

N° 5098¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion
de l'infrastructure ferroviaire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.3.2003)

Par sa lettre du 16 janvier 2003, Monsieur le Ministre des Transports a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

L'objet du présent projet de loi est de modifier le paragraphe 3 de l'article 10 modifié de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire par l'ajout à la liste des projets d'infrastructure ferroviaire d'un chiffre 21° nouveau concernant le raccordement de Kirchberg et de Findel à la ligne de chemin de fer reliant, d'une part, Luxembourg et Gouvy et, d'autre part, Luxembourg et Wasserbillig.

Pour rappel, l'article 10 précité avait institué un fonds spécial, dénommé „Fonds du Rail“, qui reprend les dépenses prévues par le programme d'investissement quinquennal établi par le Ministère des Transports et le gestionnaire du réseau ferroviaire, c'est-à-dire la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCF).¹

Conformément à la pratique usuelle, les dispositions concernant l'adaptation du montant de l'enveloppe financière aux hausses légales sont précisées.

En l'occurrence, le projet de loi précise que le coût financier du projet sous rubrique (389.680.000 euros) correspond à la valeur de 563,36 de l'indice du 1er avril 2002.

*

1. ANTECEDENTS

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi constitue l'exécution d'un point du programme de coalition qui est annexé à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999. Le chapitre afférent consacré au Ministère des Transports précise qu'il est prévu d'élaborer des études „sur les choix à opérer en matière d'organisation future des transports publics urbains, surtout au niveau de la capitale et de sa périphérie, études englobant entre autres la faisabilité d'une liaison vers Kirchberg via Findel“.

Le présent projet d'infrastructure a été établi sur base d'études réalisées par quelques bureaux spécialisés, qui se s'étaient concertés avec des groupes d'accompagnement interministériels et les représentants de la Ville de Luxembourg et de la SNCF.

Le raccordement ferroviaire de Kirchberg et de Findel au réseau existant est un projet important pour réaliser l'objectif de la mobilité durable au Grand-Duché. Ce projet s'inscrit dans la stratégie „mobilité.lu“¹ et intègre également le concept intégré de l'aménagement du territoire et des transports au niveau national (étude IVL)².

1 „mobilité.lu – réflexion stratégique sur le volet chemin de fer“, Ministère des Transports en collaboration avec la SNCF, 24 janvier 2002.

2 „Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept“, Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, Ministère de l'Intérieur, Etude en cours.

Les analyses afférentes se basent sur l'hypothèse d'un accroissement démographique soutenu au cours des prochaines années, tablant sur un niveau de 511.000 habitants à l'horizon 2020. De même, le développement économique resterait plus élevé au Luxembourg que dans les pays limitrophes, engendrant ainsi une augmentation de l'emploi intérieur de 285.000 en 2001 à 395.000 en 2020.

L'étude IVL part de l'hypothèse que 75% des nouvelles places de travail seraient occupées par des frontaliers („Pendlervariante 0,75“). Ainsi, le nombre de personnes venant travailler chaque jour au Luxembourg en provenance des pays limitrophes augmenterait de 105.000 actuellement à quelque 170.000 en 2020.

Le projet de loi sous avis est justifié par ses auteurs par le développement fulgurant du Kirchberg au cours des dernières années et par les projections tablant sur un dynamisme ininterrompu de ce quartier commercial, administratif et résidentiel au cours des prochaines années. Les hypothèses établies par la Cellule Modèle de Transport (CMT) et par l'étude IVL se basent sur une population totale au plateau de Kirchberg augmentant de 7.800 à 21.600 entre 2006 et 2020. Sur la même période, l'emploi total augmenterait de 22.400 à 36.700.

Il en résulterait une augmentation de la demande totale du trafic (transport en commun et transport individuel) de 140% entre 1997 et 2020. Pour le seul transport public, la croissance de cette demande serait de 400% sur la même période. Ces chiffres montrent que le partage modal à réaliser au plateau de Kirchberg, qui est actuellement de 7 : 93, devra dépasser largement la moyenne visée au niveau national, qui est de 25 : 75.

En ce qui concerne l'aéroport de Luxembourg, les auteurs du projet de loi tablent sur un développement continu de la plate-forme aéroportuaire; leur projection table sur un nombre annuel de 3,1 millions de passagers en 2020 (par rapport à 1,7 million de passagers en 2000). Ce nombre signifie une moyenne journalière de 9.000 passagers, plus quelque 2.800 personnes supplémentaires amenant ou venant chercher un passager à l'aéroport. Selon les estimations du modèle de la CMT, ces passagers devraient générer une demande de trafic par le train de 1.800 personnes par jour ouvrable en direction de la Gare Centrale et de 600 personnes en direction du plateau de Kirchberg³.

Selon l'exposé des motifs, ces prévisions montrent que „l'objectif pourra uniquement être atteint par la création d'un nouveau moyen de transport desservant les quartiers de Kirchberg et de Findel et connecté directement aux différentes régions du pays, ainsi que par une complémentarité des différents moyens de transports en commun“.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA STRATEGIE „mobilité.lu“

Les hypothèses de base mentionnées ci-avant, l'état d'encombrement du réseau routier et les limites atteintes à l'heure actuelle par les transports en commun, notamment sur les axes principaux et lors des heures de pointe, exigent une réaction incisive et rapide dans la politique des transports. A travers la stratégie „mobilité.lu“, les autorités gouvernementales visent une augmentation et une amélioration de l'offre des transports en commun, afin d'atteindre un partage modal transport public/transport individuel de 25 : 75 à l'horizon 2020. Le taux de répartition actuel s'établit à 12,9 : 87,1 en moyenne nationale.

Dans la suite, la Chambre de Commerce voudrait commenter les principaux objectifs prévus par la stratégie „mobilité.lu“ qui se réfèrent au domaine des transports ferroviaires.

- Raccordements appropriés aux réseaux transeuropéens des transports, afin d'éviter tout enclavement du Grand-Duché dans la Grande Région et en Europe.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cet objectif est d'un intérêt vital pour l'économie luxembourgeoise qui est largement orientée vers les marchés d'exportation dont elle est dépendante. Si le Grand-Duché veut rester un centre logistique par excellence et une plaque tournante des échanges commerciaux en Europe, les investissements dans les liaisons avec l'étranger sont à considérer comme prioritaires.

³ „Landseitige Personenverkehrsnachfrage Flughafen Findel (Ernst Basler + Partner AG, 6. Dezember 2002).

- Prise en compte des besoins de déplacement et de mobilité tant des résidents que des frontaliers.
Pays historiquement en manque de main-d'œuvre, il est crucial d'assurer l'acheminement des travailleurs venant des pays limitrophes vers les centres stratégiques de l'économie. La Chambre de Commerce donne à considérer que les freins et blocages actuels à ce niveau (embouteillages, arrivée sur le travail retardée, accidents de trajets, ...) comportent un coût très élevé pour l'économie luxembourgeoise.
- Extension du réseau ferré dans le sud du pays et autour de la capitale, afin de tenir compte des axes de développement de l'emploi national dans ces régions du pays.
Cette extension passe par un renouvellement et une augmentation parallèle des capacités du matériel roulant et la mise en place d'une ligne directe entre Luxembourg et Esch-sur-Alzette. La Chambre de Commerce approuve cette nouvelle extension du réseau vers le sud du pays. Cette ligne devra être efficacement reliée au réseau à établir rapidement dans le cadre de la reconversion des friches industrielles. En effet, cette reconversion doit intégrer dès le départ les besoins potentiels en mobilité des futurs acteurs qui vont s'établir dans cette région du pays, qui comporte un potentiel de développement formidable pour le tissu socio-économique du Grand-Duché.
- Conception pour un trafic mixte de trains classiques et de trains-trams, exceptée sur la voie ferrée traversant le plateau de Kirchberg en direction de la ligne du Nord, qui sera exclusivement réservée à la circulation de trains-trams.
La Chambre de Commerce note avec intérêt et soutient l'idée soulevée de faire traverser les friches reconverties (not. Belval-Ouest) par des trains-trams.
- Réalisation de plusieurs gares d'échange à la périphérie (Cessange, Howald, Dommeldange, Kirchberg-F.I.L.) de la capitale, afin de réduire les ruptures de charge à la gare centrale.
Aux yeux de la Chambre de Commerce, la construction de nouvelles gares s'impose, et notamment au Kirchberg, en vue de permettre plus de liaisons directes entre différentes destinations. Ceci est la condition indispensable pour inciter plus de personnes à emprunter les transports en commun.
En outre, la gare centrale a atteint les limites de capacité depuis quelques années, empêchant toute amélioration supplémentaire de l'offre des transports en commun au niveau de ce point d'arrivée.
- Création de parkings d'accueil aux frontières et dans une ceinture plus proche de la capitale, aux points d'intersection des grands axes routiers menant vers la capitale et des lignes formant le réseau des transports publics par rail ou par route.
La Chambre de Commerce approuve ce projet, qui devrait améliorer l'accès au réseau des transports publics. Cependant, la taxation pour les utilisateurs de ces parkings doit rester à un niveau tel qu'il est plus intéressant de recourir au transport en commun qu'au transport individuel.
Dans le même contexte, la Chambre de Commerce s'oppose à toute décision politique tendant à pénaliser l'utilisation du mode de transport individuel aussi longtemps que la possibilité de recours à une offre équivalente en matière de transport public fait défaut.
Ainsi, l'introduction d'une taxation des places de parking dans les zones industrielles n'est acceptable qu'à partir du moment où des alternatives au niveau des transports en commun sont disponibles pour les personnes travaillant dans ces zones.
- Fondement de la stratégie sur la complémentarité du train et de l'autobus, vu qu'une grande partie du territoire national et des régions limitrophes ne pourra être desservie par le train.
Il est proposé de renforcer l'attrait des autobus, par exemple par la création de couloirs privilégiés, qui s'avèrent utiles surtout pendant les heures de pointe. La Chambre de Commerce approuve cette complémentarité train-autobus et estime nécessaire la mise en place d'une infrastructure routière spécifique visant une augmentation de l'attrait des transports en commun.
La Chambre de Commerce peut approuver dans ses grandes lignes les objectifs de la stratégie „mobilité.lu“, tels qu'ils sont décrits dans le projet de loi sous rubrique. Il est à relever que le partage modal entre transport public et transport individuel de 25 : 75 constitue un véritable défi, qui ne peut être atteint que si l'offre des transports en commun devient plus attrayante, notamment en tenant compte des besoins de plus en plus variés et hétérogènes des usagés potentiels, et si les autorités parviennent à influencer les habitudes et les mentalités de la population.
La mise en place d'une structure efficace d'information et de coordination en matière de l'offre de transports en commun (cf. centrale de mobilité) devrait contribuer à cet objectif.

En attendant l'implémentation des projets d'envergure en matière d'amélioration des transports en commun, qui sont fort coûteux et qui prennent beaucoup de temps, la Chambre de Commerce estime que des actions ponctuelles et à court terme sont dès à présent nécessaires pour éviter une asphyxie du système luxembourgeois de transports.

Les investissements à réaliser dans le cadre de la stratégie „mobilité.lu“ comportent une envergure financière très importante. Le programme pluriannuel des dépenses en capital 2002 à 2006 prévoit des alimentations normales du Fonds du Rail de 359 millions euros, alors que les dépenses projetées de ce fonds spécial s'élèvent à quelque 664 millions euros. Compte tenu du ralentissement économique, du niveau plus faible des recettes fiscales prévisibles en général et d'une moindre dotation du Fonds du Rail en particulier, la Chambre de Commerce plaide pour une approche prudente et rationnelle, basée sur la fixation de priorités.

Pour la Chambre de Commerce, la priorité absolue dans le contexte de la politique des transports et de la mobilité durable au Luxembourg est la connexion du pays aux réseaux de transport internationaux en vue d'assurer des liaisons rapides avec les centres stratégiques étrangers et un acheminement efficace de la main-d'œuvre transfrontalière et du capital technique au pays.

Une deuxième priorité consiste dans la modernisation et l'amélioration continue des transports en commun, en vue d'assurer un bon accès des citoyens aux centres économiques, commerciaux et administratifs du pays. Le choix afférent du mode de transport en commun le plus approprié doit être pris en fonction des spécificités du projet à réaliser et après une analyse transparente de son utilité-coût et une étude de faisabilité indiquant les avantages et les inconvénients du projet.

Une fois la liste des projets prioritaires retenue et les autorisations y relatives émises, ceux-ci sont à réaliser rapidement. Tout blocage préjudiciable des projets suite à des fautes procédurales doit être évité à l'avenir. De même faut-il veiller dorénavant à ce que des intérêts particuliers ne puissent bloquer de manière continue et répétitive l'intérêt général (effet Nimby).

Dans un régime démocratique, il est légitime que des oppositions à un projet d'infrastructure d'envergure puissent trouver leur expression dans le cadre de procédures prévues par le système judiciaire. Toutefois, les procédures afférentes doivent être simplifiées et permettre une clarification rapide des litiges.

*

3. EVALUATION DU PROJET DE RACCORDEMENT FERROVIAIRE DE KIRCHBERG ET DE L'AEROPORT

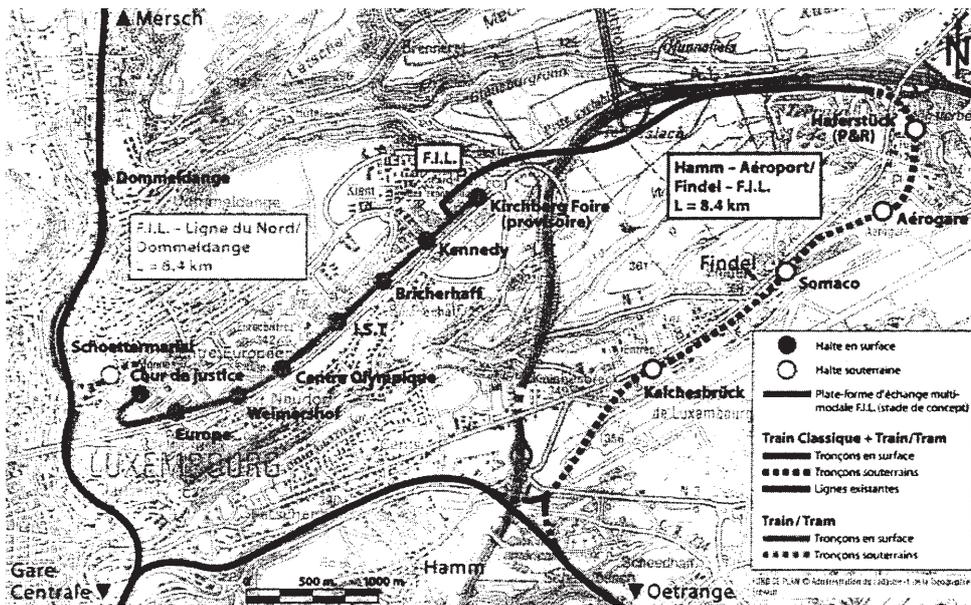
Le dossier tel que présenté prévoit un projet hybride nécessitant la construction de deux nouveaux tronçons ferroviaires d'une longueur totale de 14,8 km.

– La première phase du projet concerne la construction du tronçon Kirchberg (FIL) – Ligne du Nord/Dommeldange et s'étend sur une longueur de 6,4 km. Ce tronçon est réservé à une utilisation exclusive des compositions train-tram, alors que toutes les autres infrastructures nouvelles ou existantes sont destinées à être utilisées par le train classique et le train-tram.

Les travaux afférents devraient débuter en 2004 pour être finalisés début 2007. Ils comportent la création d'une plate-forme d'échange multimodale (train/bus/tram) à l'endroit de l'actuel Parc des Expositions (F.I.L.), ainsi que la transformation de la gare de Dommeldange en „centre de transbordement train/autobus interurbain/autobus urbain“.

La Chambre de Commerce salue la création d'une deuxième grande gare au plateau du Kirchberg, compte tenu du fait que la gare centrale a atteint ses limites de capacité depuis quelques années. Par ailleurs, l'implantation d'une gare au Kirchberg se justifie par les flux journaliers importants qui sont enregistrés actuellement, alors que la grande majorité de ces trajets se font encore au moyen du transport individuel.

De même la transformation de la gare de Dommeldange est importante en vue d'assurer une distribution performante des utilisateurs des trains par les autobus aux endroits qui ne peuvent être desservis par les trains. L'exemple de Dommeldange doit être suivi pour d'autres gares du pays.



L'objectif de l'implantation de nouvelles gares à la périphérie de la capitale est justement d'éviter ou de réduire autant que possible les ruptures de charge à la gare centrale et d'augmenter les possibilités de liaisons directes.

Les auteurs du projet de loi prévoient la possibilité d'un aménagement ultérieur d'une extension du train-tram vers la Ville Haute. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est crucial de prévoir d'ores et déjà un tel raccordement dans la première phase du projet. En effet, sans le raccordement du centre-ville au réseau projeté, le projet perd une part déterminante de son attrait et toute sa raison d'être, puisque son utilité par rapport aux modes de transport en commun actuels serait proche de zéro.

– La deuxième phase du projet concerne le tronçon Hamm-Aéroport/Findel-FIL et s'étend sur une longueur de 8,4 km. Les auteurs du projets ne se prononcent pas sur la date de finalisation du projet, alors que les autorités gouvernementales ont annoncé le délai de 2012/2013 dans les médias.

Ce tronçon se prête à une utilisation de trains-trams et de trains classiques. Selon l'exposé des motifs, la partie Hamm-Aéroport-Höhenhof serait réalisée en souterrain. A ce sujet, la Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi doivent présenter un tracé alternatif passant en surface, afin de baisser le coût du projet. Il est à regretter que le projet actuel ne comporte pas un argumentaire détaillé, visant à justifier le recours à cette solution en souterrain, très coûteuse.

Même si elle a toujours plaidé pour un raccordement de l'aéroport au réseau ferroviaire, la Chambre de Commerce a des doutes quant à la nécessité de prévoir un tronçon souterrain comportant un coût exorbitant.

Par ailleurs, elle n'est pas convaincue de l'urgence d'un tronçon reliant l'aéroport au Kirchberg. Une telle liaison ne semble pas prioritaire pour l'instant. Après l'achèvement du tronçon entre Hamm et l'aéroport et après l'évaluation du trafic afférent et des mouvements de transport entre le Kirchberg et l'aéroport, un tel projet pourra être envisagé, s'il s'avère que l'accroissement des mouvements ne pourra pas être contré à travers une meilleure organisation des modes de transport en commun actuels.

La Chambre de Commerce demande aux autorités de bien coordonner le projet de raccordement du Findel et le projet de construction d'une nouvelle aérogare et de tenir d'ores et déjà compte des besoins et spécificités afférents à chacun des projets, pour permettre l'exécution des deux chantiers dans une période de temps rapprochée.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les auteurs du projet de loi ont prévu la possibilité d'extension jusqu'au centre de fret à l'est de l'Aéroport. Une telle extension pourra s'avérer opportune à plus long terme à partir du moment où le transport par rail de marchandises gagnera en attractivité par rapport au transport routier. Actuellement, tel n'est pas le cas et, dans les circonstances actuelles, il est peu probable que le fret qui arrive au centre de fret du Findel soit massivement transféré à travers les chemins de fer.

– Les cadences proposées hors heures de pointe sont les suivantes pour l’offre à moyen terme:

- 15 minutes Dommeldange-Kirchberg-FIL en train-tram
- 15 minutes gare centrale-Kirchberg-FIL en train-tram
- 30 minutes Dommeldange-FIL-Findel en train-tram
- 30 minutes gare centrale-FIL-Findel en train-tram
- 30 minutes gare centrale-Findel-FIL en train classique

A long terme, l’offre pourra être renforcée pour atteindre les cadences suivantes:

- 15 minutes Dommeldange-Kirchberg-FIL en train-tram
- 7,5 minutes gare centrale-Kirchberg-FIL en train-tram
- 30 minutes Dommeldange-FIL-Findel en train-tram
- 30 minutes gare centrale-FIL-Findel en train-tram
- 15 minutes gare centrale-Findel-FIL en train classique

La Chambre de Commerce estime qu’il est important d’augmenter en parallèle l’offre et la cadence des moyens de transports d’appoint (autobus), afin d’assurer une parfaite distribution des voyageurs aux endroits non couverts par le système train-tram et de garantir une bonne fluidité du trafic d’un endroit du pays vers un autre.

– Le projet de loi comprend une estimation des coûts (HTVA) pris en charge par le Fonds du Rail:

FIL-Ligne du Nord/Dommeldange	158,23 mio euros
Hamm-Findel-FIL	192,72 mio euros
Signalisation	3,30 mio euros
Frais de planification (10% des coûts de construction)	<u>35,43 mio euros</u>
Total	389,68 mio euros

L’exposé des motifs renseigne également sur les besoins en matériel roulant nouveau de la SNCFL. Celle-ci avait estimé ces besoins à 40 compositions de trains-trams, qui sont censés devenir le matériel standard, en vue d’assurer la desserte sur les relations de courte distance du réseau. L’acquisition de ces 40 trains-trams est évaluée à 150 millions d’euros.

– En se référant à ces estimations, la Chambre de Commerce est d’avis que le projet du raccordement du Kirchberg et de l’aéroport au réseau ferroviaire national, tel que prévu par le présent projet de loi, est démesuré d’un point de vue financier, compte tenu de la situation prévisible des finances publiques, qui risque de gagner en précarité au cours des prochaines années. Dans ce contexte, il est à regretter que les autorités publiques n’aient pas profité de la récente période à forte croissance économique pour mettre en œuvre des projets d’envergure en matière de transports en commun.

La Chambre de Commerce regrette également que l’exposé des motifs ne comprenne pas d’évaluation ou de calcul de rentabilité du projet ou une estimation des coûts indirects, comme l’entretien de l’infrastructure, etc. De telles informations sont pourtant indispensables pour se faire une idée de la soutenabilité financière du projet.

L’exposé des motifs indique que les chiffres concernant la demande d’utilisation du réseau envisagé se basent sur des hypothèses de calcul de la Cellule modèle de transport de juin 2002. Ces hypothèses pour la simulation de la demande 2006/2012/2020 n’étant pas explicitées en détail, il est difficile de se prononcer sur la qualité des prévisions établies. Est-ce qu’elles tiennent suffisamment compte du niveau tendanciel de la croissance économique à moyen, voire à long terme, inférieur au niveau enregistré au cours des dernières décennies ? Une croissance économique moindre signifie en même temps une croissance démographique ralentie par rapport à la tendance historique.

Compte tenu des appréhensions avancées ci-dessus, la Chambre de Commerce plaide pour une approche prudente et pour une version allégée du projet, échelonné en trois phases.

La première étape fait partie de la seconde priorité énoncée par la Chambre de Commerce ci-dessus, en l’occurrence la modernisation et l’amélioration continue des transports en commun, en vue d’assurer un bon accès des citoyens aux centres économiques, commerciaux et administratifs du pays. Elle

consiste à relier Dommeldange au Kirchberg/FIL et à raccorder par la même ligne directement la Ville de Luxembourg via le pont Grand-Duchesse Charlotte.

La deuxième étape consiste à réaliser le tronçon Hamm-Aéroport en surface, et non en souterrain, ceci pour des raisons de coûts.

La troisième étape, qui concerne le tronçon Aérogare-Kirchberg, est à réaliser uniquement après l'achèvement de la deuxième étape et sous condition qu'il y a un intérêt stratégique démontré et une demande de trafic potentiel sur une telle ligne.

Vu la durée importante du projet, la Chambre de Commerce plaide pour l'adoption de mesures parallèles à court terme pour améliorer rapidement l'offre en matière de transports en commun et pour limiter les problèmes rencontrés à l'heure actuelle en matière de mobilité au Grand-Duché de Luxembourg.

Une solution durable du problème des transports en commun s'impose rapidement, afin d'éviter que des freins continus et des blocages préjudiciables à la mobilité des acteurs économiques et des citoyens ne paralysent la croissance en période de reprise économique.

L'attrait du pays en tant que site d'implantation de premier choix, centre logistique par excellence, centre d'accueil de main-d'œuvre étrangère et transfrontalière et économie compétitive au cœur de l'Europe ne peut être maintenu ou renforcé qu'au prix d'une mise en œuvre rapide de projets prioritaires à retenir dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente en matière de transports, intégrant les considérations d'ordre socio-économique, budgétaire et d'aménagement du territoire.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que s'il sera tenu compte des considérations qui précèdent.

