

N° 5125¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

sur les transports publics

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(15.9.2003)

Par sa lettre du 14 mai 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.

Le projet a pour objet de créer le nouveau cadre légal visant la promotion et l'organisation de la politique de transports en commun et de mobilité définie dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 et dans le programme de coalition afférent. Le projet de loi s'inscrit dans le contexte de la stratégie „mobilité.lu“, qui sert de fondement à et qui vise à transposer la politique du Gouvernement en matière de transports publics.

Dans l'accord de coalition, le Gouvernement s'était engagé de poursuivre activement l'amélioration de l'offre de transports publics, dans le souci de garantir une mobilité optimale à l'ensemble de la population, comme l'indiquent les passages suivants:

„Des transports performants contribuent de façon déterminante à la mobilité, essentielle à la qualité de vie de l'individu et à la compétitivité des entreprises. Un système de transport efficace tant par l'adéquation des relations intérieures que par la qualité des raccordements aux réseaux transeuropéens s'avère être un préalable indispensable pour le déploiement économique et social du Grand-Duché de Luxembourg. Le Gouvernement entend gérer et encadrer les transports de façon cohérente avec les objectifs de sa politique économique et environnementale, tout en réservant une attention particulière à la sécurité. Il veillera à une offre pluraliste des modes de transport pour assurer le libre choix des moyens de déplacement, tout en privilégiant les solutions reposant, sous l'angle de vue socio-économique, sur le meilleur rapport coût/rendement. (...)

Dans le souci de garantir une mobilité optimale à l'ensemble de la population le Gouvernement poursuivra activement l'amélioration de l'offre des transports publics. L'optimisation de l'offre actuelle se fera notamment sous les angles de vue suivants:

- créer des structures coordonnées en vue d'une organisation commune des transports publics par rail et par route reposant sur le principe d'une distinction entre les compétences d'une autorité organisatrice chargée de déterminer les besoins et de coordonner l'offre et celles d'une pluralité d'opérateurs en charge des prestations de transport à fournir, tout en étudiant sous quelles conditions l'offre en place pourra être améliorée et dans quelle mesure les coûts générés pourront le cas échéant être répartis entre les différents acteurs;*
- creuser l'idée d'une centrale de mobilité en vue d'une organisation plus rationnelle et une extension éventuelle de l'offre existante afin de mieux rencontrer les besoins en dehors des heures de pointe, notamment en fin de soirée et pendant les fins de semaine;*
- privilégier dans le cadre de ces développements les techniques de transport offrant le meilleur rapport coût/rendement sur le plan socio-économique avec une prise en compte particulière des carburants alternatifs utilisés pour la propulsion des autobus;*
- mieux intégrer les relations transfrontalières régionales dans le schéma national en vue d'appréhender au mieux la masse des migrations quotidiennes des navetteurs frontaliers;*
- faire dépendre les choix sur l'organisation future des transports publics urbains et notamment du BTB, surtout au niveau de la capitale et de sa périphérie du résultat des études en cours en la*

matière, études qui engloberont la faisabilité d'une liaison vers Kirchberg via Findel et d'une connexion du site scolaire du Geesseknäppchen. Un concept régional des transports publics pouvant, le cas échéant, faire intervenir différents modes de transport sera mis au point; les décisions à intervenir seront prises en concertation avec les autorités communales concernées.

Ce dernier point a été traité par le projet de loi modifiant la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire qui avait été analysé par la Chambre de Commerce dans son avis du 17 mars 2003. Dans cet avis, la Chambre de Commerce avait approuvé, dans ses grandes lignes, la stratégie „mobilité.lu“. Pour rappel, la stratégie „mobilité.lu“ vise 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'établissant à 12,9:87,1 en moyenne nationale.

Dans son avis, la Chambre de Commerce avait également estimé 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 usagers potentiels, et si les autorités parviennent à influencer les habitudes et les mentalités de la population.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le défi en matière de l'organisation des transports publics consiste à assurer la mobilité de la population et des acteurs économiques sur la toile de fond d'une croissance démographique moyenne élevée, d'une dépendance croissante du Grand-Duché des facteurs de production étrangers, d'une augmentation continue du nombre de frontaliers employés dans l'économie luxembourgeoise et d'une connexion avec les pays voisins et avec les grands axes européens qui n'est pas toujours favorable aux intérêts socio-économiques et politiques luxembourgeois.

C'est à la lumière de ce défi que la Chambre de Commerce entend analyser le présent projet de loi qui intègre les six lignes directrices suivantes:

1. L'organisation intégrée des transports publics
2. Une nouvelle organisation de gestion
3. Un nouveau cadre légal de l'organisation
4. La mise en place d'une centrale de mobilité
5. La participation des communes
6. L'association des clients des transports publics

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le projet de loi prend également en compte les considérations d'aménagement du territoire et l'intégration optimale des régions transfrontalières en Allemagne, en France et en Belgique. Par ailleurs, les auteurs du projet de loi inscrivent à l'article 1er le principe du libre choix du moyen de déplacement, ce qui est un élément important du cadre légal en matière des transports publics qui est donc confirmé dans ce projet de loi.

L'analyse des lignes directrices précitée doit également prendre en considération les aspects financiers concernant les transports publics.

Dans le contexte conjoncturel actuel, marqué par une diminution des recettes fiscales à moyen terme, les autorités doivent veiller à organiser les transports publics de façon à assurer une coordination efficace des différents modes de transport, tenant compte des besoins réels des usagers potentiels et visant à terme une diminution du coût budgétaire des transports publics à charge de l'Etat. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une réduction de ce coût ne peut être atteinte que sous condition d'une organisation centralisée des différents modes de transports publics, d'une coopération étroite entre les différents opérateurs, d'une coordination des services prestés (échange et interpénétration des courses entre les différents réseaux) permettant leur rationalisation et d'une mise en place d'une tarification unique.

Actuellement, les transports publics sont organisés de manière fort différente selon qu'il s'agit de transports routiers ou ferroviaires et selon qu'il s'agit des transports communaux, régionaux ou nationaux. L'intervention étatique et communale dans les transports publics est élevée comme en témoignent les chiffres énoncés dans l'exposé des motifs.

Le budget 2003 avait prévu un coût des transports publics à charge de l'Etat de 61,24 millions d'euros pour les RGTR, 5,79 millions d'euros pour l'AVL, 8,37 millions d'euros pour le TICE, 11 millions d'euros pour les CFL (bus) et 71,33 millions d'euros pour les CFL (train).

En se basant sur les données de l'année 2001, les auteurs du projet de loi présentent les chiffres relatifs au coût budgétaire des transports publics à charge de l'Etat et des communes. Ainsi, le coût total réel des transports par route et par chemin de fer s'élève à 200,428 millions d'euros. Le total du coût pour les opérateurs de route est de 130,966 millions d'euros, alors que les trains des CFL coûtent 69,462 millions d'euros à l'Etat et aux communes. Le nombre de kilomètres prestés a été de 42.439.000.

Les auteurs du projet de loi déduisent de leurs calculs un prix de revient moyen par opérateur de 6 euros par kilomètre, résultat qui est obtenu en additionnant les prix de revient des opérateurs et en divisant le total par le nombre des opérateurs (5 en l'occurrence). Ce prix de revient moyen par opérateur (c'est-à-dire 6 euros) ne doit pas être confondu avec la moyenne du coût réel par kilomètre (qui est de 4,72 euros).

L'exposé des motifs précise que le prix kilométrique varie fortement, c'est-à-dire entre 2,37 euros pour le RGTR et 11,75 euros pour les trains des CFL. Il en est de même de l'intervention financière des autorités publiques.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que le calcul du prix kilométrique doit être interprété avec prudence. En effet, des différences plus ou moins importantes entre opérateurs peuvent s'expliquer par exemple par la distance des courses, par un amortissement plus ou moins important du matériel roulant, par les heures de travail des chauffeurs, etc.

D'un point de vue budgétaire, le défi du projet de loi sous avis consiste à créer les bases permettant de faire converger les différents prix de revient vers le bas et de réduire ainsi à terme l'intervention publique dans les transports publics.

La recherche constante d'une offre optimale au moindre coût pour la collectivité requiert en plus une révision du cadre légal et des structures d'organisation des transports publics en place qui remontent pour une grande partie à des textes adoptés au cours des années 60 et 70. En effet, tant les exigences plus contraignantes auxquelles doivent répondre les transports publics sous l'effet d'une demande croissante, que les mutations en cours sur le plan communautaire plaident pour la mise en place d'une organisation forte et flexible, apte à relever les défis posés.

En ce qui concerne le coût budgétaire des transports publics, la Chambre de Commerce se réfère au récent arrêt de la Cour de Justice européenne (Altmark Trans – affaire C280-00). Le respect d'un certain niveau de compensations est une des conditions à remplir pour que des subventions publiques puissent être versées. Ce niveau des compensations doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport a encourus afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se demande si les fonds versés annuellement par les communes pour couvrir le déficit d'exploitation du TICE ne sont pas assimilables à des compensations complémentaires.

Dans un souci de rigueur budgétaire, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de la réalisation d'une étude sur l'efficacité/coûts d'un service, chaque fois que dans le cadre des transports publics des investissements lourds sont réalisés.

La Chambre de Commerce salue la proposition de donner à la RGTP le moyen de „faire pression“ sur les communes qui profitent, mais qui ne font aucun sinon peu d'efforts en matière de promotion des transports publics (aménagement et entretien des haltes, affichage des horaires, ...).

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi reconnaissent à juste titre que des efforts considérables doivent être faits pour promouvoir les transports en commun.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'augmentation de la cadence et des capacités et la création d'un cadre légal pour pouvoir gérer les transports publics d'une manière plus efficace ne suffisent pas pour assurer une mobilité durable. Aussi la construction d'une nouvelle voie ferrée et l'acquisition de matériel train plus moderne ne convaincront-elles probablement pas suffisamment de voyageurs d'utiliser les transports en commun pour atteindre les objectifs „25:75“. Le voyageur privilégiera le transport en commun seulement si la durée du trajet et le nombre de fois qu'il doit changer de train/bus pour arriver à destination lui conviennent.

Pour atteindre ce taux de répartition 25:75 entre transports publics et transports individuels, il ne faut pas hésiter d'innover et d'étudier de nouveaux concepts tel que par exemple le CIVIS, un moyen de transport qui combine les avantages d'un tram avec ceux d'un bus. Il serait également indiqué de profiter des avantages du bus, le mode de transport le plus flexible et le moins coûteux. Or, le bus est seulement traité en marge de décisions politiques se focalisant sur le rail.

Déjà aujourd'hui le bus transporte quatre fois plus de voyageurs que le train. Même sur des axes où le bus et le train sont en concurrence (Mersch-Luxembourg ou Esch-Luxembourg), le nombre de voyageurs utilisant le bus est en augmentation constante.

Un des objectifs majeurs du programme „mobilité.lu“ est „l'organisation d'une offre plus rationnelle en matière de transports publics“. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une certaine hiérarchisation des différents modes de transport peut stimuler l'offre, mais il faut exclure toute discrimination. L'objectif doit être l'organisation d'une offre attrayante et économiquement défendable, tout en veillant à une utilisation optimale des deniers publics pour atteindre un parfait équilibre entre coûts et résultats.

La Chambre de Commerce accueille favorablement la proposition des auteurs du projet de loi de développer les synergies entre Etat et communes. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'en raison de l'aspect organisationnel, seul l'opérateur concerné peut déterminer si un transport d'écoliers pour le compte d'une commune et la desserte d'une ligne régulière pour le compte de l'Etat peuvent être combinés. En raison de dispositions conventionnelles sociales par exemple (45 minutes de repos obligatoires après 4,5 heures de conduite), le battement entre la fin d'une course et le départ de la course immédiatement suivante, prévu dans un roulement RGTR, ne peut pas toujours être mis au profit d'un autre organisateur.

La Chambre de Commerce soutient les autorités publiques nationales et communales dans leurs démarches en vue d'une modernisation et d'une amélioration de l'organisation des transports publics qui doit obligatoirement passer par une organisation plus structurée et centralisée, par une parfaite coordination entre les différents modes de transport, par une collaboration étroite entre les autorités publiques centrales et locales et les opérateurs, par la recherche d'une rationalisation des services et par une réduction à terme du coût relatif à charge de l'Etat.

Dans le contexte de la modernisation du cadre légal concernant les transports publics et la mobilité en général, la Chambre de Commerce estime que les autorités gouvernementales devraient réfléchir rapidement quant à une réorientation du statut d'une grande partie du personnel employé par les opérateurs de transports publics. En effet, une modification du cadre légal concernant le statut des effectifs est urgente, en vue d'introduire une plus grande flexibilité et une réduction des coûts dans le fonctionnement et la gestion journalière des transports publics, *conditio sine qua non* pour relever le défi d'une mobilité durable dans un contexte communautaire davantage concurrentiel.

Le mouvement de libéralisation des transports ferroviaires et les modes d'organisation afférents (cf. choix du prestataire par voie d'appel d'offres, ...) sont incompatibles avec le statut public du personnel de l'opérateur historique, qui comporte tant un coût financier trop élevé ainsi qu'une certaine rigidité au niveau de la gestion et de l'organisation des transports publics afférents.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose que tout nouveau salarié se voit conférer un contrat de louage de services de droit privé.

*

2. L'ORGANISATION INTEGREE DES TRANSPORTS PUBLICS

La nouvelle organisation des transports publics au Grand-Duché porte sur les transports publics par rail et par route, sur les transports publics à caractère communal national et régional transfrontalier. Il s'agit d'intégrer ces différents volets dans l'organisation future et de les coordonner au mieux. Les *articles 2 et 3* traitent de ces aspects du futur cadre légal.

En ce qui concerne les transports publics par rail et par route, le premier mode constituera, selon les auteurs du projet de loi, l'ossature du réseau des transports publics, alors que le deuxième servira de service d'appoint par le recours aux autobus aux endroits où aucun train n'est disponible. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard aux considérations générales ci-dessus.

L'article 3 précise par ailleurs que les transports de personnes au moyen de véhicules loués sont autorisés dans les conditions à fixer par règlement grand-ducal. A ce sujet, la Chambre de Commerce se demande quelle est la signification de cette phrase. Les auteurs du projet de loi souhaitent-ils interdire aux opérateurs de louer un véhicule et obliger l'entreprise d'acquérir le véhicule avec lequel est effectué le transport public?

La gestion des services de transports publics sera assurée selon des règles identiques pour le rail et pour la route.

En ce qui concerne les transports publics à caractère national, les autorités gouvernementales entendent développer les transports publics à l'intérieur du pays, tout en excluant les transports confinés au territoire d'une seule commune de l'organisation intégrée. Ce dernier volet reste de la compétence des communes.

Pour les transports publics à caractère régional transfrontalier, le projet de loi vise à créer une base légale effective et transparente, permettant de faire jouer les compétences des transports publics usuelles également sur les relations transfrontalières dans la Grande Région.

En ce qui concerne les transports publics à caractère intercommunal, la nouvelle organisation intégrée prévoit, selon l'exposé des motifs, la possibilité pour les communes et les entreprises privées de négocier „les formes d'organisation de transports et les synergies répondant au mieux aux besoins de trafic relevant de la compétence d'une commune ou de l'intérêt d'une entreprise déterminée, ainsi que les conditions de financement afférentes“.

En ce qui concerne les *articles 4 et 7* du projet de loi, la Chambre de Commerce approuve le principe que la RGTP peut conclure une convention avec une commune, un syndicat de communes ou une entreprise réglant les modalités d'exécution des prestations, l'organisation du service et la prise en charge des coûts, le cas échéant. Les auteurs du projet de loi précisent en effet que certains services ne sont pas de la compétence de la RGTP (commune, syndicat de communes, entreprise privée), mais qu'il serait souhaitable de développer des synergies. Il semble donc que la RGTP peut contribuer à l'organisation et au paiement d'un service de transports régulier spécialisé ou occasionnel commandé par une commune ou une entreprise privée, sans pour autant pouvoir prendre des décisions à l'insu de l'organisateur de ce service ou lui imposer quoi que ce soit (conditions, prix, etc.).

Pour éviter cependant toute confusion, il serait important de préciser que la loi s'applique seulement aux services réguliers spécialisés ouverts à quiconque, alors qu'un service régulier spécialisé organisé et payé par une entreprise, par exemple pour transporter son personnel d'un park&ride vers le lieu de travail, ne doit pas être autorisé par la RGTP, et ne sera pas organisé ou financé par la RGTP, sauf convention volontaire entre parties.

Une autre remarque concerne le service public occasionnel. Par exemple, le „Fouerbus“, un service organisé par une commune, doit-il dorénavant être autorisé par la RGTP? Aux yeux de la Chambre de Commerce, le texte du projet de loi n'est pas assez clair sur cette question.

*

3. L'ORGANISATION DE GESTION PREVUE PAR LE PROJET DE LOI

Pour assurer cette organisation intégrée des transports publics, tenant compte des différents volets prédécrits, les auteurs du projet de loi proposent, à l'article 12, la création d'une autorité organisatrice. Celle-ci a pour missions de coordonner, c'est-à-dire de planifier et de gérer, les services de transports publics, d'une part, et d'assumer les fonctions d'une centrale de mobilité, dont le fonctionnement devrait s'inspirer des modèles en place dans d'autres pays européens, d'autre part.

La RGTP, qui devrait assurer une répartition claire des missions entre autorité organisatrice et opérateurs sera responsable notamment des actions suivantes:

En ce qui concerne sa mission de coordination, il s'agit de déterminer les prestations à offrir par les opérateurs aux usagers et de développer de nouveaux produits en faveur de ceux-ci. En outre, l'autorité organisatrice devra prendre des initiatives en matière de politique tarifaire, définir les conditions-cadres du cahier des charges pour les contrats du service public, assurer la gestion financière inhérente à la nouvelle organisation et rémunérer les opérateurs.

En ce qui concerne ses missions concernant la centrale de mobilité, l'autorité organisatrice devra promouvoir les transports publics, informer les usagers, donc la clientèle, réaliser des enquêtes et des sondages et compiler des statistiques en matière de transports publics.

Cette autorité organisatrice, que les auteurs du projet de loi proposent d'organiser sous forme d'un établissement public, sera dénommée „Régie Générale des Transports Publics“ (RGTP), placée sous la tutelle politique et administrative du Ministère des Transports. Le choix de créer la RGTP sous forme d'établissement public découle du programme de coalition de 1999 prévoyant „la création d'une structure en charge de l'organisation des transports publics, de la négociation des conditions de prestations de transport à fournir, ainsi que du fonctionnement de ces transports au meilleur coût pour la collectivité, tout en veillant à une adaptation flexible et continue de l'offre aux besoins et en assurant l'information afférente du public“.

En ce qui concerne la multiplication d'établissements publics au niveau de l'Etat, la Chambre de Commerce est d'avis que la création de tels établissements, qui visent l'accomplissement des missions leur conférées de manière administrativement et financièrement autonome, s'avère utile et opportune s'ils peuvent exclure des conflits d'intérêt entre la gestion de l'établissement public et l'exercice des fonctions administratives de surveillance de l'établissement public, s'ils permettent d'assumer leurs missions plus efficacement et à un moindre coût que si ces missions étaient effectuées par l'administration elle-même ou par des entreprises privées, s'ils sont gérés de façon saine et transparente et si le contrôle financier de leur fonctionnement et de l'exécution de leurs missions est permanent et efficace.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce dernier point pose le plus souvent des problèmes, par exemple du fait de l'exclusion des établissements publics des lois classiques s'appliquant aux pouvoirs publics en matière de contrôle financier ou des dispositions concernant la légalité ou l'opportunité d'une dépense (cf. législation sur la comptabilité de l'Etat).

En ce qui concerne la RGTP, la Chambre de Commerce constate que *l'article 14* du projet de loi prévoit que sa comptabilité est tenue suivant les principes et les modalités de la comptabilité commerciale, que les comptes sociaux sont établis conformément aux dispositions de la section XIII de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et que ses comptes sont contrôlés par un réviseur d'entreprise. Toujours est-il que ces dispositions, qui sont communes à la plupart des établissements publics, ne constituent pas en elles-mêmes la garantie d'une gestion financière transparente, stricte et efficace.

L'article 12, 1er paragraphe, du projet de loi dispose que la RGTP „est gérée dans les formes et selon les méthodes du droit privé; ses engagements sont réputés commerciaux“.

La Chambre de Commerce note que la réalisation des missions de la RGTP et la façon de régler ses relations avec l'Etat seront définies dans un contrat à conclure entre l'Etat et la RGTP. Selon le commentaire de l'article 12, cette approche s'apparente à la démarche que le législateur a également retenue dans des cas de figure analogues, par exemple pour assurer les missions de développement et de gestion de l'enceinte aéroportuaire (article 2 de la loi du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare).

L'article 13, paragraphe 3, dispose que le Ministre des Transports désigne un commissaire du gouvernement qui assistera avec voix consultative aux séances du conseil d'administration de la RGTP. Ce commissaire a par ailleurs le droit de „suspendre les décisions du conseil d'administration, lorsqu'il estime que celles-ci sont contraires aux lois, aux règlements ou aux conventions conclues avec l'Etat. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la fonction du commissaire du gouvernement n'a pas de raison d'être, vu que l'Etat est de toute façon seul et unique actionnaire de la RGTP, que les membres du conseil d'administration sont désignés par le gouvernement et que le Ministre des Transports est souvent seul compétent pour prendre des décisions.

Le projet de loi prévoit à *l'article 16* que le personnel de l'établissement public RGTP se voit conférer un contrat de louage de services de droit privé, alors que l'article 17 permet le détachement à la RGTP de fonctionnaires ou employés de l'Etat pour une durée déterminée, à temps plein ou à temps partiel en application de l'article 7 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Afin de garantir l'autonomie financière de l'autorité organisatrice, les auteurs du projet de loi proposent aux *articles 8 et 9* la création d'un fonds des transports publics, alimenté par des dotations budgét-

taires annuelles, des subventions allouées par l'Union européenne dans le cadre de programmes communautaires comportant la promotion des transports publics et par des ressources propres de l'autorité organisatrice (produits de participations, vente de titres de transport, produit provenant de la prestation de services, ...).

Les auteurs du projet de loi précisent que „le fonds à créer se distingue des fonds budgétaires usuels en ce qu'il ne sert pas seulement à gérer des crédits d'investissement destinés par exemple à l'aménagement et à l'entretien constructif de gares routières et de parkings de dissuasion, mais qu'il est prévu d'y imputer également les dépenses de gestion courante des transports publics. A cet égard, le fonds à créer se rapproche du Fonds du Rail qui a aussi une fonction double de gestion des dépenses d'investissement et des dépenses de maintenance courante du réseau ferré national“.

La Chambre de Commerce note que les auteurs du projet sont d'avis que cette approche „a l'avantage de pouvoir constituer des réserves financières en prévision de la réalisation d'investissements d'envergure ou de fortes augmentations des services de transport public (...) sans que ces modifications doivent être accompagnées d'une année à l'autre d'une forte fluctuation du niveau des crédits inscrits au budget du Ministère des Transports“.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le fonctionnement de ce fonds ne se distingue guère des fonds budgétaires usuels, même si la destination des moyens financiers est un peu différente (dans le sens que le financement de la gestion courante des transports publics est également couvert par le fonds à créer). Tout en étant consciente que l'objectif d'une mobilité élevée des acteurs économiques d'un pays ne peut être atteint qu'au moyen d'un instrument de financement flexible des actions afférentes, la Chambre de Commerce estime que cette flexibilité ne doit pas se faire au détriment de la transparence de cet instrument. Par ailleurs, il faut un contrôle financier efficace et régulier ex ante et ex post de toutes les dépenses.

*

4. LE CADRE LEGAL DE L'ORGANISATION PREVU PAR LE PROJET DE LOI

Les auteurs du projet de loi proposent de maintenir le principe de l'autorisation du Ministre des Transports pour la création de nouveaux services de transports et pour l'ouverture de nouvelles lignes publiques.

Une des missions de l'autorité organisatrice est de conclure avec des opérateurs privés ou publics, répondant aux exigences de l'article 5 du projet de loi, et susceptibles de fournir les prestations de transports publics utiles, les contrats de service public requis. L'autorité organisatrice peut faire dépendre l'attribution des prestations en question du résultat d'une soumission publique.

Le cadre légal déterminant les exigences que les opérateurs doivent respecter n'est pas modifié; en effet les dispositions de l'article 5 reflètent le maintien des règles en vigueur en matière de l'établissement des transporteurs.

Ainsi, pour exploiter un service de transports publics, un transporteur doit remplir les conditions de l'établissement légal prévues par la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation et par la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 ou d'une licence communautaire prévue par le règlement (CEE) No 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus modifié par le règlement (CEE) No 11/98 du Conseil du 11 décembre 1997.

La loi de 1999 précitée vise l'exploitation de services de transports publics par rail par des entreprises ferroviaires, titulaires de la licence et du certificat de sécurité prévus par cette même loi.

La loi de 2002 précitée vise l'exploitation de services de transports publics par route par des personnes physiques ou morales, titulaires d'une licence nationale de transporteur par route de voyageurs établie sur base de l'autorisation d'établissement prévue par cette même loi.

Celle-ci prévoit que le transporteur qui est établi en dehors du territoire luxembourgeois doit disposer, à côté de la licence communautaire, également d'une autorisation de cabotage requise en vertu du

règlement (CEE) 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 fixant les conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un Etat membre.

La Chambre de Commerce n'a pas d'objections à l'encontre de l'article 5 du projet de loi.

*

5. LA MISE EN PLACE D'UNE CENTRALE DE MOBILITE

Les auteurs du projet de loi proposent d'intégrer la centrale de mobilité dans les structures de l'autorité organisatrice, la RGTP. Le projet de loi énumère au paragraphe 2 de l'article 12 les missions de la centrale de mobilité.

Selon ces dispositions, la RGTP devrait mettre en oeuvre et gérer une centrale de mobilité en vue de faciliter l'accès aux transports en commun notamment en assurant la communication avec le public sur l'offre des transports publics par l'information ainsi que par l'analyse de besoins nouveaux et la gestion des réclamations, en promouvant les transport publics, en développant des formes alternatives de mobilité, en assistant les communes et les syndicats de communes lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des plans de déplacement locaux, ainsi qu'en nouant les relations de partenariat avec les autorités communales et avec toute autre personne de droit public ou privé utiles pour la promotion des transports publics.

La Chambre de Commerce constate que la centrale de mobilité est un pilier important du nouveau cadre légal en matière des transports publics, mais que les dispositions afférentes de l'article 12 restent assez vagues. Par contre, le chapitre 7 de l'exposé des motifs contient plus de précisions concernant la centrale de mobilité à créer: les étapes historiques, les missions, les fonctions planification, gestion, marketing et communication, le fonctionnement, les services complémentaires, les trois échelons d'information, ainsi que le planning sont décrits en détail dans ce chapitre.

La Chambre de Commerce soutient le projet de création d'une centrale de mobilité tel que décrit par les auteurs du projet de loi dans le chapitre 7 de l'exposé des motifs dans la mesure où l'objectif d'une mobilité durable est poursuivi par le recours à tous les opérateurs privés et publics, tout en laissant le libre choix du mode de transport aux usagers.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le terme „durable“ joue un rôle déterminant dans ce contexte. Ainsi, la centrale de mobilité devra adopter une approche du long terme, prenant en considération les grandes tendances futures en matière démographique, socio-économique et de migration du pays pour déterminer et quantifier les besoins de mobilité des citoyens et acteurs économiques sur une longue période, ainsi que leur impact financier à charge du budget de l'Etat qui doit rester contrôlé. Ces grandes tendances doivent être également analysées quant à leurs effets sur la politique d'aménagement du territoire, qui est indissociable de la politique en matière de mobilité.

Le défi pour l'autorité organisatrice consistera de faire de la centrale de mobilité un instrument de gestion développant une vision à long terme, favorisant une mobilité optimale sous le meilleur rapport coût-efficacité. Les actions de la centrale de mobilité doivent ainsi viser une efficacité durable, économique et financière.

*

6. LA PARTICIPATION DES COMMUNES A L'ORGANISATION DES TRANSPORTS PUBLICS

Les articles 18, 19 et 20 du projet de loi concernent les interventions des communes et des syndicats de communes en matière de transports publics.

La Chambre de Commerce note que l'organisation des transports publics locaux, c'est-à-dire des services de transport en commun limités au territoire d'une seule commune, reste réservée aux autorités locales, même si l'article 7 permet à l'autorité organisatrice de se concerter avec les autorités communales compétentes pour offrir en commun des prestations de transport répondant à la fois à des besoins régionaux et à une demande locale.

La Chambre de Commerce estime qu'il est important que l'autorité organisatrice puisse jouer son rôle de coordinateur et d'organisateur sur tout le territoire du pays, donc également au niveau d'une commune.

C'est justement la centrale de mobilité, fonctionnant au sein de l'autorité organisatrice, qui devra centraliser et coordonner toutes les informations relatives aux transports publics, afin de faire jouer pleinement les effets de synergies et d'éviter tout double emploi.

Il arrive en effet souvent qu'un service de transport reliant deux destinations dans une commune A et une commune B doit traverser une commune C. Dans ce cas, la centrale de mobilité devrait identifier s'il existe un besoin de mobilité sur le tracé de cet opérateur dans la commune C qui pourrait être satisfait par la même course, à organiser le cas échéant par l'autorité organisatrice.

L'article 18 prévoit la possibilité pour les communes et syndicats de communes d'élaborer avec l'autorité organisatrice des plans de déplacement locaux, dont les objectifs sont notamment la diminution du trafic automobile, le développement des transports publics et d'autres moyens de transport économes, l'aménagement et l'exploitation du réseau routier local, l'organisation du stationnement, etc.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces plans constituent un instrument de première importance pour les communes, mais servent également à l'autorité organisatrice en vue de jouer efficacement son rôle de coordination entre les communes.

L'article 19 prévoit l'institution légale des délégués communaux aux transports publics qui sont désignés parmi les membres du conseil communal. Ceux-ci existent déjà sur une base informelle depuis 1994 sur base d'un simple arrangement entre le département des Transports et les communes. La mission principale du délégué communal aux transports publics est d'assurer la coordination entre la commune et ses habitants, d'un côté, et l'autorité organisatrice, de l'autre côté, pour toute question d'organisation des transports publics et d'information afférente du public.

Selon les auteurs du projet de loi, „l'ancrage légal de la fonction contribuera à rehausser l'autorité du titulaire et à stimuler sa responsabilité d'interlocuteur privilégié des intérêts locaux face aux organes chargés de l'organisation des transports publics sur le plan national“.

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une collaboration étroite entre le délégué communal et la centrale de mobilité, afin d'assurer la réalisation de synergies sur tout le territoire du pays par une coordination efficace, une planification réfléchie et une organisation optimale en matière de transports publics et d'aménagement du territoire, et ce dès l'échelon local ou communal.

L'article 20 concerne la participation des communes au financement des arrêts des transports publics et précise comment sont réparties les responsabilités en matière d'aménagement et d'entretien des points d'arrêts entre l'autorité organisatrice et les communes. Celles-ci sont appelées à couvrir les charges financières liées aux arrêts et haltes en matière des transports publics par route et par chemin de fer situés sur leur territoire. Une aide d'Etat au coût d'aménagement et d'entretien se limitant à 50% du prix de revient des projets concernés peut être allouée aux communes. Cette aide est à charge du Fonds des Transports publics.

Les communes ne doivent pas supporter les charges financières afférentes aux gares de transbordement, aux gares appartenant aux CFL, aux arrêts fonctionnant en relation avec un établissement de l'enseignement postprimaire et aux haltes desservant un parking de dissuasion à caractère régional. L'Etat assume ces frais intégralement.

La Chambre de Commerce approuve ces dispositions.

*

7. L'ASSOCIATION DES CLIENTS DES TRANSPORTS PUBLICS: INSTITUTION D'UN COMITE DES USAGERS

L'article 21 du projet de loi prévoit l'institution d'un comité des usagers, interlocuteur privilégié des autorités publiques et de l'autorité organisatrice. Ainsi l'objet de ce comité est-il de servir de plate-forme pour l'information et les échanges de vues utiles sur des questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des transports publics.

Les auteurs du projet de loi précisent qu'ils se sont référés aux dispositions de l'article 4 de la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une direction de l'aviation civile. Le détail concernant la composition et le mode de fonctionnement du comité des usagers, qui vise à installer un dialogue et une concertation

permanente entre les responsables des transports publics – autorité organisatrice et opérateurs – et les usagers-clients de l'autobus, du tram et du train – sera traité par un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut éviter que ce comité d'usagers ne devienne un organe „alibi“. Un service „réclamations“ accueillant et efficace serait d'une plus grande utilité.

Si néanmoins ce comité était créé, il est impératif que les opérateurs y soient représentés. La Chambre de Commerce revendique le droit de pouvoir proposer des représentants du secteur privé.

L'article 22 du projet de loi concernant les règles tarifaires et de police, les *articles 23 à 27* concernant les dispositions pénales et *l'article 28* concernant les dispositions modificatives et abrogatoires ne donnent pas lieu à des observations de la part de la Chambre de Commerce.

*

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve de la prise en compte des observations qui précèdent, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi.

