

Objet : Projets de règlements grand-ducaux concernant la composition et l'organisation des commissions de suivi des plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques ». (5311RMX)

*Saisine : Ministre de l'Aménagement du territoire
(18 juillet 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet des projets de règlements grand-ducaux sous avis est d'arrêter la composition et l'organisation des commissions de suivi relatives aux 4 plans directeurs sectoriels (ci-après le ou les « PDS ») primaires « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques ». Le PDS est un instrument d'aménagement du territoire qui coordonne, dans un secteur donné, les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire¹ (ci-après la « Loi du 17 avril 2018 »).

Les projets de règlements grand-ducaux sous avis prévoient, conformément à l'article 14 de la Loi du 17 avril 2018, l'instauration d'une commission de suivi pour chaque PDS. Selon l'article précité, cette dernière a en premier lieu comme mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre d'un PDS et d'établir une base de données² relative à l'évolution des besoins en surface d'une politique sectorielle, tout en guidant les communes dans la mise en œuvre d'un PDS donné. En second lieu, les commissions de suivi ont également pour mission d'émettre, le cas échéant sur demande du collège des bourgmestre et échevins des communes territorialement concernées, des propositions de modifications / des propositions de mises à jour relatives à chaque PDS.

Considérations générales

De façon générale, dans le contexte du déploiement de projets d'infrastructures publiques de grande envergure au niveau national, la Chambre de Commerce se prononce en faveur d'une **gestion moderne** de ces derniers par les autorités publiques. En particulier, la Chambre de Commerce estime que cette gestion doit se traduire par le fait de mieux **planifier, exécuter et suivre** ces projets, ceci afin de favoriser un déploiement accéléré des infrastructures et de permettre au Gouvernement de faire face à des contraintes budgétaires futures.

Etant donné que la Chambre de Commerce avait déjà l'occasion de se prononcer sur les **méthodes de planification** relatives aux PDS dans le cadre de son avis³ dédié aux projets de PDS primaires⁴, elle se concentrera par conséquent sur **les volets de l'exécution et du suivi** des projets d'infrastructures nationaux dans le cadre du présent avis.

¹ Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

² A savoir l'établissement d'une base de données à l'aide d'un « système d'information géographique » (SIG).

³ A savoir l'avis de la Chambre de Commerce relatif aux projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels (PDS) « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » (5310RMX).

⁴ Ainsi, alors que la Chambre de Commerce avait, d'un côté, salué l'interaction spatiale transversalement cohérente des planifications sectorielles arrêtées par les PDS, elle avait, d'un autre côté, également soulevé un certain manque de transparence quant aux critères qui ont été utilisés pour déterminer la priorité de réalisation de certains projets d'infrastructures nationaux.

S'agissant de l'exécution de projets d'infrastructures

En matière d'exécution de projets d'infrastructures publiques de grande envergure au niveau national, la Chambre de Commerce ne peut que souligner le **rôle crucial joué par les marchés publics**, ces derniers concernant directement l'achat, par les pouvoirs adjudicateurs, de travaux, de fournitures et de services, aux entreprises.

En particulier, afin de permettre au Grand-Duché de rattraper son retard sur certaines infrastructures, la Chambre de Commerce estime que ce rattrapage doit impérativement passer par la mise en place de **systèmes nationaux efficaces de marchés publics**, ces derniers étant d'ailleurs, d'après l'OCDE⁵, un moyen pour les Etats pour faire progresser leurs objectifs stratégiques de politiques publiques. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette capacité des marchés publics à contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux devrait d'ailleurs faire l'objet d'un **processus de suivi et d'évaluation continu**, un réflexe qui semble pourtant encore faire défaut au Luxembourg, sachant qu'aucun rapport d'évaluation objective du système national de passation des marchés publics n'a été publié jusqu'en ce jour.

Pour ces raisons, en matière de réalisation de projets d'infrastructures nationales, la Chambre de Commerce estime qu'il convient notamment d'optimiser davantage la **procédure d'appels d'offre des marchés publics**, ceci afin que soient sélectionnées les entreprises (ou les *consortia* d'entreprises, le cas échéant) les plus aptes à délivrer les services et travaux requis endéans les délais prévus par les processus de planification relatifs au développement urbain du Grand-Duché.

S'agissant du suivi de projets d'infrastructures

Les PDS constituent des instruments de l'aménagement du territoire qui, conformément à l'exposé des motifs, partent d'une situation existante pour ensuite définir les perspectives futures relatives au développement équilibré du territoire. Pour cette raison, et étant donné que le LISER⁶ notait encore en 2018 que « *[l]'aménagement du territoire n'est pas une discipline exacte produisant des actions ayant des conséquences toujours précisément prévisibles* », la Chambre de Commerce soutient l'idée d'un **suivi continu de l'évolution de la réalité du terrain et des besoins en surface éventuels** d'une politique sectorielle donnée, tout en espérant que cette approche rendra les PDS plus évolutifs.

En matière de suivi de projets d'infrastructures publiques au niveau national, la Chambre de Commerce estime également qu'il s'agit notamment de mettre en place un **monitoring systématique des coûts** opérationnels et d'entretien futurs, voire même de réinvestissements. A ses yeux, ce monitoring devrait d'ailleurs être complété par une **culture visant à généraliser l'évaluation ex post de la performance** de chaque projet d'infrastructure, une mesure où il s'agirait en particulier de prévoir des grilles d'évaluation précises et standardisées afin de chiffrer objectivement et de façon homogène la « performance » ainsi que les bénéfices respectifs liés à chaque projet.

Dans le présent contexte, pour le suivi des 4 PDS primaires, les projets de règlements grand-ducaux sous avis prévoient l'**instauration d'une commission de suivi étatique** pour chaque PDS. De façon générale, la Chambre de Commerce s'étonne que 3 des 4 commissions sont censées être exclusivement composées de représentants des ministères, la seule exception étant la commission relative au PDS « transports », sachant que des

⁵ OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

⁶ Decoville et Feltgen (2018), « *Diagnostic du développement territoriale* », Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Juin.

représentants de la société nationale des chemins de fers luxembourgeois (CFL) et de la société anonyme Luxtram S.A sont également prévus au niveau de cette commission. Alors que la Chambre de Commerce est bien consciente du fait que les commissions précitées peuvent également avoir recours à **l'expertise de conseillers externes et non-étatiques** en cas de besoin, elle estime toutefois qu'il aurait été préférable de prévoir un nombre accru de **représentants de la société civile et des acteurs économiques** au niveau de la composition initiale.

Selon la Chambre de Commerce, une telle configuration aurait en effet donné lieu à un véritable échange entre **l'Etat et d'autres parties prenantes** à l'aménagement du territoire, un échange qui aurait d'ailleurs pu faire bénéficier les représentants des ministères d'un **feedback multiforme** venant directement du terrain. Alors que la Chambre de Commerce comprend, vu la nomination de représentants de la société nationale des chemins de fers luxembourgeois (CFL) et de la société anonyme Luxtram S.A, qu'une certaine remontée d'informations du terrain pourra être de mise dans le cas de la commission relative au PDS « transports », il n'en est pas de même pour les autres commissions où la présence de représentants des secteurs concernées fait, malheureusement, totalement défaut.

Pour les raisons explicitées *supra*, la Chambre de Commerce recommande donc de revoir la composition de l'ensemble des commissions, une mise à jour où il s'agirait en particulier de nommer un nombre accru de **représentants de la société civile et des acteurs économiques**, en ce compris des représentants de la Chambre de Commerce, afin de viser une plus grande représentativité au niveau des commissions. De surcroît, en cas d'élaboration de rapports d'activité et en cas de création de bases de données relatives aux évolutions des besoins en surface de certaines politiques sectorielles, la Chambre de Commerce souligne que celles-ci doivent être **rendus publics**, non seulement à destination des ministères concernés, mais surtout à l'attention de toutes les parties prenantes à l'aménagement du territoire et du grand public.

Finalement, la Chambre de Commerce note qu'aucune fiche financière n'était jointe aux projets de règlements grand-ducaux sous avis et elle s'interroge quant à l'impact financier de ces derniers.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de règlements grand-ducaux que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

RMX/DJI