

N° 5822⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

(24.4.2008)

La Commission se compose de: M. Roland SCHREINER, Président; M. Roger NEGRI, Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Félix BRAZ, Paul HELMINGER, Ali KAES, Jean-Pierre KOEPP, Jean-Paul SCHAAF, Marc SPAUTZ, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Transports en date du 19 décembre 2007. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des Métiers est intervenu le 21 décembre 2007, celui de la Chambre de Travail le 16 janvier 2008, celui de la Chambre de Commerce le 21 janvier 2008, tandis que l'avis de la Chambre des Employés privés date du 21 février 2008.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 29 janvier 2008.

Lors de sa réunion du 9 avril 2008, la Commission des Transports a désigné M. Roger Negri rapporteur du projet de loi précité. Au cours de cette même réunion la commission parlementaire s'est consacrée à l'examen de la loi en projet et aux avis afférents.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Transports dans sa réunion du 24 avril 2008.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation par le législateur du système de perception électronique des tarifs sur tout le réseau des services de transports publics au Grand-Duché de Luxembourg, dénommé „e-go“. 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 transport. Le système devrait notamment faciliter l'accès aux transports publics.

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.

II.1 Evolution du projet „e-go“

Depuis 1996, les opérateurs du transport public national ont étudié en coopération avec le Ministère des Transports la possibilité d'introduire un nouveau système de perception tarifaire, système qui devrait, à la fin, améliorer les conditions de paiement dans les autobus et trains ainsi que dans les guichets, tout en garantissant le maintien des conditions tarifaires en vigueur et en fournissant des données statistiques de vente des titres de transport et l'utilisation des capacités des moyens de transport public.

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.

Système de perception tarifaire en place

Force est de constater que la tarification des transports publics au Luxembourg, attrayante du point de vue de ses prix bas et de sa simplicité, reposait en 1996 sur deux échelons de base, à savoir la courte distance définie à l'aide d'une carte spéciale et le réseau comprenant tous les moyens de transport publics offerts sur le territoire du Grand-Duché.

Pour la courte distance, il existait un billet simple, valable une heure et un abonnement mensuel valable trente jours sur une relation définie. Pour le réseau, il existait un billet valable un jour et un abonnement mensuel valable trente jours. Enfin il existait la carte annuelle Jumbo pour jeunes de moins de 20 ans. Les billets courte distance et réseau étaient également vendus en carnets offrant un billet gratuit sur cinq.

Grâce à une tarification de base tenant compte de la dimension sociale du transport public notamment pour les jeunes et les navetteurs professionnels, le prix des transports en commun appliqué au Luxembourg compte parmi les plus bas en Europe.

Le caractère attrayant de cette tarification est encore rehaussé par l'intervalidité du titre de transport permettant d'accéder avec le même billet à tous les transports publics faisant partie du RGTR ou gérés par les CFL, le TICE ou les AVL.

Cette politique tarifaire, ainsi que l'intervention prononcée de l'Etat dans l'organisation des transports publics, font que ceux-ci sont pour une très grande part financés par l'Etat et par les communes. La vente des billets et abonnements se fait dans les guichets, banques et magasins, ainsi que dans les autobus et trains. La perception des tarifs est ensuite assurée par la validation des titres au moyen d'oblitérateurs installés dans les autobus et sur les quais des gares.

Il a été constaté que la vente de titres de transport par les conducteurs à bord des autobus est à l'origine d'une importante perte de temps sur les lignes publiques, de sorte que des retards sérieux dans l'horaire en sont la conséquence.

L'équipement en oblitérateurs installé en 1990 lors de l'introduction de la tarification uniforme nationale est devenu vétuste. Plus de la moitié des oblitérateurs devrait être remplacée. L'acquisition d'oblitérateurs traditionnels a causé des problèmes auprès du fournisseur. Les opérateurs se sont alors posé la question de savoir si ces appareils, ne répondant plus aux critères d'une gestion moderne, ne devraient pas céder leur place au profit d'une nouvelle génération, capable d'assurer, outre la validation d'un titre de transport, l'émission éventuelle de billets et l'enregistrement de données statistiques.

C'est ainsi qu'en 1996 naît l'idée d'introduire un système de paiement électronique des titres de transport en vue du remplacement du système en place à cette date. D'après un modèle à l'essai à Hanovre, il s'agissait de faciliter une distribution efficace des billets et abonnements grâce à une carte à puce intelligente, permettant à l'usager des transports publics de payer son titre de transport et d'enregistrer ce dernier sur la carte.

Introduction du système de perception électronique des tarifs „e-go“

Les objectifs initiaux du projet „e-go“ peuvent se résumer comme suit:

- offrir un système facile à traiter qui reste basé sur les règles et principes de la tarification nationale actuelle;
- réduire les ventes de billets dans les moyens de transport et donc réaliser une décharge des conducteurs ainsi qu'une diminution du stock de billets sous le contrôle des conducteurs;
- rendre plus rapide la procédure d'encaissement et donc améliorer la ponctualité sur les lignes publiques;
- recueillir des données statistiques sur l'utilisation des titres de transport et sur l'occupation des transports publics;
- faciliter l'utilisation pour les voyageurs.

En 1999, le Ministère des Transports, les AVL et les CFL ont visité un projet de billetterie électronique à Berlin. Suite à cette visite, le choix en faveur du système „e-go“ fut justifié entre autres par les aspects suivants:

1. l'expérience acquise à l'étranger;
2. le réseau de vente des titres de transport qui peut être étendu (installation d'automates; système „autoload“);
3. la perception des titres de transport qui devient plus rapide et facile pour les utilisateurs (perception sans contact);
4. la gestion des décomptes des recettes informatisée;
5. la comptabilité du système électronique avec le système tarifaire actuel qui peut être adapté aux évolutions techniques en cours dans toute l'Europe au niveau du billet électronique;
6. des données statistiques fiables sur l'usage des transports publics.

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 montant budgétisé – selon devis – s'élevait à un montant de 2.656.710 euros, TVA comprise. Le coût y relatif, à charge du budget des dépenses de l'Etat de l'exercice 2002 s'élevait à 2.543.896 euros, TVA comprise.

Le projet pilote fut testé en 2002 sur la ligne Luxembourg-Mersch. Il a également été testé par les AVL et les CFL. Une étude d'acceptation a été réalisée afin de recueillir les témoignages des volontaires ayant testé le système. Ledit projet pilote ayant été jugé concluant, le Ministère des Transports décida de mettre en place le nouveau système de perception électronique, dénommé „e-go“.

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 back office;
- 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 réalisées 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.

Analyse fonctionnelle et financière du système de perception tarifaire électronique

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.

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“. Un rapprochement des idées sur les points à trancher s'est fait en janvier 2007.

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 projets 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 soustraire 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.“

Lancement du système de perception électronique „e-go“

Par conséquent, 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. Le système de perception électronique („e-go“ de base) sera développé sur base du consensus qui fut trouvé entre les opérateurs en janvier 2007. Les fonctionnalités offertes par le système produiront tant pour les usagers que pour les opérateurs de services de transports publics plusieurs avantages.

En ce qui concerne les clients:

- le réseau de distribution des titres de transports aura une plus grande flexibilité en termes de temps et de mode de distribution;

- 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 réduire les files d'attentes pendant les heures d'ouverture;
- les modes de paiement possibles incluront le paiement par carte de crédit 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;
- la technologie RFID permet une communication rapide entre l'oblitérateur et la carte sans contact, ce qui évite de chercher la carte dans son portefeuille ou dans son sac à main. Ceci aura pour conséquence de faciliter 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, du fait du nouveau système de perception électronique, 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 contrôle 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:

- le système sera un vecteur d'harmonisation entre les opérateurs de bus. La gestion commune d'une partie du système augmente l'efficacité et la transparence 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;
- le système développé constitue une base technique qui reste ouverte et compatible avec des développements futurs dans le transport public.

II.2 Considérations financières

Le montant total des dépenses relatives au système de perception électronique est estimé à 16,57 millions d'euros, TVA comprise. Les dépenses à charge du budget de l'Etat (2002 à 2006) et les dépenses prévisionnelles à charge du budget de l'Etat (2007 et 2008) se présentent comme suit:

<i>Année</i>	<i>Millions d'euros (TVA comprise)</i>
2002	2,65
2003	2,15
2004	2,15
2005	3,11
2006	0,14
2007	3,49
2008	2,99
Total	16,68

Entre 2002 et 2005, le ministère des Transports a utilisé un seul article budgétaire pour toutes les dépenses relatives au système de perception électronique, à savoir l'article 53.2.51.010: „Acquisitions d'oblitérateurs dans l'intérêt de la tarification appliquée sur les réseaux ferroviaire et routier des transports publics“.

Depuis l'exercice budgétaire 2006, le ministère des Transports utilise deux articles budgétaires, à savoir l'article 53.2.51.010: „Acquisitions d'oblitérateurs dans l'intérêt de la tarification appliquée sur les réseaux ferroviaire et routier des transports publics“ et l'article 23.2.12.070: „Fonctionnement de la tarification électronique sur les réseaux ferroviaire et routier des transports publics. Frais d'entretien et de gestion“.

Le montant total des dépenses à charge du budget de l'Etat (16,68 millions d'euros) inclut des dépenses d'investissement (article 53.2.51.010) pour 14,36 millions d'euros, TVA comprise et des dépenses de fonctionnement (articles 23.2.12.070 et 23.2.12.570) pour 2,32 millions d'euros, TVA comprise.

Les dépenses d'investissement incluent notamment les éléments suivants:

- oblitérateurs mobiles pour bus et gare,
- machines de vente et terminaux points de vente,
- smart-Card,
- appareil de contrôle,
- back office,
- développement et licences.

Les dépenses de fonctionnement de 2,32 millions d'euros incluent les frais de maintenance et d'entretien, ainsi que les dépenses pour la gestion de projet.

En référence et en application de la motion adoptée par la Chambre des Députés, lors de sa séance publique du 23 mai 2007, un contrat de gestion déléguée sera conclu entre l'Etat et la Communauté des Transports pour l'exploitation et la maintenance du système dès l'implémentation du système „e-go“. La Communauté des Transports disposera d'informations et d'un accès de gestion au système de perception tarifaire électronique qui contribuera à l'accomplissement de sa mission principale qui est l'amélioration de la coordination des transports publics, ceci dans l'expression de la stratégie gouvernementale visant à atteindre à l'horizon 2020 un modalsplit de 25-75% en faveur des transports en commun.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La Chambre des Métiers a rendu son avis en date du 21 décembre 2007. Elle n'a pas formulé d'observations particulières.

L'avis de la Chambre de Travail qui date du 16 janvier 2008 est très critique. Elle n'approuve pas que le coût du projet ait été sous-estimé lors de la conception du projet et que le financement de celui-ci ne soit autorisé par une loi spéciale qu'a posteriori. De même, elle critique le fait qu'il n'y a pas eu de soumission publique. Partant, elle refuse de donner son accord au projet de loi.

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi, même si dans son avis du 21 janvier 2008 elle estime que le projet „e-go“ aurait dû faire l'objet d'une soumission publique lors de la phase de lancement.

La Chambre des Employés privés salue d'une manière générale la volonté de moderniser et de rendre plus attrayants les transports en commun. Elle émet pourtant des remarques critiques quant à la gestion du projet „e-go“. Entre autres, elle comprend mal pourquoi la mise en place d'un tel système a été si difficile et a engendré un coût beaucoup plus élevé de ce qui avait été prévu lors de sa conception. Elle s'interroge sur le bilan final d'un point de vue financier. Elle n'est pas tout à fait convaincue que l'utilité du nouveau système soit réellement proportionnée à son coût final.

La Chambre des Employés privés regrette encore qu'aucune soumission publique n'ait été menée. Elle n'approuve pas l'article 4 du projet de loi qui entend déroger à la loi de base en matière de marchés publics, qui contient elle-même déjà des possibilités de dérogations. Cette critique est d'ailleurs reprise par le Conseil d'Etat. La Commission des Transports donne suite à ces critiques en supprimant l'article 4 du projet de loi initial.

A part ces remarques, la Chambre des Employés privés accueille favorablement le système „e-go“, qui présente des avantages intéressants tant pour les usagers que pour les opérateurs de services de transports publics. Elle est pourtant d'avis que le système „e-go“ ne pourra entraîner une réelle valo-

risation des transports publics que s'il vient compléter et non pas remplacer le système de tarification actuel. Dans ce contexte, la Chambre des Employés privés se pose un certain nombre de questions concernant les fonctionnalités exactes du système „e-go“, l'applicabilité du système au-delà des frontières luxembourgeoises pour les travailleurs frontaliers, le maintien du ticket papier et le surcoût éventuel dû à la nécessité d'acheter une carte „e-go“.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Sous réserve de quelques remarques, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique. Il prend note des informations fournies sur l'évolution du projet „e-go“ par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs qui expliquent pourquoi le montant initialement prévu pour l'installation du nouveau système „e-go“, ainsi que le seuil de 7,5 millions d'euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ont été largement dépassés au fil du temps. Il rappelle qu'une motion de la Chambre des Députés adoptée sur initiative de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes de la Chambre des Députés invitait le Gouvernement „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“ et constate que le projet de loi sous rubrique répond à cette demande.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a formulé quelques observations ponctuelles lors de son examen des articles. Entre autres, il demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'article 4 qui prévoit une dérogation à la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics. La Commission des Transports suit les propositions du Conseil d'Etat. Pour le détail de ces modifications du projet de loi, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article autorise l'Etat à financer le coût engendré par la réalisation du système de perception électronique des tarifs dit „e-go“.

La Commission des Transports a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat de préciser qu'il s'agit d'un système de perception tarifaire électronique „dans les transports publics“.

Article 2

L'article 2 fixe le montant maximal qui ne peut être dépassé par la mise en place du système „e-go“.

Article 3

L'article 3 précise que les dépenses sont à charge du budget du ministère des Transports.

Article 4 du projet initial (supprimé)

L'article 4 du texte gouvernemental prévoyait une dérogation à la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics en permettant le recours à la procédure du marché négocié pour implémenter le système.

La commission a suivi le Conseil d'Etat qui a exigé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cette disposition.

En effet, la Haute Corporation a soulevé que „soit le coût de l'implémentation du système de perception tarifaire électronique est inférieur aux seuils visés à l'article 8 de la prédite loi, auquel cas l'article 4 est superfétatoire, soit le coût y est supérieur et il ne pourra être dérogé au mode d'attribution du marché que dans les conditions dudit article 8“.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Transports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics

Art. 1er. Le Gouvernement est autorisé à procéder à la réalisation d'un système de perception tarifaire électronique dans les transports publics.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par la présente loi ne peuvent pas dépasser le montant de 16.680.000 euros.

Art. 3. Les dépenses sont imputées à charge des crédits du budget du Ministère des Transports.

Luxembourg, le 24 avril 2008

Le Rapporteur,
Roger NEGRI

Le Président,
Roland SCHREINER