

N° 5822<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI****relative au financement du système de perception tarifaire  
électronique dans les transports publics**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(21.2.2008)

Par lettre du 3 décembre 2006, Réf. TP/2007/583, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour but d'approuver le financement d'un système de perception électronique des tarifs sur tout le réseau des services de transports publics au Grand-Duché de Luxembourg, dénommé „e-go“.

\*

**1. UNE MISE EN PLACE DIFFICILE ET ONEREUSE****1.1. Beaucoup de retard inexpliqué dans la phase préalable**

2. L'idée a pris naissance en 1996.

3. Par décision du Conseil de Gouvernement du 21 décembre 2001 sur proposition du ministre des Transports, le projet pilote d'un nouveau système de perception tarifaire fut attribué par voie de marché de gré à gré à un fournisseur luxembourgeois ayant pour objet l'achat, la vente, la promotion et la distribution de cartes à puce rechargeables, ainsi que la fourniture de toutes technologies liées à des systèmes de paiement électronique.

Le projet pilote fut testé en 2002 sur la ligne Luxembourg-Mersch. Il a également été testé par les AVL et les CFL.

4. Par décision du Conseil de Gouvernement du 30 juillet 2003, le ministre des Transports a été autorisé à passer le contrat du système „e-go“ avec le fournisseur qui a développé le projet pilote sur base d'un marché négocié pour un montant de 7.397.705 euros, TVA comprise.

Depuis lors, un montant total de 7.391.119 euros, TVA comprise, a été liquidé à charge du budget de l'Etat pour frais d'équipement et de maintenance du système „e-go“.

Depuis 2004, le fournisseur a commencé à installer notamment les équipements spécifiques suivants auprès des opérateurs et en central:

- dans les autobus: les imprimantes de tickets papier „e-go“ qui sont reliées à un backoffice;
- l'architecture informatique traitant les données collectées par le biais du ticket „e-go“;
- des oblitérateurs de cartes à puce ainsi que des terminaux points de vente installés auprès des opérateurs.

Au vu des installations mises en place, notamment les imprimantes de tickets papier, les fonctionnalités suivantes sont actuellement en service:

- Oblitération directe

Avec „e-go“ les chauffeurs de bus n'ont plus à manier des rouleaux de tickets non oblitérés, équivalents d'argent liquide et sources de problèmes dans le passé. A l'heure actuelle, les bus disposent d'imprimantes qui impriment le ticket au moment de la vente et qui ne doit plus être oblitéré.

- Décompte automatique

Le système permet au chauffeur de produire le décompte des billets vendus au cours d'une journée. Auparavant les chauffeurs devaient faire ce décompte manuellement ce qui menait à des erreurs de calcul. Le système permet à chaque opérateur d'avoir un aperçu en temps réel des ventes de billets réalisés par le chauffeur, par course etc.

- Adaptation aisée en cas de modification des tarifs

Le logiciel est programmé à l'avance en cas de changement de tarif. A la date d'entrée en vigueur d'un nouveau tarif, l'appareil appliquera le nouveau tarif.

5. Etant donné que des problèmes au sujet des modalités de fonctionnement du système de perception tarifaire électronique ainsi que de l'appareil de contrôle proposé par le fournisseur ont été relevés, les ministres des Transports et du Budget ont convenu en septembre 2005 de soumettre le projet à une analyse critique.

5bis. En date du 2 mai 2006, le ministre des Transports a soumis au Conseil de Gouvernement une note sur l'état du dossier „e-go“ ainsi qu'une proposition portant sur la marche à suivre. Le 19 mai 2006, le Conseil a approuvé la démarche proposée par le ministre des Transports consistant à régulariser les dépenses liées à l'installation d'un système de perception tarifaire électronique dans les transports publics nationaux par le biais d'une loi spéciale et de soumettre le système à un audit financier et fonctionnel.

Cette analyse, clôturée en janvier 2007, a notamment dégagé certains points de discordance entre opérateurs, nécessitant des décisions fondamentales et un consensus entre opérateurs afin de décider de l'avenir du projet „e-go“.

En date du 23 avril 2007, l'analyse fonctionnelle et financière fut présentée par le Ministre des Transports à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes de la Chambre des Députés.

Lors de sa séance publique du 23 mai 2007, la Chambre des Députés adopta sur initiative de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes une motion au sujet du système „e-go“, par laquelle le Gouvernement est invité,

- „à implémenter un système de perception tarifaire électronique e-go „de base“ avec le soutien de la société concernée sous la responsabilité du ministère des Transports endéans 12 mois et avec l'aide d'une société disposant des capacités nécessaires en matière de gestion de projet dans le domaine concerné;
- à soumettre à la Chambre des Députés dans les meilleurs délais un projet de loi permettant de régulariser l'engagement financier de l'Etat et précisant le coût global du projet;
- à conclure dès l'implémentation du système e-go de base un contrat de gestion déléguée entre l'Etat et la Communauté des transports pour l'exploitation et la maintenance dudit système;
- à assurer l'élaboration d'un cahier des charges par la Communauté des Transports pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique;
- à garantir la tenue d'une soumission publique en due forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système“.

6. Une société a été chargée d'assister le ministre des Transports en tant que *project manager* dans le but de réaliser l'introduction du tarif électronique sur les lignes publiques du réseau national pour juin 2008.

## 1.2. Un coût financier accru

7. Le projet de loi précise que les dépenses occasionnées par la mise en place du système de perception tarifaire électronique ne peuvent pas dépasser le montant de 16.680.000 euros.

Comme l'engagement financier dépasse le seuil de 7,5 millions € prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, l'approbation de la Chambre des Députés est nécessaire en vertu de l'article 99 de la Constitution.

### 1.3. Une dérogation à la soumission publique

8. Le projet de loi déroge à la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics en rendant applicable la procédure de marché négocié pour l'implémentation du système.

### 1.4. Remarques de la CEP•L

9. La CEP•L a du mal à suivre les différentes étapes qui ont jalonné l'introduction de ce système de perception électronique des tarifs sur tout le réseau des services de transports publics au Grand-Duché de Luxembourg, dénommé „e-go“.

Elle se demande pourquoi la mise en place d'un tel système a été si difficile et surtout a engendré un tel coût – coût, que le présent projet de loi vise à valider rétroactivement.

10. Vu les détours pris par ce projet, gonflant généreusement la note, il est légitime de s'interroger sur le bilan final d'un point de vue financier notamment. Sera-t-il positif ou négatif à plus ou moins court terme? L'utilité et l'attractivité escomptées par cette modernisation des transports publics sont-elles supérieures, ou au moins proportionnées à son coût final?

La CEP•L regrette dès lors que l'exposé des motifs ne contienne pas d'explications à ce sujet, ni ne reprenne les conclusions de l'audit financier et fonctionnel tenu en 2006.

11. La question de la charge finale du financement de ce système est également sujette à discussion, voire à critique: l'utilisateur (par une augmentation des prix) et/ou le contribuable (dont l'argent semble avoir été quelque peu gaspillé)?

12. La réponse à cette question est d'autant plus épineuse qu'aucune soumission publique n'a été menée.

Il est dès lors d'une part regrettable que les auteurs du projet de loi n'expliquent pas pourquoi ils ont choisi de passer par un marché négocié.

Il est d'autre part légitime de se demander pourquoi le projet avisé entend déroger à la loi de base en matière de marchés publics – qui contient elle-même déjà des possibilités de dérogations – en créant un cas dérogatoire supplémentaire.

En effet, selon la loi de 2003 sur les marchés publics, il ne peut être dérogé à la soumission publique que dans certaines hypothèses qu'elle énumère et le recours au marché négocié est déterminé pour les pouvoirs adjudicateurs relevant des organes, administrations et services de l'Etat, par un arrêté motivé du ministre du ressort.

En 2003, le législateur a entendu réformer la législation sur les marchés publics et ainsi adopter une loi aussi complète que possible, en prenant le soin de poser un grand principe (la soumission publique) assorti d'exceptions spécifiques et exhaustives. Permettre par une nouvelle loi d'allonger cette liste de cas dérogatoires est donc contraire à la volonté du législateur de 2003 et source d'insécurité juridique. Quelle est la valeur d'un principe auquel il est si facile de déroger par une loi postérieure au cas par cas?

\*

## 2. UN CHAMP D'APPLICATION IMPRECIS

13. Le projet de loi lui-même ne précise pas son champ d'application, ni le lieu d'installation du système de perception tarifaire électronique qu'il autorise.

*Selon l'exposé des motifs, les opérateurs du transport public national, concernés par le projet „e-go“, sont les suivants:*

- CFL: la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois opère sur tout le territoire luxembourgeois;
- AVL: les Autobus de la Ville de Luxembourg opèrent sur le territoire de la Ville de Luxembourg, à l'exception de quelques lignes dépassant ces limites;
- TICE: les autobus des Tramways Intercommunaux dans le Canton d'Esch opèrent dans neuf communes du canton d'Esch-sur-Alzette et fonctionnent sous l'égide des communes en question;

- *RGTR: le Régime Général des Transports Routiers effectue des trajets non couverts par les autres opérateurs, donc les liaisons entre villes et villages du Luxembourg. Ce service est assuré par des opérateurs privés qui sont rémunérés par les crédits budgétaires du Ministère des Transports.*

**14. La CEP•L estime le 1er article du projet de loi trop lapidaire et demande qu'il soit complété par la précision des lieux d'installation du système.**

\*

### 3. UN SYSTEME TOUT DE MEME INTERESSANT

15. Le système en question consiste en une carte à puce qui peut être chargée au fur et à mesure des besoins du détenteur. Dans les autobus ou sur les quais, il suffira au client de passer sa carte devant un oblitérateur afin de la faire valider comme titre de transports. Le système devrait notamment faciliter l'accès aux transports publics.

16. Selon les auteurs du projet, le système offre différentes fonctionnalités tant pour les usagers que pour les opérateurs de services de transports publics, dont les plus importantes sont:

En ce qui concerne les clients:

- L'installation d'automates de vente permettra l'achat d'un titre de transport en dehors des heures d'ouverture des guichets (accessibilité 24/24 heures) et points de vente et permettra de désencombrer les files d'attente pendant les heures d'ouverture;
- Les modes de paiement possibles incluront le paiement par cartes VISA ainsi que l'automatisation du rechargement de la carte au travers d'un contrat „autoload“ et d'un ordre de domiciliation ce qui simplifie davantage l'accès aux transports publics;
- Une communication sans contact entre l'oblitérateur et la carte évitera de chercher la carte dans son portefeuille ou dans son sac à main. Ceci aura pour conséquence de désencombrer l'entrée dans les bus pendant les heures de pointe. Le support plastique du titre de transport est plus résistant qu'un carton. En cas de perte, le système permet de créer une copie conforme d'une carte personnalisée, donc le client a plus de sécurité.

Quant aux opérateurs de services de transports publics:

- Ils obtiendront des décomptes automatisés des tickets vendus aux utilisateurs et des statistiques améliorées sur l'utilisation des transports publics. Ceci apportera un gain de temps quotidien en fin de journée pour les vendeurs en guichet et pour les chauffeurs d'autobus;
- Ils auront à leur disposition des données rapides et convenables sur un extranet. Ces statistiques sont une base multi-usage pour adapter le service offert aux utilisateurs, et pourront donc constituer un outil de gestion et de décision;
- Le contrôle de validité des titres de transports se fera de manière automatisée et intégrée. L'appareil de contrôles disposera par ailleurs de fonctions de vente ainsi que de la possibilité d'extension de fonctionnalités en cas de besoin. Le système pourra être un moteur pour l'utilisation des transports publics;
- Les cartes e-go pourront être utilisées à des fins promotionnelles grâce à une introduction facile et temporaire de nouveaux titres de transport;
- Un changement de tarif peut être programmé à l'avance, ce qui facilitera la modification des tarifs.

**17. Si la CEP•L salue d'une manière globale la volonté de moderniser et de rendre plus attractifs les transports en commun, elle a quelques réserves à formuler:**

- Dans l'exposé des motifs, il est précisé que le système rendra aisé une modification des tarifs, la CEP•L craint alors des hausses de tarifs fréquentes.
- Le ticket papier va-t-il disparaître? Dans l'affirmative, cela serait préjudiciable pour les personnes âgées, moins familières des cartes à puces. De même que pour les touristes, qui devront se procurer une carte e-go pour pouvoir prendre les transports en commun luxembourgeois. Se pose alors la question du coût de cette carte e-go? Si le prix du billet électronique chargé

sur la carte e-go peut rester le même que le prix du billet papier, l'achat initial de la carte à recharger aura-t-il un coût supplémentaire? Cette question est primordiale, alors qu'un surcoût trop important risque d'empêcher certaines personnes d'acquérir la carte e-go et donc de les exclure de l'utilisation des transports publics.

- Le système actuel permet un accès gratuit aux personnes économiquement faibles et aux personnes à mobilité réduite.

En effet, une „carte de libre parcours“ donnant droit à la gratuité de transport est délivrée:

- aux personnes secourues par l'office social de l'administration communale du lieu de leur résidence;
- aux personnes qui bénéficient d'un complément au titre du revenu minimum garanti;
- aux membres de famille sans revenu propre qui vivent en communauté domestique avec la personne touchant l'allocation ou le complément.

De même, bénéficient de la gratuité de transport:

- les titulaires d'une carte d'invalidité (A, B ou C), délivrée par le Ministre de l'Intérieur;
- la personne accompagnant le porteur de la carte d'invalidité C.

La carte d'invalidité émise par le Ministre de l'Intérieur est valable comme titre de transport:

- sur toutes les lignes des réseaux de transports publics;
- pour un nombre illimité de voyages pendant sa durée de validité;
- si elle est accompagnée d'une pièce d'identité officielle.

Comment le système e-go sera-t-il transposé pour ces personnes?

- Les frontaliers pourront-ils profiter de ce système, alors que les gares de leur pays de résidence ne seront pas dotées d'une borne de contrôle e-go, de même que leurs contrôleurs nationaux?
- La fonction de contrôleur devrait rester inchangée, dans la mesure où les bornes de contrôle e-go viendront seulement remplacer les oblitérateurs actuels. Il faudra simplement doter les contrôleurs d'un terminal portable capable de lire la carte e-go. La CEP•L insiste pour que ce coût d'équipement ne soit pas compensé par une baisse du nombre de ces agents.

Par ailleurs, la CEP•L se demande s'il reste encore possible d'oblitérer les tickets papier en cas d'installation du nouveau système, à moins que ces tickets soient censés disparaître (cf. supra).

En tout état de cause, la CEP•L est d'avis qu'il y a lieu de maintenir le système de tarification actuel à côté du nouveau système e-go, ce afin de garantir un accès le plus large possible.

18. Selon l'exposé des motifs du projet de loi avisé, l'entrée en vigueur du tarif électronique a été fixée au 1er juin 2008. Les questions qui précèdent doivent donc être éclaircies bien avant cette date.

Par ailleurs, aux yeux de la CEP•L, des campagnes de sensibilisation et d'information des usagers sont indispensables. De même des mesures de formation du personnel concerné doivent être engagées par le gouvernement.

19. Il est indéniable qu'une tarification électronique limitera la nécessité pour les chauffeurs de détenir de l'argent en espèces, ce qui permettra donc une sécurité accrue.

Une nuance est néanmoins à apporter: les usagers ne risquent-ils pas de voir toutes leurs personnes de contact remplacées par des machines, si ce n'est pas dans les bus/trains, au moins dans les gares et autres points de vente de tickets de transport? Ce qui entraînerait une insécurité plus grande dans des lieux déjà peu accueillants.

20. La Chambre des employés privés fait également observer que le système de perception tarifaire électronique constitue un traitement au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 sur la protection des données et devra donc respecter cette loi.

21. La CEP•L relève que la Chambre des Députés souhaite voir garantir la tenue d'une soumission publique en due forme par la Communauté des Transports pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système.

La CEP•L rejoint complètement cette volonté.

Toutefois, le gestionnaire des installations ainsi nommé ne doit pas avoir les pleins pouvoirs.

La CEP•L insiste dès lors pour que le pouvoir adjudicateur prenne le soin de le préciser dans le cahier des charges que le gestionnaire devra lui laisser une marge de manoeuvre certaine et surtout le pouvoir de décision finale.

\*

#### 4. CONCLUSION

22. La Chambre des employés privés regrette fortement la façon de procéder du Gouvernement et notamment l'absence de soumission publique, mais aussi de consultation de toutes les parties concernées.

23. Cependant, la CEP•L salue l'esprit novateur qui sous-tend la genèse de ce projet, comme la volonté de moderniser et de rendre plus attractif les transports publics.

24. La lecture du présent projet de loi a néanmoins suscité quelques questions pratiques qui devront recevoir une réponse officielle du gouvernement rapidement et en tout cas avant la date prévue pour la mise en place du système e-go – le 1er juin 2008 –, notamment:

- le maintien ou pas du ticket papier;
- le surcoût éventuel dû à la nécessité d'acheter une carte e-go;
- l'applicabilité du système e-go au-delà des frontières luxembourgeoises pour les travailleurs frontaliers;
- le risque de réduction du nombre de personnes de contact des usagers.

25. Au vu des désavantages possibles, la CEP•L estime que le système e-go ne pourra entraîner une réelle valorisation des transports publics que s'il vient compléter et non pas remplacer le système de tarification actuel, ce dans le souci de répondre aux besoins de tous les usagers.

Luxembourg, le 21 février 2008

*Pour la Chambre des employés privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

