

PARTIE B

L'AVANT-PROJET DE PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE

REPERTOIRE THEMATIQUE

1 LES ANTECEDENTS

2 LE CADRE GENERAL

3 LA POLITIQUE NATIONALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

4 LE COMMENTAIRE DES CHAPITRES DU PNDD

41 Le concept du développement durable

42 Les secteurs

421 L'industrie et l'artisanat

422 L'agriculture

423 L'énergie

424 Le transport

425 Le tourisme et les loisirs

43 La protection de la nature, des ressources naturelles et de la biodiversité

44 La protection de la santé

45 L'équité socio-économique et la protection sociale

46 L'éducation et la formation

47 Les stratégies de soutien

48 L'exécution et le monitoring du plan

49 Pour une dynamique mobilisatrice

5 CONCLUSION GENERALE

L'AVANT-PROJET DE PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE

1 LES ANTECEDENTS

— Lors de l'Assemblée plénière du 26 novembre 1997, il a été décidé d'évacuer la saisine gouvernementale sur l'avant-projet de Plan National de Développement Durable (PNDD) du 14 juillet 1997 dans le cadre de notre avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1998.

Cette décision a été motivée par la demande du Ministre de l'Environnement de pouvoir disposer de l'avis du CES pour le 1er juillet 1998, afin que l'élaboration du projet de développement durable puisse être finalisée dans les délais voulus.

— La saisine gouvernementale du 14 juillet 1997, complétée par la lettre du Ministre de l'Environnement du 24 juillet 1997, a invité le CES à participer, dans le cadre d'une démarche ouverte, à l'élaboration du premier plan national pour un développement durable.

A cet effet, il a été demandé au CES de soumettre l'avant-projet de plan national pour un développement durable à une analyse critique en ce qui concerne

- le diagnostic établi; · l'inventaire des mesures, des actions et des projets existants; · d'établir une hiérarchie des objectifs à atteindre.

— Aussi sur la base de cette mission, le CES a-t-il passé en revue l'avant-projet de plan national pour un développement durable. Il a regroupé ses réflexions en deux volets:

- le cadre général dans lequel est situé l'avant-projet de plan national pour un développement durable; · le commentaire des chapitres de l'avant-projet d'avis.

2 LE CADRE GENERAL

— La généralisation de la prise de conscience de la dégradation progressive du milieu naturel, due au déploiement des activités économiques dans une société par trop consumériste, a amené à réfléchir sur un modèle de croissance différente, respectueuse de l'environnement et des besoins des générations futures.

Ce modèle de croissance, appelé développement durable, comprend la prise en compte de données qualitatives, telles que le niveau de la pollution, l'état de la nature (faune et flore), ou encore le bien-être des gens qui aspirent à une vie dans un environnement naturel qui soit le moins possible pollué par l'activité humaine.

— Le CES souscrit à la définition du concept de développement durable, qui a pour objectif de satisfaire les besoins des générations actuelles, sans compromettre les possibilités de développement pour les générations futures.

Sur la base de la définition retenue dans l'avant-projet, le concept de développement durable constitue un triptyque où les volets économiques, sociaux et écologiques sont équivalents et revêtent, a priori, la même importance.

Le défi porte ainsi sur la conciliation des impératifs, tant écologiques qu'économiques et sociaux. Cependant, dans la mise en oeuvre de ce concept, il faudra certainement faire des arbitrages pouvant mener temporairement à la prédominance de l'un ou de l'autre volet. Ces arbitrages devraient s'appuyer sur une approche intégrée des problèmes et aboutir, à long terme, à l'équivalence des trois volets.

En effet, le développement économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale sont interdépendants. Chaque politique ne peut être considérée isolément, mais doit l'être en fonction de son impact sur chacun de ces domaines, la notion coût/avantage devant être déterminante.

Par ailleurs, le souci de cohérence doit guider la mise en place des différentes politiques afin d'éviter toute contradiction entre les mesures prises et d'annuler, par là, les effets d'une mesure prise dans un domaine par rapport à celle décidée par ailleurs.

Dans cet ordre d'idées, la politique du développement durable ne saurait être du seul ressort des autorités chargées d'une politique sectorielle, mais devrait relever d'une autorité de coordination évaluant l'impact global de chaque mesure envisagée.

— Une stratégie politique rationnelle et réalisable, tant au niveau national qu'international, constitue une condition préalable essentielle pour que les acteurs économiques et sociaux apportent leur plein soutien aux vastes objectifs sociétaux inhérents au développement durable. Il importe de souligner que ce dernier se fera plus facilement en présence d'une croissance économique quantitative, garant d'avancées dans les domaines social et écologique. Une attention particulière doit être accordée au développement du capital humain et, plus particulièrement, à l'éducation ainsi qu'à la capacité d'innovation des entreprises appelées à apporter les solutions techniques aux défis écologiques qui se posent. La recherche de ces solutions devrait être précédée impérativement d'une analyse scientifique pour assurer une utilisation optimale des ressources naturelles.

— La réflexion sur le développement durable se fait à l'heure de la mondialisation où les interdépendances s'intensifient. La mondialisation ne doit cependant pas être seulement perçue comme une menace pour le développement durable. En effet, il ne faut pas perdre de vue que l'ouverture des échanges et de l'investissement facilite, sur le plan mondial, l'amélioration de la prospérité économique et sociale et de la protection de l'environnement. La mondialisation doit être accompagnée de la mise en place d'un cadre réglementaire fixant des standards minimaux en matière écologique et sociale.

La tendance générale fait que ce sont principalement les pays riches qui investissent dans la protection de l'environnement, alors que les pays les moins développés doivent tout d'abord satisfaire les besoins primaires et risquent de ne pas posséder les ressources nécessaires à la protection de l'environnement.

— Finalement, le développement économique et la coopération internationale peuvent être considérés comme des sources importantes d'amélioration de l'environnement et du développement durable, le moyen par lequel il est possible de faire avancer les progrès technologiques et les meilleures pratiques environnementales.

3 LA POLITIQUE NATIONALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

— La mise en place de l'avant-projet de plan national pour un développement durable doit respecter quelques principes fondamentaux, à savoir notamment:

- la préservation de la compétitivité de notre économie;
- la réalisation d'un système social équilibré et équitable;
- l'équilibre entre les coûts et les avantages des mesures de politique de développement durable;
- le souci d'une approche cohérente entre la politique de l'aménagement du territoire et le développement durable;
- la prise en compte d'éventuels impacts négatifs sur la sécurité, l'environnement et la santé pouvant résulter des nouvelles pratiques et technologies, en général, et des nouvelles pratiques et technologies écologiques, en particulier, à savoir notamment:
 - .. le biodiesel qui risque de mener à des monocultures;
 - .. les éoliennes et les pollutions visuelle et acoustique y afférentes;
 - .. l'hydroénergie qui peut détruire des biotopes rares et qui, en général, a un impact sur la configuration des sites naturels;
 - .. le transport fluvial qui nécessite des canalisations ayant aussi des incidences sur le paysage et, plus particulièrement, sur la configuration naturelle des cours d'eau;
- la question d'accorder une priorité à la santé publique et au bien-être humain par rapport à l'environnement naturel.

— Les grandes avancées en matière de politique écologique (interdiction de certaines substances, réorientation de la politique énergétique, fiscalité écologique, redéfinition de la mobilité...) résulteront nécessairement d'un concept international cohérent qui permet

d'éviter les problèmes de compétitivité pour les acteurs économiques concernés par les mesures à prendre.

Cette considération est particulièrement pertinente pour le cas du Luxembourg dont la prospérité économique et l'offre de prestations sociales de très haut niveau dépendent, en large mesure, des revenus générés par les exportations de biens et services d'opérateurs qui se sont établis dans notre pays grâce à son attrait, ceci dans le cadre de la mobilité des capitaux.

— Le CES constate qu'à l'heure actuelle le Luxembourg dispose déjà d'un cadre législatif et réglementaire très étoffé en ce qui concerne la protection de l'environnement et de l'espace naturels. Bon nombre de ces dispositions ont un caractère obligatoire et imposent aux acteurs économiques luxembourgeois des contraintes, à maints égards, plus sévères que celles prévues dans la réglementation communautaire. En outre, le CES se doit de critiquer les tendances qui se font jour à surréglementer en matière environnementale, ce qui nuit à la cohérence et à la transparence des instruments légaux.

— Le CES est d'avis que le PNDD, tel que soumis pour avis, reprend souvent une vue écologique unilatérale des choses qui risquerait, en pratique, de compromettre la compétitivité de notre économie et de mettre en question notre système de sécurité sociale, sans que des gains écologiques sur le plan global en résulteraient.

— Le CES estime que le PNDD doit être conçu comme un instrument de coordination transversale, finalisé après consultation préalable des milieux concernés et non comme un instrument débouchant sur un dirigisme de mauvais aloi.

Le CES donne à considérer que la mise en oeuvre du PNDD, sous l'égide du Ministère de l'Environnement, pourrait mener à des déséquilibres entre les trois composantes du développement durable, du fait que ce Ministère, à lui seul, ne saurait suffisamment apprécier surtout les dimensions économiques, sociales et financières.

Ainsi, le document sous avis préconise qu'une plus forte accentuation des recettes en provenance de la taxation des produits énergétiques pourrait permettre le cofinancement de la Sécurité sociale, tout en conduisant à une plus forte harmonisation des accises au niveau européen.

Or, étant donné le haut degré d'élasticité de la demande d'énergie à toute hausse sensible de son prix, surtout dans les secteurs du transport et de l'industrie qui représentent 80% de la consommation, la réussite d'une telle action pourrait se voir compromise.

Le CES est d'avis qu'une politique soutenue de développement durable peut être mieux menée dans un Etat à capacité de financement intacte. Dès lors, on ne peut nier le rôle que pourrait jouer une fiscalité à finalité écologique.

Citons également l'exemple du principe de la vérité des prix. Celui-ci risquerait de mettre en cause l'attrait actuel du transport en commun.

Ceci souligne la nécessité de confier la coordination et l'exécution du PNDD au Gouvernement tout entier et de le placer sous la tutelle de son Chef en la personne du Premier Ministre.

— Le CES est d'avis qu'il ne suffit pas de présenter les différents scénarios de l'évolution future de la population, mais encore faut-il en étudier l'incidence de ces scénarios sur les différents domaines sectoriels (entreprises, sécurité sociale et emploi, aménagement du territoire, éducation, infrastructures de transport...). Le Luxembourg doit se donner les moyens pour gérer l'évolution future de sa population sous tous ses aspects.

Le CES est conscient de l'importance de l'objectif d'égalité des chances entre hommes et femmes. Il est cependant d'avis que ce n'est pas une problématique spécifique au développement durable. Aussi doit-elle être considérée dans un débat sociétal global. — Si le CES estime qu'il existe une limitation du champ de manoeuvre national en matière de politique du développement durable, il ne veut pas perdre de vue pour autant les domaines dans lesquels notre pays est appelé à choisir ses orientations futures, indépendamment de l'évolution de la politique internationale.

Le CES propose au Gouvernement de traiter prioritairement les domaines suivants dans le cadre de la politique nationale de développement durable:

- aménagement du territoire et notamment la politique d'urbanisation;
- équilibre structurel de la Sécurité sociale;
- orientation de la politique de diversification économique;
- négociation d'accords volontaires entre l'Etat et les secteurs d'activités, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement;
- utilisation rationnelle de l'énergie et possibilités d'améliorer la balance commerciale, tout en occupant des entreprises locales, par exemple l'assainissement des vieux bâtiments mal isolés;
- éducation;
- infrastructures de transport et notamment le transport en commun;
- fiscalité indirecte et directe sur certains produits polluants sans compromettre la situation compétitive du pays;
- .. modulation de la taxe sur les véhicules en fonction du degré de pollution et de la consommation;
- .. abattement pour frais de déplacement en fonction du mode de transport;

.. épargne verte.

— **En conclusion**, compte tenu des remarques générales et des remarques spécifiques par rapport aux différents chapitres de l'avant-projet de plan national pour un développement durable, le CES invite les auteurs à le revoir en vue:

· d'analyser, sur la base du principe de l'équivalence des trois volets du triptyque **développement durable**, leurs interrelations et les répercussions réciproques en découlant;

· de dégager une approche cohérente et équilibrée permettant d'y asseoir les politiques futures.

4 LE COMMENTAIRE DES CHAPITRES DU PNDD

41 Le concept du développement durable

— Le CES attire l'attention sur les conséquences pratiques du postulat suivant:

"l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables ne doit pas excéder la vitesse de leur remplacement par de nouvelles ressources de substitution " (**page 3, 1er astérisque, sous 1.3**).

— Quant au libellé:

"à **recourir, dans les secteurs d'activité plus spécialement retenus**, aux meilleurs technologies disponibles peu polluantes et à des procédés conduisant au moindre risque pour l'environnement naturel et humain "

"à faire coexister la protection de l'environnement humain et naturel et le développement économique et social en fondant la prise de décision dans ces domaines sur un rapport **coût/efficacité** optimal évalué à la fois sur base de critères économiques, sociaux et écologiques nettement définis "(**page 5, 3e et 4e astérisques**),

les remarques suivantes sont faites:

· **d'un côté**, il est précisé que l'objectif de l'utilisation des meilleurs technologies de pointe peut se situer en contradiction avec le rapport optimal coût/efficacité;

· **d'un autre côté**, il est fait valoir que l'internalisation des coûts doit être prise en compte pour apprécier le rapport optimal coût/efficacité.

— Quant au libellé:

"à assurer un développement équilibré de l'ensemble du territoire national, en veillant particulièrement à une utilisation rationnelle du sol et à une réduction des trajets individuels "(page 5, 2e alinéa, dernier astérisque),

il est précisé que l'introduction, en 1991, de l'abattement fiscal pour trajet professionnel ne va pas dans la direction d'une réduction des trajets individuels. Afin d'éviter des discriminations, l'Etat devrait favoriser la décentralisation dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire, d'une part, et augmenter l'attrait des transports collectifs, d'autre part.

42 Les secteurs

Le CES tient à remarquer que les secteurs des services, notamment le commerce et les secteurs financiers, n'ont pas été abordés dans le PNDD.

421 L'industrie et l'artisanat

— Le maintien et le développement du potentiel actuel et futur du secteur industriel et artisanal doivent s'accompagner d'une politique visant à concilier économie et écologie.

Le secteur de l'économie de l'environnement est un secteur hétérogène. Il regroupe aussi bien des entreprises oeuvrant dans le domaine des meilleures technologies disponibles en matière de protection de l'environnement que des entreprises travaillant dans le recyclage. Ces entreprises, tout en travaillant dans une optique de développement durable, génèrent néanmoins des nuisances (ex.: bruit). Dès lors, la mise en place rapide d'une stratégie de la communication et de relations publiques qui accompagnent systématiquement la politique industrielle et qui explique les avantages, voire les nécessités économiques et sociales de la diversification industrielle et qui joue la transparence écologique - tant externe qu'interne - s'impose.

— En matière de la définition de meilleures technologies disponibles, le CES préconise une approche pragmatique. En effet, ni une politique visant à voir assumer, par notre pays, un rôle pilote en matière de protection de l'environnement, ni une politique de dumping environnemental sont de mise.

Le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise est tel que la demande nationale, par exemple en matière de dépollution, n'entraîne pas, dans la plupart des cas, l'offre correspondante.

Dans le contexte d'une meilleure conciliation entre économie et écologie, il faut souligner l'intérêt de promouvoir à Luxembourg des activités industrielles et artisanales dans le domaine des technologies de l'environnement, ceci dans le cadre de la politique de diversification industrielle. Ces technologies comptent parmi les secteurs en croissance à favoriser.

A remarquer que cet objectif de politique de diversification industrielle ne sera pas réalisé si le Luxembourg pratique une politique écologique trop restrictive.

422 L'agriculture

— L'agriculture luxembourgeoise est largement tributaire de la politique agricole commune, caractérisée, entre autres, de plus en plus, par des aides compensatoires allouées suite aux baisses de prix à la production imposées par les accords internationaux. D'aucuns estiment que l'agriculture européenne pratique souvent un mode de production trop intensif. Il est un fait qu'un mode de production intensif, appliqué sans discernement, peut comporter des risques de répercussions négatives, non seulement sur la nature, mais également sur la santé publique. Il importe cependant de souligner que l'agriculture européenne applique déjà des standards de qualité, de bien-être des animaux et de protection de l'environnement élevés.

Aussi le CES estime-t-il qu'il faudra progresser avec parcimonie afin de ne pas mettre en cause la viabilité des exploitations agricoles ou une gestion raisonnée de celles-ci. Une politique trop coercitive en matière environnementale risque d'avoir des effets pervers, notamment l'abandon des terres agricoles, alors que la valeur écologique de celles-ci ne peut, dans beaucoup de cas, être sauvegardée que par une utilisation agricole.

Parmi les actions et instruments à mettre en oeuvre, le concept de l'agriculture intégrée revêt une importance particulière. Ce concept est certes à approfondir et à promouvoir en tant qu'objectif à atteindre à moyen terme, dans la mesure où, appliqué à bon escient, il permet de concilier les impératifs économiques, écologiques et sociaux.

— Une politique systématique de recyclage des produits, matières et déchets contribue à l'objectif du développement durable. Toutefois, une application indistincte d'une telle politique, sans analyse et sans prise en compte des répercussions sur l'environnement naturel et humain, risque de desservir l'objectif recherché. Plus particulièrement, la politique des déchets, telle qu'elle est poursuivie par d'aucuns actuellement et visant à faire assumer à l'agriculture un rôle substantiel en matière d'utilisation des boues d'épuration et de compost, alors que ces déchets comportent des risques certains pour la santé publique, n'est que difficilement conciliable avec le développement durable.

— La promotion des énergies renouvelables, tels le biodiesel, le biogaz ou le méthane est à insérer dans le cadre d'une politique énergétique d'ensemble, compte tenu des besoins futurs, des considérations techniques de faisabilité relatives aux énergies renouvelables, de leur apport souhaitable à la consommation d'énergie et de la répercussion sur l'environnement et les finances publiques.

Une opportunité certaine existe dans le domaine du biogaz où on arrive à combiner efficacement la fertilisation et la production d'énergie.

— Sur le plan général, il importe de souligner que le concept de développement durable doit rester compatible avec une agriculture moderne, ayant recours aux techniques de

production modernes et utilisant, certes avec précaution, les technologies de pointe. En aucun cas, le développement durable ne doit s'accrocher à une image nostalgique de l'agriculture et signifier un retour aux pratiques culturelles d'antan.

— Finalement, il faut souligner que la politique agricole commune actuelle est diamétralement opposée à une concrétisation des concepts de coûts, avantages et de vérité de prix. Par ailleurs, face à la politique de libéralisation du commerce imposant à l'agriculture européenne de concurrencer avec des agricultures produisant dans des conditions climatiques, économiques, écologiques et sociales complètement différentes, face aussi à l'idée répandue et répétée par les plus hauts responsables politiques, selon laquelle le coût des produits alimentaires serait trop élevé, l'on peut difficilement voir, au stade actuel des choses, comment réaliser cet objectif.

— L'apport de la sylviculture en matière de développement durable n'a pas été pris en considération par les auteurs de l'avant-projet de plan. Celui-ci doit être complété dans cette optique.

— En ce qui concerne le programme NATURE 2000, le CES renvoie au chapitre 43 ci-après.

423 L'énergie

— Quant aux faits majeurs

Le constat est à nuancer, compte tenu de la structure de notre consommation par secteur et de la spécificité de nos besoins en énergie. A remarquer que les autres pays dépendent également des variations de prix des différents facteurs de production de l'énergie.

— Quant au scénario pour une politique énergétique durable

· Le protocole de Kyoto est un pas en avant dans la lutte contre le changement climatique, car des objectifs de réduction/limitation des émissions de gaz à effet de serre ont été adoptés pour tous les pays industrialisés.

Au Sommet de Kyoto, l'UE s'est engagée à réduire les émissions de six gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆) de 8% entre 2008 et 2012 par rapport à leurs niveaux de 1990.

Le Commission Européenne prépare à l'intention des Ministres de l'Environnement un document de travail comprenant un certain nombre de suggestions pour préparer, au niveau communautaire, tant la mise en oeuvre, sur le plan interne, du protocole de Kyoto sur le changement climatique, qu'une position communautaire pour la poursuite des négociations internationales en la matière.

· Le Ministère de l'Environnement est actuellement en train de préparer un rapport sur la situation du Luxembourg en matière d'émissions des gaz à effet de serre et d'établir des projections jusqu'en 2010.

· L'apport de la filière bois à la couverture des besoins futurs en énergie doit également être pris en compte dans la couverture des besoins en énergie.

· La rénovation et l'assainissement systématiques du parc immobilier existant permettraient de contribuer à une diminution de la consommation d'énergie, suite à son utilisation rationnelle. Aussi faudrait-il multiplier les efforts en la matière.

424 Le transport

— Quant au scénario pour une mobilité durable

Toute mobilité physique engendre des nuisances qu'il s'agit de réduire dans le respect de l'équivalence du triptyque développement durable. Aussi faut-il se poser la question de savoir quel degré de mobilité nécessite notre société.

Dans une optique de développement durable, la priorité est accordée au transport en commun. Celui-ci doit être développé et organisé de façon à assurer une couverture de l'ensemble du territoire.

· A cet effet, la détermination des éléments majeurs influençant la mobilité est un préalable à l'élaboration dudit scénario.

Il s'agit notamment des projections de la population et de la croissance économique, de l'emploi et, plus particulièrement, de l'emploi frontalier, des modèles d'organisation des entreprises, de l'aménagement du temps de travail, ainsi que de l'aménagement du territoire.

Les interrelations et la combinaison des différents éléments permettent de déterminer les besoins en mobilité de transport et, partant, de se prononcer sur la politique des transports dans l'optique du développement durable.

· Une telle politique ne doit pas se limiter à la maintenance et à la modernisation des infrastructures de transport existantes, mais elle doit se fonder sur une vision d'avenir et développer de nouveaux concepts en matière de transport et de planification des infrastructures. Les éléments suivants sont notamment évoqués:

.. l'évaluation de l'internalisation des coûts des différents modes de transport. Le CES se demande si une telle internalisation des coûts ne serait pas en défaveur du transport en commun, largement subventionné à l'heure actuelle;

.. l'augmentation de l'attrait et l'amélioration de la qualité du transport public;

.. la coopération en matière de transports et de communication au niveau de la Grande Région, ainsi qu'il a été décidé lors du 3e Sommet de la Grande Région à Manderen, le 22 octobre 1997;

.. l'encouragement du covoiturage, la mise en place de dessertes sur demande par minibus, la mise en place de couloirs réservés au transport public (ex.: tram, train, bus).

· L'évolution du trafic individuel et surtout professionnel, laisse prévoir une saturation, voire une insuffisance du réseau routier actuel à très court terme. Dès lors, le CES se pose la question s'il faut répondre à cette insuffisance par le seul moyen d'un élargissement des infrastructures surtout autoroutières ou s'il ne faut pas plutôt promouvoir davantage des transports collectifs attrayants et performants.

La concentration de l'emploi au niveau de la Ville de Luxembourg et le recours accru à la main-d'oeuvre frontalière nécessitent une réorientation de la politique des transports. Celle-ci pourrait se faire sous forme de pénalisation du trafic individuel par voiture par le biais d'une sorte de péage à prélever, au moins, sur les axes les plus concernées et pendant les heures de pointe.

— **Quant aux actions et instruments à mettre en oeuvre**

Les éléments suivants sont précisés:

· dans le domaine des transports, comme dans les autres domaines, le concept de la vérité des prix veut que la tarification comprenne la totalité des coûts économiques, sociaux et environnementaux engendrés par les différents modes de transport. Les tarifs qui en résultent constitueront un élément parmi d'autres - rapidité, flexibilité, confort, sécurité etc. - déterminant le choix de l'utilisateur; · le respect de la protection de la nature lors de la construction des routes; · les mesures de promotion du transport public seraient à compléter par des mesures dissuasives, telles la défavorisation fiscale, par le biais de la taxe sur les véhicules automoteurs des voitures fortes consommatrices de carburant et/ou polluantes.

425 Le tourisme et les loisirs

Le développement d'un tourisme de qualité doit porter autant sur l'amélioration de l'offre que sur l'attraction d'une clientèle disposant d'un pouvoir d'achat adapté à l'offre.

Il est à noter que la politique du camping, poursuivie dans le passé, dessert l'objectif d'un tourisme de qualité. Dès lors, il faut voir dans quelle mesure une politique d'amélioration qualitative du camping pourrait être insérée dans le cadre d'un tourisme durable.

Notre pays, compte tenu notamment de ses conditions climatiques, ne favorise guère les longs séjours. Sont, entre autres, à développer les offres de tourisme thématiques axées sur la valorisation du patrimoine, tel le tourisme lié à la culture industrielle (archéologie industrielle) et les offres culturelles de haut niveau, tant classiques que modernes, ceci

d'autant plus que des investissements importants (Musée d'Art Moderne, salle pour l'orchestre philharmonique de Luxembourg) ont été décidés.

L'entretien du patrimoine et du milieu naturel doivent aller de pair avec un tourisme de qualité. Les autres projets en cours, tels le musée de plein air de Munshausen, ainsi que le 6e programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, sont à apprécier quant à leur apport au développement durable.

43 La protection de la nature, des ressources naturelles et de la biodiversité

— Ce chapitre énumère un éventail très vaste d'objectifs à atteindre en vue de garantir la protection de la nature, des ressources naturelles et de la biodiversité. La concrétisation pose cependant problème dans la mesure où il semble difficile de concilier, dans tous les cas, les objectifs écologiques avec l'économique et le social.

Aussi convient-il, dans une approche pragmatique, de cerner les objectifs à retenir prioritairement. A cet effet, l'audit relatif à la gestion de l'environnement naturel et des ressources naturelles permettra de préciser les vues en la matière.

— La protection de la biosphère

· L'avant-projet de plan national pour un développement durable préconise la gestion contrôlée du potentiel national « Nature » sur la base d'un partenariat entre tous les acteurs concernés, en y associant des mesures compensatoires de type « naturel » ou financier.

Dans l'avant-projet sous examen, le programme NATURE 2000 est préconisé comme un des instruments à mettre en oeuvre.

Parallèlement à l'application de la Directive communautaire « Habitats » dans le cadre du programme communautaire Nature 2000, le Ministère de l'Environnement projette la mise en oeuvre d'un programme national Nature 2000, incluant, outre les espèces végétales et animales reprises sur la liste communautaire, des espèces végétales et animales inscrites sur la liste, dite rouge, au niveau national. A cet égard, un réexamen tant des habitats que des espèces végétales et animales réellement à protéger sur le territoire national serait opportun.

Alors que les auteurs du projet parlent d'aides sélectives et limitées à certaines zones, ne couvrant qu'une surface très limitée du territoire luxembourgeois, le projet de programme Nature 2000 porte, au stade actuel des travaux, sur 53 zones, dispersées sur la totalité du pays, avec une surface totale de 52.544 ha, soit 20,23% de la surface du pays. 12.885 ha de terrains agricoles seraient concernés, soit 10% de la surface agricole totale du pays.

La mise en oeuvre des mesures de protection et de conservation devraient se faire sur une base volontaire, par conventionnement. Néanmoins, outre la voie contractuelle, le projet prévoit une série de mesures à caractère plutôt coercitif, le choix des moyens dépendant

aussi bien de la valeur écologique, de la vulnérabilité des terrains pris en compte que de la coopération des utilisateurs, de sorte que le caractère volontaire se trouve fortement limité et que les utilisateurs risquent de se voir imposer des mesures contraignantes.

Par ailleurs, comme les auteurs du projet le soulignent, les aides seront sélectives et limitées. Il est, en effet, un fait que les moyens budgétaires, actuellement prévus à cette fin, sont très limités et risquent de rester nettement insuffisants une fois la mise en application du programme généralisé, de sorte que les utilisateurs des terres risquent de se voir priver d'une indemnisation adéquate.

L'agriculture a déjà mis en oeuvre, comme mentionné ci-avant, un ensemble de mesures visant une exploitation raisonnée et respectueuse de l'environnement sur l'ensemble de la surface agricole. Aussi ne peut-elle que difficilement accepter qu'en plus de ces mesures et en plus des mesures spécifiques dans les zones de protection des eaux, de nouvelles zones de protection lui soient imposées, d'autant plus que de nombreuses terres sont incluses dans le programme uniquement à cause des éléments de structure du paysage, alors que ces terres sont, selon les auteurs mêmes, sans valeur écologique. Ces éléments de paysage sont déjà actuellement protégés et il semble inutile de frapper l'ensemble de ces terres d'obligations et de restrictions au niveau de leur utilisation.

Le CES tient à souligner une fois de plus qu'au niveau de la mise en oeuvre d'un programme tel Nature 2000, il importe absolument de veiller à ce que ni le bien-être de l'homme, ni l'agriculture, en tant qu'activité économique, ne soient sacrifiés à des objectifs purement écologiques.

· Par ailleurs, le CES s'interroge sur la portée du libellé: gestion contrôlée du potentiel national « Nature », associée de compensations de type naturel ou financier.

Deux remarques s'imposent:

.. La gestion doit être agencée de manière à ne pas créer trop d'entraves à l'utilisation agricole des terres. Une politique basée sur la mise en place de lignes directrices à respecter en matière de protection de la biosphère serait plus conforme au principe d'équivalence des trois volets du développement durable.

.. le CES estime qu'une exploitation non conforme aux indicateurs vérifiables, retenus en accord avec les acteurs concernés (exemple: gestion des forêts), ne pourrait pas être compensée par une contribution financière de la part de l'intéressé.

— La protection de la géosphère

· Le CES, dans des avis antérieurs, s'était prononcé itérativement pour les mesures telles qu'elles sont préconisées dans l'avant-projet en ce qui concerne l'urbanisme (cf Avis de l'Aménagement du Territoire de 1977, avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, notamment ceux de 1990 et 1993).

Toutefois, il constate que nonobstant ces objectifs, qui font l'unanimité, la mise en place des instruments nécessaires ou, le cas échéant, leur application, font défaut.

Est mentionnée, dans ce contexte, la réduction des zones de construction (Bauperimeter) dans les projets d'aménagement communaux et le remplissage des vides (Baulücken) et des immeubles menaçant ruine dans les centres villes.

Le maintien ou la création de centres commerciaux de petite taille à l'intérieur des localités, ainsi que l'émergence des services de proximité, (service d'achat et de livraison à domicile) sont d'autres mesures contribuant à l'objectif visé.

· La proposition de la création de réserves de terrains à bâtir à proximité des chemins de fer suscite les remarques suivantes.

.. Compte tenu de la structure de notre réseau, la réalisation de celles-ci impliquerait que des régions très peuplées du pays verraient encore leur population augmenter, sans que ceci constituerait nécessairement un aspect négatif. En effet, eu égard à la croissance démographique probable, une densification de l'urbanisation s'impose, si l'on ne veut pas continuer à consommer davantage de l'espace vert.

.. La création des réserves de terrains à bâtir est également à situer dans le cadre de l'aménagement du territoire. Avant d'opter pour la création de nouvelles réserves de terrains, il convient d'utiliser le potentiel existant, qu'il soit situé près du réseau des chemins de fer ou de tout autre réseau de transport en commun.

.. Le développement de zones d'activités économiques à proximité des chemins de fer est également à prendre en compte d'une façon telle que la coexistence de telles zones d'activités économiques et de zones d'habitations ne pose problème. A cet égard, il y a lieu de prévoir des zones tampon adéquates.

· La limitation des zones d'extension de l'aéroport se heurte à des intérêts économiques évidents, dans la mesure où il n'existe qu'un seul aéroport pour répondre aux besoins du pays. Il s'agit de concilier les attentes justifiées des habitants riverains avec les contraintes de mobilité des personnes et des entreprises.

Dans ce même ordre d'idées, il faut empêcher la création de nouvelles zones d'habitation autour de l'aéroport.

— La protection de l'hydrosphère

· Actuellement, l'hydrosphère est réglée par différentes lois imposant de nombreuses obligations aux utilisateurs, dont le secteur agricole. Lesdites lois garantissent un degré élevé de la protection de l'eau et de son utilisation.

Dans une optique de développement durable, les mesures suivantes d'économie et d'utilisation rationnelle de cette ressource naturelle seraient à prévoir:

.. promouvoir l'installation d'un 2e réseau d'eau dans les habitations individuelles, permettant d'utiliser notamment les eaux de pluie;

.. collecter les eaux de pluie à l'échelle communale.

· Le CES insiste également sur la réalisation rapide des investissements dans le réseau des stations d'épuration.

— La prévention des déchets

Une politique de prévention et de gestion des déchets efficace et durable repose de manière graduée sur les instruments suivants:

- la prévention;
- la réduction;
- le recyclage;
- l'élimination.

Le CES se prononce en faveur de la mise en place d'un concept cohérent en matière d'économie des déchets.

· Quant à la **prévention** des déchets, il faut poursuivre et développer la politique en la matière, notamment par une sensibilisation accrue de la population aux problèmes en la matière (exemple: éviter le suremballage).

· Quant au **recyclage**, il est à promouvoir, notamment en utilisant les potentialités existant dans la Grande Région, ce qui aura un impact positif sur l'emploi. Par ailleurs, la valorisation des déchets par compostage ne présente pas que des avantages. Il serait judicieux d'étudier les possibilités que permettent les techniques de pointe en matière de valorisation thermique qui, outre la production d'énergie, avec au minimum un coût nul pour le contribuable, solutionnent le problème des dioxines.

· Quant à l'**élimination** des déchets, il faut développer des synergies sur la base de spécialisation au niveau de la Grande Région. Dans ce contexte, notre pays doit également opérer en matière d'importation de déchets.

— La gestion des risques et des accidents

La prévention doit primer la gestion des risques et des accidents. Ainsi, les potentialités de développement des biotechnologies sont à apprécier de manière prudente, notamment eu égard aux implications possibles sur la santé publique.

44 La protection de la santé

— Ce chapitre du PNDD est à compléter par les domaines suivants:

- la santé au travail et l'ergonomie;
- une meilleure organisation et l'humanisation des hôpitaux.

— Au niveau de la santé, un rôle essentiel revient à la prévention et au dépistage précoce des maladies et handicaps.

— Les synergies au niveau de la Grande Région sont à prendre en compte.

45 L'équité socio-économique et la protection sociale

— Quant aux faits majeurs

De manière générale, les données répertoriées sont à compléter et à adapter à l'évolution intervenue depuis l'élaboration de l'avant-projet de PNDD. Les précisions suivantes doivent notamment y être apportées:

- la pauvreté est abordée dans une vue partielle des choses. Aussi pour une analyse plus approfondie et plus réaliste, le CES renvoie-t-il à l'analyse faite par le CEPS à ce sujet. (Bulletin: Population et Emploi no 8, septembre 1997);
- le problème des SDF (sans domicile fixe) est à approfondir. L'on remarque que l'exclusion touche des personnes de plus en plus jeunes.

— Quant aux perspectives dans l'optique d'un développement durable

· Il ne faut pas perdre de vue que la croissance est un élément facilitateur de la politique de développement durable. En effet, ainsi qu'il a été précisé dans le chapitre relatif à l'équivalence des aspects écologiques, économiques et sociaux, l'Etat doit pouvoir continuer à disposer des moyens nécessaires à la poursuite de ses politiques d'équité socio-économique et de protection sociale.

Dans cet ordre d'idées, il s'agit d'éviter un encouragement financier du « non-travail », ceci d'autant plus que le Luxembourg est créateur net d'emplois. Le « non-travail » subsistant devrait être remplacé par des mesures d'éducation obligatoire et des travaux d'utilité publique, de préférence non marchand, ne concurrençant pas directement les entreprises établies.

Le CES s'interroge sur la définition de la notion de croissance qualitative. En l'absence de données précises, il est difficile d'apprécier l'impact de celle-ci sur les différentes politiques.

- Un des apports essentiels à la stratégie de développement durable est la création de produits de qualité à longue durée. Une telle approche de la production industrielle aura

certes un impact sur le volume de la consommation des produits industriels et sur le niveau de l'emploi. Cet impact, à première vue négatif, serait toutefois compensé, selon les auteurs, par les besoins nouveaux générés en matière d'entretien et de réparation des produits et les emplois afférents créés.

Cette approche mérite d'être approfondie, notamment en englobant les aspects liés au phénomène de mode, à l'amélioration constante de la qualité des produits, ainsi qu'au progrès technologique.

Une étude détaillée sur l'impact de la politique de l'environnement sur l'emploi devrait être initiée.

- Les nouveaux besoins de type environnemental et humanitaire favorisent le développement d'emplois, dits de proximité.

Les méthodes artisanales traditionnelles, préconisées en rapport avec la préservation des espaces naturels entraîneront une augmentation du prix des produits et des services. Toutefois, il faut apprécier cette évolution également par rapport au nécessaire rééquilibrage économique lié à la stratégie du développement durable et à la recomposition des services, dans la mesure où ces services engendrent, entre autres, des emplois à faible qualification (ex.: fauchage manuel, pompiste) et contribueront ainsi à l'absorption de ce type de chômage.

- Quant au télétravail, son extension est liée au développement de plus en plus rapide des moyens de télécommunications. Dans une approche de développement durable, les auteurs ont conclu à un effet sur la diminution du transport.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les risques liés au télétravail (répercussions sur le plan social, délocalisation).

- Quant à la protection sociale, il y a lieu de tenir compte des considérations suivantes:

- .. la réflexion sur de nouvelles sources de financement doit être engagée en privilégiant les sources de financement à caractère pérenne;

- .. les risques liés à l'introduction de la taxation de produits énergétiques, au seul niveau national, sont à prendre en compte, celle-ci est à analyser par rapport à l'effet de l'élasticité;

- .. la taxation des voitures polluantes et grande consommatrices d'énergie est mentionnée;

- .. le Gouvernement devrait initier une étude sur les sources de financement de la protection sociale dans l'optique notamment d'alléger le coût du facteur travail.

46 L'éducation et la formation

Dans le cadre général du présent avis, le CES a pris position sur les problèmes de l'éducation et de la formation (cf chapitre III 1). Les propositions faites valent également dans une optique de développement durable.

47 Les stratégies de soutien

· Le chapitre 23 de l'avant-projet de PNDD reproduit une vision unilatérale du développement durable, dans la mesure où seuls les aspects écologiques sont pris en compte.

La politique de coopération internationale, préconisée en matière de développement durable, est axée essentiellement sur la coopération d'ordre environnemental. Si celle-ci est nécessaire, la coopération et la solidarité des pays industrialisés avec les pays en voie de développement impliquent également notre aide en matière de lutte contre la pauvreté, le sous-développement et de généralisation de l'éducation et de la formation pour tous dans les régions les plus démunies.

En aidant ces pays à augmenter progressivement leur niveau de vie et de formation, nous investissons dans notre propre sécurité et prospérité.

· Aussi ce chapitre est-il à revoir dans l'optique de conciliation des impératifs économiques et sociaux avec les impératifs écologiques.

— L'aménagement du territoire

· Le CES se déclare d'accord avec les principes retenus.

Plus particulièrement, il est rendu attentif aux répercussions de la tendance de la séparation des fonctions habitat, travail et détente sur les besoins en mobilité et la diversification des centres villes.

· Toutefois, le CES rend attentif au fait que dans le passé la politique d'aménagement du territoire a été essentiellement caractérisée par le lancement de nombreuses études, qui cependant n'ont pas été suivies de mesures concrètes.

Aussi le CES estime-t-il qu'à l'avenir la politique d'aménagement du territoire préconisée dans l'avant-projet doit servir d'instrument ciblé pour mettre en oeuvre la politique de développement durable.

· La reconversion des friches industrielles est analysée dans le cadre général de l'avis (cf chapitre II 3).

— Le développement durable des communes

Les politiques communales doivent s'intégrer dans le PNDD dans les cas où elles lui sont subordonnées. Ces considérations sont particulièrement pertinentes dans l'optique d'un aménagement du territoire cohérent et durable.

L'autonomie communale doit être redéfinie en conséquence.

48 L'exécution et le monitoring du plan

— Quant aux instruments

En l'absence d'une analyse des répercussions des instruments stratégiques de développement durable aux niveaux économique et de l'emploi, le CES ne peut pas se prononcer sur le bien-fondé de l'ensemble des instruments proposés.

D'ores et déjà, il est précisé que différents instruments proposés ne manqueront pas d'avoir un impact certain sur la compétitivité des entreprises et sur l'augmentation des prix. Il s'agit notamment de l'introduction d'une fiscalité invitant à abandonner des productions fortement polluantes et économes en main-d'oeuvre en faveur des productions à forte intensité de main-d'oeuvre et ménageant l'environnement.

Or, sur le plan national, le CES, en considération des aspects écologiques et sociaux du développement de l'emploi dans le pays, s'est prononcé en faveur d'une politique de diversification à haute valeur ajoutée et non intensive en emploi.

Par ailleurs, il est également rendu attentif aux problèmes afférents et leurs répercussions sur la compétitivité des entreprises dans les chapitres précédents (ex.: taxes écologiques et sécurité sociale, internalisation des coûts).

— Quant aux indicateurs de développement durable

Le CES est conscient qu'une croissance plus qualitative présuppose des indicateurs environnementaux et de bien-être. Toutefois, ceci implique que les acteurs socio-économiques renonceraient à une évaluation purement matérialiste de leur acquis et de leurs aspirations. A titre d'illustration, les entreprises ne seraient plus constituées principalement pour réaliser des bénéfices et les particuliers ne mesureraient plus leur situation sociale sur la base des seuls indicateurs monétaires que sont les salaires et les prestations sociales.

— Quant à la task force

· Le CES rappelle l'approche intégrée préconisée par les auteurs en matière de politique de développement durable.

Dans une telle conception, l'arbitrage des politiques liées au développement durable doit être assuré par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

· Le délai de trois ans proposé pour une remise à jour du plan national pour un développement durable est trop court pour apprécier une politique axée sur le long terme. Un délai sensiblement plus long serait plus approprié.

49 Pour une dynamique mobilisatrice

— L'activité de l'homme générera toujours des nuisances.

La politique de développement durable a pour objet d'y remédier.

Toutefois, il faut éviter que cette politique ne conduise à une vision régressive et fondamentaliste de l'évolution de la société qui serait axée sur le concept de l'homme naturellement bon et qui ne serait heureux et épanoui que dans une nature vierge « non corrompue » par la société.

— Au-delà des problèmes d'ordre environnemental, des problèmes importants, tels ceux liés à l'industrie de l'armement n'ont pas été abordés dans le cadre du développement durable. Or, les responsables politiques devraient également s'interroger sur les répercussions néfastes de ceux-ci et les solutions à y apporter.

En effet, s'il y a une politique qui va à l'encontre du développement durable, alors c'est bien la politique d'armement et de guerre.

— Le CES souscrit à la démarche ouverte préconisée infime de l'avant-projet de plan national pour un développement durable, ceci sur la base de l'analyse faite ci-avant.

5 CONCLUSION GENERALE

Au terme de l'analyse du PNDD, le CES arrive aux conclusions suivantes:

— Le concept de développement durable traduit un véritable choix de société accordant la même valeur à la dimension écologique qu'à la dimension économique et sociale.

En d'autres termes, ce concept en finit avec l'anthropocentrisme des théories sociales usuelles et demande une redéfinition du rapport de l'homme avec son milieu.

— La réalisation concrète, c.-à.-d. l'opérationnalisation de ce concept, postule une grande capacité d'analyse de la complexité des interférences aussi bien spatialement que temporellement des phénomènes créés ou à créer par l'homme et les phénomènes naturels.

— Son champ d'action planétaire exige d'abord une politique également planétaire dans laquelle doivent s'inscrire nécessairement les politiques supra-nationales et nationales.

— Conformément à cette approche, le CES a dégagé un certain nombre de terrains d'action nationaux à marge de manoeuvre politique parfois étroite mais réelle.

— Il met en garde contre une vue trop écologique et coercitive des choses et demande un rééquilibrage de certaines parties du plan en faveur du social et de l'économique.

— Le développement durable comme équilibre dynamique entre l'écologie, le social et l'économie à long terme n'exclut pas des déséquilibres momentanés entre les trois éléments.

— Au niveau de l'action politique, le développement durable apparaît finalement comme une coordination horizontale des politiques sectorielles dans une optique de durabilité.

— Les arbitrages qu'elle peut nécessiter devraient être faits par le Président du Gouvernement, de même que la coordination devrait être de son ressort.

— Le développement durable demande une approche plus globale et plus qualitative aussi bien de la notion usuelle du progrès que de celle de la croissance par une prise en compte des externalités.

Il est dès lors clair plus particulièrement que les notions de développement durable et de croissance ne sont antinomiques que dans les cas où la croissance freine par solde la marche vers la durabilité.

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Secrétaire Général	Le Président
Jean Moulin	Robert Weber

Luxembourg, le 14 avril 1998