

# Rapport spécial

sur le Régime Général des Transports Routiers (RGTR)



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg







# Table des matières

<b>I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....</b>	<b>7</b>
1.1. INTRODUCTION .....	7
1.2. OBJECTIFS ET CHAMP DE CONTRÔLE .....	7
1.3. PÉRIODE DE CONTRÔLE .....	9
1.4. VOLET FINANCIER .....	9
<b>2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE .....</b>	<b>11</b>
<b>3. CADRE LÉGAL NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>4. MOYENS ET OUTILS POUR RÉALISER LES OBJECTIFS LÉGAUX.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1. DÉTERMINATION DE L'OFFRE DES SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS.....</b>	<b>15</b>
4.1.1. Les « papiers et accords stratégiques » .....	15
4.1.1.1. Constatations et recommandations.....	16
4.1.2. La mise en place d'un nouveau système télématique dans les transports publics.....	16
4.1.2.1. Echec de l'ancien système de perception tarifaire électronique (E-go).....	16
4.1.2.2. Motion du 14 décembre 2010.....	19
4.1.2.3. Mise en place d'un nouveau système télématique dans les transports publics routiers .....	20
4.1.2.4. Présentation du nouveau système télématique.....	21
4.1.2.5. Elaboration systématique de comptages.....	24
4.1.2.6. Constatations et recommandations.....	24
<b>4.2. ÉTABLISSEMENT, MODIFICATION ET SUPPRESSION DE SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS ET TRAITEMENT DES DEMANDES ET PROPOSITIONS AFFÉRENTES DE LA PART DE TIERS.....</b>	<b>25</b>
4.2.1. Etablissement, modification et suppression de services de transports publics .....	25
4.2.1.1. Roulement et facturation spéciale .....	25
4.2.1.2. Constatations et recommandations.....	26
4.2.1.3. Programme de gestion Bu-Bus.....	28
4.2.1.4. Constatations et recommandations.....	29
4.2.1.5. Programme de gestion IVU.plan.....	31
4.2.1.6. Constatations et recommandations.....	33
4.2.1.7. Postes de commande régionaux .....	35
4.2.1.8. Attribution des services de transports publics.....	36
4.2.1.9. Constatations et recommandations.....	36
4.2.2. Traitement des demandes et propositions afférentes de la part de tiers .....	37
4.2.2.1. Comité des usagers de transports publics.....	37





## Table des matières (suite)

4.2.2.2. Constatations et recommandations.....	38
4.2.2.3. Usagers .....	39
4.2.2.4. Constatations et recommandations.....	39
<b>4.3. DÉFINITION DU NIVEAU DES PRESTATIONS À FOURNIR SUIVANT DES CRITÈRES OBJECTIFS ET NON DISCRIMINATOIRES .....</b>	<b>39</b>
4.3.1. Prestations à fournir et critères de performance.....	39
4.3.2. Constatations et recommandations .....	40
<b>4.4. CONCLUSION DES CONTRATS DE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC AVEC LES EXPLOITANTS .....</b>	<b>42</b>
4.4.1. Contrats de concession successifs par voie d'attribution directe.....	42
4.4.2. Convention avec la Ville de Luxembourg.....	45
4.4.3. Rémunération dans le cadre des services RGTR .....	46
4.4.3.1. Calcul de la rémunération totale possible.....	46
4.4.3.2. Contribution forfaitaire et intéressement.....	50
4.4.4. Facturation spéciale.....	50
4.4.5. Constatations et recommandations .....	51
<b>4.5. ETUDE, PROMOTION ET GESTION DES SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS SUR LES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES .....</b>	<b>58</b>
<b>5. GESTION ADMINISTRATIVE, TECHNIQUE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE DES SERVICES DE TRANSPORTS PUBLICS .....</b>	<b>61</b>
<b>5.1. GESTION ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>61</b>
5.1.1. Organisation interne .....	61
5.1.2. Outils de gestion.....	62
<b>5.2. GESTION TECHNIQUE .....</b>	<b>63</b>
<b>5.3. GESTION FINANCIÈRE .....</b>	<b>63</b>
<b>5.4. GESTION COMPTABLE .....</b>	<b>68</b>
<b>ANNEXE 1 : LES PAPIERS STRATÉGIQUES .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE 2A : CONDITIONS GÉNÉRALES D'EXPLOITATION.....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE 2B : CALCUL DE LA RÉMUNÉRATION TOTALE POSSIBLE .....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE 2C : CRITÈRES DE PERFORMANCE .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 3 : MISSIONS DE LA DIRECTION DES TRANSPORTS PUBLICS .....</b>	<b>89</b>
<b>II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES .....</b>	<b>91</b>





## I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

### 1. Présentation du contrôle de la Cour

#### 1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

Pour ce faire, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2015 un contrôle portant sur l'organisation, la planification et le financement des transports publics dans le cadre du Régime Général des Transports Routiers (RGTR).

A ce sujet, il est à souligner que les derniers contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR conclus en 2009 avec les différents exploitants privés viennent à échéance le 31 décembre 2018. Ces contrats ont été accordés par voie d'attribution directe.

Toutefois, l'attribution de ces services publics devrait se faire par appel d'offres à partir de 2019.

#### 1.2. Objectifs et champ de contrôle

Concernant les objectifs de contrôle du présent rapport, il y a lieu de se référer au dispositif légal national et communautaire actuellement en vigueur en matière de transports publics de personnes par route.

Ainsi l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics dispose que *la présente loi a pour objectif la mise en place, la gestion et le développement des services de transports publics qui répondent aux besoins des utilisateurs tout en tenant compte d'un aménagement équilibré du territoire et de connexions optimales avec les régions transfrontalières allemande, belge et française.*

La planification, l'organisation, la gestion et le contrôle des transports publics ainsi que les missions d'organisation des transports publics incombent au ministre ayant les transports publics dans ses attributions.

Afin d'accomplir ces missions, l'article 6 de la loi modifiée de 2004 prévoit que le ministre

- détermine l'offre des services de transports publics constatés, le cas échéant, après enquête sur les besoins de trafic, et prenant en compte tant les objectifs de la politique économique et sociale que les orientations politiques en matière d'aménagement du territoire, d'habitat et d'environnement ainsi qu'en matière budgétaire et des finances publiques ;
- procède à l'établissement, aux modifications et à la suppression de services de transports publics et traite les demandes et propositions afférentes de la part de tiers ;
- définit le niveau des prestations à fournir suivant des critères objectifs et non discriminatoires, appliqués de façon équilibrée à l'ensemble du territoire national ;
- conclut avec des opérateurs qui répondent aux exigences de l'article 5, et qui sont susceptibles de fournir les prestations de transports publics utiles, les contrats de service public requis ;
- étudie, promeut et gère en collaboration et avec le concours des autorités organisatrices compétentes en Allemagne, en Belgique et en France, les services de transports publics sur les relations transfrontalières ;
- assure la gestion administrative, technique, financière et comptable des services de transports publics, y compris notamment aussi les services réguliers spécialisés et les services occasionnels pour le compte des élèves fréquentant les établissements de l'éducation différenciée et de l'intégration scolaire, des personnes fréquentant les centres pour handicapés physiques et polyhandicapés ainsi que des travailleurs handicapés et des jeunes en mal d'insertion professionnel.

La Cour a analysé si les missions telles que fixées à l'article 6 dont question ci-dessus ont été accomplies.

Il est à noter que la Cour a limité le champ de contrôle aux seuls services de transports publics par route exploités dans le cadre du RGTR.

Les différents acteurs intervenant dans la mise en place, la gestion et le développement des services de transports publics RGTR sont :

- le Département des transports du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, et notamment la Direction des transports publics ;
- la Communauté des Transports ;

- les opérateurs chargés de l'exploitation des transports publics dans le cadre du RGTR, soient les entreprises d'autobus privées membres de la Fédération Luxembourgeoise des Exploitants d'Autobus et d'Autocars (FLEAA) et les autobus de la Ville de Luxembourg (AVL) ;
- le syndicat pour le transport intercommunal de personnes dans le canton d'Esch-sur-Alzette (TICE) pour ce qui est de l'exploitation de son centre de coordination.<sup>1</sup>

Des entretiens avec les responsables des entités impliquées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

### 1.3. Période de contrôle

Le contrôle de la Cour couvre la période allant de 2008 à 2018.

En 2008, le Ministre des Transports avait procédé à la remise des nouvelles autorisations d'exploitation des lignes d'autobus organisées et financées par le ministère des Transports et exploitées par les entreprises d'autobus regroupées dans la Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Autobus et d'Autocars (FLEAA). Il avait signé par ailleurs avec les titulaires desdites autorisations un contrat de service public, négocié entre le ministère des Transports et la FLEAA conjointement avec la reconduction des autorisations d'exploitation précitées. Ces autorisations et ces contrats de service public ont une durée de validité de 10 ans.

En 2018, l'attribution des services de transports publics doit se faire par appel d'offres. Dans ce contexte, des études et enquêtes relatives aux besoins/développements devraient être réalisées en 2016 afin de permettre la rédaction d'un cahier des charges approprié en 2017.

### 1.4. Volet financier

Au moment du contrôle, une quarantaine d'entreprises d'autobus privées assurent l'exploitation des transports publics par route de 314 lignes RGTR sur base de contrats de concession de transports publics desservant au total 647 localités, dont 72 dans les régions transfrontalières<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Les services de transports publics rendus par le TICE ne sont pas exploités dans le cadre du RGTR et n'ont donc pas été visés par le présent rapport bien que l'Etat participe financièrement, moyennant convention, à ses frais d'exploitation.

<sup>2</sup> Suivant le rapport d'activités 2014 du MDDI.

Le tableau ci-dessous renseigne sur le financement des services publics d'autobus assurés par les entreprises privées et les AVL dans le cadre du RGTR ainsi que sur le financement du transport des jeunes.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
112,3	125,4	128,5	139,4	146,6	151,3	161,6	169,9

(en millions d'euros)

Source : Comptes généraux de 2008 à 2015 ; Tableau : Cour des comptes

Tel qu'il ressort du tableau, les dépenses budgétaires augmentent de manière continue au cours de la période considérée pour atteindre 169,9 millions d'euros en 2015, soit une croissance de 51,3% par rapport à 2008 (ou 7,2 millions d'euros en moyenne par an).

## 2. Chronologie des travaux de contrôle

23.04.2015	Réunion avec la coordinatrice générale au Département des transports
08.05.2015	Lettre d'information au Ministre du Développement durable et des Infrastructures
18.06.2015	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics
29.07.2015	Réunion avec les responsables de la Communauté des transports
05.08.2015	Réunion avec les contrôleurs financiers en charge au Département des transports
06.08.2015	Réunion avec les responsables de la Communauté des transports
24.09.2015	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics
29.09.2015	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics
29.09.2015	Réunion avec le responsable du service « planification » à la Direction des transports publics
30.09.2015	Réunion avec le responsable du service « comptabilité » à la Direction des transports publics
26.09. - 02.10.2015	Contrôle sur place à la Direction des transports publics
29.10.2015	Réunion avec les responsables de la Cellule Bus RGTR
30.10.2015	Réunion avec les responsables de la Cellule Bus RGTR
03.11.2015	Réunion avec les responsables de la Cellule Bus RGTR
29.10. - 06.11.2015	Contrôle sur place à la Direction des transports publics
10.11.2015	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics
18.01.2016	Réunion avec les responsables du service « contrôle » à la Direction des transports publics
18.01.2016	Réunion avec le responsable des licences et autorisations à la Direction des transports publics

19.01.2016	Réunion avec le responsable du service « roulements IVU » à la Direction des transports publics
04.02.2016	Réunion avec les responsables du TICE et visite du centre de coordination auprès du TICE
18.02.2016	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics
10.06.2016	Réunion avec les responsables de la Communauté des transports
17.06.2016	Réunion avec les responsables de la Direction des transports publics

### 3. Cadre légal national et communautaire

Dans le cadre de son contrôle, la Cour des comptes s'est basée sur les textes législatifs suivants afin de vérifier si le ministre ayant les transports publics dans ses attributions se conforme aux lois et règlements applicables en la matière :

- loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics ;
- Règlement grand-ducal du 27 septembre 2005, déterminant les conditions d'exécution des dispositions de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics ;
- loi du 30 juin 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 ;
- Règlement (CE) N°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route.



## 4. Moyens et outils pour réaliser les objectifs légaux

Dans ce qui suit, la Cour analyse les différentes missions qui incombent au ministre en vertu de l'article 6 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, à savoir :

- la détermination de l'offre des services de transports publics ;
- l'établissement, la modification et la suppression de services de transports publics et le traitement des demandes et propositions afférentes de la part de tiers ;
- la définition du niveau des prestations à fournir suivant des critères objectifs et non discriminatoires ;
- la conclusion des contrats de concession de service public avec les exploitants ;
- l'étude, la promotion et la gestion des services de transports publics sur les relations transfrontalières ;
- la gestion administrative, technique, financière et comptable des services de transports publics.

### 4.1. Détermination de l'offre des services de transports publics

#### 4.1.1. Les « papiers et accords stratégiques »

Les « papiers stratégiques » établis en matière d'aménagement territorial traitent également de l'organisation conceptuelle et territoriale des transports publics. Ces papiers sont donc essentiels pour la détermination de l'offre des services de transports publics alors qu'ils doivent constituer la base de la planification respectivement d'une réorganisation du réseau de transport public.

Toute enquête sur les besoins actuels et futurs en la matière doit tenir compte des prémisses de ces papiers stratégiques. Sont notamment visés les papiers stratégiques suivants :

- le programme directeur d'aménagement du territoire ;
- integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept ;
- le plan directeur sectoriel transports ;
- la stratégie globale pour une mobilité durable ;
- les plans de déplacements locaux et régionaux ;

- les conventions Etat-communes.

Pour un descriptif plus détaillé des papiers stratégiques, il est renvoyé à l'annexe 1 du présent rapport.

#### 4.1.1.1. Constatations et recommandations

La Cour constate que le plan directeur sectoriel transports n'a toujours pas été arrêté et que le programme directeur d'aménagement du territoire est en train d'être retravaillé. Etant donné que tous les papiers stratégiques, dont question est ci-dessus, doivent être compatibles réciproquement et s'avèrent complémentaires les uns par rapport aux autres, la Cour recommande que le plan directeur sectoriel transports soit pris au plus vite afin de pouvoir procéder à une optimisation de l'organisation des transports publics et que le nouveau plan directeur en phase d'élaboration soit compatible avec les autres accords stratégiques. Les papiers stratégiques (PDAT, PST) doivent prendre en compte les plans de déplacements locaux et régionaux et constituer la base légale sur laquelle la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu) devrait s'appuyer.

#### 4.1.2. La mise en place d'un nouveau système télématique dans les transports publics

L'attractivité des transports en commun est un facteur essentiel pour accroître le nombre de ses usagers. Dans ce contexte, le Conseil de Gouvernement a approuvé en date du 22 avril 2011 le schéma directeur pour le développement de la télématique dans les transports publics dans le but de remplacer l'ancien système de perception tarifaire électronique (E-go) par un nouveau système télématique. Les autorités attendent du nouveau système une nette amélioration en ce qui concerne sa capacité en matière de récolte de statistiques afin de mieux pouvoir analyser les besoins en matière de transports en commun et d'en tirer les bonnes conclusions en vue d'une détermination efficace et régulière de l'offre des services de transports publics.

##### 4.1.2.1. Echec de l'ancien système de perception tarifaire électronique (E-go)

À la demande de la Chambre des Députés, la Cour des comptes avait émis le 23 avril 2009 un rapport au sujet du projet E-go. La période de contrôle de ce rapport s'étendait des débuts du projet jusqu'au lancement du système E-go de base en septembre 2008 et à la conclusion, le 19 décembre 2008, du contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique entre l'Etat en tant que propriétaire et la Communauté des Transports (CdT).

Dans son rapport, la Cour avait notamment formulé les observations suivantes :

- Absence d'une étude de faisabilité par un expert indépendant

La Cour avait constaté qu'une étude de faisabilité n'avait pas été réalisée par une société de consultance experte en matière de tarification électronique dans les transports publics.

- Absence d'une organisation de projet

Le maître d'ouvrage, en l'occurrence le ministère des Transports, avait chargé une seule personne en charge de la gestion du projet. Un comité de pilotage pour entériner les décisions du projet faisait défaut. Du fait qu'un maître d'œuvre n'avait pas été désigné pour la gestion et le contrôle de la réalisation du projet, Smart-Tec S.A. avait très vite repris cette responsabilité. Les décisions stratégiques du projet, qui auraient dû être prises par le maître d'ouvrage, avaient été prises par le groupe de travail alors que les divergences d'intérêts des membres composant ce groupe allaient à l'encontre d'un tel processus de prise de décision.

- Forte dépendance vis-à-vis de Smart-Tec et divergences au sein du groupe de travail

Au vu de cette constellation, il résultait rapidement une forte dépendance du ministère des Transports vis-à-vis de Smart-Tec S.A. Cette dépendance s'était accentuée du fait qu'aucun contrat en bonne et due forme n'avait été signé entre le ministère et Smart-Tec stipulant, entre autres, la date butoir du projet, les obligations de délivrance et les sanctions pécuniaires en cas de non réalisation.

- Documentation insuffisante du projet

Quant à la documentation du projet E-go, la Cour avait constaté qu'elle avait été pratiquement inexistante. En effet, une documentation concernant, entre autres, une analyse des besoins, des analyses fonctionnelle et technique de la solution à mettre en place, un planning de réalisation, des indicateurs d'avancement du projet ou un inventaire du matériel et des logiciels achetés faisait défaut.

Comme les réunions du groupe de travail n'avaient pas fait systématiquement l'objet de procès-verbaux, les décisions prises n'avaient pas été formellement entérinées par les différentes parties. De ce fait, les opérateurs pouvaient mettre régulièrement en question des acquis antérieurs entraînant un retardement sensible du projet ainsi qu'un éloignement de la solution technique préconisée au départ.

- Contrôle interne au ministère des Transports insuffisant

Le contrôle interne au ministère des Transports était insuffisant. En effet, une seule personne, à savoir le chargé de direction de la Direction des transports publics, était responsable pour la gestion du projet E-go et n'était pas soumise à un contrôle adéquat.

- Les constatations relatives à l'accomplissement des objectifs initiaux du projet E-go

Le système « E-go de base » avait été inauguré le 19 septembre 2008 avec une phase transitoire qui avait pris fin le 31 décembre 2008. Au cours de cette phase, le système avait comporté un certain nombre de limitations au niveau des points de vente et de la gamme des produits tarifaires chargeables. Il était prévu qu'après cette date, les machines de vente automatiques seraient mises en service, le réseau de vente serait agrandi et les produits tarifaires seraient adaptés par l'intégration des carnets dans la fonction « autoloan ».

Force était de constater que le développement du projet E-go n'était pas encore arrivé à son terme. Il en ressortait qu'une évaluation définitive des fonctionnalités du projet n'était pas possible.

- Conclusion générale

La Cour avait constaté que l'investissement de 16,68 millions d'euros ne se justifiait pas pour un système qui n'atteignait que partiellement les objectifs initialement fixés. Le coût élevé résultait en partie des retards importants au niveau de sa planification, de son implémentation et de sa mise en production.

Au moment de l'élaboration de son rapport, la Cour ne pouvait pas se prononcer sur les coûts supplémentaires que le système allait engendrer tant au niveau de l'entretien et de la maintenance ainsi qu'au niveau du développement de nouvelles fonctionnalités. Le ministère des Transports avait prévu dans le contrat de gestion du système E-go conclu avec la CdT des dispositions relatives à l'extension du système. Il était évident que ces développements engendreraient des coûts supplémentaires dans les années à venir.

La Cour avait recommandé à l'époque que la Chambre des députés soit informée de manière régulière des coûts supplémentaires générés par le système.

Ainsi la Cour avait recommandé que, à l'instar de la procédure existante en matière des projets relatifs aux bâtiments publics, la Chambre des Députés soit davantage impliquée dans le suivi du projet E-go, et ce en concertation avec le ministre des Transports.

Pour ce qui est de la Communauté des Transports, la Cour avait recommandé qu'elle soit dotée de moyens financiers et de ressources humaines suffisants pour accomplir ses missions attribuées dans le cadre du système E-go. La Cour avait rappelé la motion du 23

mai 2007 qui prévoyait entre autres l'élaboration d'un cahier des charges par la CdT pour sous-traiter la gestion et l'exploitation du système de tarification électronique, et la tenue d'une soumission publique en due forme par la CdT pour les activités d'exploitation et/ou de maintenance du système. La Cour avait estimé néanmoins que le lien de dépendance vis-à-vis de la société Smart-Tec S.A. pour la maintenance du système était tel que la libre concurrence se trouvait hypothéquée.

#### 4.1.2.2. Motion du 14 décembre 2010

Au cours de la réunion du 18 janvier 2010 de la COMEXBU, le ministre du Développement durable et des Infrastructures s'exprimait au sujet du rapport spécial de la Cour des comptes. Dans sa lettre du 9 février 2010, le ministre informait le directeur général de la CdT de la démarche à suivre dans le cadre des missions lui confiées par le contrat de gestion du système de perception tarifaire électronique E-go. Cette démarche comprenait deux phases, à savoir une phase de consolidation et une phase d'évolution.

La période de consolidation devait permettre d'amortir et de stabiliser le système dans son ensemble. La soumission publique pour les activités d'exploitation et de maintenance était reportée de 18 mois. Par ailleurs un schéma directeur pour la mise en œuvre de la télématique dans les transports publics était à élaborer en concertation avec tous les opérateurs des transports publics dans le cadre d'un comité de pilotage présidé par la CdT.

La phase d'évolution devait comprendre les volets suivants :

- la modernisation du système dans le cadre du renouvellement cyclique applicable aux technologies de l'information ;
- l'introduction d'une nouvelle carte avec adaptation, voire augmentation de la sécurité au niveau central ;
- l'adaptation du système afin de garantir une intégration optimale avec des systèmes similaires d'autorités organisatrices des pays voisins ;
- l'intégration du système de billetterie électronique dans le concept télématique des transports publics ;
- l'extension de la distribution de vente via internet (pour communes, revendeurs, professionnels, particuliers).

Le 14 décembre 2010 une motion était votée à la Chambre des Députés invitant le Gouvernement :

- à procéder à l'élaboration d'une méthodologie permettant une gestion plus efficace et plus économe des projets de grande envergure, notamment des projets à caractère évolutif ;
- à préciser et à fixer les niveaux de responsabilité des différents intervenants ;
- à déterminer un cadre pour l'accompagnement de l'exécution des projets ;
- à charger l'Inspection Générale des Finances (IGF) d'assurer le contrôle du dispositif à mettre en place pour mieux gérer les projets en question ;
- à garantir, en particulier en ce qui concerne le projet « E-go plus » et ses différentes composantes, la conclusion d'un marché public par la Communauté des Transports conformément à la législation afférente.

Cette motion du 14 décembre 2010 était à l'origine de l'élaboration d'un schéma directeur pour le développement de la télématique dans les transports publics luxembourgeois. Le 24 mars 2011 la société MRK, chargée par la CdT de l'assister dans l'élaboration dudit schéma directeur, soumettait son rapport final sur le développement de la télématique dans les transports publics luxembourgeois (« Leitplan für die nachhaltige Entwicklung der Telematik im Rahmen des ÖPNV für das Großherzogtum Luxemburg »).

Le 22 avril 2011 le ministre du Développement durable et des Infrastructures soumettait le schéma directeur en question au Conseil de Gouvernement qui approuvait les projets découlant des recommandations du schéma directeur.

La CdT avait été chargée de lancer la procédure pour une soumission en matière télématique et en date du 9 février 2012 un appel de candidatures était publié en vue de la réalisation du projet de télématique. Il comprenait notamment la livraison, l'installation et la mise en service d'un système de perception tarifaire électronique pour le Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du remplacement successif du système de billetterie électronique E-go ainsi que la livraison, l'installation et la mise en service d'un système informatique de localisation et de gestion des autobus et d'un système d'information des usagers.

#### **4.1.2.3. Mise en place d'un nouveau système télématique dans les transports publics routiers**

La CdT était chargée de lancer la soumission en matière de télématique. Pour ce faire, un cahier des charges détaillé avait été rédigé en collaboration avec la société de consultance MRK. Ce cahier des charges contenait une multitude de critères et était élaboré d'après une méthode

de pondération laquelle consistait à préciser la valeur en points des différents critères retenus.

Sur les 38 entreprises initialement intéressées, onze ont finalement remis une candidature dans le cadre de la procédure de présélection. Sur ces onze entreprises, cinq ont été retenues pour soumettre une offre. Finalement, trois offres remplissant les critères formels ont été remises. Des négociations ont ensuite été entamées avec les trois candidats restants.

Toutes les offres initiales ont été jugées trop chères. Ainsi, à l'issue de négociations concernant les besoins essentiels de la CdT, différentes mesures (comme par exemple le génie civil, les CFL ou encore la compatibilité avec la carte E-go) ont été abandonnées afin de réduire le prix. Le choix final est tombé sur l'entreprise allemande INIT et le contrat avec INIT, portant sur un coût d'investissement de 16,9 millions d'euros (+3 millions d'euros pour des options), était signé en date du 19 décembre 2012.

La Cour constate que le Ministère du Développement durable et des Infrastructures respectivement la Communauté des transports ont appliqué les recommandations que la Cour des comptes avait formulées dans le cadre de son rapport sur le projet E-go en ce qui concerne la gestion d'un projet d'une telle envergure.

En effet, l'objectif du projet était clairement défini et une équipe en charge de la réalisation de ce projet était mise en place. Le maître d'ouvrage du projet était le Ministère du Développement durable et des Infrastructures alors que la Communauté des transports figurait en tant que maître d'œuvre. Des chefs de projet fonctionnel et technique étaient désignés qui disposaient chacun d'une commission de travail. Finalement, un comité de pilotage s'occupait de l'avancement du projet et était responsable des décisions stratégiques.

#### 4.1.2.4. Présentation du nouveau système télématique

Le système télématique dispose d'un module de billettique « EFM » (Elektronisches Fahrgeldmanagement) et d'un module d'information des usagers « FIA » (Fahrgastinformationsanzeiger) pour l'ensemble du réseau de transports publics au Luxembourg ainsi que d'un module de géolocalisation, de gestion et de communication avec les autobus « RBL » (Rechnergestütztes Betriebsleitsystem) pour le seul réseau RGTR.

##### **Le module de billettique « EFM »**

L'ancien système de perception tarifaire e-Go de base (voir point 4.1.2.1.), avec toutes ses composantes (technologie de sécurisation des cartes à puce, back-office, périphérie de vente, appareils de contrôle, valideurs et communication), avait été aboli bien que, initialement, les cartes à puce MIFARE de l'ancien système auraient dû rester

opérationnelles pendant la période de transition que requérait la mise en place du nouveau module de billettique « EFM » (Elektronisches Fahrgeldmanagement), appelé « e-GO<sup>plus</sup> ». Toutefois, pour des raisons techniques, cette option n'avait pas été retenue.

Les systèmes informatiques d'arrière-plan pour le nouveau système de billettique « e-GO<sup>plus</sup> » ont été installés à partir de 2013. Les infrastructures de vente ont été créées et une majeure partie des véhicules a été équipé d'une console, d'un écran d'information et de bornes de validation. C'est en juin 2014 que la nouvelle carte à puce, la MKaart, a définitivement remplacé l'ancienne carte E-go, alors que les contrats d'entretien E-go de base conclus avec la société Smartec venaient à échéance.

En même temps, pour élargir l'infrastructure de vente, d'autres options innovantes sont proposées, tel le développement d'un webshop et d'autres points de vente basées sur internet. Une application de « handy-ticketing » ainsi que des points d'interface pour prestataires externes sont intégrés au système de billetterie modernisé. L'émission de titres de transports sur papier munis d'un code barre 2-D constitue une alternative à moindre coût par rapport à la carte à puce MKaart.

En matière de validation, le système de billettique « e-GO<sup>plus</sup> » se base sur le consensus retenu lors du projet Ego de base, à savoir la méthode du « check-in once ». Ce mode de validation unique permet de connaître l'endroit et le moment de la validation du titre de transport, mais ne permet pas d'analyser les trajets parcourus par les passagers. Cette analyse du comportement de voyage des utilisateurs des transports publics aurait été facilitée par un mode de validation du type « check-in/check-out », ou encore, dans une moindre mesure, par un mode de validation du type « always check-in ». Le mode de validation retenu présente toutefois l'avantage d'être la solution la plus rapide en ce qui concerne l'accès et la sortie des usagers.

A côté de la billetterie électronique, il existe des titres de transport spécifiques pour des groupes d'utilisateurs déterminés. Il en est ainsi, entre autres, pour ce qui est du transport d'élèves du secondaire entre le lieu de résidence et l'école, ou encore des déplacements des personnes âgées, des personnes invalides, des personnes socialement vulnérables et des familles nombreuses. Les déplacements à l'aide de ces titres de transports spécifiques ne sont pas saisis dans le système de billetterie électronique. Les abonnements annuels sont émis de façon analogue et ne sont pas non plus saisis dans le système de billetterie électronique. D'après les responsables de la Direction des transports publics, une partie de ces titres de transports spécifiques seraient intégrées à brève échéance dans ce système.

De ce qui précède, il se dégage que les statistiques se basant sur les ventes et sur la validation des titres de transport électroniques ne suffisent pas pour évaluer l'utilisation des moyens de transports publics et le comportement des usagers.

La Cour est toutefois d'avis qu'un système de billetterie informatique performant et innovateur devrait permettre d'obtenir des statistiques pleinement exploitables. Dans ce contexte, il faudra dès lors recourir à d'autres méthodes pour constater l'utilisation des moyens de transports respectivement le comportement des usagers et pour établir de façon objective les besoins en matière de transports publics. Une solution serait de procéder à un comptage automatique des passagers. Cette option existe pour le système télématique, mais elle n'a pas encore été mise en œuvre (voir point 4.1.2.5. pour de plus amples renseignements).

### **Le module d'information des usagers « FIA »**

Le système d'information des usagers « FIA » (Fahrgastinformationsanzeiger) concerne essentiellement les panneaux d'affichage à des arrêts-clé du réseau CFL/RGTR/AVL/TICE. Ces panneaux sont destinés à visualiser en temps réel les horaires de départ des bus des différentes lignes desservant l'arrêt. Par ailleurs, les passagers sont informés par des signaux visuels et sonores en cas de perturbation du trafic.

Le système d'information des usagers « FIA » nécessite des données de systèmes tiers (notamment du système « RBL »). Ces données indispensables pour le fonctionnement « FIA » proviennent de la plate-forme « IDS » (Informationsdrehscheibe) localisée auprès de la Communauté des transports.

### **Le module de géolocalisation, de gestion et de communication avec les autobus « RBL »**

Le module « RBL » (Rechnergestütztes Betriebsleitsystem) permet de suivre les roulements des bus en temps réel. Le RGTR et la CdT sont raccordés de façon à pouvoir suivre en temps réel l'ensemble des véhicules desservant les lignes RGTR alors que les exploitants sont équipés de postes leur permettant de suivre les véhicules qui font partie de leur propre parc. Les données du système « RBL » sont centralisées auprès d'une plateforme d'information « IDS » (Informationsdrehscheibe) qui est exploitée par la CdT. À l'aide des données récoltées sur ladite plateforme, la CdT est en mesure de générer la situation du trafic en temps réel par rapport à l'horaire théorique planifié.

Il appartient ensuite à la CdT de mettre les informations sur le trafic en temps réel à la disposition des voyageurs au moyen des médias les plus divers.

Pour une gestion optimale de leurs propres véhicules en cas d'incident, le système « RBL » confère aux exploitants la possibilité de suivre exclusivement leurs roulements. Par ailleurs, le système permet des connexions entre exploitants ainsi que le raccordement à d'autres systèmes de gestion du transport public comme par exemple les systèmes utilisés par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) ou par les Autobus de la Ville de

Luxembourg (AVL). En cas d'incident, cette inter-connectivité doit garantir la diffusion rapide des informations à tous les exploitants et aux voyageurs concernés.

Les éléments essentiels composant le module « RBL » sont le back-office avec les postes de travail correspondants, les ordinateurs et systèmes d'information des voyageurs à bord des véhicules ainsi que la communication par GSM, GPRS et WLAN.

Il est à noter que le système télématique ne peut fonctionner pleinement que s'il est associé à un outil de gestion permettant d'organiser le réseau RGTR et de planifier les roulements respectifs. Dans ce contexte, la Direction des transports publics s'est procuré un nouvel outil de gestion « IVU » afin de remplacer l'outil Bu-Bus (voir points 4.2.1.1. pour le programme de gestion Bu-Bus et 4.2.1.2. pour le programme de gestion IVU).

#### 4.1.2.5. Elaboration systématique de comptages

L'ancien système de perception électronique E-go ne permettait pas d'avoir des chiffres exacts relatifs à l'usage des transports en commun respectivement d'avoir des informations sur le comportement des usagers. Compte tenu de ce fait, il s'avérait nécessaire, voire indispensable, que des comptages soient effectués régulièrement afin de disposer de ces informations.

Or, depuis 2009, des comptages systématiques et réguliers ne sont plus effectués. Les dépenses importantes nécessaires à la conduite de comptages ponctuels ont conduit à l'abandon de ces comptages. En effet, d'après les responsables du département des transports, les moyens financiers mis en compte n'allaient pas de pair avec les retombées statistiques de tels comptages ponctuels.

Les économies faites par l'abandon des comptages depuis 2009 étaient destinées à couvrir les investissements pour l'équipement des autobus permettant un comptage automatique et permanent. Une offre de prix avait été demandée en 2012 pour l'équipement de 250 autobus et un budget de l'ordre de 1,9 millions d'euros a été retenu pour la réalisation. La commande d'appareils de comptage a été passée et, selon les responsables, l'équipement devrait être fonctionnel en octobre 2016.

#### 4.1.2.6. Constatations et recommandations

Les autorités publiques rencontrent actuellement des difficultés pour déterminer l'offre des services de transports en l'absence d'enquêtes récentes sur les besoins de trafic. Dans ce contexte, la Cour tient à rendre attentif que la nouvelle soumission en matière d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR devrait aller de pair avec une réorganisation du réseau des autobus.

La Cour constate que dans le cadre du projet télématique le comptage automatique des usagers était optionnel. En effet, un système de comptage a été testé auprès du TICE. Suite aux résultats satisfaisants de ces essais, il a été décidé d'équiper 150 autobus d'appareils de comptage. Même si l'équipement devrait être fonctionnel en octobre 2016, une période de six mois est à prévoir pour la mise en place d'un logiciel spécifique (Messfahrtenplanung) et pour le calibrage de l'équipement.

La Cour donne à considérer que les comptages automatiques peuvent uniquement être effectués sur les lignes dont les coordonnées IVU (voir point 4.2.1.5.) ont été saisies et qui fonctionnent dans le système télématique de géolocalisation.

Dans ce contexte, un comptage classique des passagers sur toutes les lignes RGTR est envisagé en automne 2016 – printemps 2017 en vue de la préparation de la soumission publique en 2018.

La Cour est d'avis que le comptage automatique des usagers est d'une importance cruciale pour pouvoir analyser le comportement des utilisateurs des transports publics respectivement pour déterminer les besoins en matière de transports publics et de garantir une réactivité accrue par rapport à d'éventuels changements dans le comportement des passagers. Son implémentation est donc à réaliser dans les meilleurs délais. L'élaboration de statistiques fiables est primordiale pour une organisation et une planification efficiente de l'offre des services de transports publics.

## **4.2. Etablissement, modification et suppression de services de transports publics et traitement des demandes et propositions afférentes de la part de tiers**

### **4.2.1. Etablissement, modification et suppression de services de transports publics**

#### **4.2.1.1. Roulement et facturation spéciale**

L'article 7 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics précise notamment que « l'établissement, les modifications et la suppression de services de transports publics sont autorisés par le ministre. (...) L'établissement d'un service de transports publics nouveau ainsi que toute modification importante et toute suppression d'un service de transports publics existant qui ont un caractère régulier sont précédés d'une enquête sur les besoins du trafic, sauf circonstances dûment justifiées à apprécier par le ministre. »

Dans ce contexte, il est à noter que les services de transports publics RGTR sont établis suivant deux cas de figures.

D'une part, il existe des courses organisées dans le cadre de roulements définis. Ces roulements ont été déterminés dans le cadre des contrats de concessions conclus entre l'Etat et les entreprises de transports et y sont annexés. Les exploitants effectuant ces roulements sont payés suivant des décomptes mensuels (voir points 4.4.3. et 4.6.4. du présent rapport).

D'autre part, il existe aussi des services de transports publics RGTR qui sont établis dans le cadre de courses spéciales et réglés moyennant facturation spéciale. Ces courses spéciales concernent essentiellement le transport scolaire et les courses en milieu rural.

#### 4.2.1.2 Constatations et recommandations

Pour ce qui est des services de transports publics effectués dans le cadre des roulements, la Cour constate qu'il n'existe pas de réelle planification en matière d'établissement, de modifications respectivement de suppression de services. En effet, les anciens roulements retenus lors de la conclusion des contrats de concession en 1998 ont été reconduits lors de la conclusion des nouveaux contrats en 2008. Il en était de même lors de la conclusion des contrats de concessions précédents. Il en résulte que le ministère, et en l'occurrence la Direction des transports publics, n'a pas effectué d'enquêtes sur les besoins du trafic lors de la conclusion de nouveaux contrats de concessions et aucune refonte des roulements n'a donc eu lieu.

Certes, des ajustements ponctuels respectivement des suppressions ponctuelles ont eu lieu au fur et à mesure où des besoins spécifiques survenaient, mais aucune analyse générale n'a été effectuée.

De même, dans de rares cas, le RGTR a réalisé des enquêtes sur les besoins du trafic avant l'établissement de nouvelles lignes non comprises dans les roulements existants (par exemple sur le site Belval), mais en règle générale l'établissement, tout comme la modification et la suppression de services de transports publics se fait de façon informelle.

Concernant les modifications de services de transports publics, il est à préciser que ceux-ci résultent essentiellement sur demandes respectivement réclamations de tierces personnes. En effet, les utilisateurs des transports publics routiers font part de leurs observations. Ces réclamations respectivement propositions d'amélioration sont ensuite analysées par les services compétents de la Direction des transports publics. Au cas où elles s'avèrent concordantes, il appartient aux autorités en charge d'y donner une suite favorable ou pas.

Pour ce qui est des services de transports publics effectués dans le cadre des courses spéciales, la situation est similaire. Il n'existe pas de réelle planification et une analyse de la situation n'est pas effectuée dans un but d'optimisation. Il en résulte que le nombre de courses spéciales n'a pas cessé d'augmenter au cours des années, même si la Direction des

transports publics essaie dans la mesure du possible d'intégrer des courses spéciales aux roulements existants. Or, la Cour constate que les autorisations les plus anciennes datent de la fin des années '80 et que les lignes qu'elles concernent sont toujours desservies. Alors que les contrats de concessions entre l'Etat et les exploitants ont été renouvelés à deux reprises depuis lors, ces courses spéciales n'ont toujours pas pu être intégrées dans des roulements.

En ce qui concerne les autorisations ministérielles en matière d'établissement, de modifications et de suppression de services de transports publics, la Cour se doit de faire plusieurs constats.

Pour ce qui est des roulements annexés aux contrats de concessions, ces services de transports publics sont autorisés par la signature desdits contrats par le ministre.

Pour ce qui est des roulements établis, modifiés ou supprimés après la signature des contrats de concessions, les autorisations sont généralement pris par le chargé de direction de la Direction des transports publics. Pour ce faire, le chargé de direction possède une délégation de signature en matière administrative et financière (limitée à EUR 125.000) accordée par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures. Dans de rares cas, le ministre accorde personnellement des autorisations.

Dans ce contexte, la Cour donne à considérer que même si le chargé de direction a une délégation de signature financière avec un seuil limite de EUR 125.000, les autorisations accordées ont généralement une incidence financière supérieure à EUR 125.000 si on considère que les engagements pris portent sur plusieurs années (dans le cas des roulements) voire sont illimités dans le temps (dans le cas des courses spéciales). En d'autres termes, les autorisations données par le chargé de direction sont conformes à la délégation de signature financière accordée à ce dernier étant donné que les autorisations en question ont trait à des engagements mensuels. Toutefois, dans la mesure où ces engagements s'étendent sur plusieurs années, la Cour est d'avis que lesdites autorisations sont toujours à prendre par le ministre alors que les montants significatifs en cause le requièrent.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande que des enquêtes sur les besoins du trafic soient effectuées régulièrement afin d'analyser la situation existante des roulements respectivement des courses spéciales et de procéder le cas échéant à des ajustements voire à une réorganisation. Par ailleurs, la Cour insiste que l'établissement de nouveaux services de transports publics ainsi que toute modification importante et toute suppression d'un service de transports publics existant ayant un caractère régulier soient précédés d'une enquête sur les besoins du trafic conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.

En matière d'autorisations, la Cour recommande que toutes les autorisations soient signées par le ministre alors que les incidences financières pluriannuelles le requièrent.

#### 4.2.1.3. Programme de gestion Bu-Bus

Pour faire sa gestion journalière, la Direction des transports publics a recours depuis 2005 au programme « Bu-Bus » qui a été développé par la société allemande Buschle.

Ce programme de gestion Bu-Bus est utilisé par le service RGTR pour trois objectifs principaux, à savoir :

1. la planification et la confection des horaires officiels ;
2. la planification des roulements des exploitants ;
3. la facturation mensuelle des lignes du réseau RGTR.

Pour ce faire, le programme de planification est alimenté des données suivantes :

- les coordonnées des arrêts de bus du réseau RGTR ;
- les courses à effectuer entre les arrêts, composant les lignes RGTR (les distances sont définies à travers le programme géoportail) ;
- les horaires officiels des lignes du RGTR ;
- les roulements de véhicules du réseau RGTR ;
- les appendices au contrat d'exploitation périodiquement mises à jour et reprenant les éléments de calcul de la rémunération ;
- un module de calcul des décomptes mensuels.

Les informations contenues dans le programme sont mises à jour hebdomadairement par les collaborateurs de la Direction des transports publics en raison des changements qui peuvent survenir. Ainsi, à titre d'exemple, des modifications sur les lignes ou encore des déviations ou de modifications d'horaires peuvent rendre nécessaires des mises à jour dans le programme. Les déviations de moindre envergure, les petits changements de trajets et autres imprévus ne sont pas enregistrés dans le système.

### 1) La planification et la confection des horaires officiels

La Direction des transports publics se base sur les données du programme Bu-Bus pour l'établissement des horaires officiels des lignes. Ces horaires officiels sont transmis aux autorités concernées pour être publiés et aux opérateurs pour être exécutés.

### 2) La planification des roulements des exploitants

Le programme Bu-Bus permet de planifier les roulements. Par roulement, au sens de l'article 2 du contrat de concession, on entend « le plan, établi dans un ordre chronologique, des courses à charge et à vide prestées au moyen d'un même véhicule au cours des 24 heures de chaque jour hebdomadaire suivant les feuilles de roulement annexées à l'autorisation dont question à l'article 1<sup>er</sup>. Un roulement comporte des prestations horaires d'au moins deux heures réparties sur une période continue d'au moins six heures ». D'après le contrat de concession, ces roulements sont établis annuellement par le ministère.

Pour constituer un roulement, les courses issues de l'horaire officiel à effectuer par un bus sont alignées sur un axe de temps. L'ensemble de ces courses constitue le roulement du bus qui varie d'une journée à l'autre conformément aux horaires des différents arrêts d'autobus. Les arrêts sont desservis en fonction des jours ouvrables de la semaine, des dimanches ou des jours fériés, ou selon un horaire spécifique.

Le programme Bu-Bus ne permet pas de retracer l'historique des modifications des courses et des lignes. Pour retracer l'évolution du développement des lignes du RGTR, il faut recourir à la documentation écrite.

### 3) La facturation mensuelle des lignes du réseau RGTR

À la fin du mois, les données sont transférées dans le module de calcul du programme Bu-Bus pour effectuer les décomptes mensuels à l'intention des exploitants. Les modifications (comme par exemple des pannes ou des courses omises) que les opérateurs sont tenus de déclarer mensuellement à la Direction des transports publics conformément à l'article 11 du contrat ainsi que les décomptes des ventes de titres de transports provenant du programme télématique sont enregistrés dans le système. Dorénavant tous les renseignements nécessaires à la confection des décomptes mensuels sont rassemblés.

#### 4.2.1.4. Constatations et recommandations

Bien que le programme Bu-Bus permette à la Direction des transports publics d'accomplir les trois objectifs visés ci-dessus, la Cour est d'avis que le programme Bu-Bus sert plutôt et avant

tout comme base de calcul de rémunération que comme outil de planification des courses à effectuer par un véhicule au cours d'une journée.

Ceci tient à plusieurs raisons, à savoir :

- la programmation dans Bu-Bus ne tient pas compte des conditions de travail des chauffeurs qui continuent à évoluer au fil des contrats collectifs successifs (pauses obligatoires, amplitudes, horaires de travail, congés etc.) ;
- dans Bu-Bus, les horaires des lignes sont programmés de façon linéaire. Le temps que prend un trajet varie simplement en fonction de sa longueur alors qu'en réalité, le temps d'un trajet varie également en raison du trafic. Or, si les horaires ne sont pas ajustés aux pointes du trafic, les retards par rapport à l'horaire théorique s'accumulent au fil d'un roulement. C'est surtout dans les milieux urbains que les courses d'un roulement ne peuvent pas être réalisées à l'aide d'un seul véhicule ;
- la programmation revient de plus en plus à un simple rapprochement des courses. En effet, au fur et à mesure du développement du réseau RGTR, des courses ont été intercalées dans les roulements existants.

Le fait d'intercaler des courses dans un roulement existant revient moins cher à l'Etat que la création d'un nouveau roulement. En effet le calcul de la rémunération d'un roulement comporte, outre les frais rattachés au kilométrage effectué, une catégorie de frais dénommée « matériel » et comprenant l'amortissement du véhicule, les frais de garage, les assurances et taxes de circulation ainsi qu'un taux de 15 % pour le(s) véhicule(s) de réserve. En maximisant les courses dans les roulements, il a été évité de créer un nombre excessif de nouveaux roulements et donc de payer les frais de matériel correspondants.

Il résulte de ce qui précède qu'un nombre croissant de roulements ne peuvent pas être réalisés à l'aide d'un seul véhicule comme cela est planifié dans le programme Bu-Bus. Il revient à l'exploitant d'organiser son parc de véhicules et son personnel en prenant soin de respecter les dispositions du contrat de concession, à savoir d'assurer les courses du contrat aux horaires et avec le matériel roulant convenu.

La Cour constate que les contrats de 2008-2018 ont été conclus sur la base des anciennes feuilles de roulement concédés en 1998. Alors que le réseau RGTR s'est développé au cours des 10 ans du contrat de concession 1998-2008, la reconduction des contrats de concession sur base des anciens roulements confirme l'appréciation de la Cour que la gestion, voire l'optimisation, du réseau a été délaissée par le ministère.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que le programme de gestion Bu-Bus ne se prête pas à une planification efficace du réseau RGTR. En effet, le programme Bu-Bus est utilisé par les

services concernés du ministère pour une planification théorique des roulements RGTR. Cependant, selon les responsables de la cellule planification du Département des transports publics, cette planification théorique ne peut pas, dans de nombreux cas (surtout pour ce qui est des roulements en milieu urbain), être exécutée telle quelle par les exploitants. Ces derniers sont donc obligés de s'organiser eux-mêmes afin de pouvoir s'acquitter de leurs obligations contractuelles. Pour ce faire, les exploitants procèdent à leur propre planification des roulements qu'ils sont tenus à exécuter. Souvent ils sont obligés à recourir à plusieurs autobus pour faire les courses prévues alors que ces roulements se feraient à l'aide d'un seul autobus suivant la planification théorique faite par le Département des transports publics dans Bu-Bus.

D'après les responsables du ministère, la Direction des transports publics est consciente que sa planification des roulements n'est pas toujours réalisable en pratique, mais ne voit pas d'inconvénient dans le fait que les exploitants font leur propre planification dans la mesure où les dispositions du contrat sont respectées (respect des courses à effectuer, respect des horaires, respect de la catégorie d'autobus à utiliser, ...). Cependant, les exploitants ne semblent pas voir d'inconvénients dans la planification théorique du Département des transports publics, même s'ils sont régulièrement tenus de recourir à des autobus supplémentaires alors qu'un seul autobus n'est pris en compte pour le calcul de la rémunération. La Cour est d'avis que ce fait peut s'expliquer par le mode de rémunération avantageux qui est accordé aux exploitants (voir aussi points 4.4.3. et 4.4.5. du présent rapport).

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande que le Département des transports publics procède à une planification réaliste en se servant du nouvel outil de gestion IVU.plan qu'il s'est procuré en 2014 au détriment de l'outil actuel Bu-Bus. En même temps, le mode de rémunération devrait être revu lors de la soumission en 2018 afin d'éviter un dérapage des coûts suite à un accroissement sensible du nombre de roulements qu'engendrera une planification réaliste.

Toutefois, comme le programme Bu-Bus constitue la base de données nécessaire à l'exécution des contrats de concession (notamment en ce qui concerne le volet de la rémunération des exploitants), son exploitation et son alimentation devraient être poursuivies jusqu'à l'échéance des contrats actuels en 2018. Après cette date, il devrait être définitivement remplacé par le nouvel outil de planification IVU.plan (voir point 4.2.1.2.).

#### 4.2.1.5. Programme de gestion IVU.plan

L'outil de gestion IVU.plan et le système télématique sont en train d'être mis en œuvre afin de moderniser l'organisation des services RGTR.

À la différence du système télématique (voir point 4.1.2.), qui est essentiellement orienté en direction de l'information et du service envers le client, le programme de gestion IVU.plan est tourné vers l'organisation interne et l'exploitation des réseaux de transport. Il fournit les données de base pour le fonctionnement du système télématique et s'avère donc indispensable pour une exploitation efficace du projet télématique.

Le logiciel IVU.plan, développé par la société allemande IVU Traffic Technologies AG, permet la planification des roulements et une analyse des déviations par rapport à leur exécution. Il sert à gérer, pour des horaires déterminés, les distances à couvrir entre les arrêts ainsi que le déploiement de véhicules et de personnel nécessaires. En combinaison avec le système télématique, il permet donc d'observer à distance et en temps réel l'exécution de l'horaire.

De même, le programme IVU.plan prévoit un module permettant une optimisation des roulements à l'aide de calculs et d'analyses de différents paramètres. Pour ce faire, le module d'optimisation se base sur les données saisies dans le programme IVU.plan et sur les données en provenance du programme télématique relatives à l'exécution des roulements.

Par ailleurs, il existe un module de facturation optionnel pour les décomptes financiers dans IVU.plan. Ainsi, au terme du contrat de concession actuel, le programme BU-Bus, qui sert actuellement principalement comme base de calcul de rémunération, pourra être définitivement remplacé par IVU.control.

A l'heure actuelle, la gestion des réseaux de transports publics n'est pas organisée de façon homogène. Les opérateurs de transports publics disposent d'outils différents pour la gestion de leurs roulements :

- les AVL utilisent un programme ITCS<sup>3</sup> (Trapèze) en combinaison avec IVU.plan, les deux étant compatibles avec le projet télématique ;
- la CFL se sert d'un programme dénommé ARAMIS pour le rail et du programme IVU.plan pour les bus régionaux, ces programmes étant également compatibles avec le projet télématique ;
- depuis décembre 2008, le TICE utilise le programme IVU.plan pour la planification et le contrôle de son réseau et recourt aussi depuis plusieurs années au même système télématique pour le suivi et la gestion de ses autobus. Ceci a permis à la Direction des transports publics de tester auprès du TICE les deux programmes en question pour ses propres besoins. D'après les responsables, les résultats obtenus sont encourageants bien que la phase de tests n'est pas encore entièrement achevée ;

---

<sup>3</sup> Intermodal Transport Control System

- les exploitants privés du réseau RGTR planifient eux-mêmes les roulements de leurs véhicules. Pour ce faire, ils n'utilisent cependant pas un logiciel uniforme. La Direction des transports publics a mis à la disposition des exploitants un poste INIT afin de leur permettre de suivre leurs propres roulements qu'ils exécutent pour le compte du RGTR.

Il découle de ce qui précède que les différents exploitants du réseau RGTR planifient leurs propres roulements à l'aide d'outils de gestion non toujours compatibles avec le système télématique.

Comme les roulements que les différents exploitants des courses RGTR ont planifiés dans leur programme de gestion (que ce soit IVU.plan ou un autre) ne correspondent pas aux roulements du RGTR, un transfert des données dans le programme IVU.plan du RGTR s'est avéré impossible. Ceci implique que les services de la Direction des transports publics sont obligés d'encoder à nouveau toutes les lignes du réseau RGTR avec les roulements respectifs dans le nouveau programme IVU.plan.

L'encodage est en train de se faire et au moment de la rédaction du présent rapport (juin 2016) une centaine de lignes étaient saisies dans IVU.plan. Lors du changement d'horaire en septembre 2016, 41 lignes RGTR ainsi qu'une trentaine de lignes CFL devraient être opérationnelles dans le système télématique. Selon les responsables, l'encodage de toutes les lignes devrait être achevé en août 2017 et la mise en production de l'ensemble du réseau RGTR dans le système télématique devrait avoir lieu le mois suivant.

Il résulte de ce qui précède que le RGTR s'est tardivement orienté vers une modernisation de la gestion de son réseau en comparaison avec les autres intervenants. Ceci pourrait en grande partie s'expliquer par la reconduction systématique des contrats d'exploitation sans réelle refonte des roulements existants.

#### 4.2.1.6. Constatations et recommandations

C'est à partir de la reprise de toutes les données dans IVU.plan que le projet télématique sera pleinement opérationnel. C'est donc à ce moment que le RGTR disposera d'une vue d'ensemble de son réseau et qu'il sera possible de contrôler la desserte des arrêts et l'emploi du matériel roulant sous contrat en vue de sanctionner d'éventuels manquements.

Le système permettra alors des connexions entre opérateurs ainsi que le raccordement à d'autres systèmes de gestion du transport public comme par exemple les systèmes utilisés par les CFL ou AVL. À l'image des autres opérateurs, il sera possible de créer un centre de coordination pour les lignes du RGTR capable d'assurer le suivi des roulements, de gérer les véhicules de réserve et de disposer de chauffeurs de remplacement.

Lorsque le système télématique et le programme de gestion IVU seront pleinement opérationnels, la Direction des transports publics pourrait procéder à une analyse de l'offre des services de transports et envisager une véritable réorganisation du réseau. En effet, en combinaison avec un système de comptage automatique des passagers (voir point 4.1.2.5.), le système télématique peut livrer les chiffres indispensables à une planification optimisée qui répond aux besoins des utilisateurs.

Il en résulte que le planning de saisie dans IVU.plan ne permet pas l'exploitation des données en vue de la soumission publique que la Direction des transports publics est tenue de lancer en 2018. En effet, les résultats d'une analyse approfondie du réseau à partir des données issues de IVU.plan et de la télématique auraient pu faciliter la préparation du cahier des charges.

La Cour constate que le délai initial fixé pour le deuxième semestre 2016 pour la mise en œuvre du programme de gestion IVU.plan a été reportée d'une année. La Cour est d'avis que ce retard peut avoir des conséquences négatives sur l'appréciation du fonctionnement du système télématique dont la réception finale est prévue pour octobre 2016.

La Cour constate que le module relatif à l'optimisation des roulements fait partie des prestations acquises dans le cadre de IVU.plan. L'expérience que le TICE en a faite est encourageante. La Cour est d'avis que le recours à ce module représente une réelle plus-value pour une gestion et une planification efficaces du réseau RGTR. Cependant une refonte des roulements du réseau ne peut pas être effectuée dans le cadre des contrats de concession en vigueur jusqu'en 2018. En effet, l'optimisation des roulements d'un réseau entier présuppose la saisie des données de toutes les lignes dans IVU.plan.

La décision d'acquérir le module de facturation n'a pas été prise à ce jour. Dû au mode spécifique de mise en compte des prestations de transport, il n'est pas certain que ce module puisse être implémenté pour le RGTR. La Cour est d'avis que l'acquisition d'un module de facturation basé sur les prestations effectués sur le terrain est indispensable à une gestion financière efficiente. À plus forte raison, l'acquisition du module de facturation avant le terme du contrat de concession permettra la formation du personnel en charge des décomptes mensuels.

La Cour recommande donc que la Direction des transports publics prenne les mesures nécessaires pour que la mise en œuvre complète du programme IVU.plan, y compris le module de facturation, se fasse à courte échéance. Ceci permettra d'en tirer un profit maximal pour l'élaboration du cahier des charges relatif à la soumission publique devant se faire en 2018. De plus, le recours au module de facturation devrait permettre de procéder à une simulation des dépenses en vue de ladite soumission.

#### 4.2.1.7. Postes de commande régionaux

Le TICE a effectué avec succès l'intégration des données IVU.plan dans le programme télématique. Comme il s'agissait d'un projet pilote pour le RGTR, les agents de la Cour se sont faits une idée du fonctionnement du système au cours d'une entrevue dans les bureaux du TICE.

Les collaborateurs du poste de commande du TICE (Leitstelle) suivent sur des écrans le trafic des véhicules en temps réel. Les agents du TICE peuvent entrer en contact avec les chauffeurs afin de les prévenir et de les guider vers une déviation en cas d'incident. Le poste de commande permet également la gestion des véhicules de réserve. Des chauffeurs de remplacement y sont présents en permanence pendant les heures de fonctionnement du TICE.

Fort de l'expérience auprès du TICE, la CdT a chargé, en date du 8 juillet 2015, la société suisse Iffländer, spécialisée en conseil en matière de transports en commun, de l'élaboration d'un concept de postes de commande régionaux pour les transports publics au Luxembourg. Le concept devait prévoir la coordination des postes existants de la CFL, du TICE et des AVL avec le (les) poste(s) de commande à créer au sein du RGTR. Un concept d'intégration à long terme pour Luxtram fait également partie du projet. L'étude a été subdivisée en trois phases :

1. état des lieux et analyse de l'existant ;
2. élaboration d'un concept de poste(s) de commande ;
3. élaboration d'un concept de poste(s) de commande à long terme incluant Luxtram.

Se basant sur les constatations du rapport Iffländer, le Ministre du MDDI a pris la décision que le réseau RGTR sera dirigé au moyen de quatre postes de commande régionaux sous contrôle public. Les lignes transfrontalières seront également intégrées au système. L'agencement territorial du réseau RGTR se présentera de la façon suivante :

- AVL en charge de la ville de Luxembourg ;
- TICE en charge du Sud du pays ;
- CFL-Bus en charge de l'Est du pays ;
- le reste du réseau sera dirigé par la CdT.

#### 4.2.1.8. Attribution des services de transports publics

Pour déterminer le transporteur à mandater pour un nouveau service, le ministère applique le principe de la proximité. En effet, comme tous les transporteurs exercent sous des conditions identiques (contrats de concessions identiques) et comme les courses à vide sont rémunérées au même titre que les courses avec des passagers, le choix est généralement porté sur l'exploitant qui dispose du dépôt de véhicules le plus proche géographiquement de la course à desservir.

Lors de l'introduction d'un nouveau service de transport public, le ministère inclut, dans la mesure du possible, les nouvelles courses dans un roulement existant afin de combler les lacunes contenues dans les roulements existants et de réduire à un minimum les pauses et les courses à vide. Cette pratique sous-entend que le choix du fournisseur/opérateur est, en partie, déterminé par le simple fait d'avoir des lacunes dans un roulement, voire d'être titulaire d'un roulement.

Par contre, s'il n'est pas possible d'intégrer le nouveau service dans un roulement existant, les courses sont exécutées soit dans le cadre d'un roulement nouvellement créé, soit en dehors du système des roulements. Dans ce dernier cas, le RGTR dessert des lignes régulières sur base de facturation spéciale. Le choix de l'exploitant est, dans les deux cas, effectué selon le même principe de proximité.

Compte tenu de ce qui précède, l'attribution des services de transports publics sur route se fait généralement suivant le critère de proximité d'un exploitant potentiel. Ainsi, la Direction des transports publics favorise, en règle générale, l'exploitant ayant le dépôt le plus proche du service à attribuer et à condition de disposer du parc autobus nécessaire pour assumer les courses en question.

Lorsque l'entrepreneur en question n'est pas disposé à assurer le service, des négociations sont entamées avec d'autres transporteurs, ceux-ci ayant été choisis toujours selon le même principe de proximité. L'application du principe de proximité associé au contrat de concession conduit donc à exclure toute réelle mise en concurrence des entreprises de transport entre elles.

#### 4.2.1.9. Constatations et recommandations

La Cour souligne que ces critères d'attribution n'ont jamais été formellement arrêtés. De plus, la décision d'attribution de lignes à un exploitant, qui devrait être prise par le ministre, n'est pas formellement arrêtée. En effet, la Cour constate que le ministre se met d'accord avec le chargé de direction de la Direction des transports publics sur l'exploitant à retenir et il incombe au chargé de direction d'attribuer formellement la ligne à l'exploitant.

La Cour recommande que les critères d'attribution des services de transports publics soient formellement arrêtés et que la décision d'attribution soit prise par le ministre.

Par ailleurs, les lignes doivent être autorisées par le ministre en vertu de l'article 7 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.

## **4.2.2. Traitement des demandes et propositions afférentes de la part de tiers**

### **4.2.2.1. Comité des usagers de transports publics**

L'article 21 de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics précise que l'objet du comité des usagers consiste à « servir de plate-forme pour l'information et les échanges de vues utiles sur des questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des transports publics ».

Le règlement grand-ducal modifié du 9 juillet 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de transports publics précise dans son article 1<sup>er</sup> entre autres que « les membres du comité représentent le membre du Gouvernement ayant les transports dans ses attributions, la Communauté des Transports (CdT) ainsi que les usagers des transports publics. Le comité des usagers est composé de 12 personnes qui sont sélectionnées par tirage au sort suite à un appel public organisé par la CdT auquel tout intéressé peut participer. Lors de la sélection, il est tenu compte d'assurer une hétérogénéité du comité suivant des critères relatifs au sexe, à l'âge, au lieu d'habitation et lieu de travail ou d'activité ainsi qu'à la situation des personnes. » Suivant l'article 3 du règlement grand-ducal, « le comité se réunit aussi souvent que sa mission l'exige et au moins une fois par an. Le comité se réunit sur convocation de son président, soit à son initiative, soit à la demande du ministre ou d'au moins deux de ses membres. La convention mentionne l'ordre du jour arrêté par le président. Le comité se dote d'un règlement d'ordre intérieur qui doit être approuvé par le ministre. Le président coordonne les travaux et assure la transmission des avis du comité au ministre ».

Il est à noter que par le règlement grand-ducal du 4 juin 2011 modifiant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de transports publics, la composition du comité a été modifiée. En effet, initialement, le comité devrait être composé de membres d'entités promouvant les transports publics. Ces derniers ont par la suite été remplacés par les usagers des transports publics.

Le rôle du comité des usagers peut être décrit comme suit :

- la représentation des intérêts des divers groupes d'usagers des transports publics ;
- la collecte de propositions d'amélioration de ses membres et des usagers en général ;
- l'élaboration de suggestions et de propositions de mesures visant l'amélioration de la situation générale ;
- l'information du public concernant les travaux du comité des usagers.

#### 4.2.2.2. Constatations et recommandations

La Cour constate que le comité des usagers a émis des rapports (recommandations) à l'adresse de la CdT (par exemple des documents portant sur le « chauffeur de bus idéal » ou encore sur le « train idéal »). De même, le comité des usagers a émis des avis au MDDI soit à la demande de ce dernier (par exemple avis sur projet de loi), soit de sa propre initiative (par exemple avis sur la stratégie MoDu, sur le concept P&R, sur les pôles d'échange ou encore sur Ego+).

Toutefois, le comité des usagers s'est plaint d'un manque d'information de la part de la CdT et a regretté qu'il n'était pas systématiquement informé des projets en phase de préparation auprès de la CdT afin de pouvoir y contribuer.

De l'autre côté, les responsables de la Direction des transports publics ont informé la Cour que les travaux du comité des usagers concernaient essentiellement des problèmes très précis rencontrés par les usagers des transports publics sans rapport à la situation générale en matière de transports en commun.

La Cour constate que ledit comité a été créé pour permettre aux usagers de contribuer à l'amélioration de l'offre en matière de transports publics et non pour s'occuper de cas concrets de réclamations de la part d'usagers.

Dans ce sens, la Cour recommande d'impliquer davantage le comité des usagers dans l'élaboration organisationnelle et conceptuelle des transports publics. Dans ce contexte, la Cour est d'avis que la composition du comité des usagers pourrait être revue en incluant, à côté des usagers des transports publics, des représentants d'organisations ayant un intérêt dans la promotion des transports publics. Par ailleurs, des représentants du ministère des transports et de la Communauté des Transports devraient être présents lors des réunions du comité afin d'informer ses membres des mesures actuelles prises en la matière.

#### 4.2.2.3. Usagers

Les usagers des transports publics adressent systématiquement des réclamations aux autorités compétentes. Ces réclamations concernent évidemment des cas très précis et n'ont pas trait à la politique générale en matière de transports publics.

#### 4.2.2.4. Constatations et recommandations

La Cour constate qu'il n'existe pas un point de contact dédié aux réclamations des usagers. Les réclamations sont aussi bien introduites auprès du MDDI, et notamment la Direction des transports publics, qu'auprès de la Communauté des Transports. De plus, au sein de la seule Direction des transports publics, les usagers adressent leurs réclamations à différentes personnes issues de différents services. Il en résulte qu'un traitement efficace et un suivi régulier desdites réclamations ne sont pas évidents.

La Cour recommande la création d'un point de contact unique à l'intention des usagers des transports publics. Ainsi, il serait assuré que toutes les réclamations sont traitées et que des réclamations similaires sont coordonnées de façon efficiente. La transmission systématique de ces réclamations vers les décideurs s'avérerait plus aisée et un suivi systématique pourrait être mis en place.

### 4.3. Définition du niveau des prestations à fournir suivant des critères objectifs et non discriminatoires

Le ministre est tenu de définir le niveau des prestations à fournir par les exploitants en déterminant des critères objectifs et non discriminatoires. Ces critères sont à appliquer de façon équilibrée à l'ensemble du territoire national.

#### 4.3.1. Prestations à fournir et critères de performance

Les prestations à fournir par les exploitants ainsi que les critères de performance à respecter par ces derniers sont repris dans le contrat de concession conclu entre l'Etat et les exploitants ainsi que dans les annexes dudit contrat :

- Annexe 1 : Règlement ministériel modifié du 19 décembre 2012 fixant les tarifs des transports publics
- Annexe 2 : Consigne d'exploitation
- Annexe 3 : Méthodologie de calcul de la rémunération totale possible au sens de l'article 11 du contrat de service public

- Annexe 4 : Méthodologie de calcul de la formule d'intéressement des prestataires de services RGTR en vertu de l'article 11 du contrat de service public
- Annexe 5 : Télématique (en vigueur depuis 01.01.2014)

Le contrat de concession de service public a pour objet de déterminer les conditions générales d'exploitation des services publics de transport routier régulier de personnes rémunérés.

Pour de plus amples renseignements sur les conditions générales d'exploitation, il y a lieu de se référer à l'annexe 2A du présent rapport.

La rémunération relative aux services exploités se fait sur base d'une méthodologie de calcul (précisée dans les annexes 3 et 4 du contrat) et se compose d'une partie fixe (dite contribution forfaitaire) et d'une partie variable (dite intéressement).

La contribution forfaitaire s'élève à 80% de la rémunération totale possible pour les services exploités. Elle est calculée sur base de plusieurs catégories de frais. Aux fins du paiement de la contribution forfaitaire, l'exploitant est tenu de présenter une déclaration mensuelle par laquelle il certifie que les services exploités au cours du mois précédent ont été effectués conformément aux roulements arrêtés. Toute dérogation audits roulements est à signaler.

Pour un descriptif détaillé du calcul de la rémunération totale possible, il est renvoyé à l'annexe 2B du présent rapport.

L'intéressement peut varier de 0 à 20% de la rémunération totale possible selon le degré d'atteinte des critères de performance définis à l'annexe 4 du contrat. Aux fins du paiement de l'intéressement, l'exploitant est tenu de présenter mensuellement une déclaration concernant l'observation des critères de performance.

Pour un descriptif détaillé des critères de performance, il y a lieu de se référer à l'annexe 2C du présent rapport.

#### **4.3.2. Constatations et recommandations**

Il ressort de ce qui précède que les exploitants sont tenus de respecter bon nombre d'obligations dans le cadre de l'exploitation des services publics RGTR ainsi que de se conformer à une série de critères de performance.

La Cour constate qu'il s'avère souvent difficile pour les autorités publiques concernées d'observer le respect par les exploitants des obligations et critères retenus dans le contrat. En effet, certains de ces obligations et critères sont difficilement contrôlables de par leur caractère.

De plus, pour certains critères, les contrats ne prévoient pas comment sont effectués les contrôles et évaluations.

Par ailleurs, les ressources dont dispose la Direction des transports publics pour effectuer ces contrôles sont limitées. En effet, le service en charge du contrôle dispose seulement de deux contrôleurs qui ont pour mission de contrôler, d'une part, les exploitants, et, d'autre part, de s'occuper des réclamations introduites par les usagers. Compte tenu de ce fait, les contrôleurs du RGTR effectuent des contrôles ponctuels alors que le contrôle du respect des obligations et des critères de performance fixés dans le contrat nécessiterait un contrôle systématique.

Pour améliorer cette situation, le ministre a chargé, depuis 2012, l'enquêteur externe TNS ILRES d'un contrôle annuel du respect de critères définis (régularité, maintenance, relation clientèle, recettes) par les exploitants dans le cadre de la formule d'intéressement des prestataires de service RGTR en vertu de l'article 11 du contrat de service public. Bien que cette initiative fournisse des résultats intéressants, la Cour est d'avis que ces enquêtes renseignent davantage sur la satisfaction des usagers en ce qui concerne l'utilisation des transports publics que sur le respect des critères de qualité. Même en cas de manquements constatés, il s'est avéré délicat de sanctionner les prestataires défaillants comme le contrat de service n'est pas précis quant à l'évaluation des différents critères de performance et quant aux sanctions à prendre le cas échéant.

En janvier 2016, lors de l'établissement du décompte de décembre 2015, le MDDI a sanctionné pour une première fois neuf entreprises pour non-respect des critères de performance en 2014. Auparavant, l'intéressement (partie variable de la rémunération) a donc toujours été intégralement versé aux exploitants, même si des manquements ont pu être constatés lors des contrôles réalisés par TNS ILRES. Il s'y ajoute que les contrôles effectués par l'enquêteur externe n'englobent pas la totalité des critères retenus dans le contrat de concession de sorte que le respect des critères non visés par les enquêtes TNS ILRES n'est pas contrôlé.

Il s'ensuit que le RGTR est largement tributaire des auto-déclarations de la part des exploitants prévues dans le contrat de concession quant à l'accomplissement de leurs tâches. Or, le contrôle de la Cour relatif aux déclarations des exploitants a abouti au constat que les prestataires ne déclarent que très rarement qu'ils n'ont pas pu respecter l'une ou l'autre obligation respectivement ne déclarent pas les cas où ils ont été défaillants. En effet, la Cour a remarqué des cas où les usagers se sont plaints que des courses n'ont pas été desservies alors que selon les déclarations des exploitants tous les services ont été exécutés. Après avoir consulté les prestataires en question, le RGTR a reçu des explications ayant conduit à la non-exécution (chantiers, accidents, pannes, ...). Ces cas démontrent que les

auto-déclarations de la part des exploitants ne sont pas un moyen approprié pour assurer l'exécution des obligations des prestataires de service RGTR.

D'autres obligations ne sont que très sommairement contrôlées. Ainsi, par exemple, la Direction des transports publics ne vérifie que la simple existence d'une comptabilité analytique auprès des exploitants sans toutefois procéder à une analyse de celle-ci. La Cour est d'avis qu'une analyse approfondie de la comptabilité permettrait d'obtenir des renseignements utiles quant à la rémunération accordée aux exploitants en contrepartie de l'exploitation des services RGTR et quant à la marge commerciale qui en découle, et d'en tirer des conclusions en vue de la nouvelle soumission RGTR en 2018.

La Cour recommande donc que le RGTR, lors de la conclusion du nouveau contrat en 2018, retienne des critères objectivement évaluables. De plus, il est primordial que le contrat en question précise également les méthodes d'évaluation et le système de sanction afin d'éviter que les résultats et les sanctions en résultant ne puissent être mis en question par les exploitants visés. Il en découle que le RGTR doit se doter des moyens et ressources nécessaires pour garantir un contrôle efficient des obligations et des critères respectifs.

La Cour estime, qu'avec la mise en place de l'outil de gestion IVU.plan et le nouveau système télématique, une bonne partie des contrôles à effectuer, et notamment celui de l'exécution réelle des courses mises en compte ou encore celui de l'emploi de la bonne catégorie d'autobus, sera facilitée.

#### **4.4. Conclusion des contrats de concession de service public avec les exploitants**

##### **4.4.1. Contrats de concession successifs par voie d'attribution directe**

Suivant l'article 6 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, le ministre « conclut avec des opérateurs qui répondent aux exigences de l'article 5, et qui sont susceptibles de fournir les prestations de transports publics utiles, les contrats de service public requis ».

L'article 5 de ladite loi précise entre autres que « l'exploitation de services de transports publics par route ne peut être confiée qu'à des personnes physiques ou morales, titulaires d'une licence nationale de transporteur par route de voyageurs établie sur base de l'autorisation d'établissement, prévue par la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 ou d'une licence communautaire prévue par le règlement (CEE) N° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus modifié par le règlement (CEE) N° 11/98 du Conseil du 11

décembre 1997. Lorsque le transporteur est établi en dehors du territoire luxembourgeois, la licence communautaire ne dispense pas son titulaire de l'autorisation de cabotage requise en vertu du règlement (CEE) N° 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 fixant les conditions d'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un Etat membre.

Le ministre est l'autorité compétente pour établir les licences nationales de transporteur de voyageurs, les licences communautaires et les autorisations de cabotage prévues à l'alinéa qui précède.

En vue de l'obtention des licences communautaires, des autorisations de cabotage et de la licence nationale, le transporteur doit justifier qu'il remplit les conditions de la loi du 30 juillet 2002 précitée. Ces licences et autorisations ont une durée de validité de cinq ans. Elles sont susceptibles de renouvellement selon les conditions prévues en vue de sa délivrance. »

Il incombe au ministre de procéder à la remise des autorisations d'exploitation des lignes d'autobus organisées et financées par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures et exploitées par les entreprises d'autobus. Le ministre signe ensuite avec les bénéficiaires desdites autorisations un contrat de service public conjointement à la reconduction des autorisations d'exploitation précitées. La durée de validité des autorisations et des contrats de service public est de 10 ans.

Les services exécutés pour compte du RGTR n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'un appel d'offre public. Comme il a été expliqué, les lignes du RGTR sont desservies sur base de contrats de concession conclus entre l'Etat et les entreprises de transports. Les exploitants (entreprises de transports) doivent satisfaire aux conditions légales de la loi du 17 novembre 1978 abrogée et remplacée par la loi du 3 octobre 1991, abrogée et remplacée à son tour par la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998.

Depuis 1978, l'Etat conclut des contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR avec les différents exploitants privés, tous membres de la Fédération Luxembourgeoise des Exploitants d'Autobus et d'Autocars (FLEAA). En pratique, le Ministère ayant les transports dans ses attributions négocie avec la FLEAA le contrat de service public en question qui est ensuite signé avec les différents exploitants. Les contrats ont une durée de dix ans et portent sur les modalités d'organisation générales du service, la tarification appliquée aux clients, la rémunération de l'exploitant, les exigences relatives au personnel de conduite ainsi que les conditions à remplir par le matériel roulant mis en service.

Cette manière de procéder à partir de 1978 tient au fait que « la plupart des lignes ainsi exploitées ont été attribuées - sans soumission publique et pour des motifs principalement historiques - aux opérateurs privés qui exploitaient ces lignes avant que l'Etat luxembourgeois n'organise les transports publics par route sous le régime RGTR »<sup>4</sup>.

La même procédure a été appliquée lors des renouvellements des contrats de concession en 1988, en 1999 respectivement en 2009. Par conséquent, les lignes desservies par un exploitant déterminé lui ont été réattribuées sans autres formalités à condition qu'il remplisse les conditions légales. Ainsi, durant la période de contrôle de la Cour, qui coïncide avec la dernière reconduction des contrats de concession (en 2009), les lignes existantes avant 2009 ont été réattribuées aux mêmes exploitants qui les avaient desservies avant.

En décembre 2009, un nouveau règlement CE 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route est entré en vigueur. Ce règlement prévoit entre autres que :

- l'attribution des services publics visés doit se faire par appel d'offres ;
- le seuil permettant une attribution directe se limite à EUR 1.000.000 par an respectivement à 300.000 kilomètres par an ;
- la phase transitoire pour se conformer aux dispositions du règlement s'étend jusqu'en décembre 2019.

Le contrat de concession, prenant effet en janvier 2009 et expirant en décembre 2018, a connu un remaniement par rapport aux contrats précédents en introduisant une nouvelle formule de rémunération tenant compte d'une rémunération adéquate basée sur des valeurs auditées et tenant compte d'une formule d'intéressement répondant aux critères de l'arrêt Altmark.

De plus, le contrat actuel prévoit que les exploitants doivent tenir une comptabilité analytique permettant, d'une part, la séparation de la comptabilisation des activités de transport public entre elles et, d'autre part, la séparation de la comptabilisation entre les activités de transport public et les activités commerciales (voir aussi point 4.3).

Cette obligation contractuelle de la tenue d'une comptabilité analytique a été insérée en vue de se conformer aux dispositions de l'annexe du règlement CE 1370/2007 qui prévoit en son point 5 que « afin d'augmenter la transparence et d'éviter les subventions croisées, lorsqu'un opérateur de service public non seulement exploite des services compensés soumis à des obligations de service de transports publics, mais exerce également d'autres

---

<sup>4</sup> Audit juridique Arendt et Medernach de juillet 2007

activités, la comptabilité desdits services publics doit être séparée, de façon à satisfaire au moins aux conditions suivantes:

- les comptes d'exploitation correspondant à chacune de ces activités doivent être séparés et la part des actifs correspondants et les coûts fixes doivent être affectés selon les règles comptables et fiscales en vigueur,
- tous les coûts variables, une contribution adéquate aux coûts fixes et un bénéfice raisonnable liés à toute autre activité de l'opérateur de service public ne peuvent en aucun cas être imputés au service public en question,
- les coûts du service public doivent être équilibrés par les recettes d'exploitation et les versements des autorités publiques, sans transfert possible des recettes vers un autre secteur d'activité de l'opérateur de service public. »

Comme mentionné ci-dessus, le règlement CE 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit une phase transitoire jusqu'au 3 décembre 2019 et précise sur ce point qu' « au cours de cette période transitoire, les États membres prennent des mesures pour se conformer progressivement à l'article 5 afin d'éviter de graves problèmes structurels concernant notamment les capacités de transport. Dans un délai de six mois suivant la première moitié de la période transitoire, les États membres fournissent à la Commission un rapport d'avancement mettant l'accent sur la mise en œuvre de l'attribution progressive des contrats de service public conformément à l'article 5. Sur la base des rapports d'avancement des États membres, la Commission peut proposer des mesures appropriées, adressées aux États membres. » Compte tenu de ce fait, le Ministère du Développement durable et des Infrastructures est obligé de procéder par voie de soumission publique européenne pour l'attribution des services de transports publics à l'échéance du contrat de concession actuel au 31.12.2018.

Pour ce faire, l'étude pour analyser la situation actuelle en matière de transports publics et pour définir les besoins ainsi que les développements à entreprendre devra être finalisée au cours de l'année 2016. Ensuite, la rédaction d'un cahier des charges détaillé est prévue au courant de l'année 2017. Finalement, l'adjudication publique devra se faire en 2018 alors que le contrat en vigueur vient à échéance fin 2018.

#### 4.4.2. Convention avec la Ville de Luxembourg

Concernant les services à rendre par les Autobus de la Ville de Luxembourg (AVL) dans le cadre de l'intégration des transports publics au niveau de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, une convention entre l'Etat et la Ville de Luxembourg concernant l'exploitation des lignes

coordonnées du réseau RGTR dans la Ville de Luxembourg et ses communes limitrophes du RGTR a été conclue.

La convention actuelle, qui annule et remplace la convention de février 1986, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Toutefois, suite à des négociations entre l'Etat et la Ville de Luxembourg portant sur l'identification des coûts réels du réseau coordonné AVL/RGTR, cette convention n'a été signée par les deux parties qu'en décembre 2014.

En effet, suite à des divergences sur l'interprétation de la convention entre l'Etat et la Ville de Luxembourg, le département des transports n'avait pas réglé dans sa totalité les décomptes relatifs aux lignes coordonnées présentés par la Ville de Luxembourg pour les années budgétaires 2012 et 2013.

En 2014, les deux partenaires ont décidé de régulariser rétroactivement la situation et d'adapter la convention en question. Ainsi, la Ville de Luxembourg ne présente désormais plus de déchets de recettes pour les titres de transport utilisés par les usagers des lignes de bus coordonnées. En contrepartie, le département des transports rémunère l'intégralité des frais du service des lignes de bus coordonnées à partir de 2012 selon le schéma de rémunération d'une entreprise RGTR. Suivant les responsables de la direction des transports publics, la nouvelle formule de calcul représenterait une économie annuelle d'environ un million d'euros par rapport à l'ancien modèle.

#### 4.4.3. Rémunération dans le cadre des services RGTR

Comme mentionné ci-dessus, le contrat de concession conclu en 2009 avec les différents exploitants a innové par rapport aux contrats précédents en introduisant une formule de rémunération basée sur une partie fixe (la contribution forfaitaire), qui s'élève à 80% de la rémunération totale possible, ainsi que sur une partie variable (l'intéressement), qui s'élève jusqu'à 20% de la rémunération totale possible selon le degré d'atteinte d'une série de critères de performance (voir point 4.3.). La rémunération totale possible est calculée sur base de plusieurs catégories de frais.

##### 4.4.3.1. Calcul de la rémunération totale possible

Comme mentionné au point 4.3. de ce rapport, la rémunération totale possible est obtenue en additionnant un ensemble de quatre catégories de frais, à savoir les consommables, les matériels, les frais de conduite ainsi que les dépenses en administration. Ensuite, une indemnité de gestion y est ajoutée.

Les valeurs de référence de ces éléments de rémunération ont été initialement établies sur base d'un audit et varient en fonction de la catégorie de véhicule que l'exploitant est tenu d'utiliser pour les roulements respectifs.

Le développement constant des transports publics nécessite des capacités croissantes dans les meilleures conditions de confort possible, utilisant des technologies peu polluantes. Ceci implique, qu'au cours des dernières années, plusieurs nouvelles catégories d'autobus ont été introduites. Il existe actuellement treize catégories de véhicules. Ainsi, depuis 2010, sept nouvelles catégories d'autobus ont été introduites (à titre d'exemple, introduction d'une catégorie de véhicules à double étage pour les transports transfrontaliers ou encore introduction de véhicules urbains à plancher bas ou à propulsion hybride ou électrique).

L'introduction d'une nouvelle catégorie de véhicules est décidée par la Direction des transports publics suite à des essais sur le terrain et des négociations avec les transporteurs. Un avis est adressé au service en charge auprès du ministère pour exécution. Un appendice au contrat de concession est alors émis par ce service de la Direction des transports publics qui le communique à son tour aux exploitants.

Les quatre catégories de frais visées ci-dessus comprennent chacune plusieurs éléments qui sont additionnés dans le décompte mensuel pour déterminer la rémunération due à l'exploitant pour un roulement déterminé après y avoir ajouté l'indemnité de gestion.

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue un par un ces différents éléments de rémunération et présente leurs modes de calcul respectifs tel que prévu à l'annexe 3 du contrat de concession :

### **Les consommables**

La catégorie des consommables comprend les carburants (gasoil et lubrifiants), les pneus, l'entretien ainsi que les impenses relatives aux consommables.

Les dépenses en carburant s'établissent en tenant compte des dépenses de gasoil et de lubrifiants par catégorie de véhicules. Les dépenses en carburant de la période en cours des exploitants sont remboursées au coût kilométrique des carburants de l'année de référence, multiplié par le nombre de kilomètres sur le mois en cours en tenant compte du prix officiel du gasoil livré en camion-citerne défini par l'office du Ministère de l'Economie. Le prix du lubrifiant est fixé à 2,38 € (prix au 01.11.2008). Une adaptation des prix des carburants est réalisée trimestriellement.

Les dépenses en pneus des exploitants sur le mois en cours sont remboursées sur la base du coût kilométrique des pneus sur la période de référence, multiplié par le nombre de kilomètres

sur le mois en cours tout en tenant compte du quotient représentatif de l'évolution annuelle de l'indice « pneus » du STATEC.

Les dépenses en entretien sur le mois en cours des exploitants sont remboursées sur la base du coût kilométrique de l'entretien de la période de référence, multiplié par le nombre de kilomètres du mois en cours tout en tenant compte de l'évolution annuelle de l'indice « entretien et réparation » du STATEC.

Les impenses nécessaires sont appliquées sur les consommables (carburants, pneus et entretien). Elles visent à compenser les frais de consommables engendrés par l'inefficacité inévitable pour les exploitants de réaliser les prestations demandées, au coût d'un véhicule de catégorie 1. Ces frais sont majorés de 18 pour cent. Les impenses nécessaires sont donc égales à la somme des consommables sur la période en cours multipliées par le taux d'impenses nécessaires et par le coût variable d'un véhicule de catégorie 1.

## Les matériels

La catégorie des matériels comprend l'amortissement des véhicules, les dépenses de garage, les assurances, la taxe de circulation ainsi que la réserve sur matériels.

La durée de l'amortissement des véhicules est fixée à 10 ans. La mensualité d'amortissement des différentes catégories de véhicules tient compte de l'usure et de la vétusté. Il en résulte la considération d'une valeur résiduelle à hauteur de 10% du prix d'acquisition moyen. La mensualité est constante pendant toute la durée d'amortissement et calculée au taux de EURIBOR (1 an) + 2% révisé annuellement. La base de calcul d'amortissement des véhicules est, pour chaque exploitant et pour chaque catégorie, le prix d'acquisition moyen des véhicules admis à l'exploitation du service RGTR. Pour les différentes catégories de véhicules, les prix retenus pour le calcul des annuités sont fixés annuellement par le Ministre sur la base de données résultant des achats des véhicules construits pendant l'année en cours et à fournir, tous les 2 ans, par la Fédération Luxembourgeoise des Exploitants d'Autobus et d'Autocars (FLEAA). À cette fin, la FLEAA communique une liste reprenant les prix de bus payés par les exploitants, après avoir éliminé le prix le plus et le moins élevé.

Les dépenses de garage sur le mois en cours sont calculées en multipliant le coût journalier du garage sur la période de référence, par le nombre de jours du mois, en tenant compte de l'évolution annuelle de l'indice de la construction du STATEC et par le nombre de roulements.

Les dépenses en assurances par catégorie de véhicule sur le mois en cours des exploitants sont remboursées sur la base de la prime de base, niveau 11 (situation indice 100 sur l'échelle

bonus/malus) et de la prime par place de l'assurance responsabilité civile et de la prime incendie tenant compte de la valeur du parc de véhicules à l'état neuf de chaque exploitant, auxquelles est appliqué un taux d'imposition de 4%. Les dépenses en assurance sont ensuite multipliées par le nombre de roulements sur le mois en cours.

La taxe de circulation est calculée par rapport à la masse des véhicules et sur la base du barème de l'Administration des Douanes et Accises. Elle est multipliée par le nombre de roulements de chaque catégorie du mois en cours. La taxe de circulation est mise à jour selon l'évolution dudit barème.

Les éléments de la catégorie de frais « matériels » sont majorés de 15%, correspondant à la réserve sur matériels.

### **Les frais de conduite**

Les frais de conduite comprennent les éléments suivants :

- le salaire brut résultant de la Convention Collective et correspondant à une ancienneté moyenne de service réelle des chauffeurs de l'exploitant fixée en début de chaque année ;
- une compensation des frais de salaire pour les roulements inférieurs à 6 heures de conduite réelle ;
- les suppléments de salaires (travail de nuit, de dimanche et de jour férié)
- une indemnité pour frais de route fixée forfaitairement dans la Convention Collective ;
- la part patronale des charges sociales ;
- des impenses nécessaires relatives aux chauffeurs correspondant à une majoration de 18% à appliquer sur l'ensemble des frais de conduite ;
- les frais de formation par Equivalent Temps Plein.

Les salaires de base et les frais de route sont adaptés aux conditions de la Convention Collective en vigueur et varient en fonction de l'échelle mobile des salaires.

### **Les dépenses en administration**

Les dépenses en administration représentent 9,90% des trois catégories de frais précédentes, à savoir les consommables, les matériels et les frais de chauffeurs.

## L'indemnité de gestion

L'indemnité de gestion est fixée à 4,50% du total des quatre catégories de frais précédentes, à savoir les consommables, les matériels, les frais de chauffeurs et les dépenses en administration.

### 4.4.3.2. Contribution forfaitaire et intéressement

La rémunération relative aux services prestés à verser aux exploitants se compose d'une partie fixe (la contribution forfaitaire) et d'une partie variable (l'intéressement).

La contribution forfaitaire s'élève à 80% de la rémunération totale possible calculée sur base des catégories de frais décrites ci-dessus. Aux fins du paiement de la contribution forfaitaire, l'exploitant est tenu de présenter chaque mois une déclaration par laquelle il certifie que les services exploités au cours du mois précédent ont été effectués conformément aux roulements définis. Dès réception de cette déclaration, le Ministre est censé faire établir le décompte mensuel.

L'intéressement peut varier de 0 à 20% de la rémunération totale possible pour les services exploités, selon le degré d'atteinte des critères incitatifs de performance décrits au point 4.3. du présent rapport. Aux fins du paiement de l'intéressement, l'exploitant est tenu de présenter une déclaration relative aux critères incitatifs de performance pour lesquels il faut une déclaration de la part de l'exploitant aux termes du contrat de concession. L'Etat est censé procéder aux vérifications de ladite déclaration et du degré d'atteinte des autres critères incitatifs de performance. Sur cette base, le Ministre fait établir le décompte de l'intéressement.

### 4.4.4. Facturation spéciale

Lors de l'introduction d'un nouveau service de transport public, le ministère inclut les nouvelles courses dans un roulement existant afin de combler, dans la mesure du possible, les lacunes contenues dans les roulements et de réduire à un minimum les pauses et les courses à vide.

Toutefois, s'il n'est pas possible d'intégrer le nouveau service dans un roulement, les courses sont exécutées en dehors du système des roulements. Le RGTR dessert alors des lignes régulières sur base de facturation spéciale. Le choix de l'exploitant est généralement effectué selon le principe de proximité.

La rémunération due à l'exploitant pour assurer le service dans le cadre d'une facturation spéciale est fixée lors de l'attribution de la course et est établie selon les principes valables pour les décomptes (roulements), tels qu'ils ont été analysés plus haut.

#### 4.4.5. Constatations et recommandations

##### **Conclusion avant terme du nouveau contrat**

La Cour constate que le contrat actuel a été conclu et est entré en vigueur quasi une année avant que le contrat précédent ne serait venu à échéance.

En effet, le contrat précédent avait pris effet au 1<sup>ier</sup> septembre 1999 et aurait dû expirer au 31 août 2009. Toutefois, le contrat actuel avait déjà été conclu en novembre 2008 pour prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il expire au 31 décembre 2018.

A la demande de la Cour pourquoi il a été procédé de la façon, les responsables n'ont pas pu donner d'explication alors qu'ils n'étaient pas encore en charge du dossier à la date de la conclusion du contrat.

##### **Omission de conclusion de contrat avec un exploitant**

Lors de son contrôle, la Cour constate que le ministre a omis de conclure un contrat avec un exploitant. Cet exploitant effectuait de septembre 2001 à août 2012 des courses pour le compte du RGTR sur base d'une facturation spéciale. Depuis septembre 2012, il effectue des courses RGTR dans le cadre d'un nouveau roulement. Or, aucun contrat n'a été conclu avec cette entreprise qui perçoit annuellement plus de 300.000 euros pour ses services.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le MDDI avait entamé des négociations avec le prestataire en question.

La Cour recommande donc que le ministre conclue dans les meilleurs délais un contrat avec l'entreprise en question.

##### **Suivi des courses effectuées dans le cadre de la facturation spéciale**

Dans la mesure du possible, la Direction des transports publics intègre les courses dans les roulements existants. Or, la Cour constate que les autorisations les plus anciennes remontent à la fin des années 1980 et que les lignes qu'elles concernent sont toujours desservies sur facturation spéciale. Entretemps, les contrats de concession entre l'Etat et les exploitants ont été renouvelés à deux reprises sans que les lignes concernées aient été intégrées dans des roulements.

La Cour recommande que le suivi des courses spéciales se fasse avec plus de rigueur et qu'elles soient prises en compte lors de la planification des roulements dans le cadre la prochaine réorganisation du réseau RGTR.

### **Dossiers incomplets des courses spéciales**

Lors de son contrôle, la Cour a revu les différents dossiers relatifs aux courses RGTR desservies suivant facturation spéciale. L'Etat conclut avec les exploitants respectifs une autorisation (convention) reprenant les courses à effectuer et fixant la rémunération. Certaines courses spéciales ont fait l'objet de modifications au fil des ans (changement du trajet, du tact ou des horaires). Les autorisations sont archivées et tiennent compte des changements au niveau de la rémunération.

Toutefois, la Cour constate qu'une bonne vingtaine d'autorisations (sur un total de 120) ne figuraient pas dans les dossiers et n'ont pas pu être retrouvées par les responsables.

Par ailleurs, comme certaines autorisations datent des années 1980, et que la fixation initiale de la rémunération n'est pas documentée dans les dossiers du ministère, la Cour ne peut se prononcer au sujet du prix initial. Selon les responsables, lors de l'autorisation de nouvelles courses spéciales, les prix sont fixés proportionnellement au kilométrage et au temps de conduite, au même tarif que les roulements.

La Cour recommande que les dossiers relatifs aux courses dites spéciales soient tenus avec soin et qu'un suivi régulier soit fait.

### **Conclusion de conventions avec les communes, les syndicats de communes ou des entreprises privées**

La Cour constate que de nombreuses courses spéciales sont effectuées dans le cadre du transport scolaire d'écoles régionales, du transport transfrontalier ou desservent des zones industrielles et artisanales. Le transport transfrontalier fait partie des missions du RGTR, alors que le transport des élèves d'établissements primaires ainsi que la desserte des zones industrielles sont soumises aux dispositions de l'article 15 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. Celui-ci dispose que « lorsque dans l'intérêt d'une optimisation de l'offre de transport ou d'une organisation rationnelle des transports publics, des synergies sont possibles entre les services de transports publics dont question à l'article 2 et des services qui soit relèvent des attributions d'une commune ou d'un syndicat de communes, soit sont organisés dans l'intérêt d'une entreprise industrielle ou commerciale déterminée, le ministre peut, suite à la constatation du besoin du trafic selon les dispositions de l'article 7, conclure avec la commune, le syndicat de communes ou l'entreprise concerné une convention réglant en particulier les modalités d'exécution des prestations de transport en question ainsi que la prise en charge de l'organisation et du coût de celles-ci ».

La Cour constate que de telles conventions n'ont pas été conclues.

### **Prise de décision informelle quant aux catégories d'autobus**

La Cour constate que les décisions relatives à l'introduction de nouvelles catégories d'autobus, ayant un impact non négligeable sur la rémunération, se font de manière informelle. En effet, les négociations respectivement les essais y relatifs sont effectués de façon informelle et il n'existe ni de traces des statistiques, ni de procès-verbaux des réunions à la base des décisions. Une décision ministérielle formelle n'existe pas.

De même, la Cour constate que des changements ponctuels concernant les cahiers des charges des différentes catégories d'autobus (nombre minimal de places, hauteur maximale du plancher, portes, sonnettes d'arrêt, ..) se font également de façon informelle.

La Cour recommande que tout changement relatif aux catégories d'autobus (que ce soit l'introduction d'une nouvelle catégorie ou encore un ajustement au niveau du cahier des charges d'une catégorie spécifique) soit formellement arrêté par le ministre, et que les contrats soient modifiés en conséquence.

### **Délais relatifs à la soumission publique**

La Cour constate que les autorités publiques veulent réaliser toute une série de mesures devant permettre une meilleure analyse des transports publics routiers. Ainsi, l'élaboration d'une stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu) est essentielle pour réorganiser le réseau. Par ailleurs, l'ancien système de perception tarifaire a été abandonné afin de mettre en place un système télématique ne se limitant pas au seul « ticketing », mais devant apporter une réelle plus-value en termes de statistiques et d'analyse.

Or, la Cour constate que l'implémentation de ces outils a pris du retard. Ainsi, le transfert des données dans le nouvel outil de gestion « IVU.plan » (voir point 4.2.1.6.) ne respecte pas le planning initial et ne devrait pas se finaliser avant août 2017. Sachant que la saisie intégrale des données dans cet outil est indispensable pour le fonctionnement de la télématique, il en découle que des informations statistiques exploitables pour planifier la réorganisation du réseau RGTR ne devraient être disponibles qu'au cours du premier semestre 2018 au plus tôt.

Le contrat de concession relatif à l'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR vient à échéance au 31.12.2018. Une soumission publique en la matière doit se faire conformément aux dispositions légales nationales et communautaires. Partant, il est indispensable que les autorités publiques disposent d'informations et de chiffres fiables et actuels pour la préparation de ladite soumission devant aller de pair avec une réorganisation du réseau RGTR. A défaut d'un comptage automatique opérationnel, le MDDI a décidé de procéder à un comptage classique en automne 2016 - printemps 2017

pour confirmer la demande de transport public sur les différentes lignes. La rédaction du cahier des charges doit se finaliser au cours du premier semestre 2018.

La Cour recommande que les autorités publiques se dotent des ressources nécessaires pour finaliser dans les meilleurs délais l'implémentation complète des moyens stratégiques et des outils de gestion et de planification afin d'en tirer les conclusions nécessaires pour la préparation et l'organisation efficaces de la procédure d'adjudication publique.

### **Constatations relatives à la catégorie de frais « consommables »**

Concernant le contrat de concession de 2009, un paiement d'une majoration de 18% des catégories de coûts « carburants », « pneus » et « entretien » au poids d'une catégorie du bus 1 avait été retenu pour compenser un manque à gagner qui pourrait résulter de l'organisation des roulements (marge de conduite).

La Cour est toutefois d'avis que cette compensation n'est pas toujours due, alors que les exploitants utilisent, dans la mesure du possible, les autobus RGTR pour des courses « non RGTR » si l'organisation des roulements le permet. Il est à noter que cette pratique n'est pas interdite, mais que, selon l'article 14 du contrat de concession, le ministre peut interdire l'affectation du matériel à une destination autre que l'exploitation pour laquelle ce matériel a été admis.

La Cour recommande que, lors de la conclusion du prochain contrat, les autorités publiques tiennent compte de cet état des choses en réévaluant lesdits frais.

### **Constatations relatives à la catégorie de frais « matériels »**

#### **Amortissement des véhicules**

L'amortissement se base sur le remboursement d'un autobus suivant sa catégorie et sa valeur moyenne, après déduction d'une valeur résiduelle à hauteur de 10% du prix d'acquisition moyen. Pour déterminer la valeur moyenne d'acquisition des différentes catégories d'autobus, le ministre se base sur les données provenant des achats des véhicules construits pendant l'année en cours qui sont à fournir par la FLEAA tous les deux ans. Le taux d'amortissement est fixé pour 120 mensualités à partir du taux Euribor à 1 an + 2%.

La Cour est d'avis que l'application du taux Euribor en question est justifiée pour couvrir le risque financier auquel sont exposés les exploitants en ayant recours à l'emprunt pour l'acquisition des autobus RGTR (taux d'intérêt). La Cour donne cependant à considérer que le risque lié au financement est déjà couvert par les « dépenses en administration » et recommande donc que les autorités veillent dorénavant à éviter une double prise en charge de frais spécifiques.

Pour ce qui est de la détermination du prix moyen de chaque catégorie d'autobus sur base duquel l'amortissement est calculé, la Cour constate des divergences par rapport aux dispositions contractuelles.

Ainsi, le contrat prévoit que les annuités d'amortissement des différentes catégories d'autobus sont adaptées tous les deux ans en fonction de l'évolution des prix d'acquisitions des véhicules. Or, en octobre 2012, la FLEAA avait adressé un courrier au ministre demandant que l'adaptation des annuités se fasse annuellement. Cette proposition avait été acceptée par le ministre.

La Cour est d'avis que des modifications contractuelles ne devraient pas se faire de façon informelle et recommande donc que dorénavant les modifications ayant trait aux dispositions contractuelles soient formellement arrêtées.

Par ailleurs, la Cour constate que la FLEAA appliquait une majoration forfaitaire de 2% sur la moyenne adaptée (moyenne de prix d'achat des autobus après avoir éliminé le prix le plus et le moins élevé) pour déterminer sa proposition de prix à retenir pour le calcul des annuités d'amortissement. Cette majoration était justifiée par la FLEAA par une probable hausse de prix des constructeurs. Le ministre avait accepté la proposition de la FLEAA sans qu'un contrôle récurrent sur la validité de ladite majoration sur base d'une analyse des réelles variations des prix des constructeurs n'ait été fait par la suite. Ce n'est qu'en mars 2015 que cette pratique avait été mise en question par le MDDI.

Ainsi, dans un courrier adressé en avril 2015 à la FLEAA, le ministre précisait entre autres « qu'avant 2013 les révisions des prix d'autobus ont été effectuées tous les 2 ans, avec des variations forfaitaires de +2% y ayant été appliquées dans de tels cas. Cependant à partir de 2013 les prix d'autobus sont révisés tous les ans. Il serait donc plus approprié de n'appliquer qu'une variation de +1% par an pour les catégories où aucune facture n'existe. D'ailleurs vous invoquez la raison « de la hausse des prix des constructeurs » sur les catégories dont des factures existent pour justifier une hausse forfaitaire de 2% pour celles où des factures n'existent pas. Cependant, cette affirmation ne me semble pas justifiée ; en effet, si je consulte les variations proposées pour les catégories dont des factures existent, je constate que les catégories 5 et 9 affichent une diminution de -1,47% respectivement -3,55% et la moyenne des variations reste en-dessous de +2%. Je retiens donc les valeurs proposées pour les catégories avec factures et je vous propose une hausse de 1% pour les autres catégories. »

La Cour est d'avis qu'aucune majoration forfaitaire ne devrait être acceptée d'office et recommande que les autorités publiques fassent preuve de plus de rigueur quant aux propositions de prix soumis par la partie tierce (représentant les exploitants).

### Frais de garage

Quant aux frais de garage, l'annexe 3 du contrat de concession prévoit que le ministre se réserve le droit d'effectuer des contrôles sur la capacité des garages à disposition des exploitants par rapport à la flotte totale des véhicules, et notamment de véhicules admis à l'exploitation du service RGTR. Certes, les autorités publiques se sont assurées que les exploitants possèdent des dépôts appropriés pour le stationnement des véhicules, mais la Cour constate qu'aucun contrôle n'est effectué dans ce domaine. En effet, il n'est pas vérifié si les véhicules sont effectivement stationnés dans les garages prévus ou si les exploitants ont recours à d'autres modes de stationnement (par exemple des parkings non couverts à proximité des lignes que les véhicules doivent desservir) afin de réduire leurs coûts.

La Cour recommande donc que la Direction des transports publics procède à des contrôles systématiques en la matière.

### Taxes de circulation

La Cour constate que les taxes de circulation actuellement mises en compte correspondent à la législation d'avant 2007 et appliquant des taxes variant en fonction du poids du véhicule.

Or, à partir de janvier 2007, les taxes sur les autobus et autocars ont été uniformisées et revues à la baisse<sup>5</sup>.

La Cour exige donc que la législation en vigueur en matière de taxe de circulation soit appliquée. Cette exigence vaut d'autant plus qu'un taux de 15% est appliqué à titre de réserve sur matériels à cette catégorie de frais (voir point 4.4.3.1.).

### Réserve d'autobus

Suivant l'annexe 3 du contrat de concession, les matériels sont majorés d'un taux de 15%, correspondant à la réserve. Cette majoration a été déterminée pour tenir compte de la consigne d'exploitation (annexe 2 du contrat) qui prévoit que la réserve de véhicule est fixée à 15% de la totalité des véhicules mis en service au RGTR et que cette réserve doit être effectivement disponible.

Les dispositions contractuelles laissent donc à l'exploitant le choix de la catégorie de véhicule dont il veut disposer en tant que réserve. Bien que le contrôle de la Cour ait permis de constater que le parc automobile à disposition du RGTR pris dans son ensemble respecte le seuil de

---

<sup>5</sup> Loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement  
Règlement grand-ducal du 18 décembre 2009 concernant certaines modalités d'application en matière de taxe sur les véhicules routiers et la circulation sur toutes les voies publiques

15% fixé par le contrat, certains exploitants sont en-dessous de ce seuil alors que d'autres exploitants sont au-dessus du seuil de 15%.

La Cour recommande que la Direction des transports publics se donne des directives qui fixent la quote-part de chaque catégorie d'autobus parmi la réserve totale et qui déterminent formellement la répartition de la réserve globale parmi les différents exploitants.

### Constatations relatives à la catégorie de frais « chauffeur »

Pour le calcul des frais de conduite, le ministère prend en compte le contrat collectif et un relevé de l'âge moyen des chauffeurs des entreprises. Cependant, le ministère ne dispose pas d'informations si les chauffeurs ont suivi une formation continue.

La Cour recommande donc que le ministre se donne les moyens pour assurer un contrôle approprié des données à la base des frais de conduite.

### Constatations relatives aux dépenses en administration et à l'indemnité de gestion

Les dépenses en administration représentent 9,90% de la somme des catégories de frais « consommables », « matériels » et « frais de chauffeurs ». L'indemnité de gestion est fixée à 4,50% du total des catégories de frais « consommables », « matériels », « frais de chauffeurs » et « dépenses en administration ».

Il en ressort donc qu'aussi bien les dépenses en administration que l'indemnité de gestion s'obtiennent en appliquant une majoration à pourcentage fixe à d'autres frais. Il est à noter que ces frais sont régulièrement adaptés. S'y ajoute qu'à l'intérieur de la catégorie de frais relative aux « consommables », les impenses sont déterminées sur base d'une majoration fixe de 18%.

La Cour recommande que le recours à des majorations à pourcentages fixes appliquées sur des éléments sous-jacents systématiquement adaptés à la hausse doive être évité dans le cadre des prochains contrats. En effet, en raison de l'adaptation des prix des éléments de frais sous-jacents, les dépenses en administration et l'indemnité de gestion dépassent les frais réellement encourus.

### Constatations relatives à la contribution forfaitaire

Aux fins du paiement de la contribution forfaitaire, l'exploitant est tenu de présenter une déclaration mensuelle par laquelle il certifie que les services exploités au cours du mois précédent ont été effectués conformément aux roulements arrêtés. Toute dérogation audits roulements est à signaler.

Le contrôle de la Cour relatif aux déclarations des exploitants aboutit au constat que les prestataires ne déclarent que très rarement qu'ils n'ont pas pu respecter l'une ou l'autre obligation respectivement ne déclarent pas les cas où ils ont été défaillants. En effet, des cas existent où les usagers se sont plaints que des courses n'ont pas été desservies alors que selon les déclarations des exploitants tous les services ont été exécutés. Après avoir consulté les prestataires en question, le RGTR a reçu des explications ayant conduit à la non-exécution (chantiers, accidents, pannes, ...) (voir aussi point 4.3.2. de ce rapport).

La Cour recommande que la Direction des transports publics oblige les exploitants à se conformer aux obligations contractuelles en matière de déclaration mensuelle certifiant que les services exploités au cours du mois précédent ont été effectués conformément aux roulements arrêtés.

#### Constatations relatives à l'intéressement

La Cour constate que l'intéressement a toujours été intégralement payé jusqu'à présent. La Cour renvoie au point 4.3.2. du présent rapport.

### 4.5. Etude, promotion et gestion des services de transports publics sur les relations transfrontalières

Le taux d'utilisation des liaisons ferroviaires vers l'Allemagne, la Belgique et la France est en augmentation continue (+37% entre 2005 et 2010)<sup>6</sup>. De même, le transport transfrontalier par route a fortement progressé durant les dernières années.

Cette évolution est essentiellement due à l'augmentation du nombre de frontaliers salariés venant quotidiennement au Luxembourg :

**Tableau : Nombre de frontaliers salariés entrants par pays et année**

Pays	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>France</b>	71 461	70 743	72 982	75 326	76 850	77 823	82 279
<b>Belgique</b>	36 978	36 640	37 384	38 275	38 983	39 626	41 021
<b>Allemagne</b>	35 287	35 605	36 664	37 915	38 547	39 277	40 612
<b>Total</b>	<b>143 726</b>	<b>142 988</b>	<b>147 030</b>	<b>151 516</b>	<b>154 380</b>	<b>156 726</b>	<b>163 912</b>

Source : STATEC

<sup>6</sup> Source : Ministère du Développement durable et des Infrastructures - Stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers

L'inauguration du premier lycée transfrontalier en septembre 2007 à Perl près de Schengen ainsi que de l'ouverture en septembre 2015 du site universitaire à Esch-Belval ont généré des besoins supplémentaires en matière de transports en commun transfrontaliers.

Actuellement, plus de trente lignes transfrontalières sont desservies dans le cadre du RGTR.

Une autorisation spéciale est requise pour l'exploitation d'une ligne transfrontalière. Elle est sollicitée par le Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) auprès de l'autorité de transport étrangère et délivrée par ligne et par exploitant pour une période de cinq ans.

Comme les lignes transfrontalières empruntent les autoroutes, il est nécessaire que tout passager dispose d'une place assise conformément au code de la route. Il faut dès lors que le RGTR réagisse à l'afflux de la clientèle, de sorte que, en cas de demande accrue, des bus supplémentaires viennent renforcer les roulements en place.

A partir de 2010, le MDDI a convenu avec les autorités des régions voisines de Lorraine, de Rhénanie Palatinat et de la Sarre, d'appliquer un tarif uniforme sur toutes les lignes transfrontalières. Les titres de transports « Regio-Zone » sont valables sur les réseaux de transport public du Grand-Duché (CFL, RGTR, AVL, TICE). Le tarif « Regio-Zone » fut officiellement introduit par le règlement ministériel du 19 décembre 2012 et intégré dans le système télématique.

### **Transport transfrontalier avec la France**

Un parking P&R à la frontière de Frisange est desservi par deux lignes RGTR en direction de Luxembourg-Ville. Sa capacité a été doublée en 2010 pour accueillir 268 véhicules.

Depuis juillet 2011, une convention, conclue entre la Région lorraine (SMITU) et le MDDI, prévoit une coopération étroite entre les autorités de transport, tout en réglant les conditions d'intervention financière des deux côtés de la frontière. Dans le cadre de cette convention, une dizaine de lignes sont organisées en coopération avec des opérateurs français et financées par le RGTR, et trois nouvelles lignes, financées par les autorités lorraines, ont été introduites.

### **Transport transfrontalier avec l'Allemagne**

En direction de l'Allemagne, onze lignes d'autobus ont été mises en place sur base d'engagements pris par le MDDI dans le cadre du RGTR.

De plus, deux lignes scolaires ont été ajoutées au départ du Luxembourg en 2007 suite à l'ouverture du lycée transfrontalier à Perl (D). Les capacités ont été adaptées à la capacité de l'école, (+/- 1000 étudiants en 2015).

De même, en septembre 2015, deux nouvelles lignes ont été mises en service entre le site universitaire d'Esch-Belval et l'Allemagne.

### **Transport transfrontalier avec la Belgique**

En direction de la Belgique, il existe sept lignes d'autobus sur base d'engagements pris par le MDDI dans le cadre du RGTR.

Quant aux services de transports publics routiers sur les relations transfrontalières, la Cour n'a pas de constatations particulières à formuler. Toutefois, les constatations générales relatives aux services de transports publics RGTR formulées dans le cadre du présent rapport sont aussi valables pour les services transfrontaliers.

## 5. Gestion administrative, technique, financière et comptable des services de transports publics

### 5.1. Gestion administrative

L'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministres a regroupé les attributions en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de transports et de travaux publics en départements distincts au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI). L'ancien Ministère des Transports est ainsi devenu le Département des transports.

#### 5.1.1. Organisation interne

Le Département des transports est divisé en six directions :

- la Direction des transports aériens ;
- la Direction des transports routiers ;
- la Direction de la circulation et de la sécurité routières ;
- la Direction des chemins de fer ;
- la Direction des transports publics ;
- la Direction de la navigation intérieure et de la logistique.

Une personne assure la coordination générale.

La Direction des transports publics est en charge de la politique des transports publics par route et donc aussi des services de transports publics par route exploités dans le cadre du RGTR. Un organigramme du Département des transports<sup>7</sup> définit les missions de la Direction des transports publics.

La Direction des transports publics est dotée de personnel dirigeant et de personnel en charge de la gestion administrative ainsi que d'une « Cellule Bus RGTR » composée de cinq personnes détachées des CFL.

Pour un descriptif plus détaillé des missions de la Direction des transports publics dans le cadre des services RGTR, il est renvoyé à l'annexe 3 du présent rapport.

---

<sup>7</sup> Organigramme reflétant l'organisation en date du 31 octobre 2013

Un nouvel organigramme de la Direction qui est d'application depuis janvier 2016 introduit les différents services, à savoir :

- le Service roulement IVU ;
- le Service chantier / planification / décomptes ;
- le Service planification auquel est attaché le service contrôle ;
- le Service comptabilité ;
- le Service juridique ;
- le Service CAPABS ;
- le Service Adapto.

Ce nouvel organigramme est censé être évolutif, alors qu'il doit être adapté une fois que les nouveaux outils de gestion et de planification sont intégralement opérationnels.

Alors que la Direction des transports publics est en train d'être réorganisée et que le recours à de nouveaux outils de gestion est en train d'être effectué, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact des mesures projetées.

### 5.1.2. Outils de gestion

Depuis 2005, la Direction des transports publics a recours au programme Bu-Bus pour la planification et la confection des horaires officiels, pour la planification des roulements des exploitants ainsi que pour la facturation mensuelle des lignes du réseau RGTR.

Toutefois, étant donné que l'outil de gestion Bu-Bus est limité dans ses applications et ne répond plus aux exigences actuelles, la Direction des transports publics a décidé de le remplacer par le nouvel outil IVU.plan plus performant. Cet outil, associé au nouveau système télématique, devrait garantir une gestion ainsi qu'une planification optimisées une fois son implémentation achevée.

Pour une description détaillée des différents outils, la Cour renvoie aux points 4.2.1.3. et 4.2.1.4. en ce qui concerne Bu-Bus et aux points 4.2.1.5. et 4.2.1.6. en ce qui concerne IVU.plan. Une analyse détaillée du système télématique a été faite aux points 4.1.2.4. à 4.1.2.6. du présent rapport.

## 5.2. Gestion technique

L'entretien et la maintenance des autobus sont assurés par les exploitants. Les frais y relatifs sont pris en charge par le ministère suivant les dispositions du contrat de concession conclu entre l'Etat et les exploitants respectifs.

La maintenance du système télématique est assurée par la CdT. Le contrat conclu par la CdT avec l'entreprise INIT prévoit que cette dernière assure la maintenance du système pendant les cinq premières années. Par la suite, la CdT envisage de recourir à la sous-traitance pour assumer la maintenance alors que ses propres ressources humaines ne permettent pas une prise en charge.

En octobre 2016, un rapport portant sur les expériences de deux années d'exploitation du projet télématique serait établi. Sur base des conclusions de ce rapport, la CdT décidera si l'entretien du système télématique sera poursuivi par l'entreprise INIT ou si une soumission publique y relative doit être lancée.

Pour ce qui est de la maintenance de l'outil de gestion IVU.plan, le ministère n'est qu'indirectement impliqué. En effet, la licence d'exploitation relative à IVU.plan a été acquise par le Syndicat pour le transport intercommunal de personnes dans le canton d'Esch-sur-Alzette (TICE) qui la met à son tour à disposition du ministère. Cette approche a été retenue vu qu'elle était la moins onéreuse.

## 5.3. Gestion financière

### Services de transport public RGTR

Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses budgétaires en matière des services de transport public RGTR.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées</b>	111,659,532	122,092,572	131,902,455	133,815,151	138,297,744	149,018,745
- dont suivant décomptes mensuels	100,662,386	113,167,640	123,554,128	125,926,520	130,114,563	139,636,609
- dont suivant facturation spéciale	10,997,146	8,924,932	8,348,327	7,888,631	8,183,181	9,382,136
<b>Gratuité du transport des élèves de l'enseignement postprimaire</b>	4,247,307	4,292,712	4,543,884	4,692,137	4,791,829	4,791,829
<b>Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par la Ville de Luxembourg</b>	12,575,739	13,029,920	10,205,934	12,841,765	18,475,605	16,091,976

Source : Comptes généraux et SAP

Il découle du tableau que les dépenses ont connu une nette progression au cours des dernières années aussi bien en ce qui concerne les exploitants privés assurant des services publics d'autobus que les AVL.

Les prévisions budgétaires tablent sur une nouvelle progression des dépenses relatives aux lignes RGTR. En effet, d'après les responsables de la Direction des transports publics, le nombre d'utilisateurs ainsi que le nombre de lignes desservies augmenteront.

Les dépenses relatives aux AVL vont croître probablement alors qu'un nouveau contrat devra être négocié entre l'Etat et la Ville de Luxembourg. Des économies sur les déchets de recettes sont plutôt improbables. Les nombreux chantiers sont également un facteur de dépenses accrues. Ces dépenses devraient toutefois baisser graduellement lors de la mise en service du Tram et de l'abolition du service coordonné dès 2019.

Les dépenses pour les services assurés par les exploitants privés ont connu une progression de 32,70% en passant de 115,91 millions d'euros en 2010 à 153,81 millions d'euros en 2015 (y compris la compensation accordée pour la gratuité du transport des élèves de l'enseignement post primaire). La majorité de ces dépenses concernent les roulements prévus dans les contrats de concession conclus avec les entreprises (facturation suivant décomptes). En effet, pour 2015, la quote-part des dépenses suivant décomptes mensuels (roulements) se chiffrait à 93,7% (139,6 millions d'euros) contre seulement 6,3% pour les dépenses sur facturation spéciale (9,4 millions d'euros). Toutefois, il y a lieu de constater que les dépenses sur facturation spéciale sont en nette progression depuis 2013 (+18,93%) en passant de 7,89 millions d'euros à 9,38 millions d'euros. Quant aux dépenses sur décomptes, un accroissement continu depuis 2010 est à relever (+38,72% de 2010 à 2015).

Tout comme pour les exploitants privés, les dépenses relatives aux services assurés par les AVL ont connu une progression soutenue (+27,96 % de 2010 à 2015), même si une baisse est à constater en 2015 par rapport à 2014. Cette baisse était due à la reprise par le RGTR de plusieurs lignes du service coordonné. Il est à noter que les dépenses budgétaires relatives aux services assurés par les AVL ne concernent pas exclusivement des services prestés dans le cadre du RGTR.

Dans ce contexte, la Cour réitère ses recommandations formulées aux points 4.2.1.2. et 4.4.5. du présent rapport quant au suivi des courses spéciales en accordant une priorité aux roulements dont les conditions tarifaires sont à réévaluer lors de la soumission publique en 2018.

## Projet télématique

Le MDDI a initié un projet télématique et chargé la CdT de son exécution. Les dépenses y relatives, de l'ordre de 23 millions d'euros, sont comprises dans la dotation annuelle allouée à la CdT.

Pour respecter les contraintes budgétaires, la CdT a négocié un plan de financement avec le fournisseur INIT pour l'ensemble du projet télématique. Ainsi, le fournisseur préfinance un certain nombre d'équipements qui sont payés au fur et à mesure de l'avancement suivant un calendrier des paiements allant de 2011 à 2017. A l'aide d'une banque de données (« asset management tool »), un suivi rapproché de l'exécution du projet est assuré par la CdT.

## Equipements spéciaux

Le projet télématique à mettre en place par la CdT prévoyait d'équiper 1.140 autobus (900 autobus RGTR et 240 autobus AVL). Il s'est cependant avéré nécessaire d'équiper des autobus supplémentaires non prévus dans le projet télématique.

Les équipements spéciaux concernent donc du matériel à installer dans des autobus en sus des véhicules prévus dans le projet télématique. Les dépenses relatives à ces équipements spéciaux ne sont pas à charge du budget relatif au projet télématique alloué à la CdT, mais à charge du MDDI via un article budgétaire distinct (50.2.74.040 Acquisition d'équipements spéciaux). Pour 2015 et 2016, un crédit voté de 1,8 millions d'euros était prévu, l'article budgétaire portant toutefois la mention « crédit non limitatif ».

Les propositions forfaitaires d'engagement en 2015 et 2016 ont fait l'objet de refus réitérés de la part de la direction du contrôle financier (DCF) aux motifs suivants :

- suite à une procédure ouverte lancée par la CdT, un contrat a été conclu entre le fournisseur INIT et la CdT ;
- l'Etat a décidé de prendre en charge les dépenses supplémentaires résultant de l'équipement d'autobus surnuméraires (dépassant le nombre d'autobus initial compris dans le contrat entre INIT et CdT) ;
- aucun contrat n'a été signé entre l'Etat et le fournisseur INIT.

Le ministre est passé outre les refus de la DCF.

Pour l'exercice 2015, les dépenses à charge dudit article budgétaire s'élevaient à quelques 1,8 millions d'euros et correspondaient exclusivement à l'équipement d'autobus supplémentaires non prévus dans le projet télématique.

Pour l'exercice 2016, aucun paiement n'a été effectué jusqu'à présent à charge dudit article budgétaire, alors qu'une proposition d'engagement portant sur la totalité du crédit budgétaire est sous l'effet des refus susmentionnés. Au moment de la rédaction du rapport, des équipements spéciaux à hauteur de quelques 200.000 euros avaient été réalisés.

Afin d'éviter à l'avenir les refus de la part de la DCF, il est prévu qu'un marché négocié sera conclu entre le MDDI et l'entreprise INIT.

### Mesures d'économies

Le budget de nouvelle génération de 2015 prévoyait une série de mesures d'économies relatives aux transports publics routiers.

No.	Mesures	2015	2016	2017	2018
238	Suppression des lignes RGTR à faible occupation	1.200	1.200	1.200	1.200
239	Augmentation du contrôle des fraudes	320	320	320	320
240	Suppression de certaines lignes scolaires non conformes au PDSL	1.000	1.000	1.000	1.000
241	Alignement des vacances scolaires des différents établissements scolaires en vue d'une optimisation du transport scolaire	450	450	450	450
242	Suppression de la gratuité dans les transports publics	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
243	Convention RGTR avec les communes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
244	Mise en place du transport complémentaire d'accessibilité pour personnes à besoin spécifiques CAPABS	5.000	5.000	5.000	5.000

La mesure 238 relative à la suppression des lignes RGTR à faible occupation précisait qu'une « étude approfondie du réseau RGTR qui sera effectuée au cours des années 2015 et 2016 fera ressortir une optimisation du réseau par une analyse détaillée de chaque ligne et de leur justification par rapport à des critères à établir ».

La Cour constate qu'une telle étude approfondie permettant une optimisation du réseau n'a pas encore été réalisée. D'après les responsables de la Direction des transports publics, deux lignes RGTR sur un total de quatre lignes desservant le site de l'université de Belval ont été évaluées et vont probablement être supprimées. Il est toutefois à noter que les quatre lignes en question n'ont été introduites qu'en septembre 2015.

La mesure 239 relative à l'augmentation du contrôle des fraudes précisait que « les contrôles sur le réseau RGTR sont actuellement dérisoires. Le budget afférent pour effectuer de tels contrôles sera augmenté de façon conséquente afin de faire augmenter les recettes dans le transport public. Il est prévu d'inscrire un crédit budgétaire de 320.000 euros pour chaque exercice à partir de 2015 ».

La Cour constate que la mesure n'a pas encore pu être mise en œuvre tel que prévu. En effet, sur les 320.000 euros, seulement 160.000 euros ont été déboursés alors qu'il y a un manque de personnel de contrôle auprès des CFL sensé exécuter lesdits contrôles. Il est prévu d'intensifier les contrôles en 2017. Selon les responsables du ministère, les recettes provenant des sanctions prononcées devraient être supérieures aux dépenses prévues pour effectuer les contrôles.

La mesure 240 relative à la suppression de certaines lignes non conformes au Plan directeur sectoriel « Lycée » (PDSL) n'a pas été réalisée car les lycées sont autonomes en ce qui concerne la fixation des horaires.

La mesure 241 relative à l'alignement des vacances scolaires des différents établissements scolaires en vue d'une optimisation du transport scolaire précisait que « certains établissements scolaires fonctionnent par semestres alors que la majorité des établissements d'enseignement secondaire travaille toujours par trimestres, ce qui a comme conséquence une divergence entre les différents établissements sur un même site quant au début des vacances scolaires. L'impact afférent sur le transport scolaire est considérable ».

La Cour constate que la mesure n'a pas été mise en œuvre alors qu'aucun accord n'a été trouvé avec le Ministère de l'Éducation nationale en ce qui concerne les vacances scolaires.

La mesure 242 relative à la suppression de la gratuité dans les transports publics précisait que « la gratuité est sollicitée régulièrement pour les visiteurs de certains événements spéciaux, demandée pour certaines catégories de personnes, etc. Les limites de l'imagination pour de telles demandes sont illimitées. Il faut cependant réduire au strict minimum les voyages gratuits, selon des critères sociaux à déterminer afin de ne pas léser les clients fidèles qui paient un abonnement régulier ».

La Cour constate que cette mesure est restée lettre morte.

La mesure 243 relative à la convention RGTR avec les communes précisait que « actuellement, les communes ne participent pas aux coûts du transport public, à l'exception de celles qui offrent un transport public local à leurs habitants. Or, les revendications des responsables communaux ont contribué et contribuent toujours à augmenter le coût du transport public par bus. Il semble cohérent de faire participer à l'avenir les communes à une partie des frais de transport de leurs habitants vers leur lieu de travail ».

La Cour constate que cette mesure n'a pas encore été réalisée en attendant les négociations entre l'État et les communes concernant le financement des communes.

La mesure 244 ne concerne pas les services de transports publics par route exploités dans le cadre du RGTR.

## 5.4. Gestion comptable

Les contrôles que la Cour a réalisés en matière de gestion comptable portent sur les décomptes mensuels des exploitants privés et des AVL ainsi que sur les factures spéciales.

### 1) Décomptes mensuels

La période de contrôle concerne les années 2008 à 2015 et l'échantillon comprend une vingtaine de décomptes. Pour les exploitants privés, deux décomptes par année (soit au total 16 décomptes) ont été sélectionnés et chaque décompte concerne une entreprise différente. Pour les AVL, l'échantillon de contrôle se limite à quatre décomptes et chacun concerne un roulement distinct et des années respectivement des mois différents.

Les décomptes mensuels sont calculés par la cellule CFL de la Direction des transports publics. La cellule CFL a été engagée par le ministère en 1978 pour effectuer la gestion du service public d'autobus. Il s'agit d'une équipe de cinq personnes qui sont détachées par les CFL et dont les tâches sont la gestion de la planification et de la tenue à jour des horaires des lignes du réseau RGTR ainsi que le calcul des décomptes y relatifs. Ces tâches sont exécutées sur ordre et sous la responsabilité de la Direction des transports publics. Chaque collaborateur de la cellule a une tâche précise. Un personnel de remplacement en cas de congé prolongé ou de maladie n'est pas prévu.

Les données de base servant au calcul des décomptes mensuels proviennent du module de planification RGTR du programme Bu-Bus. Celui-ci reprend l'ensemble des données relatives aux lignes, à savoir les arrêts desservis, la catégorie du véhicule utilisée, le kilométrage des courses et des courses à vide, les horaires ainsi que les données sur l'exploitant de la ligne et du roulement.

Les informations du programme Bu-Bus sont actualisées afin de correspondre à la situation sur le terrain. Ces travaux sont effectués au jour le jour par la cellule CFL sur base d'avis communiqués par la Direction des transports publics ou par d'autres instances publiques telles les administrations communales, l'administration des ponts et chaussées ainsi que d'informations provenant des exploitants. Lesdites informations sont susceptibles d'avoir des incidences sur les lignes du RGTR et sur les kilométrages des roulements (par exemple des déviations suite à un chantier, l'annulation ou la modification définitive ou temporaire d'une course, ...). Partant, les informations qui apportent des changements aux lignes sont susceptibles de modifier le montant des décomptes mensuels. A la fin de chaque mois, le nombre de kilomètres de chaque roulement est établi.

La Cour a retracé le kilométrage d'un roulement pour un mois entier afin de vérifier que les kilométrages soient corrects, que les samedis, dimanches et jours fériés soient mis en

compte correctement et que les modifications intervenant au cours d'un mois sont bien reprises dans le décompte mensuel.

La Cour n'a pas de constatations à formuler ni au sujet du recensement ni au sujet du calcul des kilométrages.

Elle constate toutefois que les avis de changement des roulements sont transmis à la cellule CFL de manière informelle. Ce n'est qu'au moment de la modification des roulements que les collaborateurs de la cellule CFL adressent des courriers officiels aux exploitants et aux communes (horaires). Un contrôle de la réalité des prestations n'est pas effectué par la cellule CFL.

Le calcul du décompte d'un mois donné est effectué le mois suivant la prestation. Les données du module de planification, avec les modifications du mois concerné, sont reprises dans le module de calcul du programme, dénommé BU-RGTR. Ce module associe aux informations précitées les données relatives aux frais variables, aux frais fixes, aux frais de conduite ainsi qu'aux frais et indemnités de gestion.

Les données de base du programme BU-RGTR, comme par exemple le prix du gasoil, les différents indices de prix ou encore les informations concernant les rémunérations des chauffeurs, sont repris dans un appendice qui est régulièrement mis à jour. Les décisions de mise à jour de l'appendice sont prises par la Direction des transports publics et communiquées à la cellule sous forme d'avis.

Comme pour les avis de changement des lignes et des roulements, la Cour constate que les avis sont communiqués de façon informelle. Après avoir effectué le changement demandé, la cellule CFL émet un avis officiel documentant le changement qui est adressé à la Direction des transports publics.

Outre les éléments de frais fixes et de frais variables, le décompte comprend certains éléments qui sont portés en déduction du montant dû à l'exploitant :

- la gratuité du transport scolaire des élèves du post primaire

Son montant est calculé sur base du nombre d'étudiants à transporter vers une école déterminée. Les statistiques sont communiquées et actualisées par le ministère de l'Education nationale, le calcul des sommes dues au titre de la gratuité est effectué par le MDDI. Le montant est déduit au niveau du décompte mensuel. Les sommes déduites au titre de la gratuité du transport scolaire des élèves du post primaire sont ordonnancées au profit de l'exploitant à charge de l'article budgétaire 20.2.34.090 prévu à cet effet. Le contrôle de la Cour n'a pas donné lieu à des observations particulières.

- les ventes de titres de transport effectuées par l'entrepreneur

En effet les exploitants vendent des titres de transport pour compte de l'Etat. L'exploitant profite d'une remise de 20% sur les tickets dont 10% reviennent au chauffeur. Une récapitulation mensuelle des ventes de billets nationaux provenant du programme télématique depuis 2014 (2008-2014 : Ego) d'une part et de la vente de billets Regio Zone (transfrontaliers) de l'autre sont mis en compte. Une revue des états récapitulatifs provenant du système télématique ne donne pas lieu à des constatations.

- la cotisation FLEAA

Elle représente 1‰ du décompte qui est déduite à la source des décomptes des membres de la fédération.

La Cour n'a pas de constatations particulières à formuler quant au calcul et à l'établissement des décomptes mensuels.

Le décomptes mensuels sont communiqués au comptable de la Direction des transports publics qui procède à la rédaction d'un arrêté ministériel. Lorsque celui-ci est signé, la somme y indiquée est ordonnancée par le comptable à charge du budget.

## 2) Factures spéciales

S'il n'est pas possible d'intégrer un nouveau service dans un roulement, les courses sont exécutées en dehors du système des roulements. Le RGTR dessert alors des lignes régulières sur base de facturation spéciale (voir point 4.2.1.1. du présent rapport).

Actuellement, la rémunération due à l'exploitant pour assurer le service est fixée lors de l'attribution de la course et ce selon les mêmes règles que pour les décomptes. Les adaptations de prix se font proportionnellement aux adaptations de l'appendice. L'adaptation des tarifs des courses spéciales est effectuée le mois suivant l'adaptation des décomptes mensuels.

L'échantillon de la Cour se limite aux années 2014 et 2015 et portes sur 22 factures spéciales d'entreprises différentes. A noter que les factures spéciales datant d'après juin 2015 n'ont pas encore été ordonnancées au moment du contrôle.

Comme certaines autorisations datent des années 1980, et que la fixation initiale de la rémunération n'est pas documentée dans les dossiers du ministère, la Cour ne peut pas se prononcer sur le prix initial. Selon les responsables, les prix sont actuellement fixés proportionnellement au kilométrage et au temps de conduite, au même tarif que les roulements.

Les taux de majoration de l'appendice sont appliqués aux courses spéciales. Les taux ont pu être retracés et l'adaptation des prix de l'échantillon ne donne pas lieu à observation.

Dans un cas précis, la convention conclue entre l'Etat et un transporteur est restée introuvable. Apparemment, les paiements des courses effectuées par cette entreprise se basent sur le report du mois précédent.

En général, la Cour n'a pas de constatations particulières à formuler quant au calcul et à l'établissement des factures spéciales.

Au vu de ce qui précède, les résultats relatifs au contrôle de la Cour en matière de gestion comptable n'ont pas relevé d'erreurs significatives. Cependant, la Cour tient à rendre attentif au fait que le passage de l'outil de gestion Bu-Bus au nouvel outil IVU.plan va avoir des répercussions sur la comptabilité et en particulier sur l'établissement des décomptes. Dans ce contexte, la Cour réitère sa recommandation formulée au point 4.2.1.6. quant à l'implémentation du module « facturation » dans IVU.plan.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 septembre 2016.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,  
s. Marco Stevenazzi

Le Président,  
s. Marc Gengler



## Annexe 1 : Les papiers stratégiques

### Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)

Le 27 mars 2003, le Gouvernement a adopté le programme directeur d'aménagement du territoire actuel en application de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (modifiée par la loi du 19 juillet 2005 et abrogée par la loi du 30 juillet 2013), alors que le premier programme directeur avait été établi en 1978.

Ce programme est considéré comme l'instrument clé de l'aménagement du territoire national en se définissant comme document d'orientation à caractère intentionnel qui assure la coordination des programmations sectorielles dans le cadre des objectifs de l'aménagement du territoire. Ainsi, il propose une organisation rationnelle et cohérente du pays en assurant, dans les villes comme en milieu rural, un accès équivalent au logement, à l'emploi, à l'éducation, à l'approvisionnement, aux équipements, aux espaces naturelles ou encore aux transports.

Le programme directeur d'aménagement du territoire développe un concept qui repose sur trois champs d'action interdépendants, à savoir le développement urbain et rural, les transports et télécommunications ainsi que l'environnement et les ressources naturelles.

Le second champ d'action, c'est-à-dire celui des transports et télécommunications, est étroitement lié à celui du développement urbain et rural. L'aménagement du territoire est appelé à jouer un rôle important dans l'organisation d'une mobilité durable en agissant sur la demande de mobilité, le volume global du trafic et sa répartition dans le temps, ainsi que sur le choix entre les modes de transport. L'orientation fondamentale des objectifs prioritaires vise à ajuster l'infrastructure et l'organisation des transports au système urbain que le programme d'aménagement du territoire entend développer, de manière à garantir une accessibilité équitable des différentes régions du pays, tout en réduisant les nuisances écologiques liées au transport.<sup>8</sup>

Le champ d'action des transports et télécommunications connaît trois objectifs politiques qui sont :

- la diminution des nuisances par une réduction du trafic ;
- le transfert du trafic sur des modes de transports respectueux de l'environnement humain et naturel ;
- l'assurance et l'amélioration de l'accessibilité en tout point du territoire.

---

<sup>8</sup> Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Direction de l'Aménagement du Territoire *Un projet d'aménagement durable pour le Luxembourg – Les principales idées du programme directeur 2005*

Actuellement, un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire est en phase d'élaboration. En effet, suivant l'article 6 (2) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, « le projet de programme directeur est élaboré par le ministre en collaboration avec un groupe de travail dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal ». En date du 26 janvier 2016, ce règlement grand-ducal a été pris.

Il est à noter que le programme directeur d'aménagement du territoire est fortement lié aux plans sectoriels dans le sens que le programme directeur est censé assurer l'intégration et la coordination des politiques sectorielles ayant un impact sur l'aménagement du territoire. Le programme directeur est donc formellement précisé et rendu opérationnel par des plans directeurs sectoriels.

### **Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL)**

Le Gouvernement a présenté en 2004 un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, appelé « Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL) ». Le but du concept IVL était d'analyser l'impact d'une croissance économique et démographique soutenue sur le territoire et l'organisation des transports et de développer une stratégie à moyen et long terme pour mieux coordonner l'aménagement du territoire, la planification des transports et la protection des espaces naturels.

Ainsi, l'IVL avait pour mission d'étudier comment développer et harmoniser entre eux l'armature urbaine, le flux de navetteurs et les infrastructures de transport. L'objectif était de porter la part des transports publics à 25 pour cent en 2020, de développer la structure urbaine de façon à contribuer à la réduction du trafic et au transfert vers d'autres modes, et de réduire les atteintes à l'environnement.

L'IVL contribue donc à la réalisation des objectifs majeurs du Programme directeur d'aménagement du territoire présenté par le gouvernement en 2003. En ce sens, l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique pour le choix entre différentes possibilités de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels de même qu'un cadre pour les planifications au niveau régional et communal.<sup>9</sup>

### **Plan directeur sectoriel transports (PST)**

Suivant l'article 8 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, « le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales.

---

<sup>9</sup> IVL – Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg

Il intègre et précise pour le secteur d'activité concerné les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination ».

Des règlements grand-ducaux d'exécution de la loi en question ont été arrêtés pour les plans directeurs sectoriels primaires « transports », « zones d'activités économiques », « paysages » et « logement ».

En ce qui concerne le plan sectoriel transports (PST), il devrait viser une optimisation de la coordination entre le développement spatial, les restrictions environnementales et l'organisation future des réseaux de transports. Dans ce sens, le PST est censé résoudre la problématique d'un accroissement des besoins en mobilité en accordant une importance accrue au développement des moyens de transports économes (transports en commun et mobilité douce). En conséquence, le PST devrait comporter des prescriptions et recommandations à l'égard des communes et servir de base réglementaire pour intégrer différentes mesures de la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu) (voir ci-après) dans les plans d'aménagement généraux communaux. Compte tenu de ce fait, le PST doit s'inscrire entièrement d'un point de vue stratégique et conceptuel dans le cadre défini par la stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu).

Toutefois, il s'avère que les plans directeurs sectoriels ne sont toujours pas d'application. En effet, lors de la séance du 28 novembre 2014, le Conseil de Gouvernement a décidé de retirer de la phase procédurale des projets de règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les plans directeurs sectoriels « logement », « transports », « paysages » et « zones d'activités économiques ».

Quelques dispositions des projets de règlement ont été contestées à cause de leur manque de flexibilité, de leur rigidité et de leur manque de prise en compte appropriée des considérations et spécificités locales. D'autre part, certaines dispositions ont été considérées comme imprécises.

Quant au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat a émis plusieurs oppositions formelles. Il a estimé notamment qu'il n'appartient pas au Gouvernement en Conseil d'établir des servitudes intégrées dans les projets de règlements grand-ducaux ayant un impact notable sur la propriété privée. Ces instruments (conditions, finalités et modalités) auraient dû être cadrés dans la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Selon le Conseil d'Etat, les plans sectoriels risquent d'empiéter sur les matières réservées à la loi sans habilitation législative suffisante.

## Stratégie globale pour une mobilité durable (MoDu)

Le Département de l'aménagement du territoire a élaboré une stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers qui a été présentée en 2012.

La stratégie en question « mise clairement et prioritairement sur la mobilité douce et les transports en commun, tout en prenant pleinement en considération les interactions nécessaires avec l'urbanisation et les autres aspects du développement territorial ; elle adopte une approche intégrée, respectueuse des préceptes de l'aménagement du territoire, afin de mieux répondre aux besoins en mobilité de demain.

La stratégie repose sur le concept fondamental de la chaîne de mobilité, car c'est uniquement par une combinaison intelligente, contextuelle et donc flexible des différents modes de transport dans le souci, toutefois clairement affiché, de minimiser autant que possible le recours à la voiture privée, que pourra être opérée la transition vers une mobilité future à la fois à la hauteur de la demande et des besoins de l'économie, tout en étant respectueuse des enjeux écologiques.

La mise en œuvre de cette chaîne de mobilité nécessite la création d'un réseau global des transports combinant de manière intelligente, efficiente et attrayante les différents réseaux de transports existants (voiture/route, train et bus) et à venir (tram) et la mobilité douce à travers un système innovant de pôles et points d'échange inter- et intramodaux. »<sup>10</sup>

Le programme gouvernemental de 2009 mentionnait que « la mobilité représente une condition essentielle à l'organisation sociale et au développement économique. Afin de garantir une mobilité durable, préservatrice de l'environnement humain et naturel et créatrice de nouveaux emplois, il importe d'atteindre à l'horizon 2020 l'objectif d'un partage modal d'au moins 25% en faveur des transports en commun. Une priorité doit ainsi être réservée au développement des transports en commun et notamment des chemins de fer. »

Afin d'atteindre le partage modal envisagé, quatre objectifs politiques ont été élaborés dans le cadre de la « stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers » :

### 1) Meilleure articulation entre le développement territorial et la mobilité

Le garant pour une meilleure articulation entre le développement urbain et une mobilité durable est une urbanisation qui réponde aux préceptes du Programme directeur et de l'IVL (voir ci-dessus), à savoir :

- mettre en œuvre le principe « ville des courtes distances » ;

---

<sup>10</sup> Ministère du Développement durable et des Infrastructures - Stratégie globale pour une mobilité durable pour les résidents et les frontaliers

- arriver à une meilleure mixité des fonctions «logement», «travail» et «loisirs» (p. ex. : rapprochement entre le lieu du domicile et le lieu du travail) ;
- assurer un urbanisme compact et dense ;
- et réduire ainsi toute génération de trafic motorisé, surtout individuel, à la source.

## 2) 25 % des déplacements quotidiens en mobilité douce

Réduire les transports motorisés en augmentant la part de la mobilité douce dans les trajets quotidiens et surtout dans les trajets de courte distance.

## 3) 25 % des déplacements motorisés en transports en commun

Offrir des transports en commun attractifs incitant les utilisateurs à effectuer un bon nombre de leurs déplacements motorisés par le biais des transports publics.

## 4) Favoriser une utilisation alternative de la voiture

En promouvant des éléments comme la gestion du stationnement, les P+R, le covoiturage ou encore l'autopartage, l'usage de la voiture privée ne sera plus nécessairement synonyme d'un déplacement unimodal et monopersonnel depuis la source jusqu'à la destination.

En combinaison avec un transport en commun attractif, ces éléments permettent un rabattement d'une partie importante des automobilistes sur les transports publics et cela dès que possible et au plus proche de leur lieu de départ.

## Plans de déplacements locaux et régionaux

L'article 18 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics prévoit que « en vue d'assurer sur le plan local et régional un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la qualité de vie des riverains des voies publiques, d'autre part, les communes et les syndicats de communes peuvent élaborer avec le concours du ministre des plans de déplacement locaux ou régionaux portant notamment sur

1° la diminution du trafic automobile ;

2° le développement des transports publics et d'autres moyens de transport économes, y compris la circulation piétonne, et les moins polluants ;

3° l'aménagement et l'exploitation du réseau routier local afin de rendre plus efficace son usage ;

4° l'organisation du stationnement ;

5° le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement ;

6° l'encouragement pour les entreprises et les administrations publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports publics et le covoiturage.

L'objectif du plan de déplacement est l'usage coordonné de tous les modes de transport, en particulier par une affectation appropriée de la voirie ainsi que par la promotion des modes de transports les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Le plan détermine les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre, et il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il comporte. Il est veillé que les plans de déplacement soient conformes aux orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et de politique de mobilité.

Le Gouvernement est autorisé à participer aux frais d'études et d'information des communes et syndicats de communes destinés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'actualisation des plans de déplacement à condition que ces plans correspondent aux dispositions du présent article et que la conception ait bénéficié du concours du ministre. »

Le MDDI dispose des plans régionaux de mobilité dans les espaces conventionnés (par exemple Pro-SUD et Nordstad) car il est directement impliqué dans leur développement. Le MDDI est également représenté dans les comités en charge des PAG communaux dont les plans de mobilité régionaux font partie. Dans certains cas le MDDI intervient lorsque des PAG risquent de mettre en péril le déroulement normal du transport. Le MDDI demande alors le dépôt d'un plan de mobilité. Toutefois, selon les responsables, les plans de mobilité régionaux des communes ne sont pas d'une grande utilité pour le MDDI car ils se limitent à un relevé de l'existant. Le MDDI n'est pas formellement en possession des plans de déplacements locaux et régionaux.

### **Conventions Etat-communes**

L'article 15 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics dispose que « lorsque dans l'intérêt d'une optimisation de l'offre de transport ou d'une organisation rationnelle des transports publics, des synergies sont possibles entre les services de transports publics dont

question à l'article 2 et des services qui soit relèvent des attributions d'une commune ou d'un syndicat de communes, soit sont organisés dans l'intérêt d'une entreprise industrielle ou commerciale déterminée, le ministre peut, suite à la constatation du besoin du trafic selon les dispositions de l'article 7, conclure avec la commune, le syndicat de communes ou l'entreprise concerné une convention réglant en particulier les modalités d'exécution des prestations de transport en question ainsi que la prise en charge de l'organisation et du coût de celles-ci ».

D'après les responsables de la Direction des transports publics, il n'existe actuellement pas de conventions entre l'Etat et les communes, à l'exception avec la Ville de Luxembourg en ce qui concerne les AVL.



## Annexe 2A : Conditions générales d'exploitation

Le contrat de concession de service public détermine les roulements à concéder et l'exigence de la continuité du service. L'exploitant est tenu de prendre à ses frais, risques et périls, les dispositions nécessaires pour éviter toute interruption de service en fournissant le personnel et le matériel nécessaires pour assurer en toutes circonstances une exploitation correcte.

Le ministre établit annuellement les horaires et les roulements à respecter par les exploitants. Les indications de service résultant des jours, de l'horaire, des roulements, de la gestion des correspondances et des tarifs doivent être suivies par l'exploitant et son personnel. Si, à cause d'un incident technique, la mise en service d'un véhicule ne peut pas être assurée dans les conditions de la consigne d'exploitation (figurant à l'annexe 2 du contrat), l'exploitant doit pourvoir au remplacement. L'exploitant est tenu de faire parvenir un rapport écrit au ministre en cas d'accident ou d'incident respectivement en cas d'inconduite ou de vandalisme de la part des voyageurs et des sanctions prises à l'encontre des voyageurs responsables.

De plus, à la demande du ministre, les exploitants sont tenus d'accomplir les obligations spécifiques suivantes :

- organiser les services demandés par le ministre pendant une durée d'essai n'excédant pas six mois ;
- effectuer des dédoublements et organiser des voyages supplémentaires à l'occasion d'événements spécifiques ;
- assurer des comptages de passagers dans les véhicules et prêter assistance lors des opérations de comptage effectuées par le ministre ;
- fournir toutes les données et informations utiles et nécessaires en relation avec le service ;
- continuer, en cas d'expiration de l'autorisation, l'exploitation du service pendant une durée d'au moins un an après l'expiration de l'autorisation.

De même, l'exploitant est tenu de respecter les normes environnementales en vigueur et de s'engager à détenir les certificats environnementaux usuels.

Pour ce qui est de la tarification, le ministre établit les tarifs et l'exploitant s'engage à appliquer ces prix pendant toute la durée du contrat (les tarifs en vigueur sont précisés à l'annexe 1 du

contrat). Les recettes que l'exploitant perçoit des voyageurs sont à arrêter mensuellement au moyen de décomptes.

Dans le contexte de la comptabilité, le contrat précise que l'exploitant veille dans le cadre de sa comptabilité et de son organisation interne des services que les comptes qui correspondent aux missions visées par ledit contrat soient séparés de ceux correspondant aux autres secteurs d'activité de l'entreprise (comptabilité analytique) et que les dépenses desdites missions soient équilibrées par la rémunération, sans transfert possible de ou vers un autre secteur d'activité.

En ce qui concerne les exigences relatives au personnel de conduite, l'exploitant respectivement le personnel de conduite sont responsables du respect des obligations légales et réglementaires existantes :

- en matière sociale ;
- en ce qui concerne les temps de conduite et de repos ;
- en matière de tarification ;
- en matière de règlement de police ;
- en matière de louage de service ;
- en matière de convention collective ;
- en matière de la circulation sur les voies publiques.

Par ailleurs, le personnel de conduite doit remplir toutes les exigences légales et disposer des qualités morales et des connaissances techniques nécessaires à l'exercice de son activité. Il doit connaître l'horaire, l'itinéraire et les arrêts des services et pouvoir s'exprimer dans au moins une des langues administratives du Grand-Duché de Luxembourg. L'exploitant s'engage en outre à faire suivre à son personnel de conduite la formation initiale et continue convenue entre le ministre et l'exploitant.

Les exigences relatives au personnel de conduite sont précisées dans la consigne d'exploitation (annexe 2 du contrat) ainsi que dans le règlement grand-ducal modifié du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route (appendice 2.1. de l'annexe 2). Concernant la formation initiale et continue à suivre par les chauffeurs, les exploitants doivent justifier l'accomplissement des formations par la remise de certificats (appendice 2.6. de l'annexe 2).

Pour ce qui est du matériel roulant, il existe des exigences relatives au matériel proprement dit ainsi que des exigences relatives à la responsabilité de l'exploitant.

Il doit être garanti que le matériel roulant répond aux prescriptions légales et réglementaires relatives à la circulation sur les voies publiques. En outre, il doit se conformer aux critères de sécurité et de confort spécifiques fixés par le ministre et aux prescriptions des lois et règlements environnementaux et anti-pollution. De plus, le matériel roulant doit faire l'objet d'un constat spécial d'admission à l'exploitation du service RGTR. Dans un souci de la continuité du service public, l'exploitant est tenu de disposer d'une réserve de véhicules.

La consigne d'exploitation (annexe 2 du contrat) précise les différentes catégories d'autobus à employer par les exploitants pour les services RGTR. L'appendice 2.2 de cette consigne reprend le cahier des charges des autobus de chaque catégorie. Ce cahier des charges détermine les conditions techniques spéciales de sécurité et de confort des autobus qui sont à respecter en vue de leur admission à l'exploitation du RGTR. Par ailleurs, la consigne d'exploitation prévoit des formulaires précis à remplir pour l'admission et la mise hors circulation d'autobus ainsi que pour le rapport d'incident (appendices 2.3., 2.4. et 2.5. de l'annexe 2).

En matière de responsabilité de l'exploitant, ce dernier assume la responsabilité de tout accident ou préjudice quelconque survenant à l'occasion de l'exploitation des services ainsi que des faits des agents qu'il emploie à l'occasion de son service. Il doit prendre fait et cause pour l'Etat et le tenir indemne de toutes les suites dommageables résultant de toute action éventuelle intentée par un tiers. Par ailleurs, l'exploitant est obligé de se conformer à la législation relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

Les exigences relatives à la responsabilité de l'exploitant sont précisées dans la consigne d'exploitation (annexe 2 du contrat) ainsi que dans le règlement grand-ducal modifié du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route (appendice 2.1. de l'annexe 2).



## Annexe 2B : Calcul de la rémunération totale possible

L'annexe 3 du contrat de concession relative à la méthodologie de calcul de la rémunération totale possible donne des précisions sur les catégories de frais sur base desquelles la contribution forfaitaire est calculée, sur l'établissement du kilométrage, sur les valeurs de référence entrant dans le calcul de la rémunération ainsi que sur les modalités de rémunération des courses supplémentaires.

La rémunération totale possible est obtenue en additionnant l'ensemble de quatre catégories de frais, à savoir :

- les consommables (comprenant les carburants, les pneus, l'entretien et les impenses nécessaires relatives aux consommables) ;
- les matériels (comprenant l'amortissement des véhicules, les dépenses de garage, les assurances, la taxe de circulation et la réserve sur matériels) ;
- les frais de chauffeurs ;
- les dépenses en administration.

A la somme de ces quatre catégories de frais est ajoutée une indemnité de gestion fixée à 4,5% du total des dépenses pour obtenir la rémunération totale possible (voir point 4.4. pour de plus amples renseignements relatifs au calcul de la contribution forfaitaire).

Des appendices ont été prévus à l'annexe 3 afin de permettre aux autorités publiques compétentes de procéder au calcul de la rémunération :

- Appendice 3.1. : Valeurs de référence des frais pris en compte ;
- Appendice 3.2. : Formulaire de déclaration mensuelle de l'exploitant des prestations assurées ;
- Appendice 3.3. : Fiche de décompte sur les recettes à déclarer par l'exploitant ;
- Appendice 3.4. : Fiche renseignant sur l'ancienneté moyenne de service des chauffeurs de l'exploitant actifs au RGTR.

Ces formulaires et fiches sont à remplir par les exploitants et à remettre au ministère.



## Annexe 2C : Critères de performance

L'annexe 4 du contrat de concession fixant la méthodologie de calcul de la formule d'intéressement des prestations de services RGTR en vertu de l'article 11 du contrat de service public donne des précisions quant aux critères de performance, quant à la notation sur la base de ces critères de performance ainsi quant aux constats et vérifications y relatifs.

Les critères de performance retenus sont les suivants :

- la régularité (comprenant la ponctualité et la gestion des correspondances) ;
- la sécurité (comprenant la prévention des accidents et le respect des prescriptions légales et réglementaires concernant la circulation sur les voies publiques) ;
- l'équipement des véhicules (comprenant l'âge moyen des véhicules, la disponibilité des équipements et l'accessibilité des personnes à mobilité réduite) ;
- l'environnement et le développement durable (comprenant la pollution occasionnée par les véhicules et le respect d'autres normes environnementales) ;
- la maintenance des véhicules ;
- les relations avec la clientèle (comprenant les informations aux usagers, le confort de conduite perçu par les usagers et l'attitude des conducteurs) ;
- la collecte des recettes ;
- l'organisation (comprenant la disponibilité de la réserve de véhicules et le respect de l'offre) ;
- le degré de coopération et de satisfaction du ministre ;
- la transparence financière et comptable.

Pour chacun de ces critères incitatifs de performance, l'exploitant se voit attribuer une cotation au moyen d'une échelle allant de 0 à 10 points (0 à 5 points pour les critères relatifs à la pollution des véhicules, au degré de coopération et de satisfaction du ministre et à la comptabilité), laquelle est bornée par des objectifs plancher et plafond. En outre, chaque critère est pondéré en fonction du degré d'importance des obligations contractuelles de la délégation de service, des priorités et de la politique du ministre en charge des transports ainsi que de la bonne exécution des obligations de transport au sens large.

Un tableau reprenant les différents critères de performance (appendice 4.1.) précise pour chaque critère sa formulation exacte, les objectifs, la méthode de mesure, le responsable de la mesure, le nombre de points maximal pouvant être atteint et le seuil minimal devant être atteint. De plus, l'exploitant est obligé de remplir une déclaration concernant l'observation des critères de performance (appendice 4.2.).

## Annexe 3 : Missions de la Direction des transports publics

Les missions de la Direction des transports publics dans le cadre des services RGTR se présentent comme suit :

### 1) En relation avec les entreprises du RGTR :

- gestion des tâches contractuelles RGTR ;
- planification des lignes ;
- établissement des horaires, aux fins de publication dans l'horaire d'autobus et de base pour les roulements (Cellule Bus RGTR) ;
- planning des roulements ;
- établissement des décomptes mensuels des roulements aux fins de paiement des prestations ;
- contrôles et paiement des factures pour les courses d'autobus ne rentrant pas dans un roulement ;
- calcul et paiement du déchet de recettes résultant de la gratuité du transport des élèves ainsi que de la quasi-gratuité du transport des jeunes (aux opérateurs AVL, RGTR, CFL et TICE) ;
- vérification des véhicules en vue de leur admission à l'exploitation des lignes ;
- gestion et intégration des horaires dans une application de télématique dédiée à fournir des informations « en temps réel » aux arrêts de bus et sur des applications électroniques ;
- gestion journalière, courriers, entrevues, suivis ;
- liens, gestion et traitement de réclamations en collaboration avec la Communauté des Transports et les Autobus de la Ville de Luxembourg ;
- établissement des cartes de libre-circulation pour les collaborateurs et le personnel de conduite des entreprises de transport RGTR ;
- tarification et billetterie nationale et transfrontalière ;

- représentation du Département dans des commissions, organismes ou associations en relation avec les transports publics ;
- contrôle sur place (occupations, ponctualité, chantiers, arrêts d'autobus).

Après la planification des horaires, ceux-ci sont encodées dans l'application informatique pour former les tableaux d'horaires et servir de base à l'établissement électronique des roulements d'autobus.

A la fin de chaque mois, une vérification est faite concernant les déclarations requises des exploitants et l'exécution des prestations. Les décomptes sont établis, les recettes de la vente des titres de transport réalisées sont considérées comme avance aux exploitants et donc déduits des décomptes. Les ordonnances de paiement sont préparées suivant la procédure y relative.

2) En relation avec le Service des Autobus de la Ville de Luxembourg, ainsi qu'avec le Syndicat des TICE :

- gestion des tâches suivant convention bilatérale ;
- établissement des horaires du service coordonné AVL/RGTR ;
- planning des roulements et établissement des décomptes AVL en vue de leur financement.

## II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES

Luxembourg, le 21 décembre 2016

En référence à votre courrier du 23 septembre dernier concernant l'objet visé sous rubrique, je me permets de vous soumettre mes observations y afférentes.

Permettez-moi cependant de vous remercier tout d'abord pour l'excellente collaboration entre nos services respectifs et pour l'approche constructive et efficiente de votre part dans ce dossier très complexe. De même pour la possibilité de prolonger le délai de réponse dû aux modifications que la direction RGTR a connu pendant l'année 2016.

Je vous remercie d'ailleurs d'ores et déjà de vos recommandations précieuses dans le cadre de l'organisation du service RGTR et je tiens à vous assurer que mes services vont en tenir compte lors de l'élaboration des nouveaux contrats ainsi que lors de la réorganisation du réseau RGTR.

Quant au fond, je me permets de vous faire part de mes observations suivantes :

- 4.1.2.4. - Le module de billettique « EFM »

En effet le système télématique couvre plusieurs volets, comme l'indique la Cour à titre justifié. Des titres de transport spécifiques et abonnements annuels n'étaient effectivement pas encore saisis dans le système de billettique électronique au stade de la rédaction du rapport de la Cour des comptes. Toutefois l'intégration de ces titres de transport dans le système de billettique électronique sera réalisée à brève échéance. Le MDDI fournira d'ailleurs à la Cour les informations relatives à l'introduction d'abonnements annuels prévue pour début 2017.

Dans le contexte de la télématique et des comptages de passagers (5ème paragraphe), la Cour indique qu'une « *solution serait de procéder à un comptage automatique des passagers. Cette option existe pour le système télématique, mais elle n'a pas encore été mise en œuvre* » ce qui est tout à fait correct.

- Pour ce qui est des constatations et recommandations indiquées sous le paragraphe 4.2.1.2. (p. 26ss), le MDDI s'engage à les suivre, en particulier celles indiquant que les autorisations engageant le MDDI sur des incidences financières sur une plus longue durée et de ce fait pouvant dépasser les limites des délégations de signature du chargé de direction, soient toutes prises par le Ministre.

- 4.1.2.5. 3ème paragraphe

L'offre de prix relative au comptage automatique a été demandée en tant qu'option dans le cadre de la soumission du projet global de télématique, remportée par l'entreprise Init.

- Sous les constatations et recommandations reprises au point 4.2.1.9. (p. 36s) la Cour «souligne que ces critères d'attribution (à savoir des services de transports publics) *n'ont jamais été formellement arrêtés* ». En effet, il n'y a pas de procédure formelle générale pour l'attribution de services de transports publics. Or, il y a lieu de relever que dans les documents ou notes précédant un changement ou une nouvelle attribution des lignes, les explications y sont intégrées ; le MDDI veillera cependant à documenter de manière plus systématique les explications en relation avec une nouvelle attribution et à noter les informations requises afin d'appuyer ses décisions.

- 4.2.2.4.

En tant que point de contact unique dont la création est recommandée par la Cour (4.2.2.4 p. 39), la Communauté des Transports et le MDDI signalent qu'il existe bel et bien un point de contact unique dédié aux réclamations des usagers, notamment en l'établissement de la CdT et en particulier de sa Centrale de Mobilité. Cette centrale de mobilité qui a mis en place un système de gestion des réclamations qui recueille et traite toutes les réclamations en matière de transports publics (qui peuvent être introduites aux guichets, par téléphone au 2465 2645 ou bien par courrier postal ou électronique), se concerta avec les opérateurs concernés et a un échange régulier avec les responsables du MDDI à ce sujet.

- Dans le cadre de la prise de décision quant aux changements relatifs aux catégories d'autobus, et notamment de la recommandation que tout changement ou ajustement soit arrêté par le ministre et que les contrats soient modifiés, il est à signaler d'une part que chaque introduction ou ajustement d'une catégorie d'autobus fait objet d'un accord au préalable par le ministre, et d'autre part que les contrats sont, de toute façon, modifiés pour tenir compte de ces ajustements et ce moyennant l'émission d'une nouvelle version de l'appendice 3.1. qui fait partie intégrante du contrat de concession. En effet cependant ces décisions pourront être arrêtées de manière plus formelle.
- Dans le contexte des taxes de circulation (p. 56), il est vrai que le montant de la taxe indiquée dans l'appendice 3.1. sur les composants de la rémunération fut erroné et le MDDI en remercie la Cour de ce constat. Cet élément a été redressé tout de suite après la constatation par la Cour. Il est vrai que des recalculs avec effet rétroactif n'ont pas été faits à ce jour.









**Cour des comptes**  
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey  
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg  
Fax : (+352) 472186



[cour-des-comptes@cc.etat.lu](mailto:cour-des-comptes@cc.etat.lu)