

Rapport spécial de la Cour des comptes relatif au RGTR

Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (22.05.2017)

La Commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente; M. Jean-Marie Halsdorf, rapporteur; M. Fränk Arndt, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres.

* * *

I. Antécédents et

travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	p. 2
Introduction	p. 2
Cadre légal national et communautaire	p. 2
Objectif du contrôle de la Cour des comptes	p. 4
Période de contrôle	p. 5
Volet financier	p. 6
Détermination de l'offre des services de transports publics	p. 7
Les papiers stratégiques	p. 7
La mise en place d'un nouveau système télématique dans les transports publics	p. 8
Echec de l'ancien système de perception tarifaire électronique (e-go)	p. 8
Elaboration et mise en place d'un nouveau système	p. 9
Constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant le volet télématique et les statistiques sur les utilisateurs	p. 12
Constatations et recommandations de la CC concernant l'attribution de services	p. 16
Conclusion des contrats de concession de service public avec les exploitants	p. 20
Constatations et recommandations de la Cour concernant les concessions	p. 23
Constatations relatives à la catégorie de frais «matériels»	p. 26
Etude, promotion et gestion des services de transports publics sur les relations transfrontalières	p. 30
Gestion administrative, technique, financière et comptable des services de transports publics	p. 31
Services de transport public RGTR	p. 32
Projet télématique	p. 33
II. Conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	p.36

I. Antécédents et travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Le contrôle de la Cour des comptes a eu lieu de sa propre initiative, conformément à l'article 5, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. La Cour a effectué un contrôle portant sur l'organisation, la planification et le financement des transports publics dans le cadre du Régime Général des Transports Routiers (RGTR).

La Cour des comptes a présenté son rapport spécial à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 30 janvier 2017.

Suite à l'entrevue avec les représentants de la Cour des comptes, la commission a décidé d'entendre le Ministre du Développement durable et des Infrastructures afin de lui présenter ses questions. L'échange de vues a eu lieu le 13 mars 2017 au cours d'une réunion jointe avec la commission parlementaire du Développement durable, compétente pour le domaine des transports. Au cours de ladite réunion, M. le Ministre et les représentants ministériels ont apporté des éléments d'information complémentaires à la prise de position du Ministère du Développement durable et des Infrastructures du 21 décembre 2016, se trouvant en annexe du rapport spécial de la Cour des comptes.

Dans le présent rapport, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se réfère aux remarques et conclusions formulées par la Cour des comptes dans son rapport spécial. Elle a également entendu M. le Ministre en ses explications, avant d'exprimer ses recommandations. Les explications ministérielles sont à chaque fois reprises à la suite des différentes constatations de la Cour des comptes.

Introduction

Les derniers contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR avaient été conclus en 2009 avec les différents exploitants privés. Ils 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 suite à la mise en vigueur d'un nouveau règlement européen (CE 1370/2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route). Le règlement prévoit une phase transitoire jusqu'au 3 décembre 2019. L'adjudication publique devra se faire en 2018, alors que le contrat en vigueur vient à échéance fin 2018.

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:

Textes nationaux:

- Loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics (LTP)¹.
- Règlement grand-ducal du 27 septembre 2005 déterminant les conditions d'exécution des dispositions de l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics².
- Loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1^{er} octobre 1998³.

Texte européen:

- 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 route⁴.

Le Ministre ayant les transports publics dans ses attributions conclut un contrat de services publics avec les opérateurs qui répondent aux exigences de l'article 5 de la LTP, et qui sont susceptibles de fournir les prestations de transports publics utiles.

En vertu de l'article 5, paragraphe 2 de la LTP, *«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 (...)*».

L'établissement, les modifications et la suppression de services de transports publics sont autorisés par le Ministre. Celui-ci est l'autorité compétente également pour autoriser l'exploitation d'un service de transports publics par route.

Un contrat conclu avec l'exploitant règle les modalités d'exploitation des services faisant l'objet de l'autorisation.

Les conditions générales de l'exploitation des services en question, reprises dans le contrat, sont arrêtées par le Ministre. Ces conditions comportent notamment les critères de rémunération des exploitants, les consignes d'exploitation et un cahier des charges déterminant le matériel roulant à mettre en service et les documents à bord de ces véhicules. En cas de non-respect de ces conditions (p.ex. critères énumérés dans les cahiers des charges) des sanctions peuvent être prononcées.

Les conditions générales de l'exploitation des services traitent également des mesures de contrôle susceptibles de garantir la bonne exécution des transports publics et les renseignements statistiques à fournir par les transporteurs.

Les charges qui découlent pour l'exploitant des obligations inhérentes aux services, qu'il est autorisé à effectuer en vertu de l'article 1^{er}, font l'objet de compensations de la part de l'Etat,

¹ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2004/06/29/n1/jo>

² <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2005/09/27/n5/jo>

³ <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2002/07/30/n4/jo>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

dont les montants sont déterminés suivant les méthodes de calcul énoncées dans le contrat de services publics et les critères de rémunération.

Le Ministre établit les tarifs qui déterminent les conditions et prix de transport des voyageurs et peut, en tout temps, modifier ces tarifs.

La LTP ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le Ministre ayant les transports publics dans ses attributions de soumettre l'octroi des services de transports publics à une procédure de mise en concurrence, figurant dans la loi antérieure, au motif qu'il serait évident que le Ministre peut procéder à une telle procédure.

Faisant usage de la clause de *grandfathering* (clause d'antériorité ou disposition maintenant les droits acquis) du Règlement (européen) 1370/2009, l'Etat a mis fin anticipativement aux contrats avec les opérateurs privés, prévus initialement pour une durée de 10 ans du 1^{er} septembre 1999 au 31 octobre 2009. Il a conclu en 2008, à compter du 1^{er} janvier 2009, des contrats de concession pour une durée de 10 ans à la suite d'une procédure d'attribution directe à 34 exploitants.

L'Etat a qualifié les contrats actuels de concession et a fait application du Règlement 1370/2007.

En l'occurrence, une rémunération composée d'un volet fixe (un pourcentage des coûts réels exposés s'élevant à 80 %), d'une part, et d'un intéressement variable (entre 0 et 20 % du coût total des coûts fixes exposés), d'autre part, a été décidée, à l'instar de la jurisprudence de la CJUE existante.

Objectif du contrôle de la Cour des comptes

Sur base de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, la Cour des comptes a analysé si les missions fixées à l'article 6 ont été accomplies.

L'article 1^{er} de la législation de 2004 indique que 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;
- 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;
- conclut avec des opérateurs qui répondent aux exigences, les contrats de service public requis;
- étudie, promeut et gère les services de transports publics sur les relations transfrontalières;
- assure la gestion administrative, technique, financière et comptable des services de transports publics.

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.

Période de contrôle

Le contrôle de la Cour couvre la période allant de 2008 à 2018 (durée de validité des autorisations d'exploitation des lignes d'autobus). 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 auraient dû être réalisées en 2016 afin de permettre la rédaction d'un cahier des charges approprié en 2017.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'interroge sur la démarche ministérielle et les raisons pour lesquelles ces études n'ont pas été réalisées.

La ComExBu demande en outre que le Ministère fournisse des informations sur quelles bases les nouvelles concessions seront négociées.

Explications ministérielles quant au contexte du contrôle de la Cour

- La loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics (LTP) concerne les services de transports publics destinés à couvrir les besoins de déplacement qui existent à l'intérieur du Grand-Duché de Luxembourg ainsi que les relations entre celui-ci et les régions transfrontalières allemande, belge et française.

La LTP ne s'applique pas, en principe, aux services de transports publics confinés au territoire d'une commune ou d'un syndicat de communes.

- Les services de transports publics comprennent les services «réguliers» et les services «réguliers spécialisés», ainsi que des services «occasionnels publics» et des services «occasionnels spécifiques».

- Les services réguliers prennent la dénomination de «Régime Général des Transports Routiers» (RGTR). Ils comprennent les services autorisés par le Ministre ayant les transports dans ses attributions.

En premier lieu, la LTP a pour objectif la mise en place, la gestion et le développement des services de transports publics:

- (i) aux conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité; et
- (ii) qui répondent aux besoins des utilisateurs.

Le premier but énoncé est celui de la discipline budgétaire, le second celui de l'adéquation des services aux besoins des utilisateurs. Deux idées découlent, à leur tour, de ce second objectif: D'une part, des besoins réels doivent exister. Conformément au premier objectif de discipline budgétaire, les services de transport ne doivent pas les excéder.

D'autre part, ils doivent satisfaire effectivement ces besoins.

En deuxième lieu, il doit être tenu compte d'un aménagement équilibré du territoire et de connexions optimales avec les régions transfrontalières allemande, belge et française.

En troisième lieu, le Ministre détermine l'offre de services de transports publics, le cas échéant, après enquête sur les besoins de trafic.

Réponses ministérielles aux remarques de la Cour des comptes concernant l'établissement, la modification et la suppression de transports publics:

- Reproche de la Cour des comptes que les modifications résultent essentiellement de demandes, respectivement de réclamations, de tierces personnes:

Ce reproche est considéré comme «légèrement sommaire» par le ministère, dans la mesure où, depuis trois ans, la Direction des transports publics effectue ses propres contrôles des lignes et constate ainsi la surcharge de lignes essentielles. D'autre part, de nouvelles lignes ont été introduites, p. ex. dans les espaces conventionnés (p. ex. DICI); le transport scolaire est adapté en fonction de l'évolution du nombre des élèves dans les différents lycées «de proximité»; un échange permanent avec les communes permet, de même, d'adapter des lignes, etc.

La Cour des comptes insiste que l'établissement de nouveaux services de transports publics ainsi que toute modification importante et toute suppression d'un service existant soient précédés d'une enquête. Cette proposition semble irréaliste au MDDI, à moins d'organiser des enquêtes peu scientifiques et non utiles.

La Cour recommande que des enquêtes soient effectuées régulièrement. Cette proposition est justifiée, selon le MDDI.

La ComExBu prend note des explications ministérielles qui lui ont permis de mieux comprendre les situations existant sur le terrain.

Elle recommande au MDDI de faire effectuer, à titre régulier, des enquêtes, afin de mieux cerner les besoins des utilisateurs des transports publics routiers.

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.

D'après les comptes généraux des années en question, les dépenses budgétaires nécessaires pour assurer les services publics d'autobus par les entreprises privées et les AVL dans le cadre du RGTR ainsi que le transport des jeunes ont augmenté 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).

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

En ce qui concerne le volet financier, les chiffres utilisés par la Cour des comptes incluent le RGTR, les AVL, ainsi que le financement du transport des jeunes, alors que le Ministère a présenté à la ComExBu les chiffres budgétisés et réalisés entre 2008 et 2016 pour le RGTR *stricto sensu*, à l'exclusion des autres domaines:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget voté	87 000 000,00	100 000 000,00	110 000 000,00	121 077 000,00	127 062 000,00	136 655 000,00	152 498 504,00	143 640 000,00	150 925 006,00
Compte général (Paielements effectifs)	102 237 853,43	110 206 444,68	111 659 532,24	122 092 572,32	131 902 455,03	133 815 150,62	138 297 744,38	149 018 744,88	157 672 873,35

La ComExBu demande au Gouvernement, dans un souci de transparence, de lui fournir un aperçu global des dépenses concernant tous les modes de transports (RGTR, les AVL, ainsi que le financement du transport des jeunes).

Détermination de l'offre des services de transports publics

Les papiers stratégiques

Les «papiers stratégiques» établis en matière d'aménagement territorial traitent notamment 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.

La Cour des comptes 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 (voir relevé dans le rapport de la Cour des comptes) 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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation de la Cour des comptes.

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

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.

Echec de l'ancien système de perception tarifaire électronique (e-go)

A 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. Dans son rapport, la Cour avait notamment formulé plusieurs observations et 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 des comptes 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 Communauté des Transports (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 e-go.

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.

Elaboration et mise en place d'un nouveau système

Une motion de la Chambre des Députés, votée le 14 décembre 2010, fut à l'origine de l'élaboration d'un schéma directeur pour le développement de la télématique dans les transports publics luxembourgeois. Le 22 avril 2011, le Ministre du Développement durable et des Infrastructures soumit aux Ministres réunis en Conseil, le plan directeur «*Leitplan für die nachhaltige Entwicklung der Telematik im Rahmen des ÖPNV für das Großherzogtum Luxemburg*».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue 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 et 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.

Le 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»

Le nouveau module s'inscrit dans la suite de l'ancien système de perception tarifaire e-go de base. En juin 2014, la nouvelle carte à puce, la M-Kaart, 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 sont proposées.

En matière de validation, le système de billettique «e-go-plus» se base sur le consensus retenu lors du projet e-go de base, à savoir la méthode du «*check-in once*». Ce mode de validation unique permet seulement de connaître les points de départ des voyages, mais pas les trajets parcourus par les passagers. Il présente toutefois l'avantage d'être la solution la plus rapide en ce qui concerne l'accès et la sortie des usagers.

Les déplacements à l'aide de ces titres de transports spécifiques (comme le transport d'élèves du secondaire, ou encore des déplacements des personnes âgées, des personnes invalides, des personnes socialement vulnérables et des familles nombreuses) 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, même si une partie de ces titres de transports spécifiques pourraient bientôt être intégrés 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 les habitudes des usagers et pour établir de façon objective les besoins en matière de transports publics.

Dans sa réponse, le MDDI admet qu'«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 billetterie 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 billetterie 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».

La ComExBu demande que la Chambre des Députés soit, à intervalles réguliers, tenue au courant des évolutions.

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 du 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 plate-forme d'information «IDS» (*Informationsdrehscheibe*) qui est exploitée par la CdT. A l'aide des données récoltées sur ladite plate-forme, la CdT est en mesure de générer la situation du trafic en temps réel par rapport à l'horaire théorique planifié.

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.

Programmes informatiques «Bu-Bus» et «IVU.plan»:

Le 1^{er} reproche de la Cour des comptes porte sur une modernisation de la gestion de son réseau. La Cour estime que le RGTR s'est tardivement orienté vers une telle modernisation. Le Ministère est d'avis que ce reproche est justifié, car le service a débuté l'informatisation seulement à partir de 2011.

Toutes les constatations et recommandations de la Cour des comptes figurant à la page 21 de son rapport spécial sont justifiées, selon le MDDI.

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, des comptages étaient effectués régulièrement afin de disposer de ces informations.

Ces comptages ont généré des dépenses importantes. Depuis 2009, ils n'ont plus été effectués de manière systématique et régulière. Les économies faites par l'abandon de ces comptages étaient destinées à couvrir les investissements pour l'équipement des autobus, permettant un comptage automatique et permanent. Le nouvel équipement devrait être fonctionnel depuis octobre 2016.

Dans sa réponse, le MDDI admet que l'indication de la Cour des comptes que la «*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*») est tout à fait correcte.

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.

La ComExBu souhaite savoir si le système est dorénavant pleinement fonctionnel.

Constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant le volet télématique et les statistiques sur les utilisateurs

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.

Dans le cadre de son rapport spécial, la Cour des comptes a constaté 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 depuis fin 2016, il faut en plus compter une période de six mois 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 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 était envisagé en automne 2016 / printemps 2017, en vue de la préparation de la soumission publique en 2018. La ComExBu se demande si le comptage a été réalisé.

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 les habitudes 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.

La ComExBu se rallie à cette constatation.

Au cours de la réunion jointe avec la Commission du Développement durable, du 13 mars 2017, le Ministère reconnaît que le comptage automatique des passagers existe pour le

système télématique, mais que cette option n'a pas encore été mise en œuvre. Le système sera installé dans 150 bus RGTR et devrait être opérationnel prochainement.

L'enquête «Luxmobil» a été lancée en février 2017. Elle a pour objectif de dessiner une image fidèle de la mobilité dans l'ensemble du Grand-Duché de Luxembourg. Elle s'adresse aussi bien aux résidents qu'aux frontaliers. La sélection des participants s'est faite par un tirage aléatoire à partir de registres publics. L'enquête s'adresse à 85.000 personnes (40.000 ménages). Elle permet aux pouvoirs publics d'obtenir les données nécessaires pour mieux planifier les transports publics, les voies pour piétons et cyclistes ainsi que les routes.

Comptages automatiques:

Le ministère a informé la Chambre des Députés que le système a été installé dans 150 bus RGTR et devrait être opérationnel prochainement.

La ComExBu recommande que la Chambre soit tenue au courant de la progression de la modernisation des systèmes de comptage.

Elle souhaite, en plus, connaître les résultats de l'enquête «Luxmobil».

La ComExBu prend note des explications ministérielles sur le «*Check-in once*». Le Gouvernement indique avoir opté pour cette option, au détriment d'une possibilité qui permettrait de suivre le cheminement des voyageurs, jugée très difficilement réalisable.

La ComExBu s'interroge pourtant sur la nécessité de mettre en place un système qui permettrait d'analyser les habitudes des usagers dans une optique à moyen et long terme. Il faudrait que le système permette au moins de connaître les points de départ et d'arrivée de chaque course. Il deviendra ainsi possible de déterminer les mesures adéquates en vue d'une meilleure organisation des transports publics.

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

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 modification respectivement de suppression de services.

La Cour établit plusieurs constats:

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

La Cour constate que les contrats de 2008-2018 ont été conclus sur la base des anciennes feuilles de roulement concédées 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.

La Cour est d'avis que le programme de gestion Bu-Bus ne se prête pas à une planification efficace du réseau RGTR.

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.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Tout comme la Cour des comptes, la ComExBu est également d'avis que 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.

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. 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.

Ce ne sera qu'à partir de la reprise de toutes les données dans IVU.plan que le projet télématique sera pleinement opérationnel. 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.

Selon le rapport spécial de la Cour des comptes «le délai initial fixé pour le deuxième semestre 2016 pour la mise en œuvre du programme de gestion IVU.plan a été reporté 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 est d'avis que l'acquisition d'un module de facturation basé sur les prestations effectuées sur le terrain est indispensable à une gestion financière efficace. A 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. »

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Postes de commande régionaux

La Cour des comptes constate que le TICE a effectué avec succès l'intégration des données IVU.plan dans le programme télématique. 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. Se basant sur les constatations du rapport Iffländer, le 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.

[Le Ministère informe que la mise en place se fait en étapes. Le système devrait permettre une meilleure gestion des réseaux et devrait être opérationnel en 2018.](#)

La ComExBu souhaite être tenue au courant de la mise en place du système.

Attribution des services de transports publics

Pour déterminer le transporteur à mandater pour un nouveau service, le choix est généralement porté sur l'exploitant qui dispose du dépôt de véhicules le plus proche géographiquement de la course à desservir. 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.

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. 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.

Constatations et recommandations de la CC concernant l'attribution de services

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 définis avec précision.

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.

La ComExBu partage cette vue.

Réponse ministérielle:

Le MDDI s'engage à suivre les constatations et recommandations émises par la Cour des comptes. Il est d'accord 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.

Le Ministère reconnaît: *«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.»*

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.

Traitement des demandes et propositions afférentes de la part de tiers

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»*.

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, un avis sur un projet de loi), soit de sa propre initiative (par exemple, l'avis sur la stratégie MoDu, sur le concept des P&R, sur les pôles d'échange, ou encore sur «e-go-plus»).

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 du Développement durable et des Infrastructures 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.

M. le Ministre a expliqué à la ComExBu que le fonctionnement dépend largement de la composition du comité. Suite à un appel public, un tirage au sort a été effectué. Les réactions recueillies pendant des conférences publiques ont permis de récolter davantage d'idées et de suggestions.

La ComExBu s'interroge sur l'opportunité de revoir la composition du comité des usagers.

Réclamations des 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.

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 de 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.

L'idée de la création d'un point de contact unique est accueillie favorablement par le MDDI.

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 (Mobilitätszentral). 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 [sic] 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*».

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.

Réponse ministérielle:

«Les critères de performance suivants sont inclus à l'article 11 du contrat de concession portant au maximum sur 20% de la rémunération:

1. régularité avec ponctualité et gestion des correspondances;
 2. sécurité avec prévention des accidents et respect des prescriptions légales et réglementaires concernant la circulation sur les voies publiques;
 3. équipement: âge moyen des véhicules, disponibilité des équipements, accessibilité des PMR;
 4. environnement et développement durable, dont pollution occasionnée par les véhicules, respect d'autres normes environnementales;
 5. maintenance des véhicules;
 6. relations avec la clientèle: informations aux usagers, confort de conduite perçu par les usagers, attitude des conducteurs;
 7. collecte des recettes;
 8. organisation avec disponibilité de la réserve, respect de l'offre;
 9. degré de coopération et de satisfaction du Ministre;
 10. transparence financière et comptable.
- Les critères 2, 4 et 8 sont contrôlés par le service RGTR au moyen d'une déclaration sur l'honneur à remplir par l'entreprise.
 - Les critères 3 et 5 sont contrôlés par la SNCT.
 - Les critères 9 et 10 sont contrôlés par le service RGTR du Ministère.
 - Les critères 1, 5, 6 et 7 sont contrôlés par l'audit TNS-Ilres.»

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.

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.

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.

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.

Dans ce contexte, la ComExBu recommande vivement que le RGTR se dote des moyens et ressources nécessaires pour contrôler le respect des obligations et des critères respectifs. Elle demande que le MDDI tienne la Chambre des Députés au courant de la mise en place de systèmes de contrôles efficaces.

Conclusion des contrats de concession de service public avec les exploitants

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». Le Ministre est l'autorité compétente pour établir les licences nationales de transporteur de voyageurs, les licences communautaires et les autorisations de cabotage prévues.

Les services exécutés pour compte du RGTR n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'un appel d'offre public. En pratique, le Ministère ayant les transports dans ses attributions négocie avec la Fédération Luxembourgeoise des Exploitants d'Autobus et Autocars (FLEAA) le contrat de service public en question qui est ensuite signé avec les différents exploitants.

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».

La même procédure a été appliquée lors des renouvellements des contrats de concession en 1988, en 1999 respectivement en 2009.

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 1.000.000 d'euros par an respectivement à 300.000 kilomètres par an.

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. Au niveau national, 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 cours de l'année 2017. Finalement, l'adjudication publique devra se faire en 2018 alors que le contrat en vigueur vient à échéance fin 2018.

La ComExBu demande à être tenue au courant des conclusions du MDDI en vue de la rédaction des cahiers des charges respectifs.

Les réponses ministérielles concernant les contrats de concession successifs par voie d'attribution directe:

- Les services exécutés pour compte du RGTR n'ont, depuis la création du RGTR en 1978 et jusqu'à présent, pas fait l'objet d'un appel d'offre public, les entreprises de transport devant satisfaire aux conditions légales requises. Les nouveaux contrats étaient négociés avec la FLEAA.
- Le Règlement CE 1370/2007 prévoit une attribution par appel d'offres depuis son entrée en vigueur en décembre 2009.
- Les contrats actuels (validité : janvier 2009 – décembre 2018) prévoient une rémunération tenant compte d'une formule d'intéressement ainsi que la tenue d'une comptabilité analytique prévue au Règlement CE 1370/2007.
- Dans son rapport spécial, la Cour indique la finalisation d'une étude d'analyse et de définition des besoins en 2016, pour ensuite établir un cahier des charges et procéder à une adjudication publique en temps utile.
- Le Ministère répond que les préparations sont effectuées et neuf séances publiques ont eu lieu, en présence du Ministre, sur la réorganisation du réseau RGTR. Des groupes de travail seront organisés au cours de 2017, des travaux de préparation sont entamés.

La ComExBu souhaite être tenue au courant de la progression des travaux.

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 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Toutefois, suite à des divergences, elle n'a été signée par les deux parties qu'en décembre 2014. 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.

La ComExBu souhaite connaître le coût global de la convention concernant les services AVL.

Rémunération dans le cadre des services RGTR

Le contrat de concession conclu en 2009 avec les différents exploitants a innové par rapport aux contrats précédents. 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.

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 de certaines catégories de frais. 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.

L'Etat est censé procéder aux vérifications des déclarations et du degré d'atteinte des autres critères incitatifs de performance. Sur cette base, le Ministre fait établir le décompte de l'intéressement.

Lors de l'introduction d'un nouveau service de transport public, la rémunération est due à l'exploitant dans le cadre d'une facturation spéciale. Elle est fixée lors de l'attribution de la course et est établie selon les principes valables pour les décomptes (roulements).

Concernant la rémunération des services RGTR, la Cour des comptes a émis diverses constatations et recommandations.

Le Gouvernement répond: *«Alors que certaines critiques sont, selon le MDDI, certes justifiées, et que certains dossiers sont à traiter de manière plus rigoureuse, l'on constate que le principe du pacta sunt servanda ne permet pas une renégociation (vers le bas) de ces conditions.»*

Constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant les concessions

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 soit venu à échéance.

En effet, le contrat précédent avait pris effet au 1^{er} 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^{er} janvier 2009. Il expire au 31 décembre 2018.

A la question de la Cour pourquoi il a été procédé de cette 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.

La ComExBu ne partage pas cet argumentaire et demande que le Gouvernement fournisse à la Cour des comptes les informations requises.

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.

La ComExBu critique vivement le paiement de sommes publiques en absence d'un contrat. Elle demande à être informée sur le contenu dudit contrat.

Suivi des courses effectuées dans le cadre de la facturation spéciale

Dans la mesure du possible, la Direction des transports publics intègre les courses spéciales 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 n'aient été intégrées dans des roulements existants.

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 de la prochaine réorganisation du réseau RGTR.

La ComExBu demande à ce que le Ministère lui fournisse un relevé complet sur les autorisations anciennes, mentionnées dans le rapport de la Cour des comptes, les courses spéciales, ainsi que des explications sur leur suivi et le contrôle des exploitants.

Dossiers incomplets des courses spéciales

Lors de son contrôle, la Cour a revu les différents dossiers relatifs aux courses RGTR desservies suivant une facturation spéciale. L'Etat a conclu 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.

La ComExBu demande 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 desservant 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 soumis aux dispositions de l'article 15 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. La Cour constate que de telles conventions n'ont pas été conclues.

La ComExBu demande que le Gouvernement se mette en conformité avec la législation dans les meilleurs délais.

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.

Ensemble avec la Cour des comptes, la ComExBu 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.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation de la Cour des comptes.

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 de 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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

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'acquisition 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 les 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).

La ComExBu partage cet avis.

Frais de garage

Quant aux frais de garage, une annexe 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.

La ComExBu partage cette vue.

Taxes de circulation

La Cour constate que les taxes de circulation actuellement mises en compte correspondent à la législation d'avant 2007 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.

Dans le contexte des taxes de circulation, le MDDI reconnaît qu'«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».

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.

La ComExBu partage cette recommandation.

Réserve d'autobus

Suivant une annexe 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 véhicules 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 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.

La ComExBu partage cette recommandation.

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.

La ComExBu partage cette recommandation.

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 impenses⁵ 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.

La ComExBu partage cette recommandation.

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 auxdits roulements est à signaler.

⁵ Au plan de la stricte technique juridique, le mot désigne les paiements que fait le détenteur pour le compte du propriétaire en vue de la conservation d'un bien appartenant à ce dernier.

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).

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Constatations relatives à l'intéressement

La Cour constate que l'intéressement a, jusqu'à présent, toujours été intégralement payé.

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). 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
France	71 461	70 743	72 982	75 326	76 850	77 823	82 279
Belgique	36 978	36 640	37 384	38 275	38 983	39 626	41 021
Allemagne	35 287	35 605	36 664	37 915	38 547	39 277	40 612
Total	143 726	142 988	147 030	151 516	154 380	156 726	163 912

Source: STATEC

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.

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. Le tarif «Regio-Zone» fut officiellement introduit par le règlement ministériel du 19 décembre 2012 et intégré dans le système télématique.

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.

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

Gestion administrative

L'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères 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, divisé en six directions. 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 nouvel organigramme de la Direction, en application depuis janvier 2016, est censé être évolutif, alors qu'il devra être adapté, une fois que les nouveaux outils de gestion et de planification seront intégralement opérationnels. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact des mesures projetées.

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.

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.

Sur base d'une évaluation qui devrait être disponible depuis fin 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.

La ComExBu souhaite connaître le résultat de l'évaluation.

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
Services publics d'autobus assurés par entr. privées	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
Gratuité du transport (élèves)	4.247.307	4.292.712	4.543.884	4.692.137	4.791.829	4.791.829
Services publics d'autobus et quasi-gratuité du transport des jeunes assurés par la Ville de Lux	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.

Dans ce contexte, la Cour réitère ses recommandations formulées aux chapitres précédents de son 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.

La ComExBu partage cette recommandation.

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 dépenses relatives à ces équipements spéciaux sont à charge du MDDI via un article budgétaire distinct (article 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». Suite aux refus réitérés de la part de la Direction du contrôle financier (DCF) le Ministre est passé outre.

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. La Commission encourage vivement le Ministre à régulariser la situation.

Mesures d'économies

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

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 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 censé 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 «Lycées» (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, n'a pas été mise en œuvre alors qu'aucun accord n'a été trouvé avec le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en ce qui concerne les vacances scolaires.

La mesure 242 relative à la suppression de la gratuité dans les transports publics précisait qu'*«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 qu'*«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'Etat 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.

Le tableau ci-dessous retrace l'impact financier des différentes mesures:

No. Mesures	2015	2016	2017	2018
238	1.200	1.200	1.200	1.200
239	320	320	320	320
240	1.000	1.000	1.000	1.000
241	450	450	450	450
242	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
243	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
244	5.000	5.000	5.000	5.000

Source: rapport spécial de la Cour des comptes

La ComExBu exige que le Gouvernement prenne position par rapport aux constatations de la Cour des comptes dans le cadre des mesures d'économies spécifiées ci-avant.

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 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 (concernant les horaires). Un contrôle de la réalité des prestations n'est pas effectué par la cellule CFL.

Les décisions de mise à jour de l'appendice sont prises par la Direction des transports publics et communiquées à la cellule CFL 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. Le contrôle de la Cour n'a pas donné lieu à des observations particulières.

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

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.

L'échantillon de la Cour se limite aux années 2014 et 2015 et porte 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.

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 quant à l'implémentation du module «facturation» dans IVU.plan.

* * *

II. Conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Etudes et enquêtes pour déterminer les besoins en matière de transports routiers

Le comptage automatique des usagers est d'une importance cruciale pour pouvoir analyser les habitudes 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.

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes avait noté l'absence de données et de statistiques permettant la rédaction d'un cahier des charges en vue des appels d'offres en vue de l'attribution des services de transports publics.

La commission s'interroge sur les raisons qui ont empêché le Gouvernement d'entreprendre de telles études.

La ComExBu demande en outre que le Ministère fournisse des informations sur les données sur base desquelles il entend négocier les nouvelles concessions.

La ComExBu recommande au MDDI de faire effectuer, à titre régulier, des enquêtes, afin de mieux cerner les besoins des utilisateurs des transports publics routiers.

Volet financier

Les chiffres figurant dans le rapport spécial de la Cour des comptes incluent le «RGTR», les «AVL», ainsi que le financement du transport des jeunes, alors que le Ministère a présenté à la ComExBu les chiffres budgétisés et réalisés entre 2008 et 2016 pour le RGTR *stricto sensu*, à l'exclusion des autres domaines.

La ComExBu demande au Gouvernement, dans un souci de transparence, de lui fournir un aperçu global des dépenses concernant tous les modes de transports (RGTR, les Autobus de la Ville de Luxembourg, ainsi que le financement du transport des jeunes).

Détermination de l'offre des services de transports publics

La Cour des comptes recommande que le plan directeur sectoriel «transports» soit finalisé dans les meilleurs délais afin de pouvoir servir à une optimisation de l'organisation des transports publics. Elle demande en outre que le nouveau plan directeur 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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation de la Cour des comptes.

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

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue 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.

Le nouveau système télématique ne permet pas d'obtenir des statistiques complètes sur les voyages des utilisateurs. La Cour est toutefois d'avis qu'un système de billetterie informatique performant et innovateur devrait permettre d'obtenir des statistiques pleinement exploitables.

La ComExBu regrette qu'il faille recourir à d'autres méthodes pour constater l'utilisation des moyens de transports respectivement le comportement des usagers. De telles études généreront des coûts supplémentaires.

La ComExBu s'interroge pourtant sur la nécessité de mettre en place un système permettant d'analyser les habitudes des usagers, dans une optique à moyen et long terme. Il faudrait que le système permette au moins de connaître les points de départ et d'arrivée de chaque course. Il deviendrait ainsi possible de déterminer les mesures adéquates en vue d'une meilleure organisation des transports publics.

La ComExBu demande que la Chambre des Députés soit, à intervalles réguliers, tenue au courant des évolutions.

Du rapport spécial de la Cour des comptes et des réponses ministérielles, il ressort que le nouvel équipement aurait dû être fonctionnel depuis octobre 2016.

La ComExBu recommande que la Chambre soit tenue au courant de la progression de la modernisation des systèmes de comptage.

Elle souhaite, en plus, connaître les résultats de l'enquête «Luxmobil».

Dans la mesure où ces engagements avec les entreprises d'autobus ou d'autocars 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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Tout comme la Cour des comptes, la ComExBu est également d'avis que 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), et que 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.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Postes de commande régionaux

Le MDDI a pris la décision que le réseau RGTR serait dirigé au moyen de quatre postes de commande régionaux sous contrôle public. Les lignes transfrontalières seront également intégrées au système. La mise en place du système se fera en étapes. Le système devrait permettre une meilleure gestion des réseaux et devrait être opérationnel en 2018.

La ComExBu souhaite être tenue au courant de la mise en place du système.

Constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant l'attribution de services

La Cour recommande que les critères d'attribution des services de transports publics soient définis avec précision.

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Comité des usagers de transports publics

Il est recommandé d'impliquer davantage le comité des usagers dans l'élaboration organisationnelle et conceptuelle des transports publics. 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 du Développement durable et des Infrastructures 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.

La ComExBu s'interroge sur l'opportunité de revoir la composition du comité des usagers.

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.

L'idée de la création d'un point de contact unique est accueillie favorablement par le MDDI.

La ComExBu recommande d'informer régulièrement les usagers sur leurs droits et les possibilités de déposer des réclamations.

Prestations à fournir et 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. La Cour recommande dès lors 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.

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.

Dans ce contexte, la ComExBu recommande vivement que le RGTR se dote des moyens et ressources nécessaires pour contrôler le respect des obligations et des critères respectifs. Elle demande que le MDDI tienne la Chambre des Députés au courant de la mise en place de systèmes de contrôles efficaces.

Conclusion des contrats de concession de service public avec les exploitants

La ComExBu demande à être tenue au courant des conclusions du MDDI en vue de la rédaction des cahiers des charges respectifs.

La ComExBu souhaite connaître le coût global de la convention concernant les services AVL.

Omission de conclusion de contrat avec un exploitant

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que le Ministre a omis de conclure un contrat avec un exploitant qui perçoit annuellement plus de 300.000 euros pour ses services.

La Cour avait recommandé que le Ministre conclue dans les meilleurs délais un contrat avec l'entreprise en question.

La ComExBu critique vivement le paiement de sommes publiques en absence d'un contrat. Elle demande à être informée sur le contenu du nouveau contrat.

Suivi des courses effectuées dans le cadre de la facturation spéciale

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 de la prochaine réorganisation du réseau RGTR.

La ComExBu demande que le Ministère lui fournisse un relevé complet sur les autorisations anciennes, mentionnées dans le rapport de la Cour des comptes, les courses «spéciales» ainsi que des explications sur leur suivi et le contrôle des exploitants.

Dossiers incomplets des courses spéciales

La Cour a constaté 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.

La ComExBu demande 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 desservant 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 soumis aux dispositions de l'article 15 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. La Cour constate que de telles conventions n'ont pas été conclues.

La ComExBu demande que le Gouvernement se mette en conformité avec la législation dans les meilleurs délais.

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 et en absence d'une décision ministérielle.

Ensemble avec la Cour des comptes, la ComExBu 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 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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation de la Cour des comptes.

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 de 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. 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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

Constatations relatives à la catégorie de frais «matériels»

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.

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).

La ComExBu partage cet avis.

Frais de garage

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

La ComExBu partage cette vue.

Taxes de circulation

La Cour exige 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.

La ComExBu partage cette recommandation.

Réserve d'autobus

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.

La ComExBu partage cette recommandation.

Constatations relatives à la catégorie de frais «chauffeurs»

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

La ComExBu partage cette recommandation.

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

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.

La ComExBu partage cette recommandation.

Constatations relatives à la contribution forfaitaire

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.

La ComExBu se rallie à cette recommandation.

La ComExBu exige que le Gouvernement prenne position par rapport aux constatations de la Cour des comptes relatives aux mesures d'économies annoncées par le Gouvernement (budget de nouvelle génération, de 2015).

* * *

Luxembourg, le 22 mai 2017

La Présidente,
Diane Adehm

Le Rapporteur,
Jean-Marie Halsdorf