeiten in der Gesellschaft sind stark vom Schulsystem beeinflusst. Die Wechselwirkung zwischen der Thematisierung von Kultur und Werten, technologischen und ökonomischen Instrumenten, sozialen Verhaltensweisen, gefühlter Lebensqualität und gefühlte Umwelt, und dem Schulsystem sind nicht zu unterschätzen. Unsere Fächereinteilung macht es jedoch sehr schwer diese Wechselwirkungen zu steuern. Dieser komplexe Gesichtspunkt, der oft in Gesellschaften zu kurz greift, in denen reine Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwesen, und mathematisch abgeleitete technologische Instrumente dominieren, ist jedoch ein Schlüssel für moderne zukunftsfähige Schulsysteme, über den nicht früh genug nachgedacht werden kann (in der Schule und im Arbeitsleben).

Unser Ziel ist jetzt das Projekt zu einem guten Abschluss zu bringen, in dem wir gemeinsam überlegen, was noch erfordert wird damit ein selbst-organisiertes System entsteht, in dem die Szenarien für Politik auf nationaler Ebene, in Schulen und für Einzelne zur Entwicklung Ihrer individuellen Bildungspfade genutzt werden können.

Danksagung: An dieser Stelle möchte ich der Referenzgruppe, NormanPartners und allen Teilnehmern an Interviews und unseren Workshops danken. Ohne den engagierten Arbeitseinsatz der Co-Autoren und der redaktionellen Gruppe für jedes Szenario, wäre dieses Projekt so nicht möglich gewesen:

Desweiteren haben die Autoren der drei Szenarios grundlegende Arbeit geleistet und viel Zeit investiert, die jeweiligen Entwicklungspfade fundiert aus zu arbeiten und darzustellen.

- Scenario I.: Kathrin Henniges-Janssens & Raymond Schadeck, Francis Schartz
- Scenario II.: Ariane König & Jean Wagner, mit Beratung von Xavier Delposen
- Scenario III.: Claude Müller, Raquel Luna & Amina Kafaï, Serge Kollwelter, und Diane Dhur.

Siehe Tabelle A1. und A2. mit der Liste der Teilnehmer der Referenzgruppe, die der Arbeit an diesem Projekt Rahmen und Führung gegeben haben

Tabelle A1. Teilnehmer der Referenzgruppe 2013-2014

Bamberg Myriam	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Communication. Relations avec la presse.
Gretsch Gérard	Université du Luxembourg. UR Education, Culture, Cognition & Society (ECCS). Chargé de cours.
Kafei Amina	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Agence pour le développement de la qualité scolaire. Chef de Division.
Kohnen Marguy	Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Département de l'Environnement. Conseillère de direction
König Ariane	Université du Luxembourg. Cellule pour le Développement Durable. Responsable. UR Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (IPSE). Adjointe de Recherche.
Lamesch Jean	ArcelorMittal. Direction Marketing, à la retraite.
Muller Claude	Centre de Recherche Public de la Santé. Département d'Immunologie. Directeur.
Schadeck Raymond	Intesa San Paolo Holding International S.A., Banque Raiffeisen, Conseiller en management, Directeur indépendant.
Schartz Francis	Directeur de Lycée, à la retraite.
Schiltz Christine	Université du Luxembourg (UR Education, Culture, Cognition & Society (ECCS).Assistant Professeur.
Speltz Fernand	Syndicat National des Enseignants (SNE) et Conseiller Chambre des Salariés e.r..
Thill-Rollinger Antoinette	Centre de Psychologie et d'Orientation Scolaires (CPOS), Directrice.
Wagner Jean	Directeur de Lycée, à la retraite.

Table 2. Reference group participants 2015

Bamberg Myriam	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Communication. Relations avec la presse.
Bowman Chris	International School of Luxembourg, Director
Delposen Xavier	CEO, Schuler Immo
Dhur Diane	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Communication Inspectorat.
Gretsch Gérard	Université du Luxembourg. UR Education, Culture, Cognition & Society (ECCS). Chargé de cours.
Kafei Amina	Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Agence pour le développement de la qualité scolaire. Chef de Division.
Kohnen Marguy	Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Département de l'Environnement. Conseillère de direction
Kollwelter Serge	Enseignant à la retraite
König Ariane	Université du Luxembourg. Cellule pour le Développement Durable. Responsable. UR Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (IPSE). Adjointe de Recherche.
Muller Claude	Centre de Recherche Public de la Santé. Département d'Immunologie. Directeur.
Schadeck Raymond	Intesa San Paolo Holding International S.A., Banque Raiffeisen, Conseiller en management, Directeur indépendant.
Schartz Francis	Directeur de Lycée, à la retraite.
Schiltz Christine	Université du Luxembourg (UR Education, Culture, Cognition & Society (ECCS).Assistant Professeur.
Speltz Fernand	Syndicat National des Enseignants (SNE) et Conseiller Chambre des Salariés e.r..
Thill-Rollinger Antoinette	Centre de Psychologie et d'Orientation Scolaires (CPOS), Directrice.
Wagner Jean	Directeur de Lycée, à la retraite.
Schartz Francis	Directeur de Lycée, à la retraite.

Annex A. Szenario-Methode:

Wie wurden die Szenarien erstellt?

Die Szenarios wurden in einem partizipativen Prozess innerhalb von 15 Monaten entwickelt (Siehe Zeitrahmen in Abbildung 2.1). Es wurde die induktive Szenario-Methode angewandt, die im Szenario-Programm von Oxford gelehrt und praktiziert wird und für unsere Zwecke von NormannPartners consultants³ angepasst wurde. Die Einbindung der wichtigsten Interessenvertreter für das Schulsystem in den Prozess der Szenarien-Entwicklung waren sowohl Teil der Methode, um Fachkenntnisse aus der Praxis einzubinden und um die Wichtigkeit zu unterstreichen, als auch Ergebnis, indem die Teilnehmer eine positiven Einstellung und Vertrauen zu den Szenarien als Werkzeug zur strategischen Planung gewinnen.

Mit einer Referenzgruppe zu starten war vereinbart, um Expertenberatung für Bildung für die Szenarien-Entwicklung von Beginn an zu gewinnen. Die Referenzgruppe veranstaltete einen ‚Rahmengebenden Workshop‘ auf dem Konsens entwickelt wurde über die Hauptziele des Projekts, über die wichtigsten relevanten Fragestellungen und Wahl der Stakeholders für die Interviews und außerdem wurden anschließend Interviews übernommen. In den folgenden Phasen wurde die Gruppe regelmäßig zur Beratung über Workshops, strategische Entscheidungen und Textentwürfe hinzugezogen.

Die Hauptphasen des Forschungs- und Entwicklungsprozesses der Szenarien umfassen: die Durchführung der Interviews, Unterlagenrecherche, ein Szenarien – Erstellungs Workshop, ein Systems-thinking Workshop, und drei Herausforderungsworkshops. Diese gewonnenen Informationen bildeten das Material für den Inhalt der Szenarien und der Niederschrift des Reports.

Die Interviews wurden zwischen September und November 2013 durchgeführt. Die Methode ist im Detail in Box 2.1. beschrieben. 52 Interviews wurden durchgeführt und ausgewertet, um die sich als bedeutend abzeichnenden Themen und Probleme, Ungewissheiten und Antriebskräfte des Wandels festzustellen. Dieses diente der Erstellung einer Vorlage, - dem ‚Chorus of Voices‘ - mit einer thematisch gegliederten Auswahl an - sich häufig widersprechenden - Aussagen, die den Teilnehmern des Szenarien-Entwicklungs-Workshop, vorab ausgehändigt wurde.

Recherchen zum Quellenmaterial, (Publikationen, Literaturquellen) wurden laufend während des gesamten Projektes auf der Linie der Themen, der Analysen der Interviews und der Diskussionen in den Workshops durchgeführt. Der Schwerpunkt dabei lag 1. auf der Wahl und dem Verständnis der Antriebskräfte und der unabsehbaren Folgen des Wandels in der kontextabhängigen Umwelt (Technologie, Demografie, Migration), und 2. auf der besseren Charakterisierung (klaren Beschreibung) der transaktionalen Umwelt und der plausiblen Entwicklungspfade (siehe Abb. 2.2.). Die Antriebskräfte für Wandel und Ungewissheiten

wurden mittels relevanten Trendanalysen und statistischen Prognosemethoden zusammengestellt, außerdem im Allgemeinen im Rahmen von Szenarien-Studien und im speziellen von Schulsystemen gewonnen. Plausible Entwicklungen in der transaktionalen Umwelt wurden untersucht mit Fallstudien im nationalen und regionalen Schulsystemen, die in den letzten Jahren radikal umgestellt wurden, wie Schottland, Finnland, das flämische System in Belgien, Singapur, Südafrika, Spanien und die Schweiz. Alternative, mehrsprachige Schulsysteme wurden detailliert untersucht. Über siebzig Tafeln wurden erstellt und standen dem Szenarien-Entwicklungs-Workshop als Information zur Verfügung. Andauernde Forschung begleitete die Erstellung der detaillierten Scenarios.

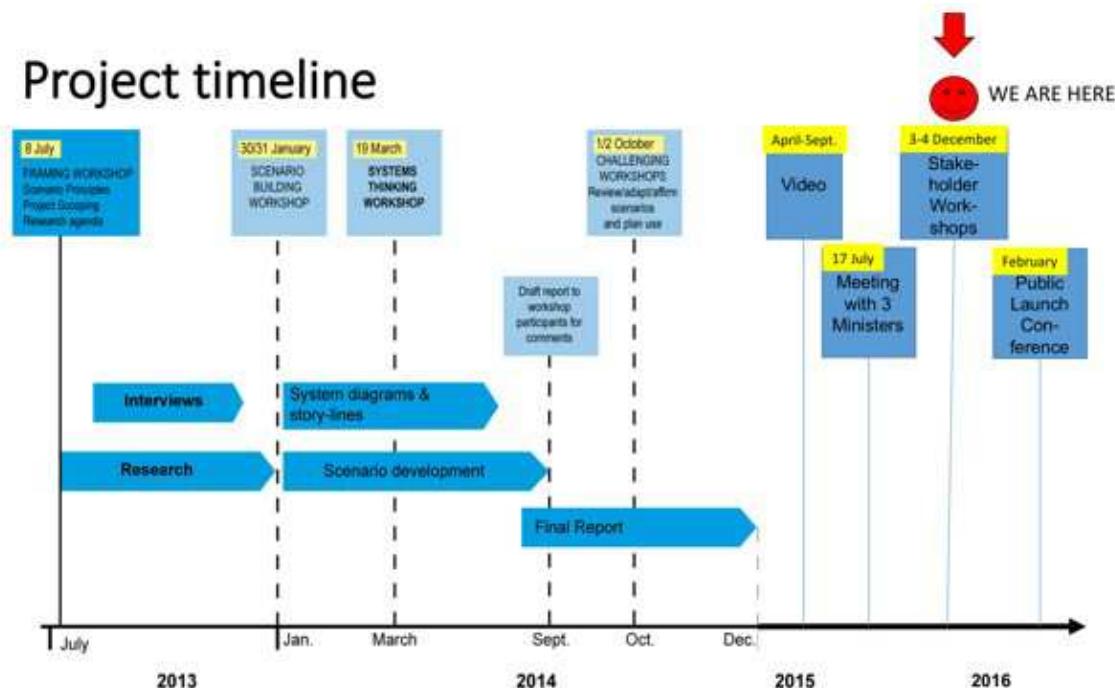
Der *Scenarien-Entwicklungs Workshop* wurde als 2tägiger Workshop im Januar 2014 durchgeführt. Über 50 interessierte Teilnehmer entwickelten die Grundlage für die drei verschiedenen Welten, die unsere zukünftigen Herausforderungen herausstellen.

Der *Systems-thinking Workshop* im März 2014 nützte, die wichtigsten gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Motoren der Entwicklungen (gewiss und ungewiss) in den drei Szenarios zu erkennen und zu definieren. Jedes Szenario wurde von zwei Co-Autoren ausgearbeitet, Zwischendurch konnten. Workshop-Teilnehmer mit Kommentaren zu den Entwürfen beitragen.

³Die Methode ist gut beschrieben in: Van der Heijden, K. (2004). Scenarios: The Art of Strategic Conversation. John Wiley & Sons; 2nd edition.

Zwei *Challenging workshops* im Oktober 2014 boten c.a. 60 Akteuren und Interessenten des Schulsystems die Möglichkeit, letzte Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge vorzubringen. Dieses war der letzte Schritt im Entwicklungsprozess und diente der Sicherstellung, dass diese Szenarios die wichtigsten Gesichtspunkte für Schlüssel Akteure und Entscheidungsträger in Luxemburg präsentieren.

Abbildung A.1. Zeitlicher Ablauf des Projekts



Box A.1. Interviews

Methode: Ein Interview Fragebogen wurde mit Hilfe von Pilotinterviews ausgearbeitet, um Hauptmerkmale der Struktur und Funktion des Luxemburger Bildungssystems, sowie Veränderungen und deren Antriebskräfte in der Vergangenheit, Hauptprobleme, zukünftige Motoren und Unsicherheiten des Wandels aufzuzeigen.

Prozess: Mitglieder unserer Referenzgruppe interviewten 52 Stakeholder (Eltern, Schüler, Lehrer, Schuldirektoren, Ministerialbeamte und Schlüsselakteure aus dem privaten Sektor)

Zweck: Die Interviews reflektieren persönliche Meinung, Eindrücke, Bedenken aus verschiedenen Blickrichtungen. Das Interesse besteht an ausgesprochenen Unsicherheiten, Widersprüche, Interessenkonflikten und Spannungen.

Ergebnis: Wir entwickelten 13 übergeordnete Themen und die Angaben in den Interviews für 'The Chorus of Voices' um die verschiedene Sichten auf jedes Thema wiederzugeben. Dieser Einblick formte die folgende Forschung und partizipativen Workshops.

ANNEX B. Zusammenfassung der vorläufigen Erkenntnisse über Vorgänge

Durch eine sich rapide verändernde Welt im Luxemburger Schulsystem

In den "Challenging Workshops" die zur Entwicklung der drei Szenarien durchgeführt wurden, wurde den Teilnehmern ebenfalls die Frage gestellt, wie sie sich die Leistungsfähigkeit des gegenwärtigen Schulsystems im jeweiligen Rahmen der drei Szenarios für 2030 vorstellen können.

Einige Teilnehmer vertraten die Meinung, dass das derzeitige Schulsystem in den sich rapide verändernden Welten nur eine geringe Leistungsfähigkeit bietet, wenn es nicht fundamental so umgestaltet wird, dass die Förderung von Selbstverantwortung und Selbstbestimmung, Lernfreude und Selbstachtung der Schüler und Studenten als Grundprinzip der Erziehung gilt. Dieses würde eine moderne Vision erfordern, sowohl in dem, was Erziehung für das Land und das Schulsystem erreichen kann, als auch für die Lehrerschaft über eine neue Richtung für die Bestimmung und Beurteilung von Effektivität von Lehre und Lehrinhalten verbunden mit einer größeren Umschulung der Lehrer.

Detailliertere Antworten auf die Frage, welche Änderungen des gegenwärtigen Schulsystems eingeführt werden sollten, um es zukunftsfähiger und gegenüber dem Wandel robuster zu machen, können unter folgenden sechs Hauptpunkten zusammengefasst werden:

- i) **Diversifikation des Schulsystems**, um mehr Spielraum für lokale Besonderheiten zu geben. Zum Beispiel könnte die detaillierte Anforderung der Befolgung des nationalen Lehrplans für private Schulen von heute 90% auf 50% gelockert werden. Die Politik sollte

das Entstehen von mehr privaten Schulen, dem bereits gegenwärtig erkennbaren Trend in Luxemburg, fördern.

- ii) **Die Lehrsprache und das Lehren von Sprachen** wurde von den meisten als von Grund auf kritischer Punkt im Schulsystem bezeichnet. Vorrangig sollte der Erwerb eines hohen Kenntnisniveaus in einer Kernsprache durchgängig im gesamten Schulsystem für jeden Schüler angestrebt werden.
- iii) **Die Konzeption der Bedeutung von Lehren und Lernen** sollte total geändert werden und sollte sowohl hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung der Lehrer als auch im Leistungsbewertungsverfahren neu konzipiert werden. Hinsichtlich des Lernens sollte für ein erfolgreiches Leben als Bürger, Berufstätiger und Familienmitglied mehr Bedeutung beigemessen werden gegenüber dem gegenwärtigen Curriculum mit vorherrschendem Faktenwissen, das schnell veraltet. Und den Techniken des Lernens, um sich selbst den Wissensstoff anzueignen sollten wichtiger sein als flüchtiger Wissensstoff. Diese Neuauffassung des Lernens sollte explizit in der neuen Konzeption mit einer Strategie für die Rolle der Technologie in Lernen und Lehre verdeutlicht werden.
- iv) **Die Veränderung der Lehrerausbildung ist als Erstes erforderlich**, wie es zum Beispiel in Finnland durchgeführt wurde, sowohl hinsichtlich einer Vertiefung der Lehrfächer als auch mehr Praxiserfahrung auch in anderen Beschäftigungsbereichen. Eine Schulkultur die aktives Erforschen in Zusammenarbeit mit Schülern verschiedener Lern- und Lehr-methoden mit Reflektion und öffentlicher Diskussion über erzielte Resultat verbindet, sollte gefördert werden.
- v) **Die gegenwärtige Vorgehensweise des Kurssystems nach Neigung und Begabung**, und der Klassenwiederholung mit Festlegung der Beurteilung in frühem Alter der Schüler sollte geändert werden. Das Alter von 15/16 wurde von vielen als günstiger für die Förderung nach Neigung und Begabung erachtet. Einige hielten die Unterscheidung von Lycée classique und Lycée technique für ungünstig. Die Leistungsbewertung der Schüler sollte fundamental geändert werden: Nicht Minder -oder Fehlleistungen sollten bewertet werden sondern gute Leistungen sollten im Vordergrund stehen.
- vi) **Die Beziehung zwischen Schule und privatem Sektor sollte gefördert werden**, um die Lücke zwischen den erworbenen Fähigkeiten und dem Bedarf auf den Arbeitsmärkten zu schließen. Es sollten in Zusammenarbeit mit der Industrie mehr partnerschaftliche Stellen für praktische Tätigkeiten für Schüler während der letzten Schuljahre eingerichtet werden.

Annexe 3

L'eau, une des préoccupations prioritaires du développement durable

Avis du Conseil supérieur pour le développement durable (CSDD) adopté en séance plénière du 30 octobre 2014

La déclaration de Johannesburg énonce sous son point 11 que *l'adaptation des modes de consommation et de production, ainsi que la protection et la gestion viable du stock de ressources naturelles nécessaires au développement économique et social sont des objectifs primordiaux de développement durable et en sont aussi les conditions préalables.*

Le défi

En tant qu'instrument de transposition de la directive-cadre eau (2000/60/CE) dans notre droit interne, la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau exige respectivement le maintien et la remise en bon état de toutes les ressources aquatiques au plus tard au 22 décembre 2015. Elle distingue à cet effet entre deux catégories d'eaux: les eaux de surface et les eaux souterraines.

Par « eaux de surface » la loi entend *les eaux qui s'écoulent ou stagnent à la surface du sol.* Quelques exemples :

- les cours d'eau naturels (rigoles, ruisseaux, rivières, fleuves, torrents);
- les étangs, barrages, lacs alimentés par des eaux de pluie, des sources ou de la neige fondante;
- bassins de rétention pour le stockage ou la rétention temporaire des eaux pluviales en provenance des toitures d'immeubles, des voiries et d'autres surfaces scellées (parkings, entrepôts, etc.)

Les eaux de surface peuvent s'évaporer ou alimenter les eaux souterraines. La régénération de celles-ci est dépendante de l'utilisation des surfaces filtrantes, du degré de scellement et de la capacité du sol de retenir de l'eau.

Concernant les eaux de surface, l'article 5.2. de la loi dispose que: *Sauf pour les masses d'eau qualifiées comme artificielles ou fortement modifiées, elles doivent être protégées, améliorées ou restaurées de sorte à répondre aux critères de définition d'eau de bon état au plus tard au 22 décembre 2015.*

Bien que les bassins de rétention pour le stockage ou la rétention temporaire des eaux pluviales en provenance des toitures d'immeubles, des voiries et d'autres surfaces scellées soient de par leur nature à considérer comme des masses d'eau artificielles, du fait que leur trop plein est soit évacué vers des ruisseaux ou rivières, soit s'infiltre dans le sous-sol et peut affecter dès lors les réserves souterraines, il devraient bénéficier des mêmes mesures de protection que les autres eaux superficielles.

La définition des «eaux souterraines» contenue dans ladite loi comprend *toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol.*

En principe, les eaux souterraines sont enfermées dans les couches aquifères qui peuvent alimenter des puits ou des sources.

L'article 6.2 de la loi prévoit à l'égard des eaux souterraines que: *Toutes les masses d'eau souterraines doivent être protégées, améliorées ou restaurées et un équilibre entre les prélèvements et le renouvellement des eaux souterraines doit être assuré afin qu'elles se trouvent dans un bon état au plus tard au 22 décembre 2015.*

Un facteur important est donc le scellement des surfaces. L'imperméabilisation, donc le recouvrement des sols, contribue lourdement à la perte de surface filtrante et à la pénurie d'eau. Afin d'y remédier, certaines communes ont introduit une taxe de scellement due pour l'évacuation des eaux pluviales dans les canalisations publiques ou dans les cours d'eau (VdL, Diekirch, Esch/Alzette). Sont concernées les surfaces bâties et imperméabilisées du terrain communal. Le but primaire de cette taxe est de financer les réseaux d'eaux. Cependant, comme conséquence, certains propriétaires peuvent être incités à réduire la surface scellée et contribuer ainsi à réduire l'impact de leur projet sur le renouvellement des eaux souterraines.

Certains problèmes - notamment ceux des cours d'eau dont l'origine de la pollution se trouve en dehors du territoire national - ne pourront pas être résolus par des mesures purement nationales. La directive cadre eau prévoit que dans ces cas un rapport doit être fait à la Commission européenne ou à l'Etat membre concerné, avec des recommandations concernant la résolution du problème (art. 12).

A l'exception donc des masses d'eaux artificielles ou fortement modifiées et des cas de pollutions allogènes, toutes les masses d'eau, fussent-elles souterraines ou superficielles, devraient se trouver dans un bon état d'ici à peine un an. Partant, le défi est de taille, ce qui devrait motiver tous les acteurs concernés par la problématique à réfléchir sur des solutions appropriées.

Car, si le Luxembourg veut éviter que ne se répète le scénario de sanctions infligées par la Cour de justice de l'Union européenne comme cela a été le cas pour les eaux usées, des mesures assurant la mise en conformité avec le droit de l'Union devront être prises en toute urgence²².

Les insuffisances sur le plan législatif

Devant le constat que la protection du bien "eau" est actuellement encore largement déficiente, force est de s'interroger au sujet de l'efficacité des instruments légaux et réglementaires et, en tout premier lieu, de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau avec ses règlements d'exécution. On serait bien évidemment tenté d'admettre que ladite loi, pour

²² Le Luxembourg a déjà essuyé une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne pour ne pas avoir adopté, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive cadre eau. Voir CJUE - affaire C-32/05.

opérer une traduction assez fidèle de la directive cadre eau dans notre droit national, devrait constituer une base solide pour un ensemble de mesures susceptibles d'assurer une protection efficace tant des eaux souterraines que des eaux de surface.

Assurément, la directive trace nombre de pistes en vue d'une amélioration de la qualité de l'eau et, en ce qui concerne les nappes souterraines, du maintien de leur équilibre quantitatif. Mais, comme son intitulé le laisse entendre, elle se limite à poser un cadre qu'il appartient aux Etats membres de compléter avec les mesures qu'ils jugent nécessaires pour atteindre les objectifs imposés par la directive. Le but de celle-ci n'est donc pas une législation intégrée mais une gestion cohérente et efficace de l'eau.²³

Pour devenir pleinement efficaces, les mesures prises en exécution de la directive cadre eau, doivent s'inscrire dans un contexte juridique cohérent. Se pose dès lors la question si notre législation, telle qu'elle se présente actuellement, permet de résoudre les problèmes identifiés et, si tel n'est pas le cas, sur quels points elle devra être adaptée.

Heureux qui est propriétaire

Un aspect qui a jusqu'ici trouvé très peu d'attention dans la problématique autour de l'eau est celui du droit de propriété. A qui appartient l'eau? Cette question est loin d'être dénuée d'importance car, comme l'énonce si bien une règle du droit romain: *Potior est conditio possidentis* - le propriétaire est dans une position de supériorité.

Le droit de propriété étant du ressort du Code civil, c'est donc à ce texte qu'il faudra s'en remettre en l'espèce.

D'entrée de jeu, le ton est donné par l'article 552 qui dispose que : *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous*. Sur la base de cet article, la Cour supérieure de Justice a jugé que : *Le propriétaire d'un fonds ayant le droit de disposer de celui-ci à sa surface et dans sa profondeur, peut user de l'eau d'une nappe qui existe à l'intérieur du sol, qu'elle soit stagnante ou mouvante, et quels que seront les inconvénients éprouvés par les propriétaires des fonds inférieurs*. (Cour – 26 juin 1979).

Selon la même logique, l'article 641 du CC attribue la propriété d'une source à celui sur le terrain duquel elle jaillit, ceci sans distinguer que ce jaissement soit l'effet de la nature ou de travaux de l'homme. Le propriétaire du fonds peut user de la source à sa volonté, sauf d'éventuels droits que le propriétaire du fonds inférieur pourrait avoir acquis.

Une source qui devient ruisseau et quitte la propriété où elle a jailli devient *res nullius*, c'est-à-dire elle n'appartient plus à personne, et son usage – qui sera réglé par les lois de police – est commun à tous (CC art. 714). En réaction aux injustices et à l'arbitraire propres à l'ancien régime, le CC se montre généreux vis-à-vis des propriétaires dont les terrains bordent une eau courante. A moins qu'un cours d'eau ne dépende du domaine public, le

²³ Voir p. ex.: Dealing with complexity and policy discretion - A comparison of the implementation process of the European Water Framework Directive in five Member States, Uitenboogaart e.a., 2009. ISBN 9789012131070.

propriétaire d'un fonds contigu peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés (CC art. 644). Si l'eau traverse sa propriété, il peut même en user, à condition toutefois de la rendre à son cours ordinaire, à la sortie de ses fonds. En vertu de l'article 23 de la loi relative à l'eau, le prélèvement d'eau est toutefois soumis à une autorisation ministérielle.

A partir du moment où une rivière est navigable ou flottable, elle est considérée comme domaine public CC art. 538).

La lecture des articles examinés ci-dessus mène à la conclusion que le Code civil, dans sa version actuelle, bride l'effet tant de la loi relative à l'eau que des dispositions contenues dans d'autres textes qui, nous l'avons fait remarquer, de par leur épargne manquent de toute façon déjà de mordant. Force est même de reconnaître que le Code civil encourage voire incite à une appropriation de la ressource hydrique. Par quels moyens serait-il possible de remédier à cette situation ?

Conscient du problème, le législateur a décidé d'au moins enlever aux propriétaires fonciers le contrôle de l'eau destinée à l'approvisionnement de la population. Conformément à l'article 44 de la loi relative à l'eau, des zones de protection doivent être délimitées pour les masses d'eau servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine. Ces zones sont subdivisées en zones de protection immédiates, zones de protection rapprochées et zones de protection éloignées. La zone de protection immédiate, destinée à abriter les installations de prélèvement de l'eau, est reconnue d'utilité publique et expropriée au profit de l'Etat, de la commune ou du syndicat de communes qui l'exploite.

Il est évident que l'intention du législateur était de parer à l'effet de l'article 641 du CC qui garantit au propriétaire du fonds le plein usage de l'eau d'une source qui y jaillit. A première vue, l'objectif semble en effet être atteint par le biais de l'expropriation. L'Etat, la commune ou le syndicat étant dorénavant propriétaire, ils se substituent dans les droits de l'exproprié. A y regarder de plus près cependant, on se rend compte que la mesure n'est pas tout aussi efficace qu'elle ne paraît. Si, par exemple, il venait à l'idée au propriétaire du fonds en amont, de profiter également de la masse d'eau – rappelons que l'article 641 du CC ne distingue pas entre le jaillissement d'une source qui est l'effet de la nature et celui résultant de travaux de l'homme – par quel moyen pourrait-il en être empêché ? Bien entendu, la loi dispose que dans les zones de protection rapprochée et éloignée, tous travaux ou activités susceptibles de porter atteinte à la qualité de la ressource hydrique ou à son débit exploitable peuvent être interdits, réglementés ou soumis à autorisation ministérielle. Le problème c'est que ces mesures ne sont pas arrêtées par la loi, mais doivent faire l'objet d'un règlement grand-ducal. Or, dans la hiérarchie des normes, le règlement grand-ducal range au-dessous du Code civil et, en cas de conflit, ce sera ce dernier qui l'emportera.

Force est en outre de rappeler que la propriété range parmi les droits fondamentaux protégés tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme. Certes, l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant juste indemnité sera

toujours possible. Mais une telle privation du droit de propriété ou de la jouissance du droit de propriété sera difficilement réalisable à grande échelle, tant d'un point de vue juridique que financier.

Donc, tant que le droit de s'approprier l'eau sera le corollaire de la possession du sol, la gestion des réserves souterraines destinées à la consommation humaine ne pourra être réglée de manière efficace et moins encore celle des sources qui alimentent nos ruisseaux et rivières. En France, par exemple, la jurisprudence a créé un régime particulier à l'égard des sources constituant tête de bassin lorsque, en raison de leur débit, elles peuvent être considérées comme ruisseau. Bien qu'il s'agisse d'un incontestable progrès par rapport à notre conception du Code civil, cette ouverture est critiquée comme insuffisante parce qu'elle ne tient pas compte de la grande majorité des écoulements formant le crénal et qui restent de ce fait exclus du droit de l'eau.²⁴

Changements nécessaires sur le plan législatif

Pour remédier à cette situation juridique potentiellement préjudiciable à la conservation de la ressource hydrique, notre législation, et plus particulièrement le Code civil, devrait être adaptée de sorte à tenir pleinement compte non seulement du rôle éminent que l'eau joue dans notre alimentation, mais à assurer également sa pérennité en tant que garant d'un bon équilibre écologique. Nous avons constaté que le problème essentiel réside dans le fait que l'eau n'appartient à personne et que, à l'exception des cours d'eau navigables ou flottables, le droit la considère comme *res nullius*.

Le droit moderne distingue entre le droit public qui régit la *res publica* ou chose publique et le droit privé, dont les piliers principaux sont la liberté individuelle et la propriété.²⁵ Pour tenir compte du fait que l'eau n'est plus, comme c'était le cas lors de la rédaction du Code civil, disponible en quantité quasi illimitée – pour le moins une eau saine, capable de pleinement remplir les fonctions grâce auxquelles la vie a pu s'installer sur notre planète – une solution envisageable serait de la «mutualiser» c'est-à-dire d'en interdire la possession individuelle et de la placer sous la responsabilité de la société entière. Plus *res nullius* ni *res publica*, elle deviendrait alors *res communis*, un bien à l'usage de tous et sous la responsabilité de tous.

Bien entendu, un changement dans ce sens impliquerait une modification substantielle du Code civil afin d'atténuer sa propension à favoriser la propriété privée au détriment de l'usage commun. N'oublions pas que ce vénérable texte est entre-temps plus que deux fois centenaire et que la société pour laquelle il a été fait a bien évolué depuis. Si, comme l'énonce la directive-cadre eau, *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un*

²⁴ La protection juridique des cours d'eau, Aude Farinetti, Editions Johanet 2012. ISBN 979-10-91089-01-2.

²⁵ Voir p. ex.: Agora Vox – Entre la *res publica* et le droit privé, la *res communis*.

patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel, nous devons repenser radicalement notre conception de la propriété de ce bien.²⁶

La pollution accidentelle du lac de la Haute-Sûre et les leçons qu'il faut en tirer

Bien que le présent avis soit prioritairement destiné à aborder la situation dans laquelle se trouvent nos ressources aquatiques d'une manière générale plutôt que d'entrer dans le détail de telle ou telle situation particulière, le CSDD ne pourra pas passer sous silence le récent accident ayant affecté la réserve d'eau potable du lac de la Haute-Sûre. Déjà dans son avis relatif au Programme de développement rural du 15 avril 2014, le CSDD avait mis en garde devant la pression émanant de l'agriculture tant sur les eaux de surface que sur les eaux souterraines.

Et s'il avait vraiment fallu une confirmation de son analyse, les événements récents en ont démontré la pertinence. Mais, plus inquiétante encore que la pollution due à l'accident même est la mise en évidence d'une contamination quasi généralisée de nos ressources d'eau potable. De là s'imposent deux conclusions:

1. Le risque inhérent à la forte dépendance d'une seule source d'approvisionnement a trop longtemps été ignoré, voire accepté. Pourtant, il n'a pas manqué dans le passé d'incidents qui auraient dû servir d'avertissements et déclencher un revirement. Certes, des solutions de rechange ont été prévues, mais comme il apparaît actuellement, elles n'offrent guère plus de sécurité que la ressource qu'elles sont censées relayer.

Le talon d'Achille du barrage de la Haute-Sûre est son étendue et le nombre de ses affluents. En raison de l'impossibilité de mettre en place un système de protection à cent pour cent sûr et contrôlable, il faut diversifier davantage les sources d'alimentation des réseaux de distribution d'eau potable.

2. Comme il s'est avéré, ni les dispositions de la loi relative à l'eau, ni les mesures de protection mises en œuvre ne suffisent pour garantir une eau potable saine et en quantité suffisante.

Le CSDD salue l'intention du Gouvernement de revoir le Programme de développement rural à la lumière des conclusions qui s'imposent en raison des résultats d'analyses récents. Aussi considère-t-il qu'une modification conséquente de la loi relative à l'eau sera un pas dans la bonne direction. Ceci toutefois à condition que les dispositions relatives aux zones de protection soient revues à la lumière des connaissances actuelles.

Le CSDD estime par ailleurs que le principe pollueur-payeur devrait devenir la règle plutôt que l'exception. Afin de pouvoir mieux identifier dans la masse de la pollution diffuse

²⁶ Premier considérant du préambule de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

l'origine des pollutions, il est indispensable que les services l'Administration de la gestion de l'eau disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires.

Bien que les problèmes récemment décelés soient essentiellement imputables au secteur agricole, ceci ne doit pas faire oublier les autres sources de pollution comme les ménages, les communes, les services publics, les entreprises, etc. Pour réduire et éviter une pollution latente des ressources aquatiques par l'infiltration de produits chimiques, un contrôle plus strict de ces produits est essentiel. Ainsi, la vente en libre-service de pesticides dans les surfaces commerciales devrait être interdite. Leur utilisation par les communes et les services publics doit être réglementée et complètement interdite lorsqu'une contamination de l'eau ne peut pas être exclue avec certitude.

En ce qui concerne la protection du lac de la Haute-Sûre, dont l'importance pour l'alimentation nationale restera une évidence aussi dans le futur, on pourrait utilement s'inspirer de l'approche des Stadtwerke München.²⁷ Grâce à une politique de protection conséquente reposant sur deux piliers, qui sont l'acquisition des terrains importants pour la protection de la nappe phréatique et des sources, d'une part, et la promotion et le subventionnement de l'agriculture biologique, de l'autre, la qualité de l'eau potable qu'ils fournissent à leurs clients est excellente, ceci sans qu'un traitement couteux ne soit nécessaire (annexe 2).

²⁷ <http://www.swm.de/privatkunden/m-wasser/gewinnung/wasserschutz.html>

Annexe 3

Gutachten des Nachhaltigkeitsrats (CSDD) zum Bericht zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeit Plans (PNDD) Luxemburg vom 25.11. 2015

Der „Conseil Supérieur pour un Développement Durable (CSDD) begrüßt den ausführlichen und stellenweise sehr detaillierten Bericht zur Umsetzung des „Plan National pour un Développement Durable (PNDD)“. Die politische Auflage einer periodischen Evaluation der Umsetzungen der im PNDD vorgegebenen Ziele und Maßnahmen, wurde aus unserer Sicht erfüllt.

Der CSDD hat den gesetzlichen Auftrag die nationalen Initiativen und Maßnahmen im Bereich Nachhaltigkeit kritisch zu begutachten.²⁸ Der CSDD ist der Meinung, dass der PNDD zusammen mit dem Umsetzungsbericht ein grundlegendes strategisches Instrument zur Lenkung von Entwicklung in Gesellschaft und Umwelt bietet, um eine bessere, nachhaltigere Balance zwischen Verbesserung der Umweltqualität, Lebensqualität und Schaffung von Wohlstand zu erzielen, in einem adäquaten Zeitraum.

Der CSDD geht in diesem Gutachten des Umsetzungsberichtes zum PNDD hauptsächlich auf die Beschreibung der Schwerpunkte in dem Umsetzungsbericht ein. Vorab sollte jedoch angemerkt werden, dass im Umsetzungsbericht der Bezug zum Nachhaltigkeitsplan jedoch im ganzen Dokument verstärkt werden sollte. Eine Einführung die beschreibt wer diesen Bericht verfasst hat, in welchem Zeitraum, auf Grund welcher Methoden, und wer hierzu beigetragen hat, scheint uns auch unerlässlich für Transparenz. Unserer Meinung nach sollte auch erwähnt werden, dass dies nur ein Zwischenbericht ist, wohlwissend, dass die Zeitschiene von der im PNDD geplanten Berichterstattung jetzt abweicht. Die Struktur des Umsetzungsberichtes und die Selektion der Schwerpunkte bedarf auch der Erklärung, besonders da sie von der des PNDD abweicht. Eine schlüssige Interpretation was nachhaltige Entwicklung für das Land Luxemburg bedeutet, mit Referenz zur Definition im PNDD, ist für den CSDD in einem solchen Bericht eine wichtige Grundlage, da die selektive Darstellung der Umsetzung im ganzen Land sonst beliebig erscheint. Trotz des generell sehr positiven Gesamteindrucks des vorliegenden Umsetzungsberichts stellt der CSDD unter diesem Gesichtspunkt drei wesentliche Mängel fest, die wir nachstehend aufführen. Im Anhang geben wir einige Beispiele für diese Mängel, sowie unsere Empfehlungen an.

1. Der PNDD sowie der Umsetzungsbericht greifen inhaltlich oft zu kurz und es fehlt häufig an vernetztem Denken

Der PNDD ist ein Instrument der Regierung Nachhaltigkeit in Luxembourg zu fördern. Dieses Instrument sollte aus Sicht des CSDDs jedoch genutzt werden Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern, nicht nur in Politik und Wirtschaft.

²⁸ Loi du 25 juin 2014 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable, article 4 e :.... d'émettre des avis ...notamment sur le plan national pour un développement durable...)

a. Initiativen und Maßnahmen die auf Veränderungen im gesellschaftlichen Bereich zielen oder die ermöglichen, dass Gruppen aus der Gesellschaft mehr Eigenverantwortung übernehmen, sind vernachlässigt.

Im Bericht zu den fünf thematischen Schwerpunkten wird nur ein kleiner Teil der bereits bekannten öffentlichen Maßnahmen beschrieben. Es wird hauptsächlich Bezug auf Maßnahmen genommen, die politisch oft diskutiert und somit sofort auf der Hand liegen. Es gibt jedoch in Luxemburg viele Nachhaltigkeitsinitiativen, besonders auch Initiativen die darauf zielen die Zivilgesellschaft einzubinden, oder auch Initiativen die aus der Zivilgesellschaft herausgewachsen sind, die unter die Schwerpunkte des Berichts fallen, die aber nicht erwähnt werden (siehe auch Punkt 2.). Gerade die Initiativen im privaten Gesellschaftsbereich sind signifikant für grundlegende, nachhaltige Veränderungsprozesse in der Gesellschaft: so wird zum Beispiel der substantielle Beitrag von Flusspartnerschaften zur „Governance“ und Verbesserung der Wasserqualität aus einer Reihe von Gründen nicht dargestellt, obwohl gerade diese Art von Instrument zu einer systemischen Analyse der Herausforderungen aus vielen Stakeholder Perspektiven verhilft. Ausserdem wird die Problematik eines machbaren Monitorings nicht erörtert, wird die Diversität der Wirtschaft nur in Bezug auf Sektoren besprochen und gar nicht angesprochen, wird das neue Gesetz zum Statut der ‘Société d’Impact Social’ zur Förderung der Gründung gemeinnütziger wirtschaftlicher Unternehmen nicht erörtert.

b. Der Bildungsbereich ist Thema am Rand

Die primäre Grundlage überhaupt für eine zukunftsfähige, nachhaltige Entwicklung ist eine adäquate Bildung, einschließlich der lebenslangen Aus-und-Weiterbildung. Umso erstaunlicher und bedauerhwerter ist, dass dieser Bereich zwar im PNDD aufgeführt, im Bericht aber nur beiläufig erwähnt wird. Das Bildungssystem als solches wird nicht besprochen. Dadurch fehlt hier jegliche Perspektive. Unserer Meinung nach müsste dies jedoch einen zentralen Schwerpunkt darstellen.

c. Fehlen von Angaben über Prioritäten, Wichtigkeit und Zeit

Bei den Zielen und Maßnahmen fehlen häufig Angaben zu politischen oder gesellschaftlichen Prioritäten. Ohne die Festlegung auf Prioritäten besteht, zumal in Zeiten von Knaptheit von finanziellen und personellen Ressourcen, die Gefahr, dass die Umsetzung beliebig gerät. (Siehe auch CSDD-Kommentar 2010). Ebenso fehlen meistens jegliche Angaben über die jeweilige Bedeutung oder Wirksamkeit mit zeitlichem Bezug sowohl im Textteil als auch im Indikatorteil. Über die Wirksamkeit einer Maßnahme kann man nichts aussagen, wenn der Beobachtungszeitraum nicht bekannt ist. Dadurch kann die Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen nicht sinnvoll in Erwägung gezogen werden und somit kaum der Richtschnur für politische Weichenstellungen dienen. „Low hanging fruits“ sind nicht als solche gekennzeichnet (siehe auch CSDD-Bericht 2010).

d. Es fehlt an vernetztem Denken

Ein gravierender Mangel des Umsetzungsberichts ist, dass vernetztes Denken sowohl im Textteil als auch im Indikatorteil weitgehend fehlt. Unter jedem Themengebiet werden einzelne Maßnahmen meist nur strikt sektoruell aufgezählt, ohne Hinweise auf Interdependenzen zwischen einzelnen Sektoren. Daher geht der Blick auf komplexe Prozesse mit Wirkungen und Wechselwirkungen, auf gewollten und ungewollten Nebenwirkungen, die manche Initiativen und Maßnahmen auslösen, verloren. (z.B. wird nicht auf die sogenannten ‘rebound Effekte’ aufmerksam gemacht, die Energie- oder Ressourcen-Effizienzgewinne provozieren, sodass im Endeffekt reduzierte Kosten meist zu höherem Verbrauch führen...). Die fehlenden Hinweise und Querverweise auf Beziehungen zu anderen Bereichen verschenken die Möglichkeit, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Folgewirkungen oder nichtintendierte Nebenwirkungen einer Maßnahme auf Entwicklungen in

anderen Sektoren zu erkennen und zu unterstreichen. Dies ist nicht akzeptabel da es viele Beispiele gibt für Politiken die auf Nachhaltigkeit zielen, die jedoch verheerende Nebeneffekte haben (z.B: Fischfangquoten, die oft dazu führen, dass Fang-Überschuss mit verletzten oder toten Fischen in das Meer zurückgekippt wird).

2. Es wird nur aus der staatlichen, politischen Perspektive argumentiert

Im Bericht wird hauptsächlich analysiert, welche politischen Maßnahmen schrittweise zur Besserung in der Umwelt und in Hauptbereichen der Privatwirtschaft beigetragen haben. Dies führt dazu, dass an vielen Punkten eine kritische und sachliche Stellungnahme zu den Umsetzungsmaßnahmen, über die berichtet wird, fehlt. Der Bericht wurde in vier ökonomische Schwerpunkte (außer dem Schwerpunkt Biodiversität) gegliedert, aber kein explizit sozialer Schwerpunkt wurde begutachtet. Auch wird der Punkt Energie unter Wirtschaft behandelt. Spiegelt dies die Zuständigkeitsbereiche der zuständigen Regierungsmitglieder wider?

Breitere Analysen, wie Privatunternehmen oder besonders die Zivilgesellschaft, in Gruppen oder als einzelne Bürger, verstärkt in den Entwicklungsprozess mit einbezogen und mehr Verantwortung übernehmen können und wie dies gegebenenfalls politisch weiter unterstützt werden kann, fehlen leider gänzlich. Gerade neue Bewegungen in der Zivilgesellschaft enthalten ein bedeutendes Potential zur Verstärkung der nachhaltigen Entwicklung. Dass hier, im gesellschaftlichen Bereich, bereits eine Umschwung des nichtnachhaltigen ‘Modus Operandi’ in Richtung Nachhaltigkeit stattfindet, ist im Bericht nicht ersichtlich, obwohl es im Alltagsbild von Luxemburg nicht zu übersehen ist. So hat z.B. die ‘Transition Town’ Bewegung in Luxembourg begonnen viele schlagkräftige Initiativen vorzunehmen wie „Urban Gardening“ oder Energiegenossenschaft. Die ‚Minette Transition‘, gemeinnützige landwirtschaftliche oder gartenwirtschaftliche Kooperativen u.v.m. wären hier zu nennen. Um in Bezug auf diese Bewegungen weniger blind zu sein, müssten in Zukunft zur Erstellung des Berichtes die neuen Perspektiven aus der organisierten Zivilgesellschaft sowie aus neu entstehenden, alternativen, privaten und gemeinnützigen Wirtschaftsformen hinzugefügt werden.

3. Auswirkung internationaler Verpflichtungen auf Luxemburgs Nachhaltigkeitsstrategie

Ist Luxemburg nur globalen Entwicklungen ausgesetzt oder kann es punktuell auch aktiv Vorreiterrollen übernehmen?

Zu vielen Themen fehlt die Ausschau welche Aspekte von Luxemburg selbst beeinflussbar sind, wo Luxemburg sich internationalen Entwicklungen anpassen muss (e.g. EU 2020), und auf welchen Gebieten Luxemburg vielleicht sogar proaktiv mehr Verantwortung oder eine Vorreiterrolle übernehmen kann. (z.B. Mikrofinanzen oder gesetzliche Rahmenbedingungen zu neuen Wirtschaftsformen im Energiesektor oder im Verkehrssektor).

Im Bericht fehlen auch Überlegungen auf welche Weise die Regierung die unter 4.4.1. angedachte Diskussion über Sozial- und Umweltpolitik als produktive Faktoren für den Luxemburger Standort führen sollte, wenn gerade hier der staatliche Handlungsspielraum durch internationale Abkommen eingeengt wird und manche unserer angestrebten Nachhaltigkeitsziele in Frage gestellt werden: z.B. Einschränkung der nationalen Souveränität durch internationale Verpflichtungen auf Weltebene (WTO) und durch multinationale Verträge (z.B. durch das Sanitary and Phytosanitary Agreement und möglicherweise CETA, TTIP, etc.).

Fazit unserer Diagnose dieses Berichtes

In der Einleitung des Umsetzungsberichts steht, dass Nachhaltigkeit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Nachhaltigkeit kann daher auch als Eigenschaft eines gesellschaftlichen Verhandlungsprozesses in einer sich rasant verändernden Welt gesehen werden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, und um dann auch unsere drei Hauptkritikpunkte besser zu berücksichtigen, stellt sich die Frage ob nicht ein anderer Rahmen und eine andere Herangehensweise zur Erstellung der nächsten Version des PNDD und der Umsetzungsberichte zielführender wäre. Hierzu haben hat der CSDD drei Hauptempfehlungen:

- **Ein Instrument zur verbesserten Zusammenarbeit von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Luxemburger Kontext:** Das Erstellen des PNDD und der entsprechenden Empfehlungen und der Umsetzungsbericht sollte in einem partizipativen Prozess erfolgen mit Zielgruppen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Hierbei ist jedoch auf eine Art der Moderation und Partizipation im Erstellungsprozess zu achten die sicherstellen kann, dass das Ergebnis synthetisch genug ist um als Grundlage zu konkreten Verantwortungsübernahmen, Handlungen und deren Priorisierung in Politik, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu dienen.
- **Ein Instrument vernetztes Denken in Luxemburg zu fördern und zu ‚institutionalisieren‘:** In der partizipativen Zusammenarbeit mit verschiedenen Expertisen und Interessen werden Fragen wer welche Verantwortung übernehmen kann, und was hierfür ein adäquater gesetzlicher Rahmen ist, zentral. Besonders wenn man Nachhaltigkeit als einen gesellschaftlichen Verhandlungsprozess sieht. Vernetztes Denken, um Wechselwirkungen zwischen Wandel in der Umwelt, der Gesellschaft und der Wirtschaft zu erörtern, mit der Anwendung von neuen Denkschemen und Konzepten möglich werden, die traditionelle, dominante, neo-klassische Rollenaufteilung und Darstellungen von Zusammenhängen hinterfragen. Konzepte zur Charakterisierung von komplexen sozialökologischen Systemen sollten vermehrt Anwendung finden. Das neue Konzept des ‚Prosumers‘, das Grenzen zwischen Produzenten und Verbrauchern hinterfragt die in der neo-klassischen Wirtschaft gegeben scheinen, ist z.B. aus der Sicht des CSDD wegweisend um Politiken zu schaffen die Verantwortungsübernahme in der Zivilgesellschaft für gesellschaftliche Transformation ermöglichen. Zudem sind viele Aspekte der neuen UNO Sustainable Development Goals (SDGs) hierzu zielführend, die jetzt vermehrt mit dem Konzept der planetaren Grenzen in Bezug auf der biophysischen ‚Carrying-Capacity‘ von Regionen verknüpft werden, die dann als Rahmen von wirtschaftlicher Zielsetzung gelten sollen die veränderte Material- und Energie-Flüsse und Landnutzung als Konsequenz haben. Eine engere Verbindung des nächsten PNDD mit den neuen EU Politiken und den SDGs ist empfohlen.
- **Ein angemessener Zeitrahmen:** Derzeit sieht das Gesetz zur Politik der nachhaltigen Entwicklung vor, dass der PNDD alle 5 Jahre überarbeitet wird und alle 2 Jahre ein Zwischenbericht erstellt werden soll. Die Politik zur nachhaltigen Entwicklung ist jedoch eine langfristig angelegt Politik, deshalb sollte der Plan auf 10 Jahre angelegt werden und der Zwischenbericht nach 4 Jahren erstellt werden. Schlüsselthemen könnten auch zwischendurch nach Bedarf aufgegriffen und gemeinsam analysiert werden.

Ein inklusiverer Prozess zur Erstellung der Umsetzungsberichte, möglicherweise unter der Federführung des Staatsministeriums, wäre eine neue Herangehensweise, die der CSDD befürworten und unterstützen würde. Ein ‚Interministerielles Experten Committee‘ sollte formell vom Staatsministerium beauftragt und koordiniert werden, mit klaren Aufträgen und Zeitrahmen. Diese systemische Herangehensweise würde die Kohärenz oder etwaige Inkohärenzen verschiedener Politiken verdeutlichen. Diese Herangehensweise sollte auch widerspiegeln, wie sich Entwicklungen zur Nachhaltigkeit in der Politik und der Gesellschaft gegenseitig beeinflussen. Zukünftige Umsetzungsberichte sollten auch unbedingt kritischere Analysen des PNDD anbieten, Mängel aufzeigen und diskutieren ob die Ziele konkret und ambitioniert genug sind, und ob Umsetzungs-Maßnahmen auch wirklich zielführend sind. Öffentliche Konsultationsperioden sollten mit in die Prozesse zur Erstellung nicht nur des nächsten PNDD sondern auch der jeweiligen Umsetzungsberichte mit eingeplant werden, zur Konsultation könnte zum Beispiel auch durch Gemeinden aufgerufen werden, um die Verteilung der Verantwortung in diesem Bereich auch auf einzelnen Bürger zu unterstreichen. Diese Empfehlungen sind zusätzlich zu den Empfehlungen in Sektion 4. im Umsetzungsbericht, die wir auch vollkommen unterstützen.

Unsere Vorschläge sollen der zukünftigen Qualitätsverbesserung von Plan und Umsetzungsbericht dienen und zusätzlich gesellschaftliche Akzeptanz und Interesse fördern. So würde der PNDD zusammen mit den Umsetzungsberichten neben ihrer strategischen Funktion zusätzlich auch eine Funktion erhalten einen breiter gefächerten sozialen Lernprozess anzustoßen. Dieser Prozess könnte das Staatsministerium mit den anderen Ministerien, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft stärker verbinden, um in Zukunft eine bessere Balance zwischen der Schaffung einer verbesserten Lebensqualität, Umweltqualität und Wohlstand zu ermöglichen.

ANHANG I

Detaillierte Kritikpunkte zu ausgewählten Punkten des Umsetzungsberichts

(Die Reihenfolge und Nummerierung der Anmerkungen zu ausgewählten Punkten folgt der Anordnung im Bericht).

Kommentare zu Form und Rahmen des Berichtes: Bei PNDD und Umsetzungsberichten ist eine Darstellung des Arbeitsprozesses, der Verantwortlichen, aller Beteiligten, und der Ursprung der Ressourcen hierfür unerlässlich. Die Struktur der Umsetzungsberichte sollte wo immer möglich der Struktur des PNDD angepasst werden, alle Sektionen mit genügend Untertiteln versehen werden, um Zugänglichkeit und Lesbarkeit zu verbessern. Ein detailliertes Inhaltsverzeichnis mit durchgängig einheitlichen Begriffen für die gleichen Tatbestände im PNDD sowie im Umsetzungsbericht wäre sinnvoll.

2.1. Der Indikatoren-Bericht

Über die Arbeit der Reflexionsgruppe zur Selektion eines kleineren und daher realisierbaren Sets von Nachhaltigkeits-Indikatoren wird nur sehr oberflächlich berichtet. Es wurde nicht aufgegriffen, dass das Konzept der Gruppe bei der Selektion des Indikatoren-Sets jeweils auf Schnittstellen von Qualitätszielen im wirtschaftlichen, sozialen, und/oder Umwelt-Bereich fokussierte, um dadurch vernetztes Denken und cross-ministerielle (interministerielle) Arbeit in der Erstellung und Interpretation der Daten zu erzielen. Der Aussagewert des nächsten Umsetzungsberichtes könnte erheblich verbessert werden, wenn der Indikatorenteil in diesem Sinn noch einmal analysiert und besprochen werden könnte.

Das Erkennen der Querverbindungen könnte auf der Ebene der Indikatoren im Metadatenbereich der Datenblätter erfasst und systematisiert werden oder z.B. als Fußnoten oder Definitionen im Indikatorenteil des Berichts hervorgehoben werden (wie an manchen Stellen bereits ausgeführt wurde). Durch diese Vorgehensweise wird das vernetzte Denken in der Datensammlung der Indikatoren, dann vielleicht auch im interpretativen Teil des Berichts, zur Selbstverständlichkeit. Die Evaluierung der Initiativen und Maßnahmen sollte auf deren eventuellen Wechselwirkungen im wirtschaftlichen, im sozialen und im Umweltbereich aufmerksam machen. Manche Neben- und Folgewirkungen, auch nicht-intendierte, könnten darüber hinaus mit Hilfe statistischer Verfahren ermittelt und ausgewiesen werden (z.B. die Generierung zusätzlicher Kosten durch Umweltschutzmaßnahmen).

Die Pertinenz einiger Indikatoren dürfte in Frage zu stellen sein: besonders die rein quantitativen wie 12, 115, 170. Es wurde wahrscheinlich bewusst darauf verzichtet einen synthetischen Indikator zu erstellen, der zwar keine genauen Aussagen erlaubt, aber besser kommuniziert werden kann?

Es sollte auch die Bedeutung einer Reihe von Begriffen im Luxemburger Kontext erklärt werden, z.B. der Begriff „grüne Aktivitäten“.

3. Schwerpunkte

3.1. Biodiversität

Diese Sektion enthält einige sehr aufschlussreiche Informationen, reflektiert aber auch die drei Mängel die der CSDD in dem Deckbrief aufzeigt. Der Begriff der Biodiversität im Luxemburger Kontext sollte umfassender erklärt werden, sodass auch die wirtschaftliche und soziale Bedeutung klar wird. Es fehlt an Struktur - z.B eine Liste von Maßnahmen die getroffen wurden - und einer

„

kritischen Auseinandersetzung die erörtert was konkret damit erreicht wurde. Zudem wurde die Problematik des Biodiversitäts-Monitoring, das grundlegend notwendig zum Verfolgen von Umsetzungserfolgen erscheint, gar nicht diskutiert. Es sollte auch diskutiert werden ob im Bereich der Biodiversität nicht verbindliche Ziele und Regeln sinnvoll sind (nach dem Prinzip „Cap and Rule“).

Bei den Bereichen die im Bericht fungieren, könnte die Darstellung insgesamt kritischer sein: Es werden z.B. die Initiativen zum TEEB beschönigt. Eine Interministerielle Gruppe hat sich seit der ersten Erstellung eines Reports nicht mehr diesbezüglich getroffen. Es finden zwar weitere Aktivitäten statt, diese sind jedoch nicht allgemein bekannt und besprochen. Es gibt bereits viele Daten, die in die TEEB-studie aufgenommen werden können (Bestandaufnahmen, Kartografie, Daten des Naturhistorischen Museums etc.), die Problematik der Nutzung bestehender Daten zur Erfassung der Biodiversität in Luxemburg sollte unbedingt ausdiskutiert werden.

Wechselwirkungen zwischen Umwelt-Biodiversität und Gesellschaft sollten erörtert werden. Kann man die Zivilbevölkerung in das Umweltmonitoring einbinden? Auch zum Sensibilisieren (Awareness-building) und zum Erkennen von konkreten Möglichkeiten, Verantwortung zu übernehmen (Citizen Science – Community-based Monitoring-Initiativen)? Das neue EU Rahmenprogramm zur Forschung Horizon 2020 sieht den Aufbau von Citizen Observatories und Citizen Science Monitoring Programme vor. Dies hat auch Bedeutung in Luxemburg.

Der Bericht sollte Fragen zur möglichen Wechselwirkung von Biodiversität, Konsum, und Landwirtschaft thematisieren. Dies könnte zur Aufklärung der Bürger zum nachhaltigen Verbrauch beitragen, ein Beispiel für vernetztes Denken. Z.B. sollte der Zusammenhang zwischen Biodiversität im Meer und Fischkonsum angesprochen werden, wenn Meer und Fisch im Luxemburger Bericht überhaupt unter diesem Schwerpunkt thematisiert wird. Auch sollten in diesem Sinne alternative Formen der Landwirtschaft aufgezählt werden (biologischer Anbau, integriertes Pestmanagement, u.s.w.) und auch gesetzliche Maßnahmen um Umweltimpakte der Landwirtschaft zu reduzieren, erörtert werden. Was könnte mit systematisierter Selbstversorgung der Bürger erreicht werden? Initiativen der Transitionsbewegungen in der Zivilgesellschaft (urban gardening, guerilla gardening) in Zusammenarbeit mit Gemeinden gibt es hierzu, auch um gezielt Biodiversität in urbanen Bereichen zu erhöhen. Der Umsetzungsbericht greift hier wirklich sehr kurz.

Die Situation des Schutzes der Trinkwasserquellen wird nur aus gesetzlicher Sicht beleuchtet, nicht jedoch das Problem, dass es öfters zur einfachen Umdefinierung von Trinkwasserschutzonen kommt. Herrschende Interessenskonflikte bei der Umweltgesetzgebung führen häufig zu kontrapunktiven Ergebnissen in der Umsetzung. (z.B.: bei der Förderung der Biolandwirtschaft).

3.2. Nachhaltige Finanzen

Interessante innovative Initiativen in der Finanzpolitik sind aufgezählt. Dieser Teil des Berichtes enthält jedoch viele Pauschalaussagen, die sowohl in der Politik als auch in der Zivilgesellschaft sehr umstritten sind. Der Umsetzungsbericht sollte auf gar keinen Fall missbraucht werden bestimmte politische Überzeugungen gegenüber anderen zu verteidigen. Beispiele hierzu sind Aussagen, über Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, oder dass das oberste Ziel der Sozialpolitik der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ist. Sind alle Politiker sich einig, dass dies das oberste Ziel ist? Der Bericht sollte viel vorsichtiger und neutraler formuliert werden.

Viele neue Initiativen die Finanzmärkte, zumindest im Mikrofinanzbereich, grundlegend verändern, sind nicht aufgeführt, wie z.B. das Crowdfunding bietet jetzt neue Möglichkeiten um

Bürgerinitiativen zu finanzieren, die zu einer Machtverschiebung in den Strukturen der Kapitalgesellschaft führen können. Es gibt eine erste Anbieterplattform in unserem Land, aber der bestehende gesetzliche Rahmen ist schlecht geeignet um diese Entwicklungen in Luxemburg zu fördern.

Anmerkung : die Machtverschiebung betrifft nicht nur die Kapitalgesellschaften, sondern auch andere und darüberhinaus das gesamte Wirtschaftssystem.

Bei dem Thema Wettbewerbsfähigkeit werden neue Grunddimensionen für die Firmen jetzt Rechenschaft schuldig sind, die zentral zur Nachhaltigkeit gehören, gar nicht angesprochen. Die Direktive von 2014 zum „non financial reporting“, also die gesetzliche Auflage Sozial- und Umweltimpakte zu messen und darzustellen, müsste im Bericht Beachtung finden, zumal es in Luxemburg auch schon entsprechende Umsetzungsmaßnahmen gibt, wie z.B. die Schaffung des INDR und des neuen Sozialindikatorensystems für Firmen.

3.3. Wohnungsbau

Diese Sektion beschränkt sich nicht nur auf die Verfügbarkeit von gutem und bezahlbarem Wohnraum, sondern verdeutlicht auch das Zusammenspiel zwischen Wohnungsbau und Mobilität. Es weist auch auf Mängel an Vernetzung hin wenn gesagt wird: „Eine verbesserte Abstimmung von Industrie- und Wirtschaftsstrukturpolitik, Siedlungs- und Verkehrspolitik hat in der Großregion bisher nicht stattgefunden... ebenso wenig wie in Luxemburg selber.“ Hier gilt also unser allgemeiner Vorwurf des Mangels an systemischem Denken nicht. Die Ansätze die anschließend dargelegt werden stimmen positiv. Aber werden sie auch umgesetzt?

Interessante Initiativen neuer Wohnformen und Besitzerformen von Immobilien, die soziale Kohäsion unterstützen, wie z.B. Wohnungsgenossenschaften, gibt es bereits ansatzweise in Luxemburg. Leider werden sie hier nicht erwähnt.

3.4. Nachhaltige Energie und Wirtschaft

Diese Sektion ist sehr knapp verfasst und zeigt mehr Lücken als Substanz – aus unserer Sicht ist hier das Thema verfehlt. Eine Reihe von Experten sind der Überzeugung, dass verbindliche EU Ziele zur Proportion erneuerbarer Energien die ins Luxemburger Netz eingespeist werden, nur durch weitere Dezentralisierung und Bürgerinitiativen erreicht werden können. Viele relevante Initiativen in Luxemburg sind hier nicht aufgeführt. Vorreiter im Land wie z.B. die Energiegenossenschaften EquiEnerCoop, TransitionMinette Energie, Waldbillig, und der Energiepark Reiden bleiben unerwähnt! Die Entstehung und die Änderungen des gesetzlichen Rahmens in den letzten Jahren, auch zu den Energieeinspeisetarifen, die diese Entwicklungen ermöglichen oder stoppen, sind nicht im Bericht aufgeführt!

Die gesetzliche Regulierung des Energiesektors zeigt die starken Grenzen der traditionellen Rolleneinteilung von Produzenten und Verbrauchern, die Bürger daran hindern mehr Eigeninitiativen und Verantwortung in der gesellschaftlichen Transformation zur Nachhaltigkeit zu nehmen, auf. Die Europäische Kommission hat hierzu schon ein Green Paper zum ‚Prosumer‘ verfasst. Diese Entwicklungen werden auch in Luxemburg grundlegende Veränderungen in der Rollenverteilung und Verantwortungsübernahme ermöglichen, und sollten daher in dem Umsetzungsbericht erwähnt werden.

Die Behauptung die derzeit dominierende Finanzwirtschaft sei eine der am wenigsten Ressourcen intensiven Branchen stimmt nur, wenn etwa ausschließlich der direkte CO₂ Ausstoß der Server und Gebäude der Banken gerechnet werden. Wichtig wäre es jedoch auch den indirekten Ressource verbrauch zu berücksichtigen, der entsteht wenn Finanzdienstleister in unterschiedlichen Bereichen investieren. Da sie dies nicht nur mit den Geldern der Anleger machen, sondern ebenfalls mit Eigenkapital und darüber hinaus die Anleger bei deren Entscheidungen beraten, ist die Ressourcenintensität der Finanzwirtschaft wesentlich grösser als es auf den ersten Blick erscheint. Gerade deshalb ist es wichtig Überlegungen hinsichtlich des „green banking“ in ein Nachhaltigkeitskonzept für Luxemburg einzubeziehen.

Die Landwirtschaft bleibt unerwähnt, obwohl sie auch hier ein wichtiger Faktor ist, da sie maßgeblich zum Energieverbrauch in Luxemburg beiträgt, und Preise von Nahrungsmitteln an Energiepreise gekoppelt sind und somit z.B. auch die Kaufkraft von Haushalten und das Funktionieren der Wirtschaft und die Proportion der Bevölkerung mit Risiken in Armut zu verfallen, mitbeeinflussen.

3.5. Arbeitswelt

Schade, dass dieses Kapitel nur einen allzu kleinen Teil der Problematik der Luxemburger Arbeitswelt beleuchtet, und gar nicht mit den anderen Sektionen in Zusammenhang bringt. Diese Sektion ist vollkommen unzureichend. Auch sollte der Bildungsbereich hier als Schlüsselfaktor thematisiert werden.

Annexe 5



Wunnkooperativen, e Bausteen fir nohaltegt Wunnen

R&D

Rapport de la conférence
organisée par le Conseil supérieur
pour un Développement Durable en
coopération avec Caritas
Luxembourg (03/12/2014)

caritas
LUXEMBOURG

Bisher gibt es wohl Genossenschaften, aber keine Wohnbaugenossenschaften in Luxemburg. Caritas Luxemburg hat mit Unterstützung des Ministeriums für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarwirtschaft 2014 eine Studie veröffentlicht aus der hervorgeht, dass diese gemeinnützige Beschaffung von bezahlbarem Wohnraum in einer ganzen Reihe von Ländern sehr erfolgreich ist, eines davon ist die Schweiz.

Seit Jahrzehnten produzieren die Wohnbaugenossenschaften in der Schweiz erschwinglichen Wohnraum, funktionieren wirtschaftlich effizient, schreiben ökologische und soziale Kriterien in ihren Statuten fest. Die Nachhaltigkeit dieser Organisationsform ist klar erwiesen und sie stößt auch auf Interesse beim Conseil supérieur pour un développement durable.

Wie sieht das Schweizer Modell jetzt konkret aus? Welche Unterschiede gibt es in Luxemburg im Vergleich zur Schweiz, denen man Rechnung tragen muss? Was ist dennoch machbar in Luxemburg? Welche gesetzlichen Änderungen müssten vorangetrieben werden?

Das Schweizer Modell – Vortrag von Ueli KELLER, Dipl. Arch. ETH, Vorstandsmitglied der „wohnbaugenossenschaften schweiz“ (Schweizer Dachverband)

Nachhaltigkeit

Ueli Keller beginnt mit einem Zitat von Minister Nicolas Schmit (in: Se loger autrement mieux): um aufzuzeigen, dass Wohnbaugenossenschaften nicht gewinnorientiert sind, sondern zum Ziel haben, auf elementare menschliche Bedürfnisse zu antworten.

Des Weiteren gilt dank der Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom (in: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, 1990) auch als erwiesen, dass für eine angemessene und nachhaltige Bewirtschaftung von lokalen Allmenderessourcen²⁹ eine institutionalisierte lokale Kooperation der Betroffenen sich bewährt hat gegenüber staatlicher Kontrolle oder auch Privatisierung. Die genossenschaftliche Bewirtschaftung von Ressourcen ist damit ein dritter Weg, der Elemente aus den beiden anderen Organisationsformen in sich aufnimmt und Kompromisse finden muss.

Aktuelle Beispiele aus Zürich

Mit 1.729 km² ist der Kanton Zürich nur gut halb so groß wie das Land Luxemburg mit 2.586 km² – es leben dort aber weit mehr Menschen: 1.425 Mio. Einwohner gegenüber 0.549 Mio. in Luxemburg.

²⁹ Natürliche Ressource im Gemeineigentum (Allmende). Bei uneingeschränkter Zugriffsmöglichkeit besteht die Gefahr der vorzeitigen Erschöpfung bzw. Ausrottung. Unregulierte Märkte führen bei Allmenderessourcen nicht auf optimale Marktgergebnisse (Marktversagen). Ursache für die Fehlallokation ist der fehlende Anreiz für den individuellen Ressourcennutzer, die von ihm verursachten Nutzungskosten zu berücksichtigen. Zur Korrektur von Fehlentwicklungen werden Beschränkungen der Nutzungsrechte oder steuerpolitische Maßnahmen (z.B. Abbaumengensteuern) vorgeschlagen.

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/allmenderessource.html#definition>.

Kalkbreite: Baugenossenschaft Kalkbreite

Das Areal das bisher nur als Tramdepot genutzt wurde, kann jetzt durch ein neues Projekt mehrfach genutzt werden: Wohnen, Gemeinschaftsräume, Gewerbe und Kultur während das Tramdepot darunter weiter funktionieren kann. Inzwischen wohnen dort 200 Personen und es besteht Raum für 100 Arbeitsplätze. Das Tramdepot hat einen Deckel erhalten über dem sich jetzt ein Platz für die Einwohner befindet. Das Gebäude zieht sich um den Platz herum verfügt über eine „Rue intérieure“ die alle Geschosse sowie das Dach erschließt.

Ueli Keller empfiehlt, die Organisationsform dieser Genossenschaft im Detail zu studieren, genau wie die Partizipationsformen. Künftige Bewohner waren in der Ausarbeitung dieses Projektes eingebunden. Viele ältere Genossenschaften haben mitgearbeitet. Ein besonderes Element war hier der Gemeinrat, der die Nutzung der gemeinschaftlichen Flächen diskutiert und Aufträge erteilt hat. Das Projekt beinhaltet viele verschiedene Räumlichkeiten und Dienstleistungen die auf der Internetseite³⁰ zu erkennen sind.

Neben Wohnungen, ausgerichtet auf die Bedürfnisse von Familien (Alleinerziehende, Familien-WGs, Patchworkfamilien) und älteren Mitmenschen (Barrierefreiheit, Vernetzung, Dienstleistungsangebot), bietet die Kalkbreite Raum für neuartige Wohnformen: *Clusterwohnungen*, d.h. um einen Gemeinschaftsraum gruppierte autonome Einpersonenwohnungen; *Großhaushalt*, in dem sich rund 50 Bewohnerinnen eine gemeinschaftliche Infrastruktur teilen (u.a. prof. Küche mit Koch). Wohnen und arbeiten wird gefördert durch Atelierwohnungen, Gewerberäume sowie Büroarbeitsplätze. Joker sind separate Zimmer, die befristet hinzugemietet werden können, wenn der Bedarf einer Familie sich zeitweilig vergrößert. Gäste der Mieter werden in der hauseigenen Hotelstruktur untergebracht. Eine Küche und Platz für 10 Gäste kann gemietet werden. Dies spart Fläche in der Wohnung. Die Architektur bietet vielfältige Gelegenheiten für Gemeinschaft, schafft aber auch Rückzugsmöglichkeiten!

Sihlbogen: Baugenossenschaft Zurlinden

Im Gegensatz zur Mietergenossenschaft handelt es sich bei der Baugenossenschaft Zurlinden um eine Unternehmergegenossenschaft, die genau wie eine Mietergenossenschaft der Gemeinnützigkeit verpflichtet ist. Die rund 50 Genossenschaftsmitglieder sind vorwiegend kleine und mittlere Betriebe aus der Baubranche sowie die Stadt Zürich.

In Sachen Nachhaltigkeit³¹ hat sich die Genossenschaft dem Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft³² verschrieben. Um die graue Energie³³ zu minimisieren wird groß, kompakt und mit Holz gebaut. Bei der Betriebsenergie wird auf Holzpellets, Wärmepumpen und Photovoltaik-Strom gesetzt. Eine autofreie Mobilität wird

³⁰ <http://anleitung.kalkbreite.net/>

³¹ <http://www.bgzurlinden.ch/html/index.php?id=5>.

³² Ungefähr 2000 Watt Dauerleistung auf Primärenergiestufe pro Person stehen weltweit nachhaltig zur Verfügung. Die damit verbundenen CO₂-Emissionen sollten 1 Tonne pro Person und Jahr nicht übersteigen, weil sich sonst das Klima drastisch verändert. In einem intelligent aufgebauten Energieversorgungssystem und mit dem nötigen Bewusstsein reichen 2000 Watt Dauerleistung (Stufe Primärenergie) pro Person aus, um in Wohlstand und mit hoher Qualität zu leben. <http://www.2000watt.ch/die-2000-watt-gesellschaft/>.

³³ Als graue Energie bezeichnet man die Energie, die für Herstellung, Transport, Lagerung, Verkauf und Entsorgung eines Produkts benötigt wird. Analog spricht man auch von grauen Emissionen. Die Berücksichtigung der grauen Energie zeichnet ein realistischeres Bild des Verbrauchs, den der eigene Konsum weltweit verursacht. <http://www.2000watt.ch/glossar/>.

angestrebt durch Autoverzichtserklärung der Mieter, deren Abos für den öffentlichen Verkehr im Mietpreis enthalten sind. Elektro-Fahrräder und Carsharing-Fahrzeuge können angemietet werden. Mobile und direkte Kommunikation zwischen Mieter und Verwaltung laufen über die Sihlbogen-App; hier kann man auch seinen eigenen Energieverbrauch ablesen. Die Struktur des Gebäudes – aus einem Architekturwettbewerb hervorgegangen – ist sehr rational zu bauen, ergibt aber auch eine hohe Wohnqualität.

Hunzikerareal: Baugenossenschaft mehr als wohnen

Die Stadt Zürich und die Zürcher Wohnbaugenossenschaften haben die Erkenntnisse aus den Veranstaltungen des Jubiläumsjahres 2007 in ein großes, wegweisendes Wohnprojekt einfließen lassen. Zu diesem Zweck gründeten mehrere Dutzend Wohnbaugenossenschaften gemeinsam die Baugenossenschaft mehr als wohnen³⁴: ein Projekt das „schlafende“ Genossenschaften aufrütteln und ihnen zeigen soll, was heute möglich ist. Hier ging es um die Schaffung einer Lernplattform³⁵, durch die man alles ausprobieren kann bezüglich Technik, Finanzierung, Ökologie, soziale Prozesse, damit bestehende Wohnbau-genossenschaften daraus lernen und gleichzeitig ein exemplarisches Quartier geschaffen wird.

A Lernen + Vermitteln	B Exemplarisches, lebensfähiges Quartier realisieren und betreiben
Branchenidentität stärken	Nachhaltigkeit erreichen
Imagebildung der Genossenschaften	Quartieraufwertung
Politische Akzeptanz stärken	Bezahlbarer Wohnraum (4.5-Zi unter CHF 2.000)
Leuchtturmprojekt in Zürich	Innovative Wohnformen
Verbesserung künftiger Rahmenbedingungen	2000-Watt-Gesellschaft
Technische Möglichkeiten ausloten	Bewohnende beteiligen
Bauprozess mit Echoräumen + Markt der Ideen	BG mehr als wohnen macht weiter...

In punkto Wohnen konnte auch hier bei einem Architekturwettbewerb ein neues Konzept identifiziert werden, das sowohl Raum für Gemeinschaft als auch Möglichkeiten zum Rückzug bietet. Die WG-Wohnungen verfügen über einen großen Gemeinschaftsraum mit einer großzügigen Küche, die sogenannten Satellitenwohnungen verfügen zusätzlich über einen weiteren, kleineren Gemeinschaftsraum (evtl. Büro) und über größere Rückzugsmöglichkeiten. Denn die einzelnen Satelliten sind je mit einer kleinen Teeküche sowie mit Dusche und WC ausgestattet.

³⁴ <http://www.mehralswohnen.ch/>.
<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t.lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd4N,f2ym16epYbg2c JjKbNoKSsn6A-->.

³⁵ <http://plattform-genossenschaften.ch/ueber-uns/>.

Da in Zürich nur, schon vorher bebaute, Restgrundstücke zur Verfügung stehen, deren Lage u.a. von Verkehrswegen (Bahngleise, Einflugschneise, etc.) oder Industrieanlagen geprägt ist, muss die Wohnqualität jeweils besonders erarbeitet werden.

In Bezug auf die Ökologie wurde auch hier dem Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft Rechnung getragen: Die Häuser erreichen durch ihre hohe Kompaktheit einen minimalen Energieverbrauch und werden mit gesundheit- und umweltschonenden Materialien gebaut. Umweltfreundliche Maßnahmen in den Bereichen Wasser, Luftqualität und Biodiversität sowie autoarmes Wohnen sind weitere Kriterien. Die Nachhaltigkeit in seiner ökonomischen Dimension wird erreicht durch das Angebot von langfristig preisgünstigen Wohnungen, die auch eine soziale Durchmischung garantieren. Die soziale Ebene kennzeichnet eine Gemeinschaft fördernde Architektur und Infrastruktur; Partizipation der Interessenten und zukünftigen Bewohnenden im gesamten Prozess; Raum für soziale und kulturelle Projekte sowie innovative und integrative Wohnformen. Das Projekt wurde top-down vom Verband organisiert und trotzdem hat die Partizipation funktioniert.

Dieses Projekt zeigt, dass der Energieverbrauch sehr wohl in erheblichem Maß abgesenkt werden kann, einerseits durch die Gebäudekonzeption, aber auch durch die Beratung in punkto Mobilität (und geeignete diesbezügliche Dienstleistungen). Worauf die Genossenschaft keinen Einfluss hat, ist die Ernährung, die beim Energieverbrauch auch eine wesentliche Rolle spielt, sowie beim Kauf von Geräten. Hier bleibt noch etwas zu tun, um die 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen.

Hintergrund für die Genossenschaftsprojekte

Am Beispiel der Stadt Zürich³⁶ kann man die Grundsätze der Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus beleuchten.

Die Stadtgemeinde unterstützt den gemeinnützigen Wohnungsbau nach Maßgabe der verfügbaren Mittel und nach Bedürfnis. Die Unterstützung geschieht:

1. durch Verkauf von Baugelände oder durch Bestellung von Baurechten;
2. durch Gewährung von Darlehen;
3. durch Übernahme von Anteilen am Genossenschafts- oder Aktienkapital.

Diese drei wesentlichen Punkte wurden in die Gemeindeverfassung aufgenommen nachdem der kommunale Wohnungsbau nicht die nötigen Mittel hatte, um der Wohnungsnot Abhilfe zu schaffen. Daher wurde entschieden, Genossenschaften zu fördern.

Die Umsetzung sieht folgendermaßen aus:

- Landverkauf und -abgabe im Baurecht³⁷ (vor allem im Baurecht für 60 Jahre + 2 x 15 Jahre Option auf Verlängerung, Landkosten: 15% der Baukosten, Zinssatz aktuell 2.00% (Referenzzinssatz), Heimfallentschädigung zum Buchwert!³⁸),

³⁶ Beschluss des Großen Stadtrates vom 9. Juli 1924 abgeändert durch Beschlüsse des Großen Stadtrates vom 15. Dezember 1926 und des Gemeinderates vom 2. Februar 1966 und 11. Juli 2012.

³⁷ Baurecht = Erbpacht.

³⁸ Der Buchwert liegt (mit 40%) weit unter dem Verkehrswert.

- Finanzierung 2. Hypothek bis 94% (Verbürgung von Hypothekardarlehen durch städtische Pensionskasse³⁹),
- Beteiligung an Anteilkapital von 1% (Delegation eines städtischen Vertreters in Vorstand),
- Eigenkapital der Genossenschaft um starten zu können = 5%.

Das sind wesentliche Erfolgsfaktoren für das Modell, das nun seit 100 Jahren funktioniert. Um das ganze abzusichern, gibt es 2 Reglements: das Rechnungsreglement und das Mietzinsreglement.

Das Rechnungsreglement schreibt fest,

- wie die Verbuchung der Investitionen zu erfolgen hat,
- dass kein Landgewinn aufgewertet werden kann,
- wie hoch das Eigenkapital verzinst werden darf,
- wie das Gebäude abgeschrieben werden muss,
- wie viel in den Erneuerungsfonds eingelegt werden muss (nachhaltiger Unterhalt),
- wie hoch die Vorstandsentschädigung sein darf,
- dass die Zweckerhaltung für den gemeinnützigen Wohnungsbau gesichert ist.

Das Mietzinsreglement definiert, wie die Kostenmiete berechnet werden kann (die höchste Miete bemisst sich nach den effektiven Kapitalkosten für die Investition; die Verzinsung der Investitionskosten nach Referenzzins: z.Z. 2%). Es gibt eine sogenannte Betriebsquote nach der die Steuern, Abgaben, Gebühren, Unterhalt, Erneuerung, etc. berechnet werden (höchstens 3,25% des Gebäudeversicherungswertes⁴⁰). Weiter können Nebenkosten wie z.B. Reinigung des Treppenhauses oder Strom für die Waschmaschine berechnet werden.

Die Quote des gemeinnützigen Wohnungsbaus war immer dann hoch, wenn die Not groß war, besonders in den 30er und 50er, aber auch Ende der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Es gibt Genossenschaften fast überall in der Schweiz, auch in sehr ländlichen Regionen. Die Mitglieder des Verbandes⁴¹ sind sehr heterogen, was die Zahl der Wohnungen betrifft: der Medianwert liegt bei 46. Eine große Gruppe hat zwischen 46 und 1000 Wohnungen, 3 Mitglieder haben mehr als 2400 Wohnungen. Die Heterogenität zeigt sich auch in der politischen Herkunft. Die genossenschaftliche Organisationsform ist urschweizerisch und besteht zu vielen Zwecken, besonders im landwirtschaftlichen Bereich.

Das Grundprinzip ist eine Stimme pro Mitglied unabhängig vom Kapital. Zur Gründung einer Genossenschaft müssen sich minimal 7 Gründungsmitglieder zusammenschließen.

Auf schweizerischer Ebene sind die Förderinstrumente schwächer entwickelt als in der Stadt Zürich. Das Bundesamt für Wohnungswesen stellt 3 Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, wodurch eine indirekte Unterstützung gewährleistet ist: die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger, den Fonds de Roulement und die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft. Die Emissionszentrale⁴² erhält vom Bund eine Verbürgung über 1,8 Mia. CHF. Selbst eine Genossenschaft, kann sie also auf dem freien Markt 1,8 Mia Kapital aufnehmen, um eine Finanzierung von bis zu 80% beizutragen. Das tut sie

³⁹ Das eigentliche Risiko trägt die Stadt. Bisher wurde nur einmal ein Teilschaden verzeichnet. Damit scheint das Risiko übersichtlich.

⁴⁰ Gebäudeversicherungswertes = was würde es kosten, um das Gebäude neu zu errichten.

⁴¹ <http://www.wbg-schweiz.ch/>.

⁴² <http://www.egw-ccl.ch/>.

mehrmals jährlich mit Laufzeiten zwischen 6 und 15 Jahren und erhält damit Finanzierungskonditionen, die in etwa denen von Staatsanleihen entsprechen.⁴³

Es gibt einen Fonds de Roulement⁴⁴ der vom Bund geöffnet wurde – Größenordnung 300-400 Mio CHF – aus dem pro Wohnung 30.000-50.000 CHF à 1% ausgeliehen werden können und die innerhalb von 20 Jahren zurück zu zahlen sind (nachrangig, amortisierbar).

Eine Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft erlaubt es Genossenschaften über eine Bürgschaft die Finanzierung 2. Hypotheken bis in Höhe von 90% des Anlagewertes zum Zinssatz der 1. Hypothek bei Banken zu erhalten.

Dem Verband stehen noch kleinere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, so z.B. die Stiftung Solidaritätsfonds (~ 40 Mio. CHF) eröffnet von Mitgliedern (Beiträge für Beratung, Darlehen, Beiträge à fonds perdu) oder die Stiftung Solinvest (~ 4 Mio. CHF) zur Zeichnung von Eigenkapital bis 10.000 CHF pro Wohnung. Die Stadt Zürich hat das übernommen, aber im Rest der Schweiz war das vorher ein ungelöstes Problem.

Zurück zur Entwicklung in der Stadt Zürich: in den 80er Jahren schlägt die Schaffung von Genossenschaftswohnungen etwas ein. In den 30er Jahren ging man auf die grüne Wiese. Dort funktionierte auch noch in den 50ern die Kleinfamilie. In den 80ern und 90ern fanden die neuen Haushaltsformen keinen Platz mehr in den bestehenden Genossenschaften. Neue Genossenschaften entstanden unter den Formen einer kleinen Hausgenossenschaft, einer Gruppe von Hausvereinen, einer Stiftung oder einer großen Hausgenossenschaft.

Als Beispiel einer kleinen Hausgenossenschaft dient Achteck: gegründet 1979, 2 Jahre intensiver Sitzungen und Wohnungssuche führten 1981 zu 4 Wohnungen à 3 Zimmer mit damals 10, heute 5 BewohnerInnen. Es hat kein Wachstum stattgefunden – dieses Modell neigt zur Trägheit.

Es musste größer gedacht werden. Es bildete sich die Gruppe von Hausvereinen, z.B. die Wogeno Genossenschaft (1981), die zum Kauf mehrerer Häuser ausgelegt war. Heute sind es 62 Häuser mit insgesamt 398 Wohnungen und die Wogeno wächst weiter. Das Modell hat sich bewährt und wurde sowohl in der Schweiz als über die Landesgrenzen hinweg nachgeahmt.

Noch größer sollte es mit einer von der Stadt Zürich aus gegründeten Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG) werden. In einer Volksabstimmung beschlossen, wurde sie mit einem Gründungskapital von 50 Mio. CHF ausgestattet und ab 1990 hat sie Liegenschaften gekauft die auf mittlerweile 130 Liegenschaften mit 1522 Wohnungen und 276 Gewerberäume angewachsen sind (575

⁴³ Die EGW erfasst kontinuierlich den Mittelbedarf ihrer Mitglieder. Hat dieser ein größeres Volumen erreicht, so legt sie für dieses in Zusammenarbeit mit der Zürcher Kantonalbank und anderen Syndikatsbanken periodisch eine Anleihe auf dem Obligationenmarkt auf. Deren Erlös wird den an der Anleihe beteiligten Bauträgern während einer festen Laufzeit in Form von normalen Hypothekardarlehen zur Verfügung gestellt. Ende 2013 zählte die EGW 433 Genossenschafter, von denen rund 72 Prozent an einer oder mehreren Anleihen beteiligt waren. Die EGW-Gelder werden für die Finanzierung von 26 551 Wohnungen in 775 Liegenschaften in der ganzen Schweiz eingesetzt. Aus: EGW: starke Stütze für Baugenossenschaften.

http://www.wohnen-schweiz.ch/_frontend/handler/document.php?id=599&type=42.

⁴⁴ Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen. Kurzbericht.

<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/00308/index.html?download=NHzLpZig7t.lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YuqZ6gpJCDD317gGym162dpYbUzd.Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2IdvoaCUZ,s-&lang=de>.

Mio. Anlagen). Das Eigenkapital konnte auf 135 Mio. CHF anwachsen: die Erträge aus den Mieten wurden zum Kapital geschlagen. Weitere Initiativen dieser Art werden in Basel und Winterthur vorbereitet.

Schließlich gibt es noch das Modell der großen Hausgenossenschaft, wie z.B. die Genossenschaft Dreieck⁴⁵ (1996) mit ca. 150 BewohnerInnen, ca. 60 Arbeitsplätzen, ca. 225 Mitglieder. Sie konnte von der Stadt Zürich ein Areal im Baurecht erhalten, wo sie sanfte Stadterneuerung betreiben konnte (10 Altbauten + 2 Neubauten), anstatt des geplanten Abrisses für ein neues Verwaltungszentrum. Ein weiteres innovatives Projekt in dieser Kategorie ist die Genossenschaft Karthago⁴⁶ mit Wohnungen für Wohngemeinschaften und einer Kantine, entstanden aus einer umgebauten Gewerbefläche. Grösser gedacht wurde die Hausgenossenschaft mit den Projekten 1-4 von Kraftwerk⁴⁷, die WG-Wohnungen, Familien-Wohnungen und Cluster-Wohnungen enthalten sowie eine Großküche, eine Pantoffelbar und ein Konsumdepot. In diese Kategorie passt auch die schon vorgestellte Genossenschaft Kalkbreite, die mit neuen Projekten weiterwächst. Der 2013 durchgeführte Konzeptwettbewerb bei dem 10 gemeinnützige Wohnbauräger mitgemacht haben zeigt auf, dass nicht finanzielle Kriterien (die sind von vornherein festgelegt), sondern die Qualität des Vorschlags im Mittelpunkt steht (Nutzungsmix, Partizipationsprozess).

Ausblick

Nicht nur im Wohnbereich sondern auch im Gewerbebereich leidet man unter galoppierenden Grundstückspreisen. Als Weiterentwicklung im Bereich Gewerbeflächen darf die Genossenschaft Gleis 70 verstanden werden, die gleich zwei Pensionskassen mit an Bord hat. Hier entstanden 13.000 m² kostengünstige Gewerbefläche mit etwa 120 unterschiedlichen Gewerben. Dazu kommt ein Gastatelier für Künstler und eine Kantine.

Eine weitere Neuerung sind Kooperationen wie im Fall von Green-City Zürich. In Zürich-Manegg werden neben privaten Investoren, drei Genossenschaften und eine Stiftung etwa 230 Wohnungen sowie Gewerberäume erstellen und vermieten und somit eine neuen Stadtteil schaffen durch die Umnutzung eines früheren Industrieareals⁴⁸. Losinger Marazzi (groupe Bouygues) hat laut Ueli Keller eingesehen, dass neben der ökologischen Komponente (Minergie P Eco / 2000-Watt-fähig) auch die soziale für nachhaltigen Wohnungsbau von Bedeutung ist (und er damit bessere Karten im Parlament hat, um sein Projekt realisieren zu können) und hat deshalb die Genossenschaften mit an Bord geholt. 30% der Wohnnutzung ist somit gemeinnützig mit im Voraus festgelegten Mietpreisen. Weitere Kooperations-Beispiele mit schweizerischen Kapitalgebern sind die Stiftung Edith Maryon aus Basel mit der Künstlergenossenschaft Wiesenstrasse 29 e.G. (Kauf der Liegenschaft und zur Verfügung der Genossenschaft in Erbpacht) oder die Pensionskasse Stiftung Abendrot aus Basel mit der Genossenschaft urbane Kreativität⁴⁹.

Die Wohngenossenschaft in buona compagnia ist das erste genossenschaftliche Projekt im Kanton Graubünden für das Wohnen im Alter von 50+⁵⁰. Eine neue Genossenschaft ist kürzlich in Liechtenstein⁵¹ entstanden. Auf Ihrer Webseite weist sie sehr treffend darauf

⁴⁵ <http://www.dasdreieck.ch/index.php>.

⁴⁶ http://www.karthago.ch/about_us.

⁴⁷ <http://www.kraftwerk1.ch/>.

⁴⁸ <http://www.genossenschaften-manegg.ch/cms/home.html>.

⁴⁹ <http://www.holzmarkt.com/>.

⁵⁰ <http://www.inbuonacompagnia.ch/>.

⁵¹ <http://www.wohnbau.li/DE/Ueber-uns/tblid/150/Default.asp>.

„
hin, dass dieser dritte Weg zwischen Eigentum und Miete für alle Einkommensschichten interessant ist. Es ist kein Arme-Leute-Modell, steht aber auch für weniger Bemittelte offen. Was im kleinen Liechtenstein geht, dürfte auch in Luxemburg umsetzbar sein regt Ueli Keller an und wünscht allen künftigen Genossenschaften eine gute Gemeinschaft.

In der anschließenden Fragerunde konnte Ueli Keller folgende Punkte erläutern:

Genossenschaften sind der Nachhaltigkeit nicht verpflichtet, viele aber begeben sich freiwillig auf diesen Weg. Allein die finanzielle Seite wird kontrolliert.

Auf die Frage, ob der Einzelne sich nicht in einer großen Genossenschaft verliert, hat Ueli Keller aufgezeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten der Partizipation gibt (Generalversammlung, Arbeitsgruppen, Hausversammlungen,...), die basisdemokratische Beteiligung aber schwieriger wird.

Um der Trägheit zu entgehen, die entsteht, wenn die Gruppe der Genossenschaftler ihre Wohnbedürfnisse befriedigt hat, haben verschiedene Genossenschaften die Weiterentwicklung in ihren Statuten festgeschrieben.

Im Prinzip sind Genossenschaftswohnungen nicht als Zweitwohnungen zugelassen – ob das eingehalten wird, ist nicht immer zu überprüfen außer dort, wo die soziale Kontrolle funktioniert. Es kommt schon auf die Definition an – so ist es z.B. einem Schweizer Ehepaar möglich, zwei verschiedene Wohnsitze zu haben.

Gibt es autarke Genossenschaften? Dies betrifft die Aspekte Energie und Ernährung. Im Bereich Ernährung gibt es Überlegungen in Richtung urban gardening/farming oder in Richtung Kooperation mit einem Bauernhof, der Lebensmittel liefert und damit eine größere Abnahmesicherheit hat. Im Winter ist es aber sicher so, dass importierte Ware das Sortiment vervollständigen muss, da die Menschen sich daran gewöhnt haben. Progressive Genossenschaften versuchen dies zu verwirklichen.

In wie fern es eine kulturelle Prädisposition braucht konnte nicht definitiv beantwortet werden, es wurde aber darauf hingewiesen, dass das Konzept der Wohngenossenschaften von allen politischen Strömungen befürwortet wird. Das genossenschaftliche Konzept hat allerdings Tradition in der Schweiz im Bereich der Landwirtschaft, die heute aber nur noch wenige Prozent der Bevölkerung betrifft.

Gibt es besondere Regelungen in der Schweiz die Genossenschaften beim Erwerb von Baugrund begünstigen? Im Prinzip nicht. In Zürich wurde eine neue Regelung angenommen, die die Areale bezeichnet in denen günstiger Wohnraum entstehen soll. Dieser muss aber nicht durch die Hand von Genossenschaften entstehen, auch kommerzielle Firmen können das tun.

Die Genossenschaft ist auch nicht steuerlich bevorzugt. Nur dadurch, dass sie wenig Gewinn ausweist, braucht sie weniger Steuern zu zahlen; die Basis aber ist die gleiche wie für andere Unternehmensformen.

Das Rundtischgespräch

Teilnehmende: Ballini Claude (Gründungsmitglied der Gruppe „ad hoc“), Biewer Yves (Mitglied der Geschäftsleitung der Genossenschaftsbank Raiffeisen), Dupont Diane (Generalkoordinatorin im Wohnungsministerium), Hoffmann Marco (Mitglied des CSDD und Koordinator im Caritasverband), Keller Ueli (Architekt, Mitglied des Schweizer Dachverbandes der Wohngenossenschaften), Schmit Nicolas (Minister für Sozial- und Solidarwirtschaft)

Moderation: Francis Schartz

Wohnen ist eine wichtige Komponente der nachhaltigen Entwicklung. Diese Konferenz ist eine Aktivität des CSDD im Vorfeld der „Assises du développement durable“ im April 2015: auch hier wird Wohnen ein zentrales Thema sein.

Partizipatives Wohnen in Luxemburg besteht kaum, da die meisten Einwohner Eigentümer sind. Deshalb hat die Initiative „ad hoc“ sich zum Ziel gesetzt, ein solches Projekt aufzubauen. Ausgangspunkt ist die Frage: wie wollen wir zusammen leben? Viele Interessierte haben sich bereits bei ad hoc gemeldet.

Wohnen ist ein großes Problem in Luxemburg: Familien werden in ihrer Entwicklung gebremst, weil es an erschwinglichem Wohnraum mangelt; dies wurde einmal mehr im Sozialalmanach 2012 aufgezeigt. Auf der Suche nach Alternativen im Ausland ist Caritas auf die Wohngenossenschaften gestoßen. Da die Genossenschaften in Luxemburg gesetzlich geregelt sind, ist es möglich auch Wohngenossenschaften zu gründen. Im Prinzip können Genossenschaften aber nicht billiger bauen als andere, kommerzielle Gesellschaften. Dass sie dennoch gefördert werden, verdanken sie ihrem sozialen Charakter. Die Gemeinnützigkeit der Wohnbaugenossenschaften entsteht aus den Statuten, die festlegen, dass bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird und in der Genossenschaft verbleibt. Falls nötig, könnte der Besitz nur an eine Struktur weitergegeben werden, die ähnliche Ziele verfolgt, aber auch hier entsteht keine Wertschöpfung, die dazu führt, dass die Miete für diese Wohnungen in Zukunft teurer werden würde. Zusammengefasst: Genossenschaften schaffen günstigen Wohnraum, verhindern die Spekulation und sorgen dafür, dass der Wohnraum auch erschwinglich bleibt. Auf Grund der Gemeinnützigkeit kann auch der Staat eine Anschubfinanzierung gewähren, um so eine Bewegung zu schaffen die zumindest eine Teilantwort auf das Luxemburger Wohnproblem darstellen könnte.

In Zusammenarbeit mit dem Arbeitsministerium/Abteilung Economie sociale et solidaire hat Caritas die sozialwirtschaftliche Perspektive der Genossenschaften beleuchtet und eine Reihe von Problemen aufgelistet. Grundsätzlich geht es darum dem genossenschaftlichen Wohnen in Luxemburg als Teil der Solidarwirtschaft eine Chance zu geben. Das Wohnen ist eine große Herausforderung für Luxemburg und jeder positive Beitrag zum Wohnungsmarkt ist willkommen. Die Wohngenossenschaften könnten ihren Teil dazu beisteuern und originelle Wohnformen fördern. Auch wenn es interessante Pisten gibt, müssen dennoch der Staat oder die Gemeinden mit einer Anschubfinanzierung Projekte unterstützen, damit es zu einer Bewegung auf diesem Gebiet kommt.

Das genossenschaftliche Wohnen soll in einem neuen Gesetz (Reform des Gesetzes von 1979⁵²) des Wohnungsministeriums berücksichtigt werden. Was die Finanzierung betrifft, werden bereits verschiedene Ideen im Wohnungsministerium diskutiert, aber weitere Ideen sind willkommen. SNHBM und Fonds du Logement könnten wohl beim Bau von Genossenschaftswohnungen helfen, weniger aber bei der Planung, die als partizipativer Prozess ablaufen soll.

Am Beispiel der Raiffeisenbank sieht man, dass eine Genossenschaft erfolgreich in einem kommerziellen Umfeld wirtschaften kann. Am Anfang stand der gemeinsame Einkauf von Saatgut, heute muss die Bank ihre Resultate erwirtschaften wie jede andere auch – der Unterschied liegt darin, dass die Gewinne reinvestiert werden. Die Raiffeisenbank wird

⁵² Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1979/0016/a016.pdf#page=2>.

interessiert Projekte von Wohngenossenschaften analysieren – die natürlich eine gesunde wirtschaftliche Basis mitbringen müssen.

Als Genossenschafter befindet man sich in der besonderen Situation, einerseits Miteigentümer zu sein und andererseits Mieter zu sein. Auch in der Schweiz wird dieser dritte Weg nicht durch ein eigenes rechtliches Statut geregelt, das in Luxemburg Anwendung finden könnte. Daher gilt es im vorhandenen gesetzlichen Rahmen verschiedene Schwachpunkte auszuhebeln, besonders die Kapitalschwäche der Genossenschaft bei ihrer Gründung. Hier wäre die Erbpacht ein geeignetes Instrument. Auch preisgünstige Darlehen helfen. Eine Laufdauer der Darlehen von bis zu 50 Jahren könnte ein weiterer Ansatzpunkt sein. Zusätzlich ermöglichen Bankgarantien, das Risiko für die Banken abzufedern. Da Genossenschafter nicht die individuellen Hilfen zur Förderung von Wohnungsbau in Anspruch nehmen können, müsste die Möglichkeit der Förderung eines genossenschaftlichen Projekts geschaffen werden, damit die Genossenschafter nicht benachteiligt werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die staatlichen Hilfen im heutigen Modell zur privaten Wertschöpfung genutzt werden, was eigentlich nicht Ziel der Sache ist. Es wurde betont, dass keine zusätzlichen Ausgaben für den Staat dadurch entstehen dürfen. Eine Änderung wurde vom Wohnungsministerium in Aussicht gestellt, es seien aber eine Reihe von Details zu lösen, u.a. dass sichergestellt bleibt, dass die unterstützten Wohnungen zweckgebunden bleiben. Andererseits gelte es abzuwägen, ob die Genossenschaften eher unter die Regelung der individuellen Hilfen oder eher unter die der Unterstützung von Bauvorhaben (aides à la pierre) gestellt werden sollten. Es gilt aber auch aufzupassen, was gesetzliche Änderungen mit sich bringen: Beispiel Mehrwertsteuer – wird hier keine Regelung für Wohngenossenschaften geschaffen, wird es sehr schwer, Menschen hierfür zu begeistern (private Bauherren bezahlen 3%, während alle anderen, also auch Genossenschaften 17% bezahlen müssen).

Wie kann eine Genossenschaft, die für sich bereits gebaut hat, motiviert werden weiter zu bauen und wie kann dies finanziert werden? Zurzeit sind die Zinsen sehr niedrig, das Problem ist eher das Eigenkapital – wie gehen Banken damit um, wenn das Projekt an sich gut aufgestellt ist? Es wurde darauf hingewiesen, dass die Miete so kalkuliert sein muss, dass Reserven angelegt werden können, um Unterhalt und Renovierung sicherzustellen. Eine Finanzierung durch eine Pensionskasse wie in der Schweiz scheint auch eine interessante Piste. Der Staat hat schon heute Instrumente, um den Gemeinden zu helfen, den Erwerb von Grundstücken zu finanzieren.

Einig sind sich die Teilnehmer des Rundtischgesprächs, dass das Problem der Grundstücke angegangen werden muss und das in Zeiten, in denen selbst die öffentliche Hand auf eine Maximierung ihrer Einnahmen angewiesen ist. Der Grundstückspreis ist immer hoch, aber es geht trotzdem – in der Schweiz ist das nicht anders, ermutigt Ueli Keller. Die Frage wurde gestellt, ob die Renovierung von leerstehenden Gebäuden sich nicht für kleine Genossenschaften eignen würde. Um an Gebäude oder Grundstücke zu kommen sollten gezielt Besitzer von leerstehenden Immobilien angesprochen werden, eine Liste der Schenkungen an den Staat geführt und die Kirchenfabriken sensibilisiert werden. Es muss mehr Mobilität auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden – dies ist natürlich schwer wenn Geld an Wert verliert und Besitzer eher gut beraten sind ihre Grundstücke zu behalten. Welcher Faktor könnte hier motivierend wirken? Ueli Keller geht davon aus, dass die Gemeinden gut beraten sind, das Land das sie besitzen nicht zu verkaufen und es selbst zu entwickeln oder aber in Erbpacht zur Verfügung zu stellen, weil sie beim Verkauf jeglichen zukünftigen Handlungsspielraum aufgeben. Auch sollte der Staat seine Bürger vor den Auswüchsen der Wirtschaft, u.a. die horrenden Grundstückspreise, schützen.

Im Rahmen der großen Projekte, die über Land angekündigt wurden, könnten die Genossenschaften ein interessanter Partner sein, da sie das ihnen anvertraute Land nicht während Jahren brach liegen lassen würden. Es wurde vorgeschlagen, die Möglichkeit zu schaffen, dass bei großen Flächen nicht automatisch alles an kommerzielle Bauträger vergeben werden kann. Es könnte festgelegt werden, dass ein gewisser Prozentsatz für Genossenschaften oder Baugruppen zur Verfügung stehen zu einem festgelegten Preis. Den Zuschlag erhält das qualitativ interessanteste Projekt. Im Rahmen der Semaine nationale du Logement könnte den Gemeinden vorgestellt werden, wie sie ihre Grundstücke nutzen könnten.

Es ist in Luxemburg auch möglich eine Baugruppe – eine Gemeinschaft, die für Mitglieder Vorteile hat, aber nicht der Gemeinnützigkeit verpflichtet ist – zu gründen. Das Beispiel einer solchen Baugruppe zeigt aber, dass weder Staat noch Gemeinden in der Vergangenheit ein offenes Ohr für ein derartiges Projekt hatten – weder im Sinne einer finanziellen Hilfe, noch im Sinne einer Begleitung. Das Grundstück konnte schlussendlich erworben werden, weil die Baugemeinschaft wie eine Immobilienfirma gehandelt hat, ihr Projekt vorgestellt hat und einen Eigentümer schließlich überzeugen konnte, ihnen ein Grundstück zu verkaufen.

Wieso eine Genossenschaft und keine asbl? – Genossenschaftswohnungen werden nicht auf dem Markt gehandelt – daher haben sie eine beruhigende Wirkung auf diesen. Wenn eine Genossenschaft aufgelöst wird, muss der Besitz an eine andere Einrichtung mit ähnlichem Zweck übergehen – dies könnte gesetzlich festgehalten werden. Die zukünftige „société d'impact social“ regelt schon teilweise die hier angesprochenen Fragen.

Um eine erstes Projekt in die Wege zu leiten braucht es keine großen Änderungen von staatlicher Seite, sondern vor allem Menschen, die mitmachen wollen. Die Gruppe ad hoc bestätigt, dass es auch in Luxemburg Menschen gibt, die am genossenschaftlichen Wohnen interessiert sind, nicht nur um Wohnraum zu schaffen, sondern auch um soziale Ziele zu verwirklichen. Die Solidarwirtschaft verbindet soziale und wirtschaftliche Aspekte. Verschiedene Fragestellungen könnten anhand eines Pilotprojektes besser beleuchtet werden und konkrete Lösungen finden. Nicolas Schmit, Minister für Sozial und Solidarwirtschaft, befürwortet ein solches Projekt, welches die Machbarkeit einer Wohnungsgenossenschaft beweist und sagt Unterstützung zu.

Interessenten können sich bereits bei Caritas Luxemburg melden an Hand eines Formulars, um sicherzustellen, dass sie zur Vorstellung des Pilotprojekts eingeladen werden und bei weiterem Interesse auch mitmachen können. Die Initiative „ad hoc“ möchte so schnell wie möglich eine Genossenschaft gründen und hofft, staatliche Partner gewinnen zu können, um ein Pilotprojekt anzugehen. Das Wohnungsministerium will das Thema weiterverfolgen und bei den Gemeinden für Genossenschaften werben, sowie den Sycicol sensibilisieren. Der Vertreter der Raiffeisenbank sagt ebenfalls Unterstützung zu.

Es bleiben viele Fragen offen – der Wunsch wurde geäußert, dass der Staat und die Gemeinden interessierten Bürgern weiterhelfen würden, z.B. durch die Gründung und Begleitung von Arbeitsgruppen. Es fehlt an Detailwissen, zum Aufstellen der Statuten oder eines guten Businessplans. Caritas Luxemburg will daher Weiterbildung anbieten, nach dem Beispiel und mit der Hilfe des Schweizer Dachverbandes, um ein Pilotprojekt gut vorzubereiten.

Anhang

Vortrag :

http://issuu.com/caritas.luxembourg/docs/wunntkooperativen_e_bausteen_fir_no/1

Studie: Des coopératives d'habitation au Luxembourg ? <http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Des-coop%C3%A9ratives-d%E2%80%99habitation-au-Luxembourg>

Handbuch: Se loger autrement mieux. Le guide de la coopérative d'habitation.
<http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Le-guide-de-la-coop%C3%A9rative-d%E2%80%99Habitation-%C2%AB-Se-loger-autrement-mieux%C2%BB>

Annexe 6

CSDD 2015: Bilan et Perspectives

1. Introduction

Le mandat du Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) arrivant à terme, ses membres ont souhaité réunir les anciens membres et les partenaires du CSDD afin de :

- engager une réflexion sur les forces et faiblesses du fonctionnement du CSDD et du travail accompli ;
- identifier les opportunités à saisir et les pièges à éviter pour la suite des travaux.

Avec le support logistique du Ministère du Développement Durable (MDDI) et méthodologique du Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) un atelier de réflexion a été organisé courant octobre 2015. Il a été consacré à une analyse de l'impact des travaux du CSDD au courant de ses 2 mandats passés, des forces et faiblesses de l'organisation, et des opportunités perçues dans l'évolution de son contexte socio-économique.

Le présent rapport, préparé par Marguy Kohnen, Francis Schartz et Bertrand Grégoire, reprend les principaux éléments identifiés et discutés:

- Constat général sur la mission et le fonctionnement du CSDD, p. 3
- Facteurs clés d'impact, p. 5
- Forces et faiblesses internes, p. 5
- Opportunités et menaces externes, p. 5
- Perspectives, p. 5

2. Constat général sur la mission et le fonctionnement du CSDD

Les membres et partenaires directs du CSDD⁵³ ont confiance dans leur bonne connaissance des **missions** du CSDD (86%), dans l'importance de ces missions à l'heure actuelle (86%) et dans le fait que le CSDD soit le bon lieu pour les mener à bien (78%), comme détaillé dans l'Illustration 1.

L'**implication des parties prenantes tierces** (industrie, citoyens, organisations non-gouvernementales) a été relevée comme un facteur à intégrer directement à ces missions, entre-autres par le biais des initiatives de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE, CSR).

53 implicite: membres et partenaires *qui ont participé aux travaux établissant ce rapport*

Les missions du Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) sont définies par l'article 4 de la loi du 25 juin 2004. Selon ce dernier, le Conseil supérieur

- agira en tant que forum de discussion sur le développement durable.
- proposera des recherches et études dans tous les domaines ayant trait au développement durable.
- établira des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union Européenne.
- suscitera la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs
- émettra des avis sur toutes mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le Gouvernement, notamment sur le plan national pour un développement durable et sur l'exécution des engagements internationaux du Luxembourg.

Missions du CSDD

■ totalement d'accord ■ fortement d'accord ■ partiellement d'accord ■ pas d'accord

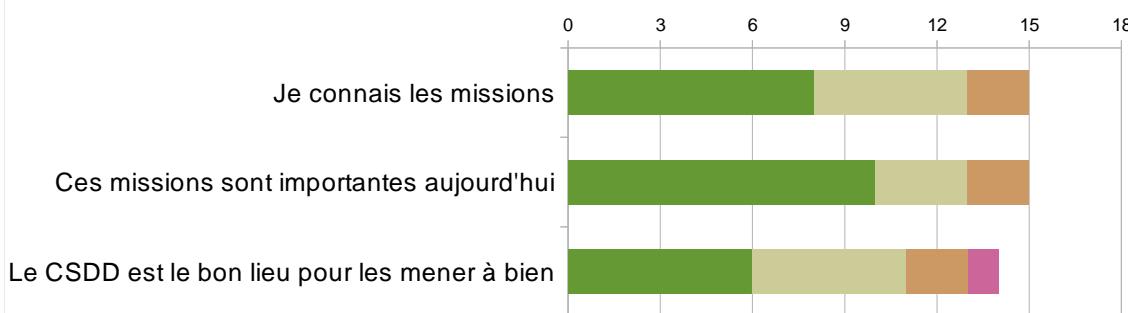


Illustration 1: bilan sur les missions du CSDD

Le fonctionnement du CSDD est également bien connu des membres et partenaires (73%) mais moins satisfaisant dans ses effets (50%), en particulier pour la qualité du dialogue entre le gouvernement et le CSDD (14%), comme illustré dans l'Illustration 2.

Les points plus critiqués sont relatifs au manque de transparence du fonctionnement du CSDD pour des personnes externes, et au manque chronique de ressources disponibles. Le dialogue avec le gouvernement, s'il est toujours jugé peu satisfaisant, est cependant en claire amélioration comparativement à mi-2014.

Le CSDD fonctionne comme suit, pour information et de manière simplifiée. Il

- est composé de 15 personnalités de la société luxembourgeoise, à titre privé, en toute indépendance, sans mandat politique national
- se réunit environ toutes les six semaines en assemblée plénière
- organise ses travaux en groupes de travail
- est représenté dans le public par un bureau
- voit ses tâches de secrétariat assurées par des fonctionnaires du MDDI

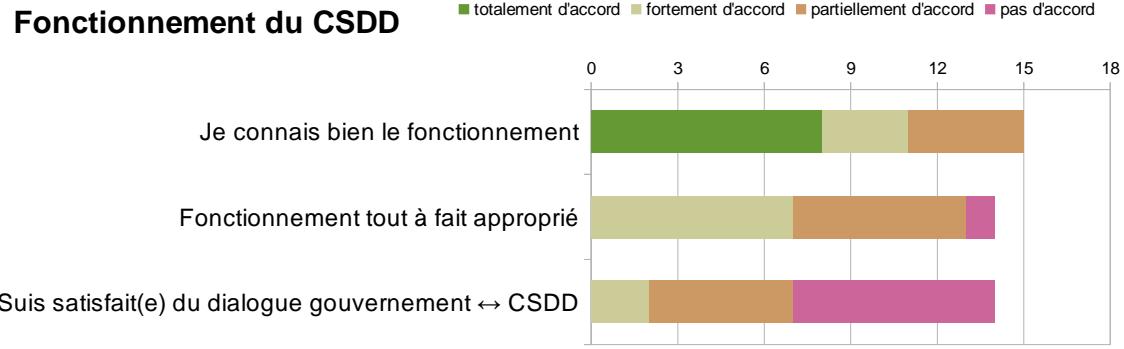


Illustration 2: bilan sur le fonctionnement du CSDD

3 Facteurs clés d'impact

Une évaluation systématique de l'impact perçu des différents rapports et travaux émis par le CSDD au cours de ses 2 mandats (Illustration 4) a permis de sélectionner une série de facteurs qui contribuent à cet impact.

Les éléments jugés significatifs par les membres et partenaires (en gras dans l'Illustration 3) sont principalement relatifs à:

- la forme du message (**pertinente et accessible, visuelle et réutilisable, communication participative**)
- au fond du message (**équilibre entre problème fondamental ou sujet d'actualité, pertinence de l'approche utilisée tant pour les travaux qualitatifs que quantitatifs, processus participatif, indépendance politique**)
- la non ambiguïté du public cible (**intégration et relai vers différents ministères, capacité d'influencer le discours politique, ou de bénéficier de communication grand public via des réseau existants**)

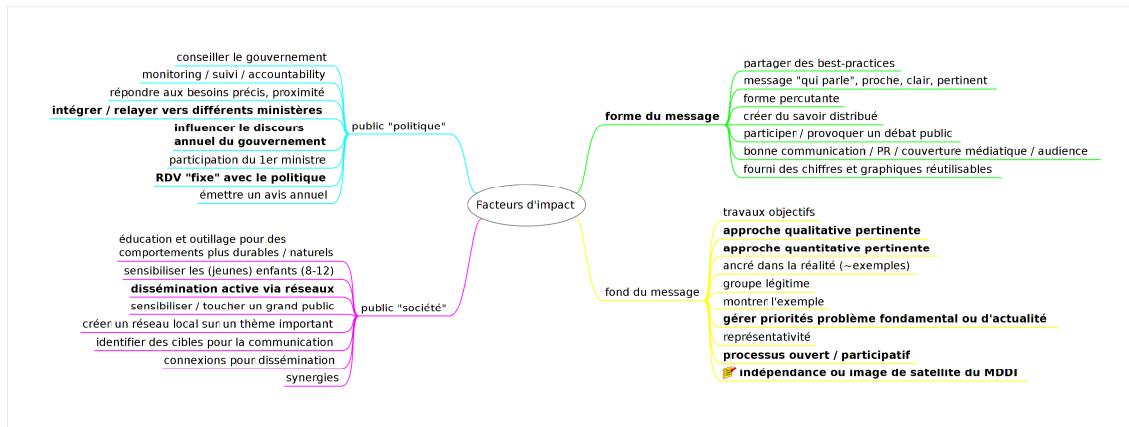


Illustration 3: Facteurs clé d'impact

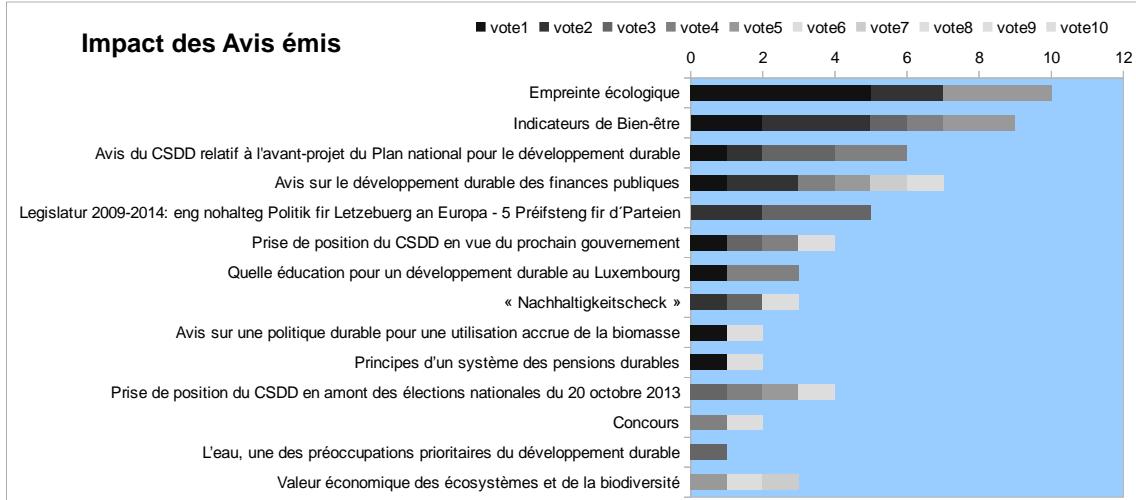


Illustration 4: Top 14 des rapports et travaux du CSDD par impact perçu décroissant

La liste complète de ces facteurs identifiés est reprise ci-dessous à toutes fins utiles, et également disponible en ligne⁵⁴ sous forme de [carte mentale de ces facteurs](#) interactive.

- **forme du message**
 - partager des best-practices
 - message "qui parle", proche, clair, pertinent
 - forme percutante
 - créer du savoir distribué
 - participer / provoquer un débat public
 - bonne communication / PR / couverture médiatique / audience
 - fourni des chiffres et graphiques réutilisables
- fond du message
 - travaux objectifs
 - **approche qualitative pertinente**
 - **approche quantitative pertinente**
 - ancré dans la réalité (~exemples)
 - groupe légitime
 - montrer l'exemple
 - **gérer priorités problème fondamental ou d'actualité**
 - représentativité
 - **processus ouvert / participatif**
 - **indépendance ou image de satellite du MDDI**
rattachement au 1er ministre pourrait favoriser impact politique, mais support opérationnel du MDDI précieux par ailleurs
- public "politique"
 - conseiller le gouvernement
 - monitoring / suivi / accountability
 - répondre aux besoins précis, proximité
 - **intégrer / relayer vers différents ministères**
 - **influencer le discours annuel du gouvernement**
 - participation du 1er ministre
 - **RDV "fixe" avec le politique**
 - émettre un avis annuel
- public "société"
 - éducation et outillage pour des comportements plus durables / naturels
 - sensibiliser les (jeunes) enfants (8-12)
 - **dissémination active via réseaux**
 - sensibiliser / toucher un grand public
 - créer un réseau local sur un thème important
 - identifier des cibles pour la communication
 - connexions pour dissémination
 - synergies

4 Forces et faiblesses internes

Les membres et partenaires ont procédé à une analyses des principales forces et faiblesses du CSDD, dans la plupart des dimensions qui définissent une organisation humaine (selon le modèle PRIMO-F⁵⁵) : la qualité des personnes impliquées, les ressources disponibles, la manière dont les idées sont gérées, la communication, le fonctionnement quotidien, les moyens financiers,...

Les principales **forces** reconnues au CSDD sont

- sa neutralité politique et la liberté d'expression qui en résulte
- la qualité de ses membres (leur expérience, connaissances et engagement personnel)
- l'ambiance interne positive
- la qualité du support opérationnel fourni par le MDDI

Les **faiblesses** jugées plus significatives sont

- le manque d'un réseau d'experts facilement et régulièrement consultables sur des sujets pointus
- le manque chronique de ressources (de toutes natures : humaines, financières ou logistiques)

Ces éléments sont illustrés en gras dans l'illustration 5, qui reprend également d'autres éléments évoqués, jugés moins critiques :

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • neutralité politique et liberté d'expression • qualité des membres (expérience, savoir, engagement, ouverture) • ambiance positive (sans querelles ou cliques) • bonne connaissance du domaine (LU, EU, mondial) • zèle de Mme Kohnen • présidence du CSDD • support des opérations par MDDI • partenariats (OGDC, Caritas) 	<ul style="list-style-type: none"> • manque réseau d'experts • peu d'orientation vers solutions concrètes • peu de diversité au sein du CSDD • manque de ressources (humaines, financières, logistiques) • peu de participation du secteur privé • ne montre pas l'exemple • ne traite pas les problèmes de fond pour rester politiquement correct • communication et sensibilisation • délais assez longs

5 Opportunités et menaces externes

L'analyse des évolutions perçues par les membres du CSDD et ses partenaires dans le contexte socio-économique a permis d'identifier une série d'opportunités et de menaces de différentes nature (en suivant le modèle PESTEL⁵⁶) : politique, économique, sociologique, technologique, écologique, légale.

Les **opportunités jugées les plus importantes** dans un futur à relativement court terme portent sur :

- la possibilité d'utiliser/joindre de nombreux événements locaux importants, comme par le passé ceux autour des mouvements de transition (Rifkin) des travaux du GIEC et la COP21.
- tendance au renfort de la gouvernance publique (Dir 2013/24/EU, COP21, UN Objectifs DD)
- l'existence de nombreux sujets d'actualité (à la croisée de l'économie et de l'environnement), autant d'opportunités pour créer des propositions plus positives et constructives dans des approches transversales.

Les changements dans le contexte externe au CSDD qui sont perçus comme des **menaces** ou inquiètent plus ses membres sont :

- l'opposition fréquente entre objectifs DD et intérêts du monde économique,
- le peu d'attention du politique aux messages du CSDD, qui n'a aucune obligation d'y prêter attention.

Ces éléments sont illustrés en gras dans l'illustration 5, qui reprend également d'autres éléments évoqués, jugés moins critiques :

Opportunités

- **utiliser/joindre événements importants (Rifkin, GIEC, COP21)**
- évolution culturelle
 - importance croissante de la RSE
 - développement durable comme occasion de revoir son style de vie (nb : le rôle du CSDD n'est pas de porter un message moralisateur)
 - pression sociétale croissante pour le DD
 - initiatives de transition
- intérêt croissant pour la pensée transversale
- occurrence de catastrophes naturelles ou humaines (p.ex. liées au réchauffement climatique)
- le politique et la presse lisent les avis du CSDD
- **tendance au renfort de la gouvernance publique (Dir 2013/24/EU, COP21, UN Objectifs DD)**
- volonté d'innovation affirmée
- **nombreux sujets d'actualité (à la croisée de économie et environnement)**, autant d'opportunités pour créer des propositions plus positives et constructives :
 - prix du pétrole à 200€/baril
 - mouvements de réfugiés
 - économie circulaire
 - protection atmosphérique
 - réforme fiscale
 - synergies pour cohésion sociale et efficience des ressources
 - vision stratégique pour le Luxembourg
 - voiture et mobilité
 - isolation et rénovation

Menaces

- **opposition fréquente entre objectifs DD et intérêts du monde économique**, qui pourrait également devenir source de nouveaux partenariats pour nouvelles sources de dynamisme et de ressources
- le terme DD est à la mode, dénaturé, saturé
- **peu d'attention du politique (aucune obligation)**
- risque de nommer au sein du CSDD des opposants au DD
- DD utilisé comme contrainte bloquante
- adoption du thème du DD par d'autres acteurs disposant de plus de ressources

La carte mentale des forces, faiblesses, opportunités et menaces illustrée ci-dessous est également disponible en ligne⁵⁷ sous forme interactive.

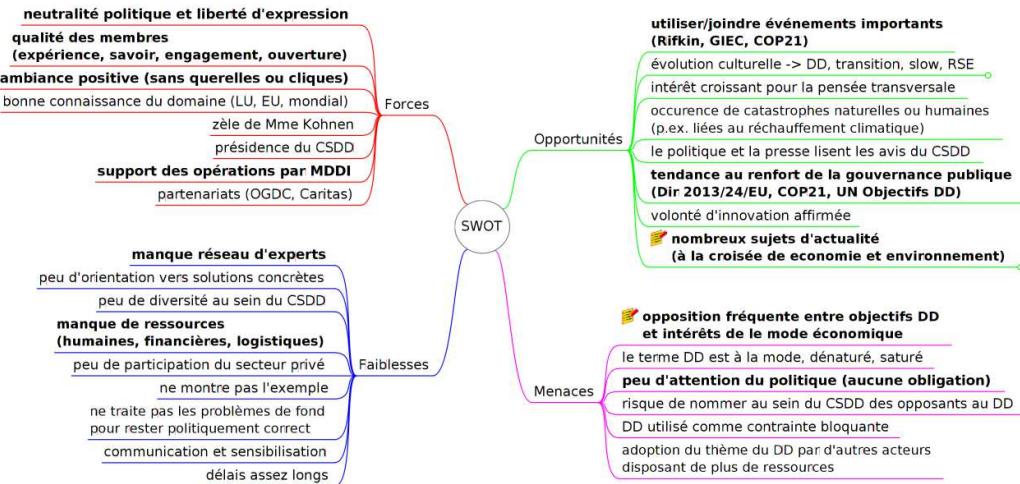


Illustration 5: Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces pour le CSDD en 2015.

6 Perspectives

A la vue du bilan tiré en cette fin d'année par les membres et partenaires du CSDD, des principales forces et faiblesses reconnues, et des opportunités majeures qui se profilent à leurs yeux, le CSDD souhaite émettre quelques recommandations pour une éventuelle prochaine mandature :

Un rôle important de **mise en perspective du discours et des priorités politiques** doit être assumé au Luxembourg. Le CSDD propose de l'endosser, dans une position de « conseil des sages », indépendant et a-politique, pour par exemple aider à équilibrer le débat public entre les sujets d'actualité plus à la mode et des sujets de fond d'importance cruciale pour le bon développement durable de la société.

Au vu de ses moyens et de l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués dans le DD au Luxembourg pour le grand public, le CSDD pense pertinent de *focaliser ses efforts à destination du monde politique*. En particulier mettre en place (ou renforcer) une intégration/partenariat avec différents ministères et le 1er ministre, éventuellement autour d'un événement phare annuel, tel des « Assises du DD », préalable au discours de l'état de la Nation.

Au vu de la diversité et du nombre croissants des acteurs du DD dans la région, le CSDD appelle à la *création d'une plateforme du DD* qui assure une coordination autour des thèmes de l'agenda 20-30 dans un processus participatif. Le CSDD y contribuerait directement par un rôle a-politique de **mise en perspective**, et de **catalyseur**. Cette plateforme rassemblerait des partenaires responsables et moteurs dans différents thèmes, pour favoriser les synergies, la coordination, augmenter le poids politique et la visibilité de ces thèmes.

Au vu du manque critique de ressources et de l'importance accordée à la mission du CSDD, il propose de mettre en place des moyens pour *mobiliser des ressources* (surtout humaines) d'**autres ministères et du monde économique & associatif**, par exemple sur des événements ou des dossiers précis dont les thèmes seraient directement liés aux activités et intérêts de ces partenaires. Le CSDD doit, ce faisant, veiller à préserver sa neutralité (dans les faits et l'image), dont peu d'autres acteurs peuvent se targuer.

Ces différentes suggestions peuvent requérir une révision du cadre légal du CSDD.