

Luxembourg, le 20 mars 2009.

Objet: Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes (3471BFR).

Saisine : Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat (11/03/2009)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de doter l'Etat des moyens nécessaires pour financer efficacement les projets d'infrastructures et de constructions liés à la voirie normale, en l'occurrence en adaptant le Fonds des Routes à la prise en charge des projets précités, notamment par la création d'un comité de gestion en charge de ce fonds spécial. Le projet de loi sous avis constitue à cet égard l'un des outils d'encadrement du plan de relance décidé par le Gouvernement suite à la concertation avec les partenaires sociaux au sein du Comité de Coordination tripartite, dont l'objectif est de limiter les effets de la crise financière et économique mondiale touchant de plein fouet l'Europe en général et le Grand-Duché de Luxembourg en particulier.

Le « Plan de conjoncture du Gouvernement », qui fait écho au « Plan européen pour la relance économique¹ », consiste en un ensemble de mesures pour faire face à la crise économique internationale. Ces mesures s'articulent selon sept axes, parmi lesquels le « soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public »².

Comme décrit dans le plan de conjoncture, l'axe d'action publique précité se décline à travers deux volets que sont la politique en matière d'investissements et l'amélioration des procédures internes à l'Etat qui commandent précisément son activité d'investissement. Il y a lieu de distinguer dans le premier volet la mise en œuvre du programme d'investissements de l'Etat prévu au budget 2009, le développement des activités dans le domaine du logement social et du logement à coût modéré, mais aussi la réalisation d'investissements supplémentaires par l'Etat, dont une partie relèvera du Fonds des Routes. C'est dans ce cadre que se situe le projet de loi sous rubrique.

L'exposé des motifs du présent projet de loi est clair sur les deux dimensions de la réforme afférente. D'abord, il s'agit de procéder à un « *avancement dans la mise en œuvre du programme de construction en décalant vers l'avant un nombre aussi élevé que possible de projets initialement prévus pour fin 2009 voire 2010* ». Le

¹ Plan qui a été présenté par la Commission européenne le 26 novembre 2008 et suivi le 17 décembre 2008 d'une communication définissant un cadre temporaire élargissant les possibilités des Etats membres de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie.

² Les six autres axes sont le soutien au pouvoir d'achat par des mesures ciblées, le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres, la création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique, le soutien direct des entreprises en difficulté, l'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi et la préparation de l'après-crise (cf. Plan de conjoncture du Gouvernement (mars 2009), Ministère d'Etat).

Gouvernement vise à la fois des chantiers de grande voirie, « *pour lesquels le parlement a déjà donné son accord de principe* », et des infrastructures de voirie normale s'adressant davantage à l'offre des petites et moyennes entreprises du secteur de la construction. L'objectif gouvernemental est précisément de modifier le système de financement des projets de voirie normale, lequel système manque de flexibilité au regard de l'urgence, née de la crise, de procéder à l'ensemble des chantiers de relance. Dans le projet de loi sous avis, il est envisagé de financer ces chantiers de voirie normale non plus par les crédits budgétaires du budget en capital dont dispose le ministère des Travaux Publics, mais par le biais d'un fonds spécial³, en l'occurrence le Fonds des Routes. La seconde dimension du projet de loi relève de la création d'un comité de gestion du Fonds des Routes compte tenu des modifications légales précitées.

Le projet de loi comprend deux articles dont le premier modifie l'article 16 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes. Les nouvelles dispositions portent sur la définition des projets dont le financement est imputé au Fonds des Routes, en particulier des projets relatifs à la voirie normale (construction, reconstruction, remplacement, réhabilitation, assainissements, entretien des ouvrages d'art et hydrauliques de l'Etat, construction et réfection des pistes cyclables nationales, aménagement de couloirs pour bus...). Les dispositions décrivent également le mode d'alimentation du Fonds des Routes. Ainsi, aux dotations budgétaires et aux recettes d'emprunts, il convient d'ajouter « *le produit de la vente d'immeubles acquis dans le cadre du programme [d'établissement d'une grande voirie de communication] et rendus disponibles après l'établissement de la grande voirie* », ainsi que « *les remboursements effectués par la République fédérale d'Allemagne conformément à l'article 7 de la convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne concernant la jonction des autoroutes et la construction d'un pont frontalier sur la Moselle dans la région de Perl et de Schengen signée à Luxembourg, le 18 avril 1994, et approuvée par la loi du 18 août 1995* ».

Le second article du présent projet de loi prévoit quant à lui l'ajout d'un article 16bis à la loi modifiée du 16 août 1967 précitée, lequel article crée « *un comité de gestion du fonds chargé de conseiller le Ministre, placé sous l'autorité du Ministre* ». A travers les dispositions légales sont définis la composition dudit comité, son mode de détermination des modalités de fonctionnement, ainsi que les missions et prérogatives de cet organe public.

La Chambre de Commerce n'a pas d'objection majeure à formuler à l'encontre du projet de loi sous rubrique. Elle entend en revanche rappeler quelques éléments qui lui paraissent essentiels en vue d'une mise en œuvre pertinente et efficace du projet de loi dans le cadre du plan de relance sous-jacent.

La Chambre de Commerce considère en premier lieu, à l'instar des rédacteurs du présent projet de loi, que le recours à un fonds spécial tel que le Fonds des Routes devrait permettre de garantir la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre des nombreux projets d'infrastructures prévus dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement ». En revanche, elle souligne que ce recours pose un certain nombre de questions, notamment du point de vue des garanties d'alimentation du fonds en question. Ces dernières années, mis à part pour 2006 et 2007, il y a eu lieu d'observer une évolution plus rapide des dépenses que des alimentations des fonds spéciaux, et ce malgré le recours à d'importants emprunts au titre du Fonds des

³ Au sujet des caractéristiques et de la flexibilité offerte par les fonds spéciaux, voir le chapitre 15 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Routes et du Fonds du rail⁴). Même si le projet de loi sous avis prévoit les sources d'alimentation du Fonds des Routes (voir article 1), la Chambre de Commerce s'interroge sur le caractère tenable de l'équilibre budgétaire de ce fonds, surtout au regard de la forte augmentation des dépenses que le plan de relance implique.

La Chambre de Commerce souligne du reste qu'il ne suffit pas de prévoir des dépenses du Fonds des Routes pour que ces dernières soient effectivement réalisées. Dans son dernier avis budgétaire, elle avait indiqué que les taux de réalisation du Fonds des Routes et du Fonds du Rail se situaient en deçà de 100%. Ce taux de réalisation sera donc un enjeu important de la mise en œuvre du projet de loi, surtout au regard de la hausse substantielle des dépenses du Fonds des Routes prévues pour 2009. Au-delà de la simple augmentation des seuils de maxima des dépenses d'investissements prévues, il faudra par conséquent s'assurer de la mise en œuvre et de la réalisation effective des projets afférents. De ce point de vue, le comité de gestion instauré par les nouvelles dispositions législatives devrait être un instrument opératoire de la réalisation concrètes des investissements.

En ce qui concerne précisément l'article 2, la Chambre de Commerce s'entient à l'exposé des motifs et le commentaire des articles : « *il est institué un comité de gestion à l'instar de ce qui est prévu dans d'autres fonds, pour permettre une utilisation saine et rationnelle des liquidités du fonds* ». Celui-ci aura « *pour missions de veiller à la planification pluriannuelle des dépenses du fonds, à l'ajustement du rythme des dépenses aux disponibilités financières du fonds, à la coordination des projets et à la présentation d'un rapport annuel sur l'exécution et le financement des travaux* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, un organe public supplémentaire ne peut, en pareille période de crise, se justifier que par une réelle capacité à conduire une action à la fois efficace et transparente.

De manière générale, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle est solidaire des intentions gouvernementales d'agir rapidement et de manière significative pour limiter les effets récessifs de la crise actuelle. Elle entend saluer globalement les mesures contenues dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement », parmi lesquelles le présent projet de loi donnant possibilité d'accélérer maints projets publics d'infrastructures et de construction relatifs à la voirie de communication de nature à limiter les effets de la crise économique.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier pour les entreprises	+
Transposition de la directive	0
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	-

⁴ Les emprunts au titre du Fonds des Routes se sont élevés à 70 millions d'euros en 2004, 100 millions en 2005, 200 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009. Le Fonds du rail a quant à lui eu recours à l'emprunt à hauteur de 332 millions en 2006, 100 millions en 2007, 100 millions en 2008 et 100 millions en 2009 (pour plus de précisions, voir avis de la Chambre de Commerce sur le le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'Etat pour l'exercice 2009, 14 novembre 2008).

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

BFR/TSA