

Objet: Projet de loi portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg. (4193DAA)

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures
(24 octobre 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser le Gouvernement à participer à la réalisation d'une ligne de tramway (appelé « tram » par la suite) à Luxembourg entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, dont le coût total hors TVA s'élève prévisiblement à 345.780.000 EUR. Les coûts seront répartis à raison de 1/3 pour la Ville de Luxembourg (donc 115.260.000 EUR hors TVA) et 2/3 pour l'Etat du Grand-duché de Luxembourg, les dépenses engendrées à cet effet ne pouvant dépasser le montant de 230.520.000 EUR, sans préjudice des hausses légales. Le projet de loi précise que le coût financier du projet de loi sous rubrique évalué à 230.520.000 EUR (hors TVA) correspond à la valeur 730,85 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} avril 2013 et que le montant sera adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité, déduction faite des dépenses déjà engagées par le maître d'ouvrage du projet, Luxtram, également désigné comme le pouvoir adjudicateur. La réalisation du tram, qui fait l'objet du projet de loi sous avis, fait d'ores et déjà l'objet d'une première approbation de la part de la Chambre des Députés par la motion du 14 juin 2012¹.

Les auteurs du projet de loi ont prévu de réaliser la construction du réseau tram en plusieurs phases : la première phase du projet comporte la réalisation du tracé entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, reliant ainsi les principaux pôles d'attraction actuels de la Ville et de sa périphérie, tout en desservant les pôles d'échanges prévus aux abords et au centre de l'agglomération. Les travaux de la première phase de construction du tram devraient commencer début 2014, avec une fin des travaux prévue en 2017². Dans la continuité du chantier, cet axe sera prolongé de 4km, jusqu'à l'aérogare du Findel, dans une seconde phase. Les travaux afférents devraient se terminer fin 2020. Une plate-forme d'échange avec un P&R de grande capacité, appelée « Höhenhof », sera construite près de l'aéroport pour relier bus et tram. Enfin, à l'horizon 2030, une troisième phase devrait permettre la desserte des nouvelles zones de développement (Ban de Gasperich, où une plate-forme d'échange et un P&R seront construits près de la Cloche d'or, et pôles de développement projetés de Howald et Hollerich). A un horizon post-2030, une extension du tram à partir de la Place de l'Etoile le long de la route d'Arlon, respectivement à partir de la Porte de Hollerich jusqu'à Bertrange-Tossenber, respectivement de la Cloche d'Or vers Leudelange est envisagée.

Néanmoins, selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, le financement de ces extensions ne pourra être établi qu'à partir du moment où les études de conception seront suffisamment avancées. De plus, les modalités de participation des communes concernées par le passage du tram sur leur territoire restent à déterminer.

Pour ce qui est de l'historique, la Chambre de Commerce renvoie à l'exposé des motifs pour un rappel des principales dates du projet de tram. Le projet de loi est

¹ Disponible sous : http://www.dat.public.lu/actualites/2012/06/1406_Debat_consultation_Chambre_Deputes_concept_mobilite_et_tram_Ville_de_Luxembourg/.

² Selon le site Luxtram: http://www.luxtram.lu/luxtram_Calendrier-du-projet.26-2.html.

accompagné d'un exposé des motifs décrivant le concept de réalisation du projet, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un résumé technique.

Le présent projet de loi s'insère dans la stratégie nationale de mobilité durable appelée « MoDu », élaborée par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures. A travers cette stratégie, les autorités gouvernementales et de la Ville de Luxembourg visent, par une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis de la mobilité, une augmentation et une amélioration de l'offre des transports en commun, respectivement de la mobilité douce. Les auteurs considèrent que la combinaison train-tram-bus est la mieux adaptée pour remédier aux problèmes de congestion de la Ville de Luxembourg et de sa proche périphérie. Le tram serait donc un maillon essentiel de cette stratégie nationale de mobilité durable.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce approuve, dans ses grandes lignes, la stratégie nationale de mobilité durable appelée « MoDu », élaborée par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, et visant une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis liés à une mobilité croissante. Eu égard au coût économique de la congestion sur les autoroutes et dans le centre-ville, **assurer une bonne accessibilité tant interne qu'externe au pays aux acteurs économiques du pays, constitue un élément fondamental en vue de rester compétitif**, pouvant permettre au Luxembourg d'attirer davantage d'entreprises, d'investisseurs et la main-d'œuvre dont le pays a besoin afin de poursuivre son développement économique dans les secteurs porteurs et d'avenir.

C'est pourquoi **la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de réaliser le premier tracé du tram entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, avant même que les pôles d'échanges prévus aux abords et au centre de l'agglomération, que le tram est sensé desservir, ne soient réalisés**. Il n'est pas approprié d'engager un montant de près de 350 mio EUR sans véritable *masterplan* à long terme. La première phase du concept visant la seule réalisation entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, sans extension préalable ou simultanée de ce tronçon vers les pôles de développement où de nombreuses entreprises s'implantent actuellement, et des gares périphériques, sans intégration, voire compatibilité entre le réseau du tram léger et les infrastructures ferroviaires, **ne sera pas à même de résoudre la problématique créée par les besoins accrus d'une circulation de plus en plus intense** des voyageurs, notamment aux heures de pointe, et n'apporte donc **pas de valeur ajoutée suffisante** aux yeux de la Chambre de Commerce.

A cet égard, la Chambre de Commerce **demande à ce que le projet de loi sous avis soit complété sans délais avec l'avant-projet détaillé annoncé** par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures³ le 9 janvier 2014, accompagné d'une fiche financière détaillée, intégrant d'ores et déjà les extensions du tram vers Howald, la Cloche d'Or et le Findel dans la phase 1 de la réalisation du tram⁴, faute de quoi la Chambre de Commerce ne pourra pas émettre d'avis favorable au projet de loi sous avis, alors qu'il existe un manque de cohérence entre ce dernier et les annonces faites par le Gouvernement.

En matière environnementale, la Chambre de Commerce concède que le tram, en tant que moyen de locomotion éco-responsable, pourrait constituer un moyen efficace pour désengorger le centre-ville en réduisant le nombre de bus et de voitures en circulation (à

³ Déclaration du Ministre au sujet du concept "MoDu" disponible sous <http://www.gouvernement.lu/3420119/09-bausch-wort>.

⁴ Voir page 75 du programme gouvernemental sous <http://www.gouvernement.lu/3350757/10-declaration>.

condition que le nombre de rames suffise pour transporter les voyageurs, notamment aux heures de pointe) et ainsi d'avoir un impact positif sur l'environnement. Elle s'interroge cependant au sujet du **déboisement prévu d'une surface de 6,5 ha en bordure du massif du Grünewald, classé Zone Spéciale de Conservation**, afin d'y construire le Centre de Remisage et de Maintenance (CRM). Elle s'interroge également sur les modalités de « compensation des surfaces remaniées » envisagée par le maître d'ouvrage selon l'exposé des motifs, ainsi que sur les origines du financement dédié au « reboisement de qualité » de ladite surface.⁵ **La Chambre de Commerce demande notamment à ce que les conclusions des études FFH⁶ et EIE⁷ et le dossier de consultation prévu par la loi du 29 mai 2009 soient soumises aux Chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ceci avant le vote du projet de loi sous avis.**

Dans un contexte économique considérablement détérioré depuis 2008, la Chambre de Commerce salue la prise de conscience du Gouvernement à l'égard de l'évolution inquiétante des finances publiques et considère que cela passe également par un meilleur **ciblage efficient et efficace des dépenses publiques**. Dans ce sens il paraît important de **réévaluer la pertinence et la valeur ajoutée à long terme de la réalisation du tronçon du tram entre la Gare et le Kirchberg**, sans extension préalable ou simultanée de ce tronçon vers les pôles de développement susmentionnés et des gares périphériques. A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge si une **analyse des économies potentiellement engendrées par le tronçon du tram entre la Gare et le Kirchberg** par rapport au système de transport actuellement en place a été réalisée. Si tel est le cas, **la Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi à ce que les conclusions de ces analyses soient soumises aux Chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ce avant le vote du projet de loi sous avis.**

La Chambre de Commerce déplore le fait que l'exposé des motifs concernant le projet de loi sous avis ne fait aucune mention des recettes potentielles liées à l'exploitation du tram, ni des moyens de financement du projet sous avis.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs le **manque de précisions quant au frais de fonctionnement et d'exploitation annuels engendrés par la future société gestionnaire Luxtram S.A.**, maître d'ouvrage en charge du développement du système de transport, de même que concernant la rémunération de l'exploitant.

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que « *la définition des modalités de financement des extensions passe par une discussion entre les différents acteurs concernés par les projets. A ce titre, les communes de Hesperange et Niederanven pourraient être concernées et leur participation aux structures décisionnelles serait alors à déterminer.* »⁸ Aux yeux de la Chambre de Commerce il serait important, à ce stade, et avant d'engager les moyens financiers prévus pour la phase 1, de **connaître les positions des communes concernées par les tracés envisagés, et notamment les possibilités de (co-) financement inhérentes à la réalisation du projet. Il s'agit là d'éviter un pilotage à vue.** Faute de quoi, ces extensions pourraient, le cas échéant, ne jamais voir le jour, ou avec des retards conséquents. Sans une approche intégrative, prenant en compte le tracé et le coût des différentes extensions dès le début de la mise en œuvre du projet, sans pouvoir être sûr que les extensions nécessaires vers les zones de développement et l'aéroport pourront être réalisées d'un point de vue administratif et financier, le projet perd considérablement de son sens et comporte de nombreux risques relatifs au coût-bénéfice et au plan de financement.

⁵ Voir page 17 de l'exposé des motifs.

⁶ Etude Faune, Flore, Habitat (FFH).

⁷ Etude concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain (EIE).

⁸ Voir page 6 de l'exposé des motifs.

Le programme gouvernemental mentionne par ailleurs qu' « *afin de faciliter le financement du tram, le Gouvernement étudiera les possibilités d'un financement en coopération avec la Banque Européenne d'Investissement et son programme de financement des infrastructures de transports.* »⁹ **La Chambre de Commerce souhaiterait que les conclusions de ces études soient soumises aux Chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ceci avant le vote du projet de loi sous avis.**

Comme le mentionne l'exposé des motifs, le tram desservira « *trois pôles importants de la Ville sur lesquels se concentrent déjà aujourd'hui les plus fortes demandes de déplacements* ». Par ailleurs, la mise en œuvre de la stratégie MoDu et la réalisation du tram dans les trois phases décrites ci-dessus, engage la Ville de Luxembourg dans une période de travaux allant de 2014 à 2030 et au-delà. **La Chambre de Commerce s'inquiète de l'impact de la phase des travaux sur la qualité de transport des voyageurs, la qualité de vie des riverains, et notamment des effets sur les commerces adjacents dans les rues concernées - en somme, tout le tissu économique local concerné (commerces, Horeca) -** et invite les autorités à tout mettre en œuvre pour assurer le transport des voyageurs sans délais, afin que les travailleurs puissent rejoindre leur lieu de travail aux horaires habituels, pour limiter les nuisances sonores afin de ne pas incommoder les riverains et les passants, et pour assurer que les espaces de livraison soient maintenus, tout comme les accès aux commerces.

En conclusion, eu égard à la pertinence de trouver une solution soutenable aux problèmes inhérents à l'augmentation des besoins en mobilité de la population croissante travaillant à Luxembourg-ville, la Chambre de Commerce salue l'intention du Gouvernement d'adopter une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis de la mobilité dans le cadre de la stratégie MoDu. Le tram ayant été l'élément retenu par le Gouvernement, la Chambre de Commerce souhaite rappeler, au vu de l'impact important du projet sur les finances publiques, qu'il importe de considérer les dépenses prévues sous l'angle de l'efficacité et de l'efficacité maximale à long terme et que le projet de tram ne peut avoir l'impact souhaité que s'il fait partie d'un concept intégré, incluant les zones de développement économique et les gares périphériques, dont il s'agirait dès lors d'inclure le rattachement dans le projet de loi sous avis. Le projet sous avis n'est malheureusement pas intégré, mais fragmenté.

Au vu des nombreuses incertitudes qui planent sur le projet de loi sous avis, notamment le manque d'accord des autres communes concernées par les extensions prévues afin d'inclure ces dernières dans la phase 1 du projet, l'incertitude sur le montant du financement de la société d'exploitation du tram et des frais de fonctionnement de la future société Luxtram S.A., et du manque d'informations concernant les possibilités d'un financement du projet sous avis en coopération avec la Banque Européenne d'Investissement, la Chambre de Commerce demande à ce que le projet de loi sous avis soit retravaillé et complété selon les propositions faites dans le présent avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi que sous réserve de la prise en compte des propositions faites dans le présent avis.

⁹ Disponible sous: <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0/+ ¹⁰
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	0/+ ¹¹

Légende

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

Considérations générales

1. Concernant la stratégie MoDu et le tracé Gare Centrale - Kirchberg

La situation socio-économique du Grand-Duché de Luxembourg, qui se caractérise par une croissance démographique forte, cette dernière étant largement supérieure au reste de l'Europe¹², et par un nombre toujours croissant de travailleurs frontaliers, accompagnée d'une augmentation géographiquement très déséquilibrée du nombre d'emplois, conduit à un développement très important des besoins en mobilité. Cette tendance entraîne une situation en matière de mobilité qui a atteint ses limites surtout aux heures de pointe et qui impacte négativement la qualité de vie des voyageurs et des résidents, de l'environnement et de l'économie. Or, **assurer une bonne accessibilité tant interne qu'externe au pays, constitue un élément fondamental en vue de rester compétitif d'un point de vue économique.** Déjà, le coût économique des heures non-productives où les personnes sont payées en étant dans les bouchons (livraisons, déplacements sur chantiers ou en rendez-vous) est considérable.

Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité - données désaisonnalisées 1995-2013

Mois	1998	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Résidence							
Total - données cvs	214685	323949	331398	334308	343222	353374	359028
Résidents - données cvs	146690	181421	184337	186637	191237	196838	200539
Frontaliers - données cvs	67824	142365	147068	147686	152065	156668	158489

Source : Statec

¹⁰ En cas de mise en œuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis.

¹¹ En cas de mise en œuvre des recommandations de la Chambre de Commerce énoncées dans le cadre du présent avis.

¹² Source : Eurostat.

La Chambre de Commerce salue la volonté affichée des gouvernements successifs de favoriser l'utilisation des transports en commun, respectivement de la mobilité douce et de définir les priorités infrastructurelles pour garantir que l'offre en mobilité durable évolue au même rythme que et en symbiose avec le développement économique, démographique et urbain de notre territoire.

Le but de la stratégie MoDu, adoptée en 2012, est de combiner différents modes de transports, de favoriser l'utilisation des transports en commun et la mobilité douce, et donc de créer un véritable réseau global (méta-réseau) intégrant tous les modes de transports et permettant une connexion efficace des différents réseaux entre eux. A priori, la Chambre de Commerce ne peut qu'encourager cette stratégie puisque les retombées en matière d'écologie, de gain de temps pour les résidents et frontaliers travaillant à Luxembourg, de désengorgement, de qualité de vie pour ses résidents, et d'attractivité pour le centre-ville de Luxembourg ne peuvent être que positives. **Un réseau global permettant de désengorger le centre-ville et les routes périphériques en créant des gares périphériques et des pôles d'échange, en assurant une liaison rapide et efficace avec le centre-ville et l'aérogare du Findel permettrait, en principe, d'attirer des entreprises, des investisseurs et la main-d'œuvre dont le pays a besoin afin de poursuivre son développement économique dans les secteurs porteurs et d'avenir et aurait donc un impact positif sur la compétitivité de son économie et *in fine* sur le maintien du niveau de vie.**

C'est pourquoi **la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de réaliser le premier tracé du tram entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg, avant même que les pôles d'échanges prévus aux abords et au centre de l'agglomération, que le tram est sensé desservir, ne soient réalisés, voire même planifiés en détail.** Il semble étonnant d'engager un montant de près de 350 mio EUR sans véritable *masterplan* à long terme. De l'avis de la Chambre de Commerce, il est urgent d'aménager les pôles de développement que constituent le Findel, la Cloche d'or, le Ban de Gasperich et Howald, et leur raccordement aux autoroutes et au réseau ferroviaire, eu égard au nombre d'entreprises qui s'y implantent actuellement, d'y aménager davantage le réseau de P&R et d'assurer le raccordement vers le centre-ville par le tram, afin de désengorger notamment la route d'Esch et le boulevard Kennedy. La première phase du concept visant la seule réalisation entre la Gare Centrale et LuxExpo au Kirchberg sans extension préalable ou simultanée de ce tronçon vers les pôles de développement susmentionnés et des gares périphériques, sans intégration, voire compatibilité entre le réseau du tram léger et les infrastructures ferroviaires **ne sera pas à même de résoudre la problématique créée par les besoins accrus d'une circulation de plus en plus intense** des voyageurs, notamment aux heures de pointe, et n'apporte donc **pas de valeur ajoutée substantielle** aux yeux de la Chambre de Commerce.

A cet égard, la Chambre de Commerce salue la volonté affichée du Gouvernement dans le programme gouvernemental d'intégrer les extensions du tram vers Howald, la Cloche d'Or et le Findel dans la phase 1 de la réalisation du tram¹³, contrairement à ce qui est prévu dans le texte sous avis. **Elle demande à ce que le projet de loi sous avis soit complété sans délais avec l'avant-projet détaillé annoncé** par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures¹⁴ le 9 janvier 2014, accompagné d'une fiche financière détaillée, faute de quoi la Chambre de Commerce ne pourra pas émettre d'avis favorable au projet de loi sous avis, alors qu'il existe un manque de cohérence entre ce dernier et les annonces faites par le Gouvernement.

¹³ Voir page 75 du programme gouvernemental sous <http://www.gouvernement.lu/3350757/10-declaration>.

¹⁴ Déclaration du Ministre du Développement durable et des Infrastructures au sujet du concept « MoDu » disponible sous <http://www.gouvernement.lu/3420119/09-bausch-wort>.

La Chambre de Commerce recommande par ailleurs que le **Plan Sectoriel Transports**¹⁵ soit mis à jour dans les meilleurs délais, en intégrant les éléments susmentionnés.

2. Concernant l'impact en termes d'écologie et de développement durable

En dépit d'un territoire exigu et assez faiblement peuplé, le Luxembourg se caractérise par une empreinte écologique non négligeable. Dans le cadre des objectifs Europe 2020, le Luxembourg s'est ainsi engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre non couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de 20%¹⁶ par rapport aux niveaux de 2005. Ces dernières années, de nombreuses mesures ont fait leur apparition, comme une meilleure performance énergétique des immeubles ou encore la promotion des énergies renouvelables. Pourtant, malgré ces efforts louables, il semble opportun de rappeler que le contributeur principal en termes d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) reste toujours le secteur du transport engendrant plus de 60%¹⁷ des émissions de CO₂ non couverts par le SEQE et ce largement sous l'influence de la vente transfrontalière de produits pétroliers. Par ailleurs, il importe de relever que 40% des trajets quotidiens sont inférieurs à 3 km.¹⁸

De manière constante depuis son avis du 17 mars 2003 relatif au projet de loi modifiant la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, **la Chambre de Commerce approuve, dans ses grandes lignes, la stratégie nationale de mobilité durable** élaborée par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, et visant une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis liés à une mobilité croissante. La Chambre de Commerce considère notamment que **le partage modal entre transport public et transport individuel de 25 : 75¹⁹ 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. La Chambre de Commerce renvoie à sa publication « Actualité & tendances n° 10 : Le développement durable au Luxembourg - Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être »²⁰ pour de plus amples informations à ce sujet.

Suite à la demande du Gouvernement, le ministre du Développement durable et des Infrastructures avait présenté le 14 juin 2012 la stratégie de mobilité MoDu et le projet tram à la Chambre des députés dans le cadre d'un débat de consultation. Au vu des défis en termes de mobilité, le Gouvernement considérait que le tram constituait une approche intégrative et le système de transports en commun le mieux approprié pour la Ville de Luxembourg, notamment quant au rôle clé de celle-ci dans l'ensemble du réseau global des transports du pays, par rapport aux alternatives au projet tram dans la Ville de Luxembourg, telles que les hypothèses d'un statu quo (autobus), du City-Tunnel (RER/Bus-Bunn), du

¹⁵ Le Plan Sectoriel "Transports" (PST) constitue un document stratégique de portée territoriale, destiné à orienter la politique nationale des transports à moyen et long terme. Voir http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2008/10/28_pst/index.html.

¹⁶ Afin de faire face aux défis liés au changement climatique, les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés à réduire les émissions gaz à effet de serre non couverts par le SEQE de 20% par rapport à l'année 2005. Voir aussi: « Recommandation du Conseil concernant le programme de réforme du Luxembourg pour 2013 » : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_luxembourg_fr.pdf.

¹⁷ « Recommandation du Conseil concernant le programme de réforme du Luxembourg pour 2013 » : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_luxembourg_fr.pdf.

¹⁸ Voir avis de la Chambre de Commerce n° 4174 sous www.cc.lu.

¹⁹ Volonté affichée des pouvoirs publics de promouvoir les transports en commun afin d'atteindre un partage modal de 25% des trajets motorisés en faveur des transports en commun en 2020.

²⁰ Disponible sous : http://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/A_T_10.pdf.

BHNS (bus à haut niveau de service) et du train-tram.²¹ En effet, selon l'exposé des motifs, une rame de tram telle que prévue par le présent projet de loi, pourrait accueillir environ 225 passagers. L'offre tram est prévue en attelages doubles aux heures de pointe, ce qui permettrait un débit moyen de 5.400 voyageurs/h/sens à la cadence d'un passage toutes les 5 minutes (12 trajets par heure), avec un débit opérationnel maximal d'au moins 9.000 voyageurs/h/sens à un cadencement à 3 minutes (20 trajets par heure). A titre de comparaison, le prototype du bus le plus grand du monde, construit dans le cadre d'un projet de recherche à Dresde, offre, avec une longueur de 30 m et une capacité unitaire de 250 personnes, un débit opérationnel qui couvre à peu près la moitié de celui du tram.²² **La Chambre de Commerce aurait souhaité que ces chiffres soient explicités davantage dans l'exposé des motifs, en comparaison notamment avec le débit couvert par le système de transport actuel, et que soit démontré que le tram sera bien à même de transporter le nombre de voyageurs toujours croissant, vers le Kirchberg notamment.**

La Chambre de Commerce estime que le tram, en tant que moyen de locomotion éco-responsable, constituerait un moyen valable de désengorger le centre-ville en réduisant le nombre de bus et de voitures en circulation (à condition que le nombre de rames suffise pour transporter les voyageurs, notamment aux heures de pointe) et ainsi d'avoir un impact positif sur l'environnement. Il faut que le projet s'intègre dans une stratégie cohérente et globale, avec un calendrier précis et un plan de financement clair et abouti. Il s'agit par ailleurs à veiller sur l'impact des travaux afférents sur l'environnement.

A ce sujet, la Chambre de Commerce s'interroge quant au **déboisement prévu d'une surface de 6,5 ha en bordure du massif du Grünewald, classé Zone Spéciale de Conservation**, afin d'y construire le Centre de Remisage et de Maintenance (CRM) et aurait souhaité de plus amples informations quant aux **alternatives envisagées** et les raisons pour lesquelles le choix de l'emplacement du CRM s'est porté sur la zone en bordure du massif du Grünewald.

Elle s'interroge par ailleurs sur les modalités de « *compensation des surfaces remaniées* » envisagée par le maître d'ouvrage selon l'exposé des motifs, ainsi que sur les origines du financement dédié au « *reboisement de qualité* » de ladite surface.²³ La fiche financière annexée au projet sous avis ne mentionne que la prise en compte de « *mesures liées à l'environnement (mise en décharge, gestion des déchets, mesures de protection des arbres, etc.)* », ce qui reste très vague.

La Chambre de Commerce rappelle que la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement dispose qu' « *après réception de l'avant-projet détaillé, le ministre ayant dans ses attributions l'environnement précise les mesures compensatoires conformément à la décision du Gouvernement en Conseil. Les mesures compensatoires susceptibles d'être intégrées dans les projets routiers et ferroviaires sont reprises dans les plans des parcelles sujets à emprise y relatifs. Les travaux relatifs aux mesures compensatoires sont déclarés d'utilité publique.* »²⁴ Selon l'exposé des motifs, sous le chapitre « principales dates du projet », « *les études FFH*²⁵ et

²¹ http://www.dat.public.lu/actualites/2012/06/1406_Debat_consultation_Chambre_Deputes_concept_mobilite_et_tram_Ville_de_Luxembourg/.

²² Réponse du Ministre du Développement durable et des Infrastructures à question N°2226 de Monsieur Gast Gibéryen et de Monsieur Fernand Kartheiser concernant Mise en place d'un tram léger à travers la Ville de Luxembourg disponible sous www.chd.lu.

²³ Voir page 17 de l'exposé des motifs.

²⁴ Article 9 de la loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

²⁵ Etude Faune, Flore, Habitat (FFH).

*EIE*²⁶ et le dossier de consultation prévu par la loi du 29 mai 2009 sont finalisés ». **La Chambre de Commerce demande par conséquent à ce que les conclusions de ces études soient soumises aux chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ce dans un délai raisonnable avant le vote du projet de loi sous avis.**

3. Concernant l'impact sur les finances publiques du projet sous avis

La Chambre de Commerce souhaite réitérer son soutien, dans ses grandes lignes, à la stratégie nationale de mobilité durable et l'utilité d'un concept intégré de tous les modes de transports permettant une connexion efficace des différents réseaux de transport entre eux dans la Ville de Luxembourg et sa périphérie. Il est évident qu'un projet d'envergure tel qu'envisagé dans le présent projet de loi ne peut être réalisé sans investissement considérable de la part de l'Etat. Au vu de la nécessité et de l'urgence d'agir sur la problématique de l'infrastructure insuffisamment adaptée aux besoins de la mobilité croissante dans la Ville de Luxembourg, il paraît évident de mettre des fonds à disposition, notamment eu égard au fait que « *le projet contribuera aux efforts sur le plan financier visant à parvenir à des économies potentielles en favorisant un concept extensible et modulaire dont chaque phase de projet représente un taux rendement/coût élevé.* »²⁷ **Donc bien que l'investissement soit considérable, le Gouvernement espère qu'il sera rentable à long terme.**

Dans un contexte économique international considérablement détérioré depuis 2008, où le Luxembourg a été confronté aux répercussions de la crise financière internationale et où les retombées de cette crise n'ont pas manqué de se répercuter sur les conditions d'équilibre des comptes des finances publiques, les perspectives économiques restent languissantes, avec une croissance en volume estimée à 2,0% en 2014 et 2015²⁸. Il convient de souligner que la croissance en 2015 sera mécaniquement plombée par le changement de régime sur la TVA du commerce électronique, impactant directement les finances publiques. « *Le gouvernement est déterminé à redresser la situation au cours de la législature et a le courage d'attaquer les problèmes budgétaires par le biais de réformes structurelles. Il poursuit l'objectif de faire mieux avec moins de moyens* », annonce, en préambule, le programme gouvernemental et estime ce besoin de consolidation annuel à environ 1,5 mia EUR.²⁹

La Chambre de Commerce salue la volonté du gouvernement d'attaquer les problèmes budgétaires à bras le corps et considère que cela passe également par un **ciblage efficient et efficace des dépenses publiques, y compris les dépenses d'investissement**. Dans ce sens il paraît important de **réévaluer la pertinence et la valeur ajoutée à long terme de la réalisation du tronçon du tram entre la Gare et le Kirchberg**, alors que (i) il n'y a pas de projet d'extension préalable ou simultanée de ce tronçon vers les pôles de développement susmentionnés et les gares périphériques, ni d'intégration, voire de compatibilité entre le réseau du tram léger et les infrastructures ferroviaires, d'une part, et que (ii) il ne semble pas y avoir de plan d'extension intégré dûment articulé et coordonné d'autre part.

La Chambre de Commerce s'interroge encore à cet égard si une **analyse des économies potentiellement engendrées par le tronçon du tram entre la Gare et le Kirchberg** a été réalisée, par rapport au système de transport actuellement en place. Si tel est le cas, **la Chambre de Commerce demande à ce que les conclusions de ces**

²⁶ Etude concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain (EIE).

²⁷ Ministère du Développement durable et des Infrastructures: http://www.mt.public.lu/projets/chemins_fer/tram/.

²⁸ Source: BCL.

²⁹ Disponible sous: <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

analyses soient soumises aux chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ce dans un délai raisonnable avant le vote du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce tient à déplorer le fait que l'exposé des motifs concernant le projet de loi ne fait aucune mention des recettes potentielles liées à la mise en œuvre du tram, ni du plan de financement du projet sous avis.

La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs que la mise en place « *de nouvelles voies de bus* » projetée après l'instauration du tram, « *pour assurer la fluidité et l'efficacité du réseau de transports en commun* » ne soit pas explicitée davantage dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis et déplore qu'aucun coût, même estimatif, ne soit mentionné. S'il est considéré nécessaire d'aménager de nouvelles voies de bus afin de compléter le projet de tram, leur financement devrait faire partie intégrante du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs que la fiche financière intègre des « *études et contrôles, travaux et investigations préalables* » à hauteur de 17.359.000 EUR (dont 2/3 portés par l'Etat). Le Groupement d'Intérêt Economique (G.I.E) Luxtram aurait, entre 2007, année de sa fondation, et le 31 décembre 2011, dépensé 7,89 millions d'euros en frais de fonctionnement, de communication et d'études.³⁰ La moitié de ces dépenses ont été prises en charge par l'Etat, qui détient 50 % des actions du GIE Luxtram. **La Chambre de Commerce aurait souhaité davantage de détails quant aux études prévues dans la fiche financière du projet de loi sous avis, et à celles déjà réalisées par le G.I.E Luxtram.**

Concernant le G.I.E Luxtram, constitué à parts égales par le Gouvernement et la Ville de Luxembourg mais devant évoluer vers une société de droit privé disposant d'un capital dans le cadre d'un actionariat public (1/3 Ville de Luxembourg et 2/3 l'Etat), fonctionnant selon le principe d'une société commerciale, il est envisagé que la nouvelle société Luxtram S.A., dans sa qualité de maître d'ouvrage en charge du développement du système de transport, confié à un tiers par le biais d'un appel d'offre européen l'exploitation du réseau par un contrat administratif, et ce pour une durée limitée. Dans cette organisation, selon l'exposé des motifs, il est retenu que la rémunération de l'exploitant soit substantiellement liée à la qualité et à la fiabilité de l'exploitation et du service. **La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de ces critères et regrette qu'aucune estimation n'ait été donnée dans la fiche financière du projet de loi sous avis.**

Les dépenses de fonctionnement de la société Luxtram S.A. sont estimées à 4 mio EUR par an (dont 2/3, soit 2.666.000 EUR HTVA portés par l'Etat). Les frais annuels d'exploitation, à engager à partir de la mise en service du tram, sont quant à eux estimés à 18 mio EUR HTVA (dont 2/3, soit 12 mio EUR portés par l'Etat). La fiche récapitulative des coûts annuels (qui ne sont pas compris dans le projet de loi sous avis et dont le financement n'est pas explicité) dispose par ailleurs que « *L'estimation du montant de ces frais ne tient pas compte des adaptations annuelles en fonction de l'évolution des prix, ni du développement ultérieur du réseau, dont la mise en exploitation progressive justifiera la mise au point d'avenants au contrat de l'exploitant.* » **La Chambre de Commerce regrette le court-termisme et l'absence d'approche globale du projet sous avis et souhaiterait davantage d'informations sur le financement des frais annuels.**

La Chambre de Commerce s'inquiète en outre de la non-prise en compte, même estimative, du coût des extensions prévues. **Sans approche intégrative, prenant en compte le tracé et le coût des différentes extensions dès le début de la mise en œuvre**

³⁰ Voir <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/50206.html>.

du projet d'une part et d'autre part, sans pouvoir être sûr que les extensions nécessaires vers les zones de développement et le Findel puissent être réalisées d'un point de vue administratif et financier, le projet perd considérablement de son sens.

La première extension du Kirchberg vers le Findel (estimée à 76 mio EUR y compris le matériel roulant), associée au nouveau pôle d'échange Pont Rouge (estimé à 100 mio EUR), remplacerait, ensemble avec le projet de tracé de tram sous avis, fonctionnellement le projet de ligne ferroviaire classique entre Hamm, l'Aéroport et le Kirchberg (1,2 mia EUR) et constituerait de fait une alternative économique avantageuse.³¹ Cependant, le tracé de ce projet d'extension se situe entièrement sur le territoire de la commune de Niederanven. Concernant les deux extensions prévues à l'horizon 2030 par le projet de loi sous avis, l'une vers les pôles de développement de Howald, du Ban de Gasperich et de la Cloche d'Or, l'autre vers la Porte de Hollerich, 800m de ligne et le pôle d'échanges Howald se situeraient sur le territoire de la commune de Hesperange. L'exposé des motifs du projet de loi indique que « *la définition des modalités de financement de ces extensions passe par une discussion entre les différents acteurs concernés par les projets. A ce titre, les communes de Hesperange et Niederanven pourraient être concernées et leur participation aux structures décisionnelles serait alors à déterminer.* »³² La Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait important, à ce stade, de **connaître les positions des communes concernées par les tracés envisagés, et notamment les possibilités de (co-) financement inhérentes à la réalisation du projet, faute de quoi ces extensions pourraient ne jamais voir le jour, ou tout au moins avec un retard substantiel par rapport au planning initial.** Elle invite par conséquent le Gouvernement à approcher les communes concernées afin de déterminer les modalités et la faisabilité des extensions susmentionnées.

Le programme gouvernemental mentionne par ailleurs qu'« *afin de faciliter le financement du tram, le Gouvernement étudiera les possibilités d'un financement en coopération avec la Banque Européenne d'Investissement et son programme de financement des infrastructures de transports.* »³³ **La Chambre de Commerce souhaiterait que les conclusions de ces études soient soumises aux chambres professionnelles ainsi qu'à la Chambre des députés, et ce dans un délai raisonnable avant le vote du projet de loi sous avis.**

4. Concernant la phase des travaux

La Chambre de Commerce s'inquiète de l'impact de la phase des travaux sur la qualité de transport des voyageurs et sur les commerces adjacents dans les rues concernées. Comme le mentionne l'exposé des motifs, le tram desservira « *trois pôles importants de la Ville sur lesquels se concentrent déjà aujourd'hui les plus fortes demandes de déplacements* ». Par ailleurs, la mise en œuvre de la stratégie MoDu et la réalisation du tram dans les trois phases décrites ci-dessus, engage la Ville de Luxembourg dans une **période de travaux allant de 2014 à 2030 et au-delà.**

La Chambre de Commerce recommande que toutes les mesures soient prises afin que les travailleurs puissent rejoindre leurs lieux de travail aux horaires habituels, pour limiter les nuisances sonores (ce qui semble par ailleurs ne pas avoir fait l'objet d'une étude préalable), et pour assurer que les espaces de livraison soient maintenus, tout comme les accès aux commerces, afin d'assurer la viabilité des entreprises y installées. Les auteurs

³¹ Annexe au débat de consultation à la Chambre des Députés du 14 juin 2012 : Concept de mobilité et du tram dans la Ville de Luxembourg. Ministère du Développement durable et des Infrastructures.

³² Voir page 6 de l'exposé des motifs.

³³ Disponible sous: <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

prévoient une « *indemnisation amiable des commerçants riverains* » lésés par la période des travaux et subissant « *une perte financière significative sur leur marge commerciale brute* ». Les modalités doivent être définies par une « *commission d'indemnisation* » à mettre en place. **La Chambre de Commerce demande plus de précisions quant à l'organisation et au financement de cette commission, et aux modalités d'indemnisation par Luxtram, qui devrait en assumer la charge financière.**

Lors de la phase des travaux, un certain nombre de places de parking devra être supprimé, tout comme pour assurer le passage du tram dans certains couloirs. L'exposé des motifs affirme que « *la présence de parkings publics à proximité est en mesure de compenser les commodités perdues* ». La Chambre de Commerce ne partage pas cet avis et regrette que l'exposé des motifs du projet de loi sous avis ne présente pas de mesures concrètes à cet égard.

Commentaire des articles

Quant à l'intitulé

L'intitulé définit l'objet du projet de loi et le tracé du futur tramway en se référant à un bâtiment, la Gare Centrale, et la société anonyme « LuxExpo » au Kirchberg. Selon l'avis de la Chambre de Commerce, qui rejoint celui du Conseil d'Etat³⁴, il serait préférable de recourir à une référence cadastrale ou un lieu géographique en se référant par exemple au « Circuit de la Foire Internationale » ou aux « Halles des Foires Internationales ». Ceci s'applique également à l'article 1^{er}.

La Chambre de Commerce, souhaitant que les extensions prévues dans un second temps fassent partie intégrante du projet de loi sous avis, corollaire des déclarations gouvernementales susmentionnées, propose l'intitulé suivant : « Projet de loi portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg et sur ses extensions vers les pôles de développement du Findel, de la Cloche d'or et de Howald. »

Article 2

Selon la fiche financière, le financement de la ligne de tramway sous avis sera assuré à deux tiers par l'Etat et à un tiers par la Ville de Luxembourg. La Chambre de Commerce demande, et rejoint là-dessus le Conseil d'Etat, à ce que, sous l'article 2, il soit précisé que la contribution de l'Etat ne pourra pas excéder le taux de participation fixé à 66,67%. Par analogie à d'autres lois ayant pour objet l'approbation par le législateur d'investissements ou autres engagements financiers importants à charge de l'Etat, la Chambre de Commerce propose la modification textuelle suivante en écrivant:

« Art. 2. Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1er ne peuvent pas dépasser le montant de 230.520.000 euros sans préjudice des hausses légales. Ce montant s'entend hors TVA et correspond à la valeur 730,85 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} avril 2013. Déduction faite des dépenses déjà engagées par Luxtram, en sa qualité de maître d'ouvrage du projet et désigné comme le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité. La contribution de l'Etat ne pourra pas excéder le taux de participation fixé à 66,67 pour cent. »

* * *

³⁴ Avis disponible sous http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2014/01/50_415/50415.pdf.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi que sous réserve de la prise en compte des propositions faites dans le présent avis.

DAA/DJI