

Objet: Projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au dépassement des financements de la 1^e phase des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées générées par les communes du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert, ainsi qu'au financement des phases 2 et 3. (4093MST)

*Saisine : Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région
(8 février 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous avis est d'autoriser l'Etat à participer au **financement de l'achèvement de la 1^e phase des travaux nécessaires à l'évacuation, à la gestion et à l'épuration des eaux usées des communes du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert**¹, initialement approuvée à travers la loi du 21 mai 1999 autorisant l'Etat à participer au financement des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées de la Vallée de l'Attert, ci-après dénommée la « loi du 21 mai 1999 ». L'objet du projet de loi avisé est également de **procéder au financement des 2^e et 3^e phases desdits travaux**. Ces 2^e et 3^e phases prévoient la réalisation d'infrastructures additionnelles² permettant de raccorder les communes du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert à d'autres localités avoisinantes³.

Les dépenses engagées au titre du projet de loi sous avis s'élèvent à un montant global maximum de 58,4 millions EUR, décomposé comme suit :

	EUR
Phase 1 - Achèvement	18 482 143
Phase 2 - Raccordements	18 667 018
Phase 3 - Raccordements	41 062 444
Dépassement / financement total	78 211 605
Taux de participation de l'Etat*	0,746
Dépassement / financement à charge de l'Etat	58 364 070

* Fixé à l'article 65 (1) (d) et (e) de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

En 1999, la participation de l'Etat au financement de la 1^e phase desdits travaux avait été garantie à concurrence d'un plafond de 21,3 millions EUR⁴. Ce montant était basé sur une étude préalable datant de 1997 et qui évoquait également la nécessité d'une phase 2, mais dont les dispositions n'étaient pas couvertes par la loi du 21 mai 1999. A l'époque, une 2^e phase de travaux d'infrastructures de raccordement était néanmoins déjà jugée nécessaire afin de répondre aux obligations de la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires⁵. Cette directive imposait un raccordement à des stations performantes d'épuration pour toute agglomération supérieure à 10.000 équivalent-habitants, incitant le législateur luxembourgeois à raccorder certaines

¹ A savoir, les communes de Beckerich, Boevange/Attert, Préizerdaul, Redange/Attert, Saeul, Useldange et Vichten.

² A savoir, des infrastructures de collecteurs, de bassins d'orage et de stations de pompage.

³ A savoir, pour la phase 2, les localités d'Eil (commune d'Eil) et Michelbouch, ainsi que pour la phase 3, les localités de Calmus, Kapweiler, Schwebach, Rippweiler, Reichlange, Ospern, Schandel et Michelbouch.

⁴ Plus spécifiquement, un montant de 853 000 000 LUF à l'époque.

⁵ La directive 91/271/CEE est transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 13 mai 1994 relatif aux eaux urbaines résiduaires.

localités avoisinantes aux communes du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert (nécessité d'une phase 2, et par la suite, pour des raisons démographiques, d'une phase 3).

* * *

Commentaire général

La Chambre de Commerce s'étonne de **l'ampleur du dépassement à engager pour l'achèvement de la phase 1** des travaux d'épuration du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert. Ce montant s'élève à 18,5 millions EUR additionnels à déboursier (voir tableau *supra*) et représente une variation de +87% par rapport au montant initialement estimé à 21,3 millions EUR en 1997.

Certes, certaines raisons invoquées dans l'exposé des motifs pour justifier ce dépassement suggèrent la bonne foi, comme un dépassement dû à l'évolution des conceptions techniques, ou encore un autre dépassement dû à des problèmes techniques divers apparus en cours de chantier mais qui n'étaient pas prévisibles *ex ante*.

Cependant, une des raisons principales justifiant le dépassement invoquée dans l'exposé des motifs est celle d'une « surchauffe » dans le secteur ayant conduit à des résultats de soumissions moins favorables qu'attendus. Face à cette « surchauffe », la Chambre de Commerce s'interroge : comme mentionné *supra* et dans l'exposé des motifs, l'étude préalable de la phase 1 avançant un montant de 23,1 millions EUR pour cette même phase datait de 1997. Or, au moment de voter la loi en mai 1999, le législateur aurait dû tenir compte de la « surchauffe » constatée dans les offres soumissionnées, par rapport au montant avancé deux ans plus tôt.

La « surchauffe » généralisée de la part des soumissionnaires, couplée au fait que les coûts de la phase 2, pourtant prévue en 1997, n'aient pas été estimés à l'époque, laisse également à penser que **l'exercice d'estimation des dépenses afférent aux travaux d'épuration du bassin supérieur de la Vallée de l'Attert n'a pas été conduit en bon père de famille** entre 1997 et 1999. Il semble n'y avoir eu personne, dans les administrations concernées, pour réaliser l'ampleur de la sous-estimation d'un projet d'infrastructures présentant pourtant un coût relativement important dans le budget de l'Etat.

A ce sujet, la Chambre de Commerce milite depuis de nombreuses années pour une politique d'investissements publics en infrastructures visant une planification réaliste de programmes d'investissements, au moindre coût, et ce en distinguant clairement entre le « nécessaire » et l'« utile » au niveau de chaque investissement projeté. Cette approche doit dûment tenir compte d'une standardisation au niveau de l'exécution des projets, d'une simplification des procédures de planification et d'une limitation des coûts de gestion, d'exploitation et d'entretien.

Pour ce faire, la Chambre de Commerce insiste sur **l'importance de la qualification des fonctionnaires chargés d'assurer la planification des dépenses d'investissements** dans les différents ministères et administrations. Comme l'a constaté l'OCDE (2010) dans son rapport « Mieux légiférer au Luxembourg »⁶, les ressources à la disposition directe de la gouvernance réglementaire sont non seulement modestes, mais on peut parler :

⁶ OCDE. 2010. « Mieux légiférer en Europe : Luxembourg ». Paris, OCDE.

« ... aussi et peut-être encore plus d'une pénurie de juristes formés, doublé d'un manque d'autres formations au sein de l'administration, notamment des économistes. Il faut donc considérer comment la formation universitaire peut se relier à l'administration, pour permettre aux spécialistes de rester au Luxembourg, de s'intéresser à la fonction publique, et pour doter les fonctionnaires de connaissances spécifiques, par exemple en légistique ou en méthodologie de quantification. »⁷

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il incombe aux administrations de se doter de davantage d'experts formés en méthodes quantitatives rigoureuses d'évaluation d'impact *ex ante*, quitte à ce qu'ils ne maîtrisent pas, dans un premier temps, les trois langues officielles du pays.

La Chambre de Commerce demande également qu'une **analyse plus détaillée des raisons du dépassement** de 87% du montant initialement voté pour la réalisation des travaux d'épuration de phase 1 soit présentée au public dans le cadre du vote du projet de loi avisé. Cette analyse doit aller au-delà de la simple énumération des possibles causes de dépassement telle qu'actuellement proposée dans l'exposé des motifs. Par exemple, des montants précis doivent être attribués à chaque cause de dépassement. Ou encore, les conséquences de ces dépassements, notamment au niveau des coûts futurs opérationnels et d'entretien des infrastructures de phase 1, doivent être décrites et chiffrées. De plus, la Chambre de Commerce souhaite voir apparaître, dans cette analyse, une description des procédures mises ou à mettre en place visant à suivre et à auditer l'achèvement des travaux d'infrastructure de phase 1, d'une part, et les travaux subséquents opérationnels et d'entretien de ces infrastructures, d'autre part. Une description des moyens à mettre en œuvre à l'avenir afin d'éviter de tels dépassements devraient également apparaître dans cette analyse.

Au vu de la pénurie d'experts quantitatifs constatée par l'OCDE dans nos administrations, la Chambre de Commerce espère que les montants avancés pour les phases 2 et 3 des travaux d'épuration de la Vallée de l'Attert soient estimés de manière réaliste, en ayant considéré toutes les options alternatives menant aux mêmes résultats d'épuration performante, à moindre coût. Comme pour les travaux de phase 1, la Chambre de Commerce demande à ce que davantage de considérations apparaissent, dans l'exposé des motifs, concernant les coûts futurs opérationnels et d'entretien des infrastructures de phases 2 et 3.

Enfin, la Chambre de Commerce relève qu'une dernière raison invoquée (mais non quantifiée – voir remarque *supra*) pour le dépassement fulgurant constaté lors de la première phase des travaux est également due :

« ... aux exigences non prévues ou non prévisibles imposées dans le cadre des **procédures d'autorisation** relatives à la législation concernant respectivement les établissements classés et la protection de la nature ». ⁸

La Chambre de Commerce ne s'étonne nullement de cette raison de dépassements typiques au Luxembourg. Elle constate que le législateur est pris à son propre jeu en matière de surenchère législative et de complication des procédures administratives. Elle invite les autorités à poursuivre leurs efforts déjà entamés vis-à-vis de la simplification administrative et de l'allégement des procédures d'autorisation et d'exploitation, et ceci en concertation avec les représentants des entreprises et les acteurs du terrain.

⁷ Source : Ibid, p. 15.

⁸ Source: Exposé des motifs, p. 2.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire additionnel à formuler concernant le contenu des articles du projet de loi avisé.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, qui illustre les faiblesses du fonctionnement de l'Etat et dont les répercussions sont lourdes en termes financiers.

MST/TSA