

Objet: Projet de loi n°6684 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire - Ligne de Luxembourg à Troisvierges/frontière ; aménagement d'un point d'arrêt « pont rouge » à Luxembourg. (4253ZLY)

*Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures
(24 avril 2014)*

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 - Ligne de Luxembourg à Troisvierges/frontière ; aménagement d'un point d'arrêt « pont rouge » à Luxembourg (ci-après la « Loi modifiée du 10 mai 1995 ») afin d'y inclure un alinéa concernant la construction du nouveau pôle d'échange « pont rouge » dont le coût s'élève à un montant de 96.297.629 EUR hors TVA.

La construction du nouveau pôle d'échange « pont rouge » comprend trois gares, dont une gare ferroviaire et deux gares funiculaires. La gare ferroviaire, située en contrebas du pont « Grande-Duchesse Charlotte », entre la Gare Centrale de Luxembourg et la gare de Dommeldange, sera construite sur la ligne ferroviaire existante de Luxembourg à Troisvierges/frontière (dite « ligne du Nord »). A partir de la gare funiculaire « Arrêt Pont Rouge » (ci-après « APR »), située au-dessus de la gare ferroviaire, les voyageurs pourront se déplacer vers la gare funiculaire « Arrêt Plateau Kirchberg » (ci-après « APK »), par le moyen de deux funiculaires.

Les auteurs du projet de loi ont prévu de réaliser la construction ferroviaire en trois phases, financées par une enveloppe budgétaire commune.

« 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 l'aménagement d'un point d'arrêt « pont rouge » à Luxembourg. »² (Projet n°32 – Ligne de Luxembourg à Troisvierges/frontière. Aménagement d'un point d'arrêt « pont rouge ». 96.297.629 EUR)

« En vue de pouvoir mettre en compte les hausses légales, il y a en outre lieu de faire correspondre le montant de l'enveloppe financière précitée à la valeur de l'indice semestriel des prix à la construction, soit la valeur de 738,91 de l'indice du 1^{er} octobre 2013. Il convient d'inscrire cette précision au troisième alinéa du paragraphe 3 dudit article 10. »³

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.

² Commentaire de l'article unique

³ *ibid.*

Résumé synthétique

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 nationale de mobilité durable. Selon la Chambre de Commerce, la construction du pôle d'échange « pont rouge » constitue un élément clé dans cette stratégie.

La construction de la nouvelle gare ferroviaire devrait permettre d'assurer un **délestage de la Gare Centrale** et de garantir, en combinaison avec les deux funiculaires, un **transport en commun plus rapide** et plus efficace pour les voyageurs nationaux et transfrontaliers en destination du plateau Kirchberg et de la Ville Haute. Faisant preuve d'une haute capacité de transport, surtout **aux heures de pointe**, les funiculaires permettront en même temps de **délester le tram léger** partant de la Gare Centrale, à condition que les deux points de transbordement entre le rail et le tram soient assurés dès la première phase de mise en service

Parmi les aspects positifs du projet, la Chambre de Commerce note de surcroît que la nouvelle ligne pourrait constituer un moyen efficace pour désengorger le centre ville. Contrairement à d'autres projets de loi, celui sous avis fournit des explications détaillées sur les **mesures compensatoires relatives à l'impact environnemental négatif** du projet. La Chambre de Commerce salue surtout que le budget afférent est inclus dans la fiche financière.

Cependant, la Chambre de Commerce se permet de suggérer une **modification de l'intitulé**. Etant donné que le « point d'arrêt pont rouge » ne désigne, en effet, que la gare funiculaire APR, et que le projet sous avis comprend l'ensemble des deux gares funiculaires APR, APK et de la nouvelle gare ferroviaire, la Chambre de Commerce propose de remplacer cette désignation par la dénomination générique « pôle d'échange pont rouge ».

Concernant le coût de réalisation et le calendrier d'exécution du projet sous avis, la Chambre de Commerce souligne que l'acquisition de certains terrains (l'importance de la surface de ces terrains étant inconnue à ce stade) appartenant actuellement à des propriétaires privés constitue un grand problème. Ainsi, elle s'inquiète du montant réellement à engager pour ce projet. La Chambre de Commerce s'interroge finalement quant aux modalités d'acquisition de ces terrains et aurait souhaité plus de détails. Cette situation risque donc d'entraîner non seulement des dépassements des budgets, mais également 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.**

Au-delà du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce souhaite brièvement évoquer le vote concomitant⁴ des textes législatifs encadrant la construction du tram et des ouvrages faisant l'objet du projet de loi sous avis. Etant donné que **les deux projets sont directement liés**, l'absence d'un de ces maillons remettant en question l'opportunité des projets, la Chambre de Commerce estime que la décision en faveur d'un vote concomitant

⁴ Paperjam 2014 : <http://www.paperjam.lu/article/fr/tram-un-double-vote-pour-avancer>

constitue une démarche positive dans le but d'adopter une approche plus cohérente dans le processus des grands projets d'infrastructure.

* * *

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 « point d'arrêt pont rouge » ne désigne, en effet, que la gare funiculaire APR, et que le projet sous avis comprend l'ensemble des gares funiculaires APR, APK et de la nouvelle gare ferroviaire, 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 Ligne de Luxembourg à Troisvierges/frontière ; aménagement d'un pôle d'échange « pont rouge » à Luxembourg.

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, aux citoyens et aux frontaliers, 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 réitère qu'elle 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.

Le pôle d'échange « pont rouge » faisant l'objet du projet de loi sous avis a une triple mission. Il vise notamment à:

- (1) décongestionner la Gare Centrale comme porte d'entrée de la Ville de Luxembourg pour les voyageurs arrivant en train;**
- (2) faciliter les déplacements des nombreux navetteurs ayant pour destination les quartiers du plateau de Kirchberg et de la Ville Haute;**
- (3) équilibrer les charges du tram léger en assurant, dès la première phase de mise en service, deux points de transbordement entre le rail et le tram léger.**

Selon la Chambre de Commerce, le pôle d'échange « pont rouge » constitue en effet un maillon essentiel de cette stratégie nationale de mobilité durable.

La nouvelle gare vise en effet à **(1) décongestionner la Gare Centrale**, par le moyen d'une desserte. Cette desserte concerne les trains en provenance du Nord ainsi que (par le prolongement des lignes jusqu'à la nouvelle gare) de Thionville/Metz, d'Esch-sur-Alzette, de Pétange/Longwy, de Kleinbettingen/Arlon et de Wasserbillig/Trèves.⁵

D'ailleurs, il incombe de souligner le gain de temps qu'offre le pôle d'échange pour les voyageurs empruntant les lignes susmentionnées. D'après les calculs du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, les voyageurs provenant du Nord, qui ne devront plus passer par la Gare Centrale, gagnent à peu près un quart d'heure. Tous les autres voyageurs gagnent au moins 6 minutes. Ainsi, le nouveau pôle d'échange représente un moyen de transport efficace qui **(2) facilite les déplacements** de la clientèle nationale et transfrontalière vers le Kirchberg et la Ville Haute.

La Chambre de Commerce reconnaît l'importance de mettre en service un transport public performant et rapide qui présente une vraie alternative à la voiture. Dans ce contexte, elle salue surtout la **haute capacité de transport aux heures de pointe** dont fait preuve le concept des funiculaires; ils permettent de transporter jusqu'à 1.200 personnes en 10 minutes, soit 7.200 personnes en une heure. D'un côté, ce nouveau système saura donc **(3) équilibrer les charges du tram léger**, en présentant une alternative plus attrayante pour les voyageurs. De l'autre côté, les gares funiculaires disposent d'une très bonne connexion au tram et au bus, ce qui permet aux voyageurs d'arriver à leur destination en leur assurant le plus grand confort possible.

Ainsi, le projet sous avis s'inscrit parfaitement dans l'objectif 3⁶ du concept « MoDu », relatif aux Transports en commun.

⁵ Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Communiqué de presse <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/actualites/articles/2011/09/12-Projet-Gare-ferroviaire-Pont-Rouge/>

⁶ Offrir un transport en commun attractif incitant les utilisateurs à effectuer un bon nombre de leurs déplacements motorisés par le biais des transports publics et atteindre l'objectif, que 25 % des déplacements motorisés se fassent par les transports en commun, d'ici l'horizon 2020.

3. 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 le centre ville en réduisant le nombre de voitures en circulation** et ainsi avoir un impact positif sur l'environnement et la mobilité.

Bien qu'une analyse de l'impact sur l'environnement ait identifié un bilan négatif de la valeur écologique du projet, 184 ares de surface de forêt étant affectés par les travaux, les auteurs du projet de loi sous avis prévoient des **mesures compensatoires et un budget y relatif de 1.681.800 EUR**. La Chambre de Commerce salue la transparence quant à ce critère.

4. Concernant la sécurité

Au sujet de la sécurité, une **analyse de risque**, prévue par la réglementation européenne sur les méthodes de sécurité, sera effectuée. La Chambre de Commerce regrette que celle-ci n'ait **pas été conduite avant le dépôt du projet de loi**, les autorités devant limiter au maximum les risques de sécurité.

5. Concernant le coût de réalisation et le calendrier d'exécution

La Chambre de Commerce souhaite réitérer son soutien, dans les 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. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite rappeler qu'il importe de **considérer les dépenses prévues sous l'angle de l'efficience 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. Dans ce contexte, il importe également de souligner la nécessité d'élaborer un calendrier d'exécution détaillé lors de la phase de planification.

Le projet de loi sous avis n'est toutefois pas entièrement satisfaisant à cet égard. A l'instar du projet de loi n°6684 modifiant la Loi modifiée du 10 mai 1995, la Chambre de Commerce regrette un manque de visibilité concernant les dépenses totales liées au projet sous avis.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi soulignent également que la réalisation des travaux dans un délai de trois ans nécessite une planification minutieuse des différentes étapes de construction. La Chambre de Commerce salue cette approche et espère que l'échéance soit la même que celle de la première phase de la ligne tram qui reliera la Gare Centrale à LuxExpo en passant par la Ville Haute. Cependant, elle déplore qu'il n'y ait **aucune indication relative au commencement des travaux**.

S'y ajoute le problème relatif aux emprises : dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous avis évoquent brièvement qu'**une partie** (l'importance de la surface des terrains à acquérir n'étant pas connue) **de la surface des terrains à acquérir pour la réalisation du projet sont détenus par deux propriétaires privés** et que l'acquisition des emprises n'est pas couverte par le budget du projet de loi. La Chambre de Commerce souligne que cette situation risque d'entraîner des dépassements des budgets et des délais d'exécution.

Par conséquent, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'importance de cette partie ainsi qu'aux modalités d'acquisition de ces terrains. Elle aurait souhaité plus de détails, 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.⁷

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.

Une autre critique afférente se rapporte aux **frais d'exploitation**. Bien que ce montant (665.751 EUR hors TVA) soit mentionné dans la fiche financière, il ne fait pas partie intégrante du coût total du projet. Par ailleurs, la Chambre de Commerce souhaite faire remarquer que le montant y prévu paraît assez faible.

L'ensemble des frais liés à ce projet de loi, se chiffrant à 96.297.629 EUR hors TVA selon la fiche financière, **serait donc à compléter** par les frais susmentionnés afin de présenter un projet réellement intégré à la Chambre des Députés.

6. Concernant le vote concomitant⁸

Au-delà du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce souhaite brièvement évoquer le vote concomitant des textes législatifs encadrant la construction du tram et des ouvrages faisant l'objet du projet de loi sous avis. Etant donné que **les deux projets sont directement liés**, l'un faisant preuve de son efficience maximale par le moyen de l'autre, la Chambre de Commerce estime que la décision en faveur d'un vote concomitant constitue une démarche positive dans le but d'adopter une approche plus cohérente dans le processus des grands projets d'infrastructure.

* * *

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

⁷ Paperjam 2014: <http://www.paperjam.lu/article/fr/342-millions-d-euros-pour-le-chainon-manquant>

⁸ ibid.: <http://www.paperjam.lu/article/fr/tram-un-double-vote-pour-avancer>