

N° 7448¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

DEBAT D'ORIENTATION

relatif à l'avant-projet de Plan national pour un développement durable

* * *

AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

(29.4.2019)

**AVIS DU « NOHALTEGKEETSROT » RELATIF AU PROJET
DE 3E PLAN NATIONAL POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE**

Pour générer cet avis, les membres du « Nohaltegkeetsrot » se sont répartis les différents champs d'action du PNND en fonction de leurs domaines de spécialisation respectifs, les ressources à leur disposition étant limitées. Certains champs d'action n'ont pas été couverts spécifiquement mais ont été cependant inclus dans une analyse plus générale. De ces différentes analyses et discussions ressortent essentiellement les points suivants, le détail des différentes contributions étant repris intégralement ensuite. L'avis du « Nohaltegkeetsrot » a été adopté en réunion plénière du 29 avril 2019.

*

RESUME**1. Une nouvelle méthode à saluer**

Grâce à un processus original de co-travail, la société civile a pu prendre part à la réflexion sur la mise en oeuvre de l'Agenda 2030 et faire un apport précieux pour aider à définir les champs d'action prioritaires du PNDD. Il était aussi important d'impliquer les entreprises dans le processus mais il aurait fallu intégrer leur contribution ainsi que celle de l'INDR dans le rapport final. Maintenant, il est primordial d'accompagner les communes dans leurs efforts pour mettre en oeuvre la politique de développement durable du gouvernement.

2. Manque d'ambition et d'objectifs chiffrés

La vision à long terme du PNDD manque d'ambition et les défis à l'horizon 2030 devraient comporter des objectifs précis et des engagements formels, notamment en ce qui concerne l'économie circulaire, les déchets, l'eau, la dégradation de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, en partant des chiffres actuels. Trop souvent, les mesures énoncées sont une agrégation d'études ou de plans sans mise en évidence d'actions concrètes.

**3. Une gouvernance insuffisante pour une mise en oeuvre
à la hauteur des défis**

Le lien avec l'Agenda 2030 est un point fort du PNDD. Sa mise en oeuvre nécessite un calendrier chiffré et ambitieux, avec des responsabilités clairement réparties. Quand et par qui ce travail sera-t-il fait ? Qui aura la compétence et la légitimité pour obliger tous les acteurs (publics étatiques et communaux, secteur privé, société civile, citoyens etc.) à suivre l'agenda 2030 de manière immédiate et soutenue ? Et les objectifs du PNDD vont-ils compléter le programme gouvernemental dans les points que celui-ci n'a pas abordés ?

4. Pour une approche transversale visant et impliquant tous les secteurs

L'approche transversale devrait être le principe même du PNND. Par exemple, pour mettre en place une économie circulaire (champ d'action 3) qui transforme toute l'économie, il ne faut pas seulement se focaliser sur le secteur du bâtiment. De même la consommation énergétique des bâtiments résidentiels est au coeur du champ d'action 8, mais les secteurs coresponsables du changement climatique (agriculture, industrie, transport) n'y sont pas traités.

5. Des lois plus cohérentes et plus ciblées, plus claires pour le citoyen

Plus le sens d'une loi est perceptible, plus grande sera l'empressement des citoyens d'y adhérer. Par exemple dans le champ d'action 7, même si des contradictions majeures ont été éliminées avec l'adoption de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles, nombre de dispositions concernant un même sujet sont éparpillées dans plusieurs textes différents. Il faut profiter des futures modifications de lois pour améliorer leur cohérence pour assurer une compréhension intuitive des dispositions importantes.

6. L'agriculture, un secteur à révolutionner

Les orientations futures de l'agriculture luxembourgeoise doivent être traitées au niveau gouvernemental non seulement en relation avec la protection du climat mais également en liaison avec la protection de l'eau, des sols, de la biodiversité, de l'environnement naturel et humain et de la santé publique. Il faut convaincre les 96% d'agriculteurs non biologiques du Luxembourg de changer leurs méthodes de production traditionnelles, extrêmement destructrices. Cela nécessite un changement fondamental de la politique agricole, de ses objectifs généraux. Et les méthodes de production conventionnelles doivent être évaluées et taxées selon le principe du « pollueur-payeur ».

7. Etre plus ferme sur l'écart de rémunération entre les sexes

Selon le STATEC, on constate toujours un écart de salaire de 15,5% en défaveur des travailleurs de sexe féminin. Pour éliminer cette injustice, il ne suffit pas de miser sur l'incitation et faire appel à la bonne volonté des employeurs (comme le PNND le propose dans le champ d'action 1 avec un logiciel d'évaluation mis à leur disposition), mais il faut enfin appliquer avec rigueur les dispositions légales existantes. L'obligation de garantir l'égalité salariale entre hommes et femmes existe depuis près de 60 ans dans l'UE.

8. Etre efficace dans notre lutte contre la pauvreté au Luxembourg comme dans notre aide au développement

La politique de coopération luxembourgeoise est reconnue comme généreuse et performante, d'ailleurs mise en oeuvre sur le terrain par la société civile. L'un des grands défis du nouveau gouvernement sera de remédier aussi à la pauvreté au Luxembourg dont le risque s'accroît inexorablement.

*

AVIS DU « NOHALTEGKEETSROT » relatif au projet de 3e Plan National pour un Développement Durable

1. Appréciation générale du et du processus

Le troisième Plan National pour un document Développement Durable, par sa structure et sa présentation, incite à la lecture et facilite la compréhension. Les différents chapitres regroupent de façon logique les étapes de la stratégie, définissent les acteurs et les parties prenantes et présentent une méthode d'évaluation astucieuse.

Le processus de co-travail, qui a fourni un apport considérable à la définition des champs d'action prioritaires, est sans doute une réponse à la critique que le « *Nohaltegkeetsrot* » avait formulée sur la

méthode adoptée pour le précédent PNDD. Dans ce contexte, nous nous rallions à la lettre de l'INDR qui demande que sa contribution soit mentionnée dans la version finale du PNDD. En effet, les efforts et engagements d'un nombre croissant d'entreprises constitue un développement encourageant et montre que celles-ci deviennent de plus en plus conscientes du rôle important qu'elles ont à jouer dans l'implémentation d'une politique de durabilité.

Les communes sont également des acteurs clés qui jouent un rôle primordial dans la mise en oeuvre du Plan National pour un Développement Durable. A ce titre, le « *Nohaltegkeetsrot* » salue que le chapitre « Mise en oeuvre – bonne gouvernance et instruments d'appui au développement durable » ait pris en compte le niveau local et régional. Il tient à souligner qu'il est primordial d'accompagner les communes dans leurs efforts et de leur donner un cadre qui leur permettra d'agir en vue de consolider la politique de développement durable du gouvernement. Le succès du Pacte Climat témoigne de l'importance d'une politique de soutien et d'encadrement efficace.

De même, il est extrêmement important que le gouvernement reconnaisse et soutienne les actions des institutions, organismes et associations privées, surtout les associations de jeunes, qui jouent un rôle non négligeable dans le domaine de l'éducation non formelle. Mais, en énumérant un certain nombre de ces associations, le PNDD risque d'en oublier d'autres, non moins importantes, comme par exemple les Centres d'Ecologie (notamment celui de Hollenfels) ou encore les fédérations de scoutisme.

Les annexes livrent des précisions judicieuses aussi bien quant aux travaux préliminaires ayant conduit au présent plan qu'aux instruments de sa mise en oeuvre. Les tableaux des indicateurs et celui des actions prioritaires gouvernementales ajoutent encore à la lisibilité du PNDD et représentent un outil de travail efficace non seulement pour les décideurs politiques mais également pour les institutions ayant dans leur mission de conseiller le gouvernement ou de contrôler ses actions, ce qui est le cas de la Chambre de députés.

Un des points forts du présent plan est la mise en relation directe qu'il opère entre ses 10 champs d'action et les engagements pris par le gouvernement luxembourgeois lorsqu'il a signé l'Agenda 2030 des Nations Unies en septembre 2015. S'il est clair que le PNDD a pour objet de décrire le développement durable du pays d'ici à 2030, le « *Nohaltegkeetsrot* » pense qu'il serait intéressant de faire un parallèle avec le programme gouvernemental et de relever les objectifs supplémentaires contenus dans le PNDD. En l'adoptant, le gouvernement entend-il compléter son programme et quelle sera alors la position de la Chambre de Députés ? Il faut en tout cas éviter que le PNDD ne serve de référence qu'aux seules actions du ministère du Développement durable et s'assurer qu'il guide les actions de tous les ministères. Les indicateurs prévus par le PNDD ainsi que le « *Nohaltegkeetscheck* » prévu (à nouveau) par l'actuel programme gouvernemental pourront à cet égard servir de moyen de contrôle.

Enfin, le « *Nohaltegkeetsrot* » tient à féliciter les auteurs du PNDD pour leur travail exemplaire et les remercie d'avoir pris en compte les recommandations et critiques formulées par le « *Nohaltegkeetsrot* » lors de son analyse du précédent PNDD.

2. Champs d'action prioritaire 1 « Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous » – égalité entre les sexes

Le « *Nohaltegkeetsrot* » se demande si les mesures énoncées dans le Plan national pour un développement durable sont vraiment appropriées pour atteindre le but ambitieux que poursuit l'ODD 5, à savoir réaliser (enfin) l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles, d'ici l'an 2030.

À cet endroit, il nous semble utile de faire un bref rappel historique du long et sinueux chemin de la lutte historique pour faire bénéficier tous les êtres humains – donc aussi la moitié de l'humanité que sont les femmes et les filles – des Droits universels solennellement déclarés en 1948 par les 58 États Membres qui constituaient alors l'Assemblée générale des Nations Unies. Deux ans après cette déclaration, le Conseil de l'Europe a insisté, à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, sur le fait que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe. Si la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme s'est limitée à faire appel à la bonne volonté des Parties signataires sans prévoir d'autre sanction que l'opprobre des pairs, la Convention européenne réserve un droit de recours aux individus qui se sentent lésés dans un des droits qu'elle est appelée à leur garantir.

Bien qu'à l'origine les six États fondateurs de cette construction politique, qui s'est muée par la suite en l'Union européenne, n'eussent visé que la création d'un espace économique commun, le Traité instituant la Communauté économique européenne signé en 1957 jetait déjà les bases d'une politique sociale. Un des piliers de cette politique était l'article 119 qui disposait que chaque État membre doit assurer et maintenir l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. La date limite pour la mise en oeuvre de cette disposition était le 1er janvier 1962. Constatant qu'ils ne parviendraient pas à adapter leurs législations respectives dans le délai fixé, les États membres prirent, le 30 décembre 1961, la résolution de préciser le contenu matériel de l'égalité de rémunération et d'éradiquer, avant le 1er janvier 1965, toute discrimination directe et indirecte. Dans un arrêt subséquent, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé néanmoins que cette résolution n'aurait pas pour effet de modifier la date limite fixée par l'article 119. Il est dès lors patent que depuis le 1er janvier 1962, le niveau salarial des travailleurs féminins aurait dû être adapté à celui de leurs collègues masculins.

Dans son arrêt du 23 avril 1975 (Affaire 43/75), la Cour européenne dit pour droit qu'étant donné que les États membres étaient obligés d'assurer la pleine application de l'article 119 dès le 1er janvier 1962, le principe selon lequel hommes et femmes ont droit à un salaire égal peut être invoqué lors d'un procès devant toute juridiction nationale.

L'obligation pour les États membres – et partant pour le Grand-Duché de Luxembourg – de garantir l'égalité salariale entre hommes et femmes existe donc depuis près de 60 ans. Cependant, selon le STATEC, on constate toujours un écart de 15,5% en défaveur des travailleurs de sexe féminin. Sur cette toile de fond, il est consternant de lire à la page 18 de l'avant-projet du PNDD que, pour rattraper cet énorme retard, le gouvernement semble vouloir s'en remettre à la mise à disposition d'un logiciel qui permet à toute entreprise soucieuse de garantir une égalité salariale d'approfondir la connaissance de sa structure salariale actuelle et d'identifier les causes d'un éventuel écart de rémunération. Le « *Nohaltegekeetsrot* » est d'avis que, pour éliminer cette injustice flagrante, il ne suffit pas de miser sur l'incitation et de faire appel à la bonne volonté des employeurs, mais qu'il faut enfin appliquer avec rigueur les dispositions légales existantes. En outre, il convient de lancer une vaste campagne d'information, tant à l'adresse de la population cible, à savoir les travailleurs féminins, que des avocats et des magistrats pour les sensibiliser davantage à la cause. Comme l'ont montré tant d'exemples au niveau européen, un vrai changement de comportement dans ce domaine n'aura lieu que lorsque les concernées connaîtront parfaitement leurs droits et que ces droits leur seront assurés sans hésitation par les juridictions compétentes. De plus, l'avantage qu'un employeur tire de la rémunération des travailleurs féminins à un niveau inférieur à celui dont bénéficient les travailleurs masculins sera-t-il contrebalancé par le risque accru de devoir subir les conséquences d'une déferlante de recours en justice.

Au fil de sa jurisprudence, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé les contours du terme „égalité de traitement“. Dans le but d'accroître la sécurité juridique dans les États membres, le législateur communautaire a poursuivi l'harmonisation des législations nationales par le biais d'une série de directives. La Cour s'est notamment appuyée sur l'une d'entre elles – la directive 76/207/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la formation professionnelles, et les conditions de travail – pour clarifier les notions de discrimination directe et de discrimination indirecte. Par discrimination indirecte, la directive entend la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantage particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes de l'autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires.

Si l'établissement de la preuve d'une discrimination directe ne pose généralement pas problème, la preuve d'une discrimination indirecte est souvent plus difficile à apporter par la personne lésée. La Cour de justice des Communautés européennes a affirmé en conséquence que l'aménagement des règles concernant la charge de la preuve s'impose dès qu'il existe une apparence de discrimination. Dans les cas où cette situation se vérifie, la mise en oeuvre effective du principe de l'égalité de traitement requiert que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse.

Dans un souci de clarté, le Parlement européen et le Conseil ont rassemblé dans un seul texte les principales dispositions des différentes directives antérieures – qui ont été abrogées de ce fait – ainsi que certains éléments découlant de la jurisprudence de la Cour européenne. La nouvelle directive 2006/54/CE est entrée en vigueur le 15 août 2006 et les États membres ont dû adopter les dispositions

législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour la transposer dans leur ordre juridique au plus tard le 15 août 2008. Par ailleurs ils ont été obligés de veiller à ce que, à cette date, les partenaires sociaux aient introduit ces dispositions par voie d'accord.

Les prescriptions communautaires sont entrées dans le droit luxembourgeois par le biais de la loi modifiée du 13 mai 2018 concernant l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi que certaines modifications intervenues au niveau du Code du travail. Dans ces circonstances, il paraît étrange qu'en 2019, l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le marché de l'emploi figure encore parmi les objectifs à réaliser dans le contexte du Plan National pour un Développement Durable visant l'horizon 2030. Plus étrange encore paraît le fait que le gouvernement propose aux départements ministériels et administrations publiques et communales un programme de financement et de soutien qui leur permettra d'améliorer l'environnement de travail au niveau de l'égalité entre hommes et femmes. En effet, n'aurait-on pas été en droit de s'attendre à ce que, au moins en ce qui concerne les organes se trouvant sous son autorité, le gouvernement eût pris ou prit sans tarder les mesures contraignantes appropriées pour assurer l'égalité entre hommes et femmes ?

Le « *Nohaltegkeetsrot* » préconise dès lors qu'au moins l'efficacité des instruments proposés à la page 18 fasse l'objet d'un monitoring dans le cadre d'un échéancier précis. En outre, faudra-t-il prévoir des sanctions pour ceux des organes publics et celles des entreprises qui n'atteignent pas les résultats prescrits dans les délais impartis, respectivement, en ce qui concerne les entreprises, ne persistent pas dans la voie leur ayant permis d'obtenir l'agrément ministériel ainsi qu'un soutien financier.

Par ailleurs, sensiblement plus de femmes que d'hommes sont susceptibles d'opter pour un emploi à temps réduit, voire d'accepter une interruption de leur carrière professionnelle pour pouvoir se consacrer à l'éducation de leurs enfants, et risquent ainsi de subir des pertes au niveau de leur pension. Pour pallier une telle discrimination, le CSDD aimerait rappeler son avis « Vers un système d'assurance pension durable » d'octobre 2013 et notamment ses réflexions sur le partage obligatoire des droits à pension entre conjoints ou personnes unies dans le cadre d'un partenariat officiellement reconnu (splitting).

3. Champs d'action prioritaire 3 « Promouvoir une consommation et une production durables

Le « *Nohaltegkeetsrot* » est d'avis que mélanger les ODD 2, 12 et 14 n'a pas de sens, d'autant plus que la partie 3 est très focalisée sur le secteur de la construction. Si toutefois ce mélange doit avoir lieu, il s'agit alors de séparer plus clairement les parties du chapitre 3 « Promouvoir une consommation et une production durables » pour en améliorer la lisibilité et la compréhension. Pour le CSDD, la vision à long terme manque d'ambition et les défis à l'horizon 2030 devraient être précisés. Le PNDD devrait reprendre des objectifs détaillés, mesurables et à la hauteur des défis. Par exemple, parmi les premiers objectifs à 2030 (et à long terme) figure de garantir à tous un accès à l'eau potable, à une bonne qualité de l'air, une alimentation saine et un logement décent à coût abordable. Des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs doivent être établies. De manière générale, définir une cible réaliste pour 2030 voire 2050 nécessite de se baser sur les chiffres actuels, qui font en grande partie défaut, et de faire des projections (population, emplois, etc.).

Dans une logique dans laquelle l'économie circulaire doit devenir le secteur phare de l'économie (comme l'ambitionne le PNDD), il y a lieu d'augmenter les actions et objectifs permettant sa mise en place et d'insister davantage sur le fait que traiter ou transformer des déchets fait partie de l'économie linéaire actuelle. Si l'économie de recyclage tend à éliminer les déchets, l'économie circulaire tend à éliminer la notion même de déchet. Elle correspond donc à un changement de paradigme qui doit être traité comme tel.

Le « *Nohaltegkeetsrot* » tient à souligner que le fait que l'économie circulaire soit décrite dans le PNDD comme un secteur phare de notre économie et de notre quotidien à long terme est extrêmement positif. Ce modèle y est décrit comme un changement de paradigme avec la nécessité d'en faire un axe transversal. Cependant, l'économie circulaire est un modèle complet qui impacte et transforme toute l'économie. S'il y a des bonnes raisons de focaliser dans un premier temps sur le secteur du bâtiment, il faut dès à présent commencer à impliquer l'ensemble des acteurs économiques (place financière, logistique, production industrielle, PME, commerce, etc.) dans ce changement de paradigme. Sans une prise de conscience et des actions collectives, la transformation du modèle ne sera pas possible. Dans ce contexte, le rôle du secteur financier dans la transformation vers un modèle circulaire, régénératif

est primordial et le Luxembourg à travers son secteur financier performant peut jouer un rôle de catalyseur et pilote au niveau européen. Une taskforce transversale devrait être mise en place pour structurer la démarche dans ce secteur critique à bien des niveaux.

Le « *Nohaltegkeetsrot* » est d'avis que la démarche « DIGITAL Luxembourg » devrait être étendue pour fournir avec transparence les données quantitatives et qualitatives nécessaires à une gestion efficace des ressources. Cela concerne notamment une connaissance approfondie des ressources importées, transformées, utilisées, transitées et exportées de ou par le Luxembourg. Le passeport des matériaux et composants pour tout produit conçu, fabriqué ou utilisé au Luxembourg devrait ainsi être introduit. Les déchets d'emballages constituent une infime partie des déchets produits au Grand-Duché. Les actions visées pour réduire ces déchets sont louables mais ne constituent qu'une goutte sur une pierre chaude. Il y a lieu de fixer des objectifs pour réduire les déchets électroniques, ménagers, de construction, automobiles, etc.

Concernant plus particulièrement la mesure « Certification Lenoz », cet outil important est dans un stade primaire et doit être développé, généralisé et rendu obligatoire à moyen terme. Sans généralisation de ce type d'outil, la collecte de données et l'impact recherché restera anecdotique. De même, le pacte climat 2.0, étendu à la qualité de l'air et à l'économie circulaire, doit être généralisé à toutes les communes.

Le « *Nohaltegkeetsrot* » tient à saluer le fait que l'importance de la filière bois est reconnue dans le PNDD. Néanmoins, à part la création du cluster en 2016, aucune mesure précise ni aucun objectif mesurable n'est repris pour décrire l'ambition du gouvernement dans ce secteur.

En vue de permettre et d'assurer une consommation et d'une production durables, le rôle du secteur agricole est primordial. A cet égard, le « *Nohaltegkeetsrot* » estime légitime que les pouvoirs publics orientent et facilitent proactivement les méthodes et pratiques agricoles vers des productions durables. En effet, une grande partie des revenus des agriculteurs est assurée aujourd'hui à travers les diverses aides financières publiques nationales et communautaires. Dans son avis relatif au Programme national de Développement rural en 2014, le « *Nohaltegkeetsrot* » avait formulé entre autres les recommandations suivantes :

- 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
- Revoir les mesures en vue d'atteindre les objectifs de protection des eaux
- 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
- Respecter les objectifs nationaux en matière d'agriculture biologique et revoir l'ensemble des mesures visant à encourager cette forme d'agriculture.

Dans ce contexte, le « *Nohaltegkeetsrot* » avait salué l'objectif formulé par la TIRLux que d'ici 2050, aucun produit chimique de synthèse (pesticides, engrais, antibiotiques, hormones de croissance...) ne devrait être utilisé dans les processus agricoles. « Farming in nature's image » est le credo. Une fois cet objectif réalisé, et même sur la voie de sa réalisation, le Luxembourg tout entier devrait fonctionner comme un laboratoire de recherche et de mise en pratique d'un partenariat solide entre le gouvernement, le secteur alimentaire et les instituts de recherche afin de construire un « secteur alimentaire sûr, de haute qualité, transparent et durable ». Les pratiques proposées dans l'étude stratégique telles que la permaculture, l'agriculture soutenue par le consommateur (*Consumer supported agriculture, CSA*), le jardinage urbain et le travail en coopération sont les bienvenues. Cette nouvelle approche de l'agriculture va au-delà de l'agriculture dite biologique. Seule la réactivation de la vie complexe des micro-organismes dans nos sols par tous les moyens agronomiques naturels pourra sauver notre planète. La production alimentaire doit devenir un sous-produit de sols vivants, où l'eau de pluie est retenue, filtrée et physiquement et biologiquement mise à disposition des plantes en cas de besoin, où le CO₂ et le N₂ de l'air sont fixés par les plantes, dans leurs feuilles et leurs racines, et transférés par la suite au sol.

Les émissions de méthane (CH₄) du bétail et de l'oxyde nitreux (N₂O) provenant des terres arables ne sont qu'une infime partie des flux des matières influençant le climat. Le fort potentiel de séquestration du carbone (C) dans les sols des prairies et des zones fourragères n'est toujours pas inclus dans le bilan

obligatoire du carbone (GES). Il en résulte que les productions de lait et de viande basées sur le pâturage se font toujours en bilan GES négatif.

Le fumier en tant qu'excrément des ruminants ayant brouté l'herbe de nos prairies permanentes assure une fertilisation organique appropriée des terres arables pour nos cultures maraîchères, céréalières et autres. Ce transfert des matières représente un véritable exemple d'économie circulaire. La méthodologie des évaluations actuelles du GIEC-ONU discréditent cette approche holistique et naturelle de l'agriculture (entre autres de l'agriculture biodynamique) à laquelle le bétail contribue énormément.

A terme l'agriculture doit réduire à zéro l'utilisation des ressources fossiles afin de développer pleinement le cycle naturel hautement efficace de la photosynthèse. Cependant, cela nécessite un changement décisif et fondamental de la politique agricole, de ses objectifs généraux, une stratégie conçue sur au moins 20 ans, avec les compensations nécessaires, et un calcul plus juste et plus complet des cycles des flux des matières dans l'agriculture, comme réalisé depuis des années par la société coopérative CONVIS et promu le groupe de travail « Food » dans le cadre du projet TIRLux ainsi que de manière plus complète par l'Institut de recherche agréé IBLA a.s.b.l. (Institut für biologische Landwirtschaft an Agrarkultur) et qui inclut dans sa démarche outre l'écologie, les aspects sociaux et économiques.

Mais comment convaincre les 96% d'agriculteurs non biologiques du Luxembourg d'aujourd'hui de changer leurs méthodes de production traditionnelles et extrêmement destructrices ? Les taxes et les subventions ne seront pas suffisantes. Pour commencer, le « Luxembourg Goes Organic » doit être clairement défini dans la stratégie du « nation branding ». En outre, les méthodes de production conventionnelles doivent être évaluées et taxées selon le principe du « pollueur-payeur ». Si tel était le cas, l'agriculture luxembourgeoise pourrait contribuer à la réalisation d'une grande partie des objectifs du Développement durable (ODD). D'autre part, le modèle de consommation alimentaire doit être adapté à la bio-capacité mondiale.

Le « *Nohaltegeetsrot* » souhaite que les orientations futures de l'agriculture luxembourgeoise soient discutées et traitées au niveau gouvernemental, non seulement en relation avec la protection du climat, mais également en liaison avec la protection de l'eau, des sols, de la biodiversité, de l'environnement naturel et humain et de la santé publique.

Seule une nation sachant se ravitailler exclusivement d'une agriculture travaillant sans intrants issus des industries chimiques et pétrolières – amonts et avals de toute la chaîne alimentaire inclus – pourra affirmer vivre de manière durable.

4. Champs d'action prioritaire 8 « Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable »

Dans ce chapitre, qui devrait être le coeur du développement durable, la vision à long terme (on imagine que le long terme est « 2030 ») manque cruellement d'ambition. Elle se limite quasiment aux aspects énergétiques et au logement. Les chiffres cités sont difficiles à retracer et se limitent à la consommation des citoyens et la surface habitable par personne. Il est extrêmement réducteur de se focaliser sur ces seuls éléments dans le contexte de la protection du climat. Tous les autres secteurs ayant une responsabilité importante en matière de changement climatique ne sont guère évoqués et aucune vision, aucun objectif et aucune mesure n'est décrite à leur sujet.

La consommation énergétique des bâtiments d'habitation est ainsi au coeur de tout le chapitre. Or le Luxembourg doit se munir d'une stratégie pour intégrer les secteurs coresponsables du changement climatique comme l'agriculture, l'industrie, le transport, les bâtiments tertiaires et fonctionnels dans la protection du climat. Dans certains cas, cette stratégie existe et devrait être reprise dans le présent chapitre.

Pour cela, le « *Nohaltegeetsrot* » préconise la mise en place d'une approche systémique, holistique et transversale. L'ensemble des mesures énoncées est un amalgame d'études, de plans, de mesures sans précisions, parfois sans relation claire avec le sujet du chapitre, sans mise en évidence des mesures concrètes.

De manière générale, il ne fait que peu de sens de mettre les ODD 7, 13 et 14 dans un même chapitre. Ainsi mettre ensemble l'ODD 7 et 13 peut laisser croire que le seul responsable du changement climatique (au moins pour le Luxembourg) est le secteur de l'énergie. L'ODD 14 n'est pas traité concrètement et aucun objectif, aucune mesure précise n'est reprise. Enfin, les différents sous-chapitres

sont listés sans réelle cohérence et lien avec le sujet. Structuré tel qu'il est, le PNDD ne peut donc servir ni de plan, ni de guide et donne une vue incomplète, voire incohérente de l'action gouvernementale.

Les mesures d'adaptation au changement climatique, reprises dans le plan de stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique ne sont pas présentées. Le fait qu'un projet de plan existe est en soi rassurant. Un engagement formel sur la transposition de ce plan devrait être clairement exposé dans ce document.

5. Champs d'action prioritaire 7 « Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles »

C'est avec satisfaction que le « *Nohaltegkeetsrot* » prend note, sous le chapitre 7 « Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles » des engagements du gouvernement en faveur de la diversité biologique et de la protection des eaux ainsi que de la renaturation des cours d'eau. Le « *Nohaltegkeetsrot* » se demande cependant si les instruments mis ou à mettre en place pour atteindre ces objectifs ne devraient pas être mieux ciblés. En effet, si une maxime du Droit romain veut que plus le sens d'une loi est perceptible plus grand sera l'empressement des citoyens à y adhérer, il s'entend que, pour atteindre ce but, la loi doit être claire et son accès aisé pour le justiciable commun. Au sens du « *Nohaltegkeetsrot* », ceci n'est, hélas, pas toujours le cas ne serait-ce que parce que nombre de dispositions concernant un même sujet sont éparpillées dans plusieurs textes différents.

Certes, force est de reconnaître que certaines ambiguïtés voire des contradictions majeures ont été éliminées avec l'adoption de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Et surtout la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement a mis fin à l'éclatement des compétences entre différentes instances gouvernementales, pour les rattacher au seul ministre ayant l'environnement dans ses attributions.

Le « *Nohaltegkeetsrot* » estime cependant que, pour assurer une compréhension intuitive de ces dispositions importantes, le législateur devrait continuer sur la lancée et profiter des futures modifications des lois pour améliorer encore leur cohérence. Il aurait aussi préféré que les dispositions relatives aux mesures compensatoires eussent été rassemblées dans une loi spéciale. Considérant que la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement forme la base légale des procédures aboutissant finalement à la prescription par le ministre compétent de telles mesures, le « *Nohaltegkeetsrot* » se demande si cette loi ne s'y serait pas imposée tout naturellement.

La même question se pose d'ailleurs pour l'évaluation des incidences en relation avec les zones Natura 2000. Il est indéniable que nombre de plans et projets sont susceptibles d'affecter tant l'environnement en général qu'un site Natura 2000 en particulier. Dans de tels cas, l'administré doit tenir compte des dispositions contenues dans au moins deux lois différentes. Afin de lui faciliter la tâche, n'aurait-il pas été plus judicieux d'inclure les dispositions des articles 32 et 33 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans celle relative à l'évaluation des incidences ?

En passant, le « *Nohaltegkeetsrot* » aimerait attirer l'attention sur une omission qu'il « relevée au niveau du 2e paragraphe de l'article 33. Pour être conforme à l'article 6.4 de la directive Habitats », le début de la seconde ligne du paragraphe devrait être rédigé comme suit : « pour des raisons impératives d'intérêt public majeur ».

D'autres dispositions qui, selon l'avis du « *Nohaltegkeetsrot* », gagneraient à être reprises dans une loi à part sont celles relatives aux fonds forestiers (article 13 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles). Cet article devrait en effet trouver sa place dans la nouvelle loi sur les forêts (projet de loi n° 7255).

D'une manière générale, le « *Nohaltegkeetsrot* » déplore que le législateur n'ait pas tenu compte, dans ses récents travaux normatifs, de la jurisprudence de la Cour administrative relative au droit des associations agréées actives dans le domaine de l'environnement d'agir contre des décisions administratives (Cour administrative n° 26739C du 15 juillet 2010). Dans son arrêt, la Cour a constaté qu'étant donné que l'État, lorsqu'il est lui-même auteur d'une décision à laquelle il est reproché de porter atteinte à la législation en matière d'environnement, n'est conceptuellement pas appelé à agir contre une telle violation. Étant donné par ailleurs qu'il se peut qu'une autorisation illégale n'affecte pas individuellement une personne pouvant alors justifier d'un intérêt à agir, les associations de défense de l'environ-

nement sont les seules à pouvoir faire contrôler et sanctionner par le juge une violation alléguée de la législation environnementale. Si les associations agréées peuvent être appelées à participer à l'action des organismes publics ayant pour objet la protection de la nature et des ressources naturelles comme le prévoit par exemple l'article 72 de la loi du 18 juillet 2018, il semble normal qu'elles dussent aussi jouir d'un certain pouvoir contrôle sur les décisions prises par ces mêmes organismes.

6. Champs d'action prioritaire 9 « Contribuer, sur le plan global à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable »

Le « *Nohaltegkeetsrot* » se demande si les mesures énoncées sont vraiment appropriées pour atteindre le but ambitieux que poursuit l'ODD, tant au niveau du gouvernement du Grand-Duché que des acteurs de l'économie et de la société civile.

1. A travers la politique de Coopération au développement, le Luxembourg contribue effectivement davantage que les autres pays au développement socio-économique des pays et populations les plus pauvres et vulnérables. L'investissement de 1 % de son RNB suivant le programme gouvernemental couvrant la période de 2013-2018 le place parmi les cinq économies développées les plus ambitieuses dans ce domaine¹. Dans un souci d'efficacité et d'impact, la politique de coopération luxembourgeoise pratique une intervention² ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires au travers de programmes de coopération multi-annuels appelés Programmes indicatifs de Coopération (PIC). Ces « [pays partenaires](#) » sont au nombre de sept, dont cinq se situent en Afrique de l'Ouest. Elle soutient également des projets dans sept autres pays dits « [pays à projets](#) ». Les secteurs d'intervention prioritaires de la coopération sont l'éducation (y compris la formation et l'insertion professionnelle), la santé et le développement local, les thèmes transversaux étant le genre, l'environnement, le changement climatique et la gouvernance, des secteurs qui sont tous également déclarés prioritaires au niveau national.

Le « *Nohaltegkeetsrot* » aimerait attirer l'attention du public sur le fait que la réalisation de la politique de coopération luxembourgeoise se fait à travers la société civile, via une centaine [d'ONG de développement luxembourgeoises agréées](#) bénéficiant d'un cofinancement direct et dont l'action repose pour 20 % minimum sur la contribution d'acteurs privés via des dons, ce qui est d'ailleurs confirmé comme priorité dans Engagements clés – En route pour 2030 » avec notamment l'engagement n°2 « maintenir une APD (aide publique au développement) sous forme de dons en tant que principal outil de financement »³. Le « *Nohaltegkeetsrot* » tient à relever dans ce contexte que c'est surtout grâce à l'engagement des ONG luxembourgeoises actives dans la solidarité internationale que le changement se fait, certes à petit pas sur l'échelle globale, mais de façon coordonnée. Idéalement, la stratégie en termes de coopération devrait être alignée avec toutes les ONG actives sur le terrain.

2. La contribution de l'Etat luxembourgeois est également indirecte à travers les lois qui régissent les entreprises établies sur le sol luxembourgeois et actives dans les pays du Sud. Le Luxembourg s'appuiera en particulier sur son avantage comparatif en tant que centre financier international de premier plan ainsi que dans le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Toujours selon la stratégie générale de la coopération luxembourgeoise, le Luxembourg favorisera un engagement renforcé avec de nouveaux partenaires, notamment ceux issus du secteur privé et déploiera des mécanismes de financement innovants ainsi que des instruments scientifiques et technologiques

1 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-949_fr.htmgm

L'Europe est un **leader mondial du développement**, étant le plus grand fournisseur d'aide publique au développement de la planète. En 2016, l'Union européenne a consacré 0,53 % de son revenu national brut, les Etats-Unis 0,18%, le Japon 0,20% et l'Australie 0,25%. Les chiffres font apparaître une baisse de 2,4 % de l'aide par rapport à l'année précédente, qui correspond à 1,9 milliard d'euros. Le rapport APD/RNB est de ce fait tombé de 0,53 % en 2016 à 0,50 % en 2017.

Six États membres de l'UE ont dépassé le seuil de 0,15 % du RNB consacré à l'APD en faveur des PMA: le Luxembourg (0,42 %), la Suède (0,27 %), le Royaume-Uni (0,22 %), le Danemark (0,21 %), la Belgique (0,15 %) et les Pays-Bas (0,15 %). L'UE s'est engagée à atteindre collectivement à court terme l'objectif de 0,15 - 0,20 % du RNB consacré à l'APD en faveur des PMA, et à atteindre 0,20 % dans le délai fixé par le Programme à l'horizon 2030.

2 **STRATÉGIE GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE EN ROUTE POUR 2030 –**

3 **Figure 1 : Objectif principal et thématiques prioritaires de la Coopération luxembourgeoise**

Objectif principal : Éradication de la pauvreté extrême, à travers le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental

mis au service du développement »⁴, en particulier à travers l'agence luxembourgeoise de coopération au développement Lux-Development, principal pilier pour la mise en oeuvre de sa coopération bilatérale.

Ces grands engagements de l'Etat sont basés sur une intention noble de la part d'un pays influent et bien portant : aider les plus démunis. Or, d'après l'Almanach social de la Caritas ou le Panorama social de la Chambre des Salariés Luxembourg (CSL), le risque de pauvreté qui s'aggrave au Luxembourg est un des plus grands défis du gouvernement en place. En 2017, 13,7% des travailleurs résidant au Luxembourg y sont ainsi confrontés⁵. Le tableau ci-dessous montre la dégradation vertigineuse de chiffres alarmants dont les causes tiennent justement, sinon paradoxalement, dans les axes cibles de la coopération à savoir « l'éducation y compris la formation et l'insertion professionnelle » ou « la santé ».

4 **Figure 1 : Objectif principal et thématiques prioritaires de la Coopération luxembourgeoise**

Objectif principal : Éradication de la pauvreté extrême, à travers le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental

5 Statec – rapport Travail et Cohésion sociale « TCS » 2017

Indicateurs de risque de pauvreté (en %) 2003 - 2017

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spécification															
Seuil de risque de pauvreté															
60% du revenu médian national – EUR/mois	1 289,0	1 347,0	1 420,0	1 474,0	1 495,0	1 546,0	1 588,0	1 617,0	1 627,0	1 639,0	1 665,0	1 716,0	1 763,0	1 691,0	1 804,0
Taux de risque de pauvreté	11,9	12,7	13,7	14,1	13,5	13,4	14,9	14,5	13,6	15,1	15,9	16,4	15,3	16,5	18,7
Taux de risque de pauvreté par âge et genre															
Total – Hommes	11,0	12,2	13,2	13,8	12,9	12,5	13,8	14,6	12,7	14,7	15,7	16,1	15,0	15,6	17,9
Total – Femmes	12,9	13,3	14,2	14,3	14,1	14,3	16,0	14,4	14,5	15,6	16,0	16,6	15,7	17,5	19,4
Moins de 18 ans / Total	16,5	19,4	20,2	19,6	19,9	19,8	22,3	21,4	20,3	22,6	23,9	25,0	21,5	21,8	22,8

A noter que la tranche d'âge la plus à risque est celle des hommes de 18 à 24 ans, ces jeunes qui se retrouvent sans emploi, souvent en situation de décrochage scolaire et en grande partie sans aucune couverture sociale.

18-24 ans / Total	12,3	12,3	16,1	18,2	16,1	15,5	21,2	16,5	17,1	18,7	19,6	22,4	21,2	23,3	26,4
18-24 ans / Hommes	12,2	12,9	16,9	15,4	16,9	15,2	18,9	13,9	13,2	18,0	18,3	22,5	21,8	23,7	28,5
18-24 ans / Femmes	12,4	11,6	15,3	20,9	15,3	15,8	23,3	19,3	21,7	19,4	21,0	22,2	20,5	22,7	24,4

Ces questions se trouvent d'ailleurs au centre du mouvement et des revendications des gilets jaunes dans leur descente dans la rue en France et en Belgique.

7. Mise en oeuvre – gouvernance et instruments d'appui au développement durable

Dans l'avant-projet de 3ème PNDD, l'Agenda 2030 est décrit comme un ensemble dans lequel « *Les 169 cibles correspondant à ces 17 ODD sont intégrées et indissociables. On doit les comprendre comme des actions interdépendantes et des passerelles entre les différents objectifs* » (p.7). Comprendre l'interaction entre 17 objectifs clés pour l'avenir de l'humanité et de la planète relève d'un exercice extrêmement complexe, car nous sommes face à une crise systémique qui se situe simultanément dans l'économie, l'énergie, l'eau, la biodiversité, les écosystèmes, le climat, la dignité humaine, etc. Évidemment, le degré de complexité augmente exponentiellement si l'on tente de mettre en lien ces 169 cibles. A notre connaissance, aucune discipline n'a réussi à ce jour à développer des outils de pensée systémique suffisamment performants pour garantir la mise en oeuvre simultanée de tous les objectifs d'un tel agenda. Si l'on s'applique à réaliser la mise en oeuvre des 11 objectifs socio-économiques de l'agenda 2030, mais de manière insuffisamment intégrée, il est impossible de faire halte au changement climatique, à la surpêche des océans, à la dégradation des sols ou à la disparition des espèces⁶. Au moins aussi longtemps que le développement humain visé par les objectifs 1 à 11 ne peuvent se réaliser que sur base de modèles économiques qui entraînent automatiquement la dégradation des écosystèmes. Et il semblerait que plus un pays est prospère et sa population en bonne condition (en prenant comme base le *Human development index* des Nations Unies), plus son empreinte écologique est importante (donc son impact planétaire néfaste). Par exemple, il y a une très forte dépendance entre la croissance économique (PIB) et la consommation de pétrole, qui à son tour est proportionnelle à la quantité de gaz à effet de serre relâchés dans l'atmosphère.⁷ Afin de concilier le développement humain avec les limites de la planète, seul un scénario de « politiques transformatrices » permettra de construire un avenir résilient sur Terre.⁸ Il s'agit là d'un agenda politique de changement radical et immédiat de nos modes de penser, de décider et d'agir. Ce « basculement » de prise de conscience et d'action politique n'a pas encore eu lieu !

Il faut reconnaître que très peu est dit du côté des Nations Unies sur la mise en oeuvre de l'Agenda 2030. Le PNDD a le mérite de traiter le « comment » et d'avoir abordé la question de la gouvernance. Pour réaliser cet agenda très complexe et ambitieux et en partant d'un diagnostic planétaire très alarmant, la question de la gouvernance à cette échelle est une expérience totalement nouvelle pour le Luxembourg. Le système mis en place pour faciliter la prise de décision, la mise en oeuvre et la veille des progrès réalisés⁹ ne suffira guère pour répondre aux défis posés :

1. Le cadre réglementaire est insuffisant. Les domaines concernés manquent soit d'une loi (p.ex. pour le climat) ou le cadre légal en question n'est pas à la hauteur du problème posé (p.ex. le Programme de développement rural 2014-20). La mise en oeuvre d'un agenda pour l'avenir de la planète devrait être ancrée dans la Constitution.
2. TOUS les responsables politiques du plus haut niveau, c'est-à-dire les ministres de tous les ressorts, doivent s'approprier l'Agenda 2030 et s'engager dans sa réalisation, sous la coordination du ministère d'État.
3. Le dialogue multi-acteurs (p.65) est important pour préparer les prises de décision essentielles mais il faut définir un *lead* clair sur la facilitation d'un tel processus. Qui aura la compétence et la légitimité pour obliger tous les acteurs (publics étatiques et communaux, secteur privé, société civile, citoyens etc.) à suivre l'Agenda 2030 de manière immédiate et soutenue ?
4. Le développement de scénarios et l'évaluation des mesures mises en place demande une expérience approfondie dans la pensée systémique, qui peut être fournie par les instituts de recherche (p.ex. au

6 Von Weizsäcker E.U. & Wijkman A. (2017). Come on!: capitalism, short-termism, population and the destruction of the planet. A report of the Club of Rome.

7 Servigne Pablo (2014). Nourrir l'Europe en temps de crise – vers des systèmes alimentaires résilients. Éditions Nature & Progrès.

8 Randers, J., Rockström, J., Stoknes, P.E., Golüke, U., Collste, D., Cornell, S. (2018). Transformation is feasible – How to achieve the Sustainable Development Goals within Planetary Boundaries. A report to the Club of Rome from Stockholm Resilience Centre and BI Norwegian Business School

9 voir l'annexe sur le pages 194-196 du PNDD3

sein de l'Université du Luxembourg), mais le « *systems thinking* » n'est actuellement qu'une discipline exotique que quelques chercheurs éclairés essaient de prôner auprès de leurs confrères et des responsables politiques, alors que la pensée systémique devrait faire partie du cursus obligatoire de tout décideur politique ou économique. Comment faire en sorte qu'elle fasse partie intégrante de tout organe de décision et du bagage intellectuel de tout décideur ?

5. La cohérence des politiques pour le développement durable nécessite un outil du type « *Nohaltegkeetscheck* » et des structures appropriées pour le mettre en place. Quand les moyens seront-ils investis pour mettre en oeuvre un système de veille conséquent ? Qui aura le *lead* de ce travail ? La commission parlementaire qui pourrait appuyer ce type de travail sur le plan politique (proposée à la page 65) n'a pas encore été lancée. Quand sera-t-elle mise en place ?
6. Le rôle de coordination et/ou d'animation de la plateforme Agenda 2030 mentionnée dans le PNDD (p. 65) est, faute de mieux, délégué au « *Nohaltegkeetsrot* ». Mais, sans lui donner les moyens adéquats, cette mission est impossible. Il lui faudra une légitimité politique, le rattachement structurel nécessaire (Ministère d'État) et les moyens appropriés (dont des experts dédiés à cette tâche, payés pour faire ce travail).
7. La mise en oeuvre du PNDD nécessite un calendrier clair, chiffré et ambitieux avec des responsabilités clairement réparties. Ceci n'est encore nullement le cas. Quand et par qui ce travail pourra-t-il être fait ? Le gouvernement actuellement en place entend-il lancer le processus de clarification nécessaire ? Les résultats de ce travail devraient p.ex. occuper une place prépondérante dans le discours sur l'état de la Nation du Premier ministre.
8. Implication de toutes les parties prenantes, y inclus la population : L'Agenda 2030 est trop large et ambitieux pour être sous la seule responsabilité d'un ministère, voire même d'un gouvernement. TOUS les acteurs devront s'y mettre, or l'acceptation et donc l'appropriation de cet agenda par la population nécessite une implication forte des citoyens à toutes les étapes du processus (définition du cadre d'action, mise en place des actions nécessaires, suivi régulier des progrès etc.). Ceci est une condition *sine qua non* pour sa réussite !

