

Objet: Projet de loi n°6669 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. (4239ZLY)

Auto-saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire (ci-après la « Loi modifiée du 10 mai 1995 ») afin d'y inclure un alinéa concernant la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg dont le coût s'élève à un montant de 292.013.570 EUR hors TVA.

Les auteurs du projet de loi ont prévu de réaliser la construction ferroviaire en deux phases : la première phase du projet comporte la réalisation d'un saut-de-mouton à l'entrée Nord de la gare de Bettembourg, le déplacement de la ligne existante à Bettembourg-Nord et le raccord provisoire de la nouvelle ligne à la ligne existante à Howald et à Bettembourg. Cette première étape des travaux s'effectuera prévisiblement de début 2015 à la fin de l'année 2020. La deuxième phase, prévue de début 2021 à la fin de l'année 2024, et pour laquelle une loi de financement à part devra être votée, comprend le raccord définitif de la nouvelle ligne ferroviaire à Howald.

Conformément à la pratique antérieure de regrouper dans un tableau récapitulatif l'ensemble de tous les projets ferroviaires de grande envergure dont le coût de réalisation dépasse le seuil légal de 40 mio EUR¹, il est proposé de modifier le paragraphe 3 de l'article 10 de la Loi modifiée du 10 mai 1995 précitée par l'ajout du projet relatif à la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg (nouveau projet n° 31).

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce note que l'intitulé du projet de loi sous avis devrait préciser qu'il ne se rapporte qu'aux travaux de la première phase du projet.

La Chambre de Commerce cautionne l'idée d'améliorer la **connexion** de la gare centrale au réseau international des **trains à grande vitesse** et d'améliorer, tant pour les voyageurs qu'en matière de fret, la fréquence des trains empruntant cet axe. Selon la Chambre de Commerce, la construction de la nouvelle ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg constitue un élément clé dans la stratégie nationale de mobilité durable. Cette ligne devrait permettre de faciliter le trafic fret et le transport de marchandises à l'international, d'améliorer l'offre de transport luxembourgeoise vers la Lorraine et de mieux raccorder le sud du pays aux quartiers à fort potentiel de développement économique de et autour de la capitale, dont notamment le quartier de Howald.

¹ Conformément à l'art. 80 c) de la loi du 29 mai 2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment dont le coût total dépasse la somme de «40.000.000» euros doit être autorisée par la loi.

La Chambre de Commerce reconnaît surtout l'importance d'aborder le problème du **transport des passagers aux heures de pointe**, sur cette ligne. Partant de l'objectif du gouvernement de rendre le transport public plus attractif pour les résidents luxembourgeois, mais aussi pour les **nombreux frontaliers** qui entrent au Luxembourg, une amélioration de la capacité de transport de la nouvelle ligne ferroviaire s'avère nécessaire. Un aménagement de la ligne existante, par exemple par une simple déviation vers la future gare de Howald, n'aurait pas réglé le problème des trains surchargés aux heures de pointe, comme cette ligne est déjà empruntée par un maximum de trains. Etant donné la nécessité d'augmenter les circulations ferroviaires entre Luxembourg et Bettembourg aux heures indiquées, la Chambre de Commerce est donc en faveur d'un fonctionnement parallèle de la ligne existante et de la nouvelle ligne.

Concernant le coût de réalisation et le calendrier d'exécution du projet sous avis, la Chambre de Commerce regrette que la fiche financière ne prenne en compte ni les frais de la deuxième phase du projet (qui devront faire l'objet d'un projet de loi à part), ni certaines dépenses annexes de la première phase (étude acoustique, acquisitions de certains terrains, raccordements provisoires). Ainsi, elle s'inquiète du montant réellement à engager pour un projet où nombre de **terrains restent à acquérir** pour la réalisation du projet - plus de la moitié de la surface de ces terrains appartenant actuellement à des propriétaires privés. La Chambre de Commerce s'interroge finalement quant aux modalités d'acquisition de ces terrains et aurait souhaité plus de détails dans l'exposé des motifs. Ce problème est également reflété dans **le calendrier** : une partie aussi importante de terrains à acquérir (62% de la surface) auprès de propriétaires privés risque d'entraîner des dépassements des budgets et des délais d'exécution.

De manière générale et suite à des expériences négatives avec des projets dont les budgets et les durées des chantiers ont été largement dépassés, **la Chambre de Commerce demande aux autorités de mieux préparer les grands projets d'infrastructure et d'implémenter une approche plus structurée et efficiente lors de la planification, de l'exécution et du suivi des projets afférents et ceci dans le but de respecter scrupuleusement et de manière transparente les budgets, les délais et la qualité tels que définis dans les textes votés par la Chambre des Députés.**

En matière environnementale, la Chambre de Commerce estime que la nouvelle ligne pourrait constituer un moyen efficace pour désengorger les autoroutes luxembourgeoises en provenance de la France, ainsi que le centre-ville et ainsi avoir un impact positif sur l'environnement. Elle aurait cependant souhaité plus de précisions au sujet des mesures compensatoires envisagées pour la réserve naturelle nationale « Kockelscheuer-Etangs ».

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation générale du projet de loi

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

Légende

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

Considérations générales

1. Concernant l'intitulé

Etant donné que le projet s'effectuera en **deux phases décalées**, la Chambre de Commerce est en faveur d'un **changement d'intitulé** en :

« *Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire (Construction d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg - Phase I)* ».

2. Concernant la stratégie MoDu et le triple objectif du projet sous avis

En matière de mobilité, le Luxembourg se trouve aujourd'hui dans une situation qui a atteint ses limites, surtout aux heures de pointe, et qui impacte négativement la qualité de vie tant des voyageurs que des résidents, ainsi que l'environnement et l'économie. Cependant, **l'assurance d'une bonne accessibilité tant interne au pays qu'externe notamment aux acteurs économiques, constitue un élément fondamental de compétitivité pour le pays**, 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. A cet égard, 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.

La nouvelle ligne ferroviaire entre Luxembourg et Bettembourg faisant l'objet du projet de loi sous avis vise à :

- (1) faciliter le trafic fret et le transport de marchandises à l'international ;**
- (2) améliorer l'offre de transport luxembourgeoise vers la Lorraine et ;**
- (3) permettre un meilleur raccordement du sud du pays aux quartiers à fort potentiel de développement économique de et autour de la capitale, dont notamment le quartier de Howald.**

Selon la Chambre de Commerce, la nouvelle ligne ferroviaire constitue en effet un maillon essentiel de cette stratégie nationale de mobilité durable. La Chambre de Commerce y reconnaît une grande utilité tant au plan national qu'au plan international. En premier lieu, la ligne vise en effet à connecter adéquatement la gare centrale aux **réseaux transeuropéens à grande vitesse** et à améliorer, tant pour les voyageurs qu'en matière de fret, la fréquence des trains empruntant cet axe. Plus spécifiquement, la construction de la nouvelle ligne Luxembourg-Bettembourg facilitera **(1) le trafic du fret international et le transport de marchandises** entre l'Allemagne et les pays du Benelux avec la France, la Suisse et l'Italie. La ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg représente donc une composante importante dans le concept intégré de la logistique multimodale du pays, notamment en soutenant l'objectif principal de l'Eurohub Sud, qui se situera au carrefour des principaux axes logistiques, et le projet du nouveau terminal intermodal de Bettembourg-Dudelange. Elle permettra de connecter les acteurs économiques du pays aux principaux ports et centres industriels européens, grâce notamment à un réseau de trains combinés développé en étoile autour du terminal de Bettembourg. Par ailleurs, le projet ferroviaire devrait améliorer le transport de marchandises de et vers le Port de Mertert, se situant dans les municipalités de Mertert et Grevenmacher, sur la rive gauche de la Moselle.

En tant que pays exportateur, dont 32,4% des exportations vont vers l'Allemagne, 17% vers la France, 15,2% vers la Belgique et 5,8% vers Pays-Bas, le Luxembourg ne peut que bénéficier d'un réseau ferroviaire plus efficient, avec des répercussions importantes sur la compétitivité du pays.

En outre, la Chambre de Commerce reconnaît l'importance d'une **(2) amélioration de l'offre luxembourgeoise vers la Lorraine** en matière de transport ferroviaire. Tenant compte de la forte dépendance de l'économie luxembourgeoise de la main d'œuvre transfrontalière (158.758 frontaliers en 2013, dont 78.454 sont originaires de France)², il importe de mettre à leur service un transport public performant et rapide qui présente une vraie alternative à la voiture. Ainsi, les auteurs du projet sous avis s'attendent à une augmentation d'environ 55% du nombre total des circulations ferroviaires par jour sur la ligne Luxembourg-Bettembourg, dans les deux sens.³ Cette amélioration de la capacité de transport s'avère d'autant plus intéressante qu'une des deux lignes principales passant par Bettembourg (ligne 90) dessert l'axe Thionville-Metz-Nancy et que, l'autre ligne (60) assure la liaison avec Volmerange-les-Mines, Audun-le-Tiche et Rumelange. De telle manière, le projet pourrait permettre de désamorcer les problèmes d'engorgement du transport des frontaliers français.

En troisième lieu, le projet permettra **(3) un meilleur raccordement du sud du pays aux quartiers à fort potentiel de développement économique de et autour de la capitale, dont notamment le quartier de Howald**. Etant donné que la ville d'Esch-sur-Alzette, avec son complexe Belval et le nouveau campus universitaire en plein essor, jouera certainement un rôle de plus en plus important au cours des années à venir, l'amélioration en matière de raccordement ferroviaire plus performant que propose le projet de loi sous avis sera d'une grande utilité. La Chambre de Commerce se prononce clairement en faveur d'une meilleure connexion des régions économiques en essor du sud du pays avec les quartiers à fort potentiel économique qui entourent la capitale.

² Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales, www.cefis.lu.

³ Cf. Exposé des motifs.

3. Concernant le coût de réalisation et le calendrier d'exécution du projet 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 **ciblage plus efficient et efficace des dépenses publiques**, y compris au niveau des dépenses d'investissements.

Au vu de la nécessité et de l'urgence d'agir sur la problématique de l'infrastructure ferroviaire insuffisamment adaptée aux besoins de la mobilité croissante au Luxembourg, il paraît évident de mettre des fonds à disposition. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite rappeler 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 ne peut avoir l'impact souhaité que s'il fait partie d'un concept intégré du transport en commun.

Le projet de loi sous avis n'est toutefois pas entièrement satisfaisant à cet égard. La nouvelle ligne ferroviaire Luxembourg-Bettembourg sera réalisée en deux phases. Cependant, les coûts inhérents à la deuxième phase des travaux ne figurent pas sur la liste des dépenses du présent projet de loi, la deuxième phase devant faire l'objet d'une loi de financement à part. A l'instar du projet de loi n°6669 modifiant la Loi modifiée du 10 mai 1995, la Chambre de Commerce se doit de regretter, une fois de plus, un manque de visibilité à long terme.

Selon la Chambre de Commerce, **l'estimation du coût total, y compris le financement de la deuxième phase**, s'avère cependant cruciale, étant donné que la nouvelle ligne ferroviaire ne pourra être exploitée à pleine capacité qu'à condition que les travaux de la phase 2 soient réalisés dans les délais.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'étonne du fait que les jonctions provisoires, reliant la nouvelle ligne à Bettembourg et à Howald et prévues dans la phase I du projet, nécessitent le vote d'une loi de financement à part et que leur coût ne soit pas intégré dans le projet de loi sous avis. Cette critique s'applique également à l'étude acoustique (voir ci-après) dont les coûts ne sont pas inclus dans la fiche financière. La Chambre de Commerce déplore le manque de visibilité quant **aux frais qui se rajouteront nécessairement au montant du projet sous avis**, tels que les frais de fonctionnement, de suivi et d'exploitation.

L'ensemble des frais liés à ce projet de loi, se chiffrant à 292.013.570 EUR hors TVA dans la fiche financière de ce projet de loi, **serait donc à compléter** par les frais susmentionnés afin de présenter un projet réellement intégré à la Chambre des Députés.

S'y ajoute le problème des terrains à acquérir qui a non seulement une répercussion négative sur les finances publiques, mais également sur le calendrier de réalisation des travaux. 62% de la surface des terrains à acquérir pour la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire sont actuellement détenus par des propriétaires privés. La Chambre de Commerce s'interroge quant aux modalités d'acquisition de ces terrains et aurait souhaité plus de détails dans l'exposé des motifs, afin de s'assurer qu'il ne puisse y avoir répétition du cas de l'échangeur de Hellange, où l'Etat se trouvait dans l'impossibilité d'acquérir un certain nombre de parcelles privées, menant à un véritable feuilleton juridique de plus de 15 ans (dont les coûts n'ont pas encore été estimés) et un coût supplémentaire de 34,2 mio EUR pour réaliser le chaînon manquant.⁴

⁴ Source: Paperjam 2014
<http://www.paperjam.lu/article/fr/342-millions-d-euros-pour-le-chainon-manquant>

De surcroît, une partie aussi importante de terrains à acquérir auprès de propriétaires privés risque d'entraîner des dépassements des budgets et des délais d'exécution.

Sur la base de **plusieurs autres expériences négatives** relatives à des projets de construction, en termes de dépassement significatif du coût total initial et de la durée des chantiers prévus, dont par exemple la route du Nord ou la ligne de chemin de fer vers Wasserbillig, la Chambre de Commerce souligne l'importance de **mieux gérer les grands projets infrastructurels**. Afin de tirer les leçons des erreurs commises et d'éviter que celles-ci ne se répètent, la Chambre de Commerce demande aux autorités de mieux préparer les grands projets d'infrastructure et d'implémenter une approche plus structurée et efficiente lors de la planification, de l'exécution et du suivi des projets afférents et ceci dans le but de respecter scrupuleusement et de manière transparente les budgets, les délais et la qualité tels que définis dans les textes votés par la Chambre des Députés.

4. Concernant l'impact environnemental

En matière environnementale, la Chambre de Commerce estime que le projet de loi sous avis pourrait constituer un moyen efficace pour **désengorger les autoroutes et le centre-ville en réduisant le nombre de voitures en circulation**, notamment celles des frontaliers lorrains, (à condition que le nombre de trains mis en circulation suffise pour transporter les voyageurs, notamment aux heures de pointe) et ainsi avoir un impact positif sur l'environnement et la mobilité.

La Chambre de Commerce estime cependant que **certaines informations sur les incidences sur l'environnement** mentionnées dans le projet de loi sous avis **ne sont pas claires**. L'impact sur la réserve naturelle nationale « Kockelscheuer-Etangs » est dit « relativement limité » dans l'exposé des motifs – une estimation très vague.

La Chambre de Commerce aurait souhaité davantage d'informations sur les mesures compensant la valeur écologique négative du projet, et sur le coût et les modalités afférentes.

5. Concernant l'impact des travaux de la phase I

Pour ce qui est des **nuisances sonores** liées aux travaux de la phase I du projet, l'exposé des motifs stipule qu'une étude est actuellement en cours. La Chambre de Commerce regrette que celle-ci n'ait pas été menée avant le dépôt du projet de loi, les autorités devant limiter au maximum les nuisances sonores pour les riverains et les commerçants concernés. Ceci s'applique également aux travaux de l'ouvrage d'art n°7, la plateforme qui permettra le franchissement de la route nationale RN 31. Ceux-ci s'effectueront à proximité du complexe hôtelier de Livange. La Chambre de Commerce souligne qu'il faudra veiller à ce que les travaux aient le moins d'impact possible en termes de nuisances sonores et d'accès audit complexe hôtelier.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

ZLY/DJI