

N° 5159³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**relative à la coordination de la politique nationale
de développement durable**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(29.9.2003)

Par sa lettre du 5 mai 2003, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

L'objet du projet de loi est de formaliser le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et suivant lequel celle-ci est à coordonner au niveau national.

Le principal défi en matière de développement durable est de faire des propositions concrètes et réalistes en vue d'atteindre trois objectifs, c'est-à-dire une croissance économique forte et partant le bien-être de la population, l'émergence d'une société équitable et la protection de la nature et des ressources naturelles. En d'autres termes, il s'agit d'intégrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles appropriées, permettant d'engager, d'une manière coordonnée, des actions politiques concrètes et cohérentes.

*

1. ANTECEDENTS

L'exposé des motifs décrit les différents engagements que le Gouvernement a pris en matière de développement durable.

Au niveau international, le Luxembourg s'est engagé à élaborer et à mettre en oeuvre une politique de développement durable sur le plan national et à participer activement aux efforts consentis. A cet égard, les auteurs du projet de loi citent la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio en 1992, et le Sommet mondial pour le développement durable, qui a eu lieu à Johannesburg en 2002.

Pour rappel, c'est des travaux de la Commission Mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (qui ont conduit au „Rapport Bruntland“) de 1987 qu'a été déduite la définition du développement durable qui est la suivante:

„Le développement durable est un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.“

Au niveau européen, les auteurs rappellent la stratégie de la politique du développement durable de l'Union européenne qui a été approuvée par le Conseil européen de Göteborg en 2001. Cette stratégie complète l'engagement politique de l'Union européenne à l'égard d'un renouveau économique et social en ajoutant à la stratégie de Lisbonne la dimension relative à l'environnement.

Au niveau national, le Luxembourg s'est appuyé sur la définition précitée pour fonder sa stratégie de développement durable sur ses trois socles classiques, réunissant les considérations économiques, sociales et environnementales. Le Grand-Duché s'est conformé à l'engagement de Rio en publiant en 1999 le plan national pour un développement durable, sans qu'il existe pourtant une base légale pour ce dernier.

Les auteurs du projet de loi soulignent la volonté du Gouvernement de baser sa stratégie politique future sur les principes du développement durable et citent dans ce contexte l'accord de coalition de

1999, l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères et qui attribue la compétence de coordination interministérielle du développement durable au Ministère de l'Environnement, ainsi que les déclarations sur la situation économique, sociale et financière du pays (2000 et 2002).

Par ailleurs, la Chambre des Députés a adopté le 4 juillet 2002 une motion invitant le Gouvernement notamment à mettre en place une législation:

- a) donnant une base légale au plan national pour un développement durable;
- b) instituant le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable qui évaluera les progrès réalisés vers la durabilité d'une manière scientifique et aussi objective que possible moyennant un système d'indicateurs de développement durable;
- c) instaurant un conseil supérieur du développement durable;
- d) créant une commission interdépartementale composée de délégués des départements ministériels clés devant veiller à l'intégration du concept de la durabilité dans les politiques sectorielles.

*

2. LES ORGANES ET INSTRUMENTS PROPOSES

La motion précitée de 2002 est à l'origine du présent projet de loi qui vise à créer un cadre légal pour la réalisation de la politique de développement durable (article 1er), à coordonner cette politique au niveau national et à instaurer les organes et les instruments nécessaires en vue d'atteindre ces objectifs.

Il s'agit du Conseil supérieur pour le développement durable (article 3) et de la Commission interdépartementale du développement durable (article 9).

Le premier est un organe de réflexion et de conseil en matière de développement durable et se veut être un forum de discussion permettant le débat contradictoire et direct au sujet des actions du Gouvernement en matière de développement durable. Sa mission principale consiste à émettre des avis sur les mesures afférentes à la politique nationale de développement durable du Gouvernement et, en particulier, sur le plan national pour un développement durable (article 4).

Il est présidé par le Premier Ministre et composé de représentants du monde politique et des forces vives de la nation (article 5). Les membres sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour une période renouvelable de quatre ans.

La Chambre de Commerce se demande si le nombre élevé de membres prévus permettra au Conseil supérieur de réaliser un travail efficace en proposant des initiatives concrètes, innovatrices et réalistes en matière de développement durable. Il faut éviter que ce Conseil ne devienne uniquement un simple forum de discussion, qui ne dégagera pas de résultats tangibles.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que les entreprises, qui sont des acteurs privilégiés; en matière de développement durable (cf. chapitre 3 ci-dessous), sont sous-représentées en nombre. En effet, l'article 5 ne prévoit que trois membres appartenant aux organisations patronales, un membre représentant la Chambre de Commerce et un membre représentant la Chambre des Métiers.

Le second organe vise à coordonner les actions et les politiques en matière de développement durable des différents départements ministériels. Il veille à l'intégration du développement durable dans les politiques sectorielles. C'est l'objet de la Commission interdépartementale du développement durable, composée essentiellement par un fonctionnaire de chaque département ministériel et par des experts externes (article 9).

Ses missions principales consistent à élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable, à rédiger tous les deux ans le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable et à orienter la production annuelle d'indicateurs de développement durable (article 10).

Les instruments proposés en vue de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement en matière de développement durable sont:

- le plan national pour un développement durable, qui représente un document politique dont la responsabilité finale est assumée par le Gouvernement. Ce plan doit préciser les domaines d'action, les objectifs et les actions à prendre dans la perspective du développement durable. Il est préparé et rédigé tous les quatre ans par la Commission interdépartementale du développement durable (article 13);

- le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable, élaboré également par la Commission interdépartementale, vise à décrire de manière objective et scientifique la situation du pays en matière de développement, et ceci tous les deux ans. Il s'agit donc d'un bilan ou d'un état des lieux, devant permettre d'évaluer tant les succès des actions politiques en la matière que les échecs de cette politique et les erreurs commises à ce niveau (article 17);
- les indicateurs de développement durable sont intégrés dans le rapport national précité; ils doivent servir d'outil de mesure quant aux progrès réalisés sur la voie de développement durable (article 17).

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi ont établi deux schémas en vue de donner une vue d'ensemble des organes et instruments proposés, ainsi que de leurs missions respectives. Le schéma 1 résume la structure institutionnelle. La procédure d'établissement du Plan national de développement durable est décrite dans le schéma 2.

*

3. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle souscrit aux principes inhérents au développement durable, qui vise à concilier les aspects économiques, écologiques et sociaux à considérer dans le cadre global d'un triptyque.

Les entreprises luxembourgeoises sont des acteurs privilégiés et responsables dans la mise en oeuvre du développement durable; elles interviennent activement au niveau des trois dimensions du développement durable et leurs efforts consentis dans cette voie ont augmenté constamment au cours des années.

En effet, les entreprises génèrent de la valeur ajoutée par leurs compétences, par le progrès technologique et par l'innovation des procédés de production. La croissance économique en dégagée est à la base de la prospérité de la population et a permis jusqu'à présent un niveau de protection sociale des plus élevés dans le monde. Soucieuses de protéger l'environnement naturel et de maintenir ou d'améliorer leur position compétitive, et donc de réduire leurs coûts de production, les entreprises cherchent constamment à limiter le recours aux ressources naturelles.

En ce sens, il est à regretter que les auteurs du projet de loi ont prévu une représentation insuffisante des entreprises et du monde économique au Conseil supérieur pour le développement durable.

L'intention des entreprises d'oeuvrer davantage en tant qu'acteurs responsables, sensibles aux aspects écologiques et sociaux, s'est traduite par un nombre croissant d'accords ou initiatives volontaires au sein d'entreprises individuelles, de secteurs d'activité ou au niveau d'organisations professionnelles.

La Chambre de Commerce voudrait citer à cet égard la „Charte portant sur le développement durable“ de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL). Selon cette charte, les objectifs des entreprises en matière de développement durable s'articulent autour de lignes directrices que sont le développement économique, la promotion de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs, la sécurité des biens et services, la sécurité industrielle, le respect de l'environnement naturel et la déontologie dans les relations avec les clients et les fournisseurs.

Par ailleurs, il y a lieu de citer les accords volontaires signés dans le secteur bancaire ou dans l'industrie.

En ce qui concerne les accords relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie, le premier accord, signé en 1996 (et venu à échéance en 2000) a conduit à une amélioration de l'efficacité énergétique de 15% en moyenne pour la période 1990-2000. En avril 2002, un deuxième accord portant sur les années 2000 à 2006 a été signé. Quelque 50 entreprises industrielles, représentant plus de 90% de la consommation industrielle d'énergie, participent à un système de monitoring de l'efficacité énergétique qui permettra d'évaluer les efforts consentis. Les grands consommateurs d'énergie se sont engagés par ailleurs à réaliser des audits énergétiques au début et au terme de la période couverte par l'accord.

Par opposition aux instruments plus contraignants, de tels accords volontaires s'inscrivent dans la lignée de la politique gouvernementale visant l'amélioration de la compétitivité des entreprises, contribuant ainsi à un cercle vertueux comportant une compétitivité en hausse, une croissance économique plus élevée et une meilleure protection sociale et environnementale.

La Chambre de Commerce recommande les accords volontaires comme instrument privilégié. Ils fixent l'objectif à atteindre tout en laissant aux acteurs concernés le choix des mesures à prendre pour y arriver et contribuent ainsi à un rapport efficacité-coût optimal et au maintien de la compétitivité.

Plusieurs autres pays ont choisi le chemin des accords volontaires entre le secteur privé et l'Etat notamment comme instrument alternatif à des taxes risquant de compromettre la position compétitive des entreprises.

Dans une comparaison internationale, les entreprises luxembourgeoises ont recours à des procédés de production correspondant aux standards les plus sévères et leurs produits contribuent largement au développement durable dans leurs applications. Le haut niveau de standards écologiques s'étend dans les secteurs du commerce et des autres services, où les équipements et bâtiments incorporent souvent des techniques écologiques et énergétiques de pointe.

Les fortes activités de recherche menées dans l'industrie luxembourgeoise contribueront à de nouvelles percées dans l'évolution technologique vers des solutions plus éco-efficientes, solutions qui pourront être diffusées sur les marchés internationaux sur lesquels nos entreprises doivent engager quotidiennement la compétitivité économique.

A côté des actions quotidiennes et volontaires que les entreprises privilégient en tant qu'instruments pour un développement plus durable, d'autres instruments à caractère plus contraignant peuvent, dans certains cas, s'avérer utiles. La Chambre de Commerce ne s'y oppose pas du moment que les critères de l'équité et de la prévisibilité sont respectés, que les dispositions légales ou réglementaires sont cohérentes et efficaces et que la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés étrangers n'est pas entravée.

Un autre acteur privilégié en matière de développement durable sont les autorités politiques. Elles doivent veiller à mettre en place un cadre propice au développement économique permettant le progrès aux niveaux social et environnemental, le développement durable ne pouvant se faire sans la croissance économique.

La Chambre de Commerce s'oppose à toute prolifération de législations ou réglementations trop contraignantes et rigides qui risquent de freiner le développement des entreprises ou le déploiement de nouvelles activités. La Chambre de Commerce plaide plutôt pour des engagements négociés sur une base volontaire entre les autorités politiques et les entreprises. Ainsi, les objectifs à atteindre doivent être fixés ensemble, de même que les moyens de contrôle à mettre en place.

Le présent projet de loi se limite à formaliser les organes et les instruments que le Gouvernement juge nécessaires pour mettre en oeuvre sa politique en matière de développement durable et pour permettre une coordination des actions afférentes entre les différents départements ministériels, conformément aux engagements pris par le Grand-Duché aux niveaux international et européen.

La Chambre de Commerce peut approuver cette façon de procéder des auteurs du projet de loi.

En ce qui concerne le Plan national pour le développement durable, la Chambre de Commerce estime que ce dernier devrait assurer avant tout une fonction de coordination des différentes politiques sectorielles en vue de réaliser à long terme l'objectif de durabilité plutôt que d'aboutir à un dirigisme écologique. Elle se prononce en faveur d'une stratégie politique rationnelle et réalisable, tant sur le plan national qu'international, qui constitue une condition préalable essentielle pour que les acteurs économiques et sociaux apportent leur plein soutien aux vastes objectifs sociétaux inhérents au développement durable.

Le développement durable repose, par définition, sur un triptyque, où les volets économique, social et écologique sont a priori équivalents, même si un volet peut dominer ou être considéré comme prioritaire pendant une certaine période. Compte tenu de la situation conjoncturelle et du contexte économique actuel, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut clairement accorder une priorité au volet économique au cours des prochaines années.

*

4. LES ACTIONS ET REFLEXIONS ACTUELLES DES AUTORITES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le projet de loi ne reflète pas les problèmes actuels inhérents aux actions politiques poursuivies jusqu'à présent par le Gouvernement en matière de développement durable. Celles-ci sont souvent

caractérisées par des initiatives législatives ou réglementaires dans les domaines économique, social ou environnemental, qui sont critiquables à plusieurs égards.

D'abord, la Chambre de Commerce tient à incriminer le manque de coordination entre les différentes politiques qui prévaut trop souvent au moment de l'élaboration de nouveaux textes légaux ou réglementaires. La Chambre de Commerce espère que le cadre proposé par le présent projet de loi permettra d'assurer à l'avenir une meilleure coordination et une plus grande cohérence à tous les niveaux. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce critique que malgré ses demandes répétées, la coordination interministérielle du développement durable ne sera pas transférée du Ministère de l'Environnement au Premier Ministre. En effet, compte tenu du fait que le développement durable est un concept transversal ou horizontal couvrant plusieurs ressorts ministériels, il aurait été logique et plus efficient d'attribuer la coordination de toutes les politiques du Gouvernement à son président.

Le projet de loi confère uniquement la présidence du Conseil supérieur pour le développement durable à ce dernier.

En ce qui concerne le cadre légal ou réglementaire, la Chambre de Commerce peut énumérer des exemples de dispositions critiquables dans chacun des domaines concernant le développement durable et entravant la promotion de ce dernier.

Par exemple, dans le *domaine économique*, le soutien aux entreprises et la promotion de leur développement sont actuellement répartis sur deux départements ministériels, en l'occurrence le Ministère de l'Economie et le Ministère des Classes Moyennes. Or est-ce qu'une telle organisation peut être considérée comme efficiente ou soutenable? Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faudra veiller à organiser le soutien aux entreprises de façon plus structurée, à éviter tout double emploi et à assurer un service transparent, rapide et efficace à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille et du secteur dont elles émanent.

Même si la Chambre de Commerce approuve la politique d'investissement pratiquée par le Gouvernement dans le passé, qui a été soutenue par un taux d'investissement public en forte croissance, elle estime néanmoins que les autorités doivent se fixer des priorités en ce qui concerne la réalisation de quelques grands projets d'infrastructure, afin de ne pas hypothéquer l'équilibre à moyen terme de nos finances publiques. La Chambre de Commerce regrette que les autorités ignorent de plus en plus souvent les coûts d'administration, d'entretien ou de fonctionnement afférents à de nouvelles infrastructures, alors que parfois leur coût de réalisation est déjà exagéré. Dans ces cas précis, la gestion financière afférente des deniers publics ne peut pas être caractérisée de „durable“.

Dans le *domaine social*, est-ce qu'on peut qualifier de „soutenables à long terme“ ou de „durables“ les mesures décidées en 2002 lors de la table ronde sur les pensions (la seule opposition étant venue de la part des représentants patronaux), tendant à augmenter davantage les prestations, et ceci sur une base très large?

Il est déplorable que ce ne sont souvent pas les soucis d'une gestion durable des caisses de pension et des charges des générations futures qui dominent le débat politique de l'assurance pension et de l'assurance maladie, mais plutôt des vues à très court terme ou des considérations tenant aux échéances électorales.

La gestion des assurances maladie et dépendance, pour correspondre à la définition du développement durable, devrait aussi être conforme au principe qui veut que les dépenses ne doivent pas excéder les revenus générés. Il est clair que le recours à de nouvelles sources de financement ne constitue pas une solution durable dans la recherche d'un équilibre budgétaire dans la sécurité sociale.

Quant aux prestations sociales, la Chambre de Commerce est d'avis que le niveau qui existe au Luxembourg figure parmi les plus élevés au monde et qu'il n'y a pas besoin d'effectuer des améliorations structurelles pour correspondre à l'objectif d'une protection sociale durable.

Dans le *domaine environnemental*, le fait de retenir au Luxembourg régulièrement, voire systématiquement, les normes et critères les plus sévères, dépassant largement les seuils exigés par les directives européennes ne va-t-il pas à l'encontre de l'objectif poursuivi, en démotivait les entreprises à faire des efforts supplémentaires en matière de protection de l'environnement naturel?

La législation commodo-incommodo constitue encore et toujours un frein à l'investissement, au développement et à la croissance économique, avec toutes les implications négatives que cela comporte en matière de développement durable.

D'autres contradictions se retrouvent dans des documents du Gouvernement relatifs au développement durable ou dans des programmes gouvernementaux.

– Ces textes font par exemple allusion à un développement plus qualitatif comme alternative au modèle classique, mesurant la progression du PIB, et proposent la prise en compte d'aspects qualitatifs à caractère écologique. Toutefois, sans croissance quantitative forte, une politique sociale généreuse, qui figure dans ces mêmes textes comme un domaine à promouvoir, n'est pas réalisable.

Si la croissance qualitative doit signifier une réorientation de la croissance quantitative pour en améliorer les effets sur la qualité de vie, elle est a priori plus réaliste. Mais la croissance quantitative ne se laisse pas diriger à volonté.

– Une adaptation de la politique de diversification industrielle en vue du développement de compétences nouvelles notamment dans le domaine des technologies environnementales ne conduit pas nécessairement à une amélioration des performances qualitatives. Les entreprises en question ne se distinguent pas des autres entreprises en ce qui concerne les répercussions écologiques dans le pays.

Depuis plusieurs années, l'on constate une orientation de la politique de diversification vers des activités plus „légères“ et non intensives en main-d'oeuvre dans les domaines des nouvelles technologies pour ce qui concerne l'implantation de nouvelles activités. La Chambre de Commerce peut se montrer d'accord avec cette orientation, car ce sont les percées technologiques qui permettront à notre société d'avancer dans les domaines économique, écologique et social. Toutefois, la politique de diversification doit être poursuivie à l'avenir pour éviter à notre pays de baser sa croissance future sur une structure monolithique, ce qui ne correspondrait guère aux préceptes du développement durable. Donc il faut continuer à promouvoir l'implantation au pays tant d'entreprises industrielles que d'entreprises de service.

– Parfois, les auteurs de textes gouvernementaux en matière de développement durable demandent d'aligner les accises luxembourgeoises sur les carburants, le tabac et les alcools aux niveaux d'accises pratiqués dans nos pays voisins. Ce faisant, ils ne se soucient aucunement des implications d'une telle mesure sur l'activité économique, l'emploi et surtout les recettes fiscales de l'Etat.

Au contraire, ils imaginent qu'une telle mesure pourrait contribuer à générer de nouvelles recettes fiscales permettant de financer un accroissement supplémentaire de la protection sociale. Ils ignorent tout simplement les effets négatifs sur les recettes totales découlant de l'élasticité-prix élevée de ces produits et sur le niveau de notre inflation et de l'échelle mobile des salaires.

– Un exemple en matière d'environnement concerne la production d'énergie électrique à partir de sources renouvelables. Si la production d'énergie à partir d'installations photovoltaïques peut paraître comme une noble cause à promouvoir dans l'intérêt du développement durable, il faut également considérer le coût-efficacité de cette technologie. Dans ce cas, on peut rapidement se rendre compte que les sources renouvelables ne devraient pas toutes être soutenues dans le seul but d'augmenter la part de cette production d'énergie dans le total. Il faut en effet les analyser au préalable quant au critère coût-efficacité avant d'annoncer des objectifs au sein des enceintes internationales.

L'expérience que notre pays fait actuellement avec l'objectif très ambitieux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, engagé à Kyoto devrait en effet enseigner nos autorités politiques à faire des annonces plus prudentes.

– Les autorités ont à plusieurs reprises annoncé qu'elles engageraient des réflexions quant à l'introduction éventuelle de taxes à caractère écologique. La Chambre de Commerce est d'avis que ces taxes peuvent être un bon instrument pour orienter l'agent économique vers un comportement plus respectueux de l'environnement. Plusieurs conditions doivent toutefois être remplies:

- Existence de solutions alternatives au produit ou service taxé et une élasticité minimale de la demande par rapport à la taxe;
- Etudes scientifiques permettant de juger objectivement les performances écologiques;
- Eviter une perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans un contexte européen, voire mondial. Dans cet ordre d'idée, des initiatives communautaires sont préférables à une politique de cavalier seul sur le plan national;
- Neutralisation de l'effet de la taxe au niveau de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre de Commerce voudrait clairement distinguer entre taxes écologiques, dont le produit a vocation à se rétrécir ou à disparaître (cf. taxe sur l'essence avec plomb), d'une part et taxes de financement, d'autre part.

En ce qui concerne ces dernières, la Chambre de Commerce voudrait marquer son opposition à l'introduction sous le couvert de l'écologie de telles taxes, lorsque celles-ci se répercutent défavorablement sur le coût global des entreprises au niveau des différents secteurs. Ainsi, les taxes généralisées sur la consommation d'énergie ne sont pas compatibles avec l'objectif de maintien de la compétitivité notamment dans le secteur industriel, peu importe leur utilisation.

En conclusion, la Chambre de Commerce réitère son attachement aux principes inhérents au développement durable. Le présent projet de loi vise à formaliser le cadre dans lequel la politique de développement durable doit se concrétiser au niveau national. Dans cette voie, il prévoit notamment la création d'une base légale au plan national pour un développement durable.

La Chambre de Commerce recommande aux autorités politiques de privilégier l'instrument des accords volontaires, à négocier entre le Gouvernement et le secteur privé. Il faut éviter tout frein au développement socio-économique par des législations ou réglementations trop rigides et sévères.

Le développement durable repose, par définition, sur un triptyque, où les volets économique, social et écologique sont a priori équivalents, même si un volet peut dominer ou être considéré comme prioritaire pendant une certaine période. Compte tenu de la situation conjoncturelle et du contexte économique actuel, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut clairement accorder une priorité au volet économique au cours des prochaines années.

*

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve de la prise en compte des critiques énoncées ci-dessus, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique.

