

N° 8681³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relative au financement des services de
transports réguliers par autobus dans neuf
communes du canton d'Esch-sur-Alzette**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.5.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'autoriser le Gouvernement à participer au financement des services de transports réguliers par autobus dans neuf communes du canton d'Esch-sur-Alzette.

En bref

- La Chambre de Commerce note que l'attribution du contrat pour le service de transport de voyageurs par autobus aux Transport intercommunal de personnes dans le canton d'Esch-sur-Alzette (TICE) est projetée sans mise en concurrence avec les entreprises du secteur privé.
- Elle s'étonne par ailleurs du montant du contrat proposé et estime que la mise en concurrence pour l'exploitation de ces lignes permettrait une réduction des dépenses pour le budget de l'État.
- La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi relatif à la création du futur syndicat mixte État-communes, appelé à exercer les missions précédemment confiées au syndicat des communes TICE, ne lui ait pas été soumis pour avis concomitamment au présent Projet.
- La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

*

CONTEXTE

Selon les projections du Plan national de mobilité 2035, la région Sud du Luxembourg devra faire face à plus qu'un doublement de la demande en transports publics, le nombre de trajets quotidiens passant d'environ 73.000 en 2017 à près de 160.000 à l'horizon 2035. Selon l'exposé des motifs, l'État apparaît, comme ce fut déjà le cas dans les années 1970¹ comme l'acteur clé pour garantir la pérennité du service et assurer un réseau de bus moderne, intégré, efficace et cohérent avec l'offre du Régime Général des Transports Routiers (RGTR), de la Société nationale des chemins de fers luxembourgeois (CFL) et à terme, du tram rapide (Luxtram).

Le Gouvernement poursuit une politique ambitieuse de décarbonisation, visant la neutralité carbone de l'ensemble des transports publics d'ici 2030, incluant la prise en charge entière des investissements liés à l'électrification de la flotte du Transport intercommunal de personnes dans le canton d'Esch-sur-Alzette (TICE²). Compte tenu de l'engagement financier substantiel de l'État, la transformation du TICE en syndicat mixte État-communes apparaît comme la forme juridique la plus adaptée, à l'image du modèle du Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES), selon l'exposé des motifs.

¹ Face à une baisse de fréquentation et aux difficultés financières croissantes du TICE dans les années 1960 et 1970, l'État est intervenu de manière accrue afin de garantir la continuité du service de transport public, en apportant un soutien financier déterminant qui a permis, à terme, la modernisation progressive de l'offre de transport et l'amélioration de sa fiabilité.

² Le TICE constitue le réseau d'autobus du canton d'Esch-sur-Alzette, exploité en régie directe par le syndicat intercommunal du même nom.

Depuis l'introduction de la gratuité des transports publics en 2020, le TICE ne reçoit plus de recettes tarifaires. Son financement repose désormais sur la prise en charge intégrale des coûts de fonctionnement et d'investissement par les communes membres, conjointement avec l'État. Le Projet vise ainsi à garantir la pérennité de ce service d'intérêt économique général (SIEG).

L'article 13 de la loi du 5 février 2021 relative aux transports publics prévoit que, lorsqu'il existe des synergies entre les services organisés par l'État et ceux relevant des communes ou de leurs syndicats, le ministre ayant les Transports dans ses attributions peut conclure une convention déterminant notamment la répartition des charges financières. La convention conclue en octobre 2025 entre l'État, les neuf communes membres et le TICE s'inscrit dans ce cadre et précise les modalités de financement applicables jusqu'à la mise en place du futur syndicat mixte réunissant l'État et les communes. Il s'agit du territoire des communes de Dudelange, Kayl, Rumelange, Schifflange, Esch-sur-Alzette, Sanem, Differdange, Pétange et Kaerjéng.

L'objectif est la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2027, d'une nouvelle convention garantissant un plan de financement sur dix ans. Cette convention, signée en octobre 2025 entre l'État, les neuf communes membres et le TICE, constitue le fondement du cadre financier prévu par le Projet, lequel couvre la période du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2036, tel que convenu entre le ministère de la Mobilité et des Travaux publics, le ministère des Finances, et le syndicat TICE. Ce dispositif s'accompagnera de la création d'un syndicat mixte assurant une gouvernance conjointe renforcée entre l'État et les neuf communes membres.

Il ressort du Projet que la compensation financière prise en charge par l'État représente environ 83% des coûts nets liés aux obligations de service public, ce qui exclut, en l'état, toute surcompensation relevant du régime des aides d'État. La participation financière des communes membres est, pour sa part, limitée à un montant maximal de 150.000.000 € sur dix ans.

L'article 5 du règlement (CE) n°1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit que les autorités compétentes peuvent attribuer directement des contrats de service public à des opérateurs internes ou à des entités de droit public, pour autant que leur capital ne comporte aucune participation privée.

Il faut noter qu'à travers ce Projet, le Gouvernement concrétise sa volonté de ne pas mettre le TICE en concurrence pour l'attribution de ce contrat, contrairement à ce qu'il a fait pour les autres lignes du réseau RGTR. Selon l'exposé des motifs, le TICE remplit les conditions cumulatives définies par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, respectivement l'article 12 de la directive 2014/24/UE, dans ce sens : « [...] *le service de transport de voyageurs par autobus, assuré par le TICE, est exclu de l'application des Livres I et II de la loi sur les marchés publics précitée et constitue un marché passé entre entités appartenant au secteur public conformément à la loi sur les marchés publics précitée.* »

Selon l'exposé des motifs, cette analyse trouve également appui dans les conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona, prononcées lors de l'audience du 13 septembre 2018, dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 mars 2019 (C-266/17, Rhein-Sieg-Kreis), aux termes desquelles il est indiqué que : « *si l'on adopte une perspective fonctionnelle, en régime dit "in house", le pouvoir adjudicateur conclut un marché non pas avec une autre entité, mais en réalité avec lui-même, compte tenu de son lien avec l'entité formellement distincte. Il s'agit à proprement parler non pas d'une attribution d'un marché, mais simplement d'une commande ou d'une mission, que l'autre "partie" n'est pas en droit de refuser; quelle que soit la forme que l'une ou l'autre prend. [...]* L'inexistence d'une véritable relation d'altérité justifie qu'une entité attributrice n'ait pas l'obligation de se soumettre aux procédures d'attribution de marchés publics lorsqu'elle emploie ses propres moyens pour réaliser les missions qui lui ont été confiées. »

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Concernant la volonté de ne pas mettre en concurrence le TICE

La Chambre de Commerce observe que l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, transposant l'article 12 de la Directive 2014/24/UE, permet effectivement dans certaines conditions d'exclure de la législation sur les marchés publics un marché conclu entre un pouvoir adjudicateur et une personne morale de droit public.

Si, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'existence de l'ensemble des conditions exigées par l'article 8 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, et notamment l'exigence que le pouvoir adjudicateur exerce, seul ou conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle sur la personne morale concernée, analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services, pourrait éventuellement prêter à discussion, il convient de relever qu'il ne s'agit en toutes hypothèses que d'une possibilité offerte au pouvoir adjudicateur de ne pas recourir à un appel d'offres, celui-ci demeurant libre du choix de son co-contractant et de la procédure à appliquer en vue de la conclusion du marché aux meilleures conditions.

Si par conséquent la base légale évoquée dans l'exposé des motifs, qui pourrait sous conditions justifier l'absence de mise en concurrence dans le cadre de l'attribution de ce marché existe bien, rien n'empêchait cependant le Gouvernement de procéder à une mise en concurrence pour l'attribution de ce marché, comme il l'a fait pour les 32, voire 36, lots du réseau RGTR, selon les conditions définies par la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus.

Le fait de continuer à attribuer l'exploitation de ces lignes aux TICE sans mise en concurrence relève donc d'un choix. **La Chambre de Commerce s'interroge en l'occurrence pour quelles raisons l'attribution des lignes de transport relevant de ladite convention ne prévoit pas, comme dans d'autres cas, le recours à un appel d'offres ; ceci, alors que les opérateurs privés ont pourtant démontré leurs performances, ainsi que leur efficacité en termes de contrôle de l'évolution des coûts inhérents à ces services dans le cadre des lignes du réseau RGTR qui leur ont été attribuées.** Les exploitants d'autobus privés ont également dû à cette occasion se soumettre à un appel d'offres complexe et coûteux. **La Chambre de Commerce est d'avis que la mise en concurrence avec les acteurs privés devrait également être de mise pour le transport faisant l'objet du Projet sous avis, surtout en l'état actuel des finances publiques, par exemple de manière progressive, en tenant compte des départs à la retraite au sein du TICE ainsi que du renouvellement ou de la modernisation des véhicules.**

Concernant la fiche financière

Le Projet différencie entre des dépenses courantes et des investissements, présentés ci-dessous, pour la période 2027-2036.

<i>Prévision du total des dépenses de l'État</i>			
<i>Année</i>	<i>Dépenses courantes</i>	<i>Investissements</i>	<i>Montant (TTC)</i>
2027	60.710.000 €	11.600.000 €	72.310.000 €
2028	61.175.000 €	32.400.000 €	93.575.000 €
2029	61.230.000 €	16.100.000 €	77.330.000 €
2030	61.380.000 €	4.000.000 €	65.380.000 €
2031	62.620.000 €	11.400.000 €	74.020.000 €
2032	63.050.000 €	11.700.000 €	74.750.000 €
2033	64.570.000 €	10.500.000 €	75.070.000 €
2034	66.585.000 €	9.700.000 €	76.285.000 €
2035	68.485.000 €	1.200.000 €	69.685.000 €
2036	69.795.000 €	1.200.000 €	70.995.000 €
Total 2027 – 2036	639.600.000 €	109.800.000 €	749.400.000 € arrondi à 750.000.000 € + valorisation du patrimoine 713 800 €

Le budget prévoit les postes suivants :

Dépenses d'investissement

- l'électrification de l'infrastructure,
- l'acquisition et le renouvellement de la flotte électrique,
- la modernisation des infrastructures.

Dépenses d'exploitation

- les fournitures consommables,
- les entretiens et réparations,
- les salaires et cotisations,
- divers.

Au total, la contribution de l'État s'élève à 750.000.000 € TTC, à laquelle s'ajoute un montant de 713.800 € destiné à la valorisation du patrimoine immobilier du TICE actuel, portant ainsi la charge totale de l'État à 750.713.800 €³ pour la période allant du 1^{er} janvier 2027 jusqu'au 31 décembre 2036. À ces montants s'ajoute la contribution de 150.000.000 € des communes membres, laquelle revêt un caractère forfaitaire et n'est soumise à aucun mécanisme d'indexation. Ces financements communaux sont exclusivement destinés au cofinancement des cotisations sociales ainsi que des charges de personnel.

Concernant les dépenses d'investissement, **la Chambre de Commerce s'interroge sur le nombre de bus dont l'acquisition est envisagée** au titre de la ligne budgétaire « B – *Acquisition et renouvellement de la flotte électrique* », dotée d'un montant de 75.890.000 €. Compte tenu du fait que le coût unitaire d'un bus électrique peut, au maximum, atteindre environ 950.000 €, elle aurait souhaité retrouver des précisions quant au nombre de véhicules concernés, afin de déduire ainsi le budget moyen prévu par bus. À l'analyse de la description des postes budgétaires « A – *Electrification de l'infrastructure* », « B – *Acquisition et renouvellement de la flotte électrique* » et « C – *Modernisation des infrastructures* » figurant dans la fiche financière, **la Chambre de Commerce s'interroge sur un éventuel recoupement entre ces postes de dépenses, et aurait souhaité disposer d'informations supplémentaires.**

Concernant les dépenses d'exploitation, sur la période 2027-2036, près de 69% des dépenses de l'État sont consacrées aux rémunérations et aux cotisations sociales, ce qui met en évidence le poids de la masse salariale dans l'exploitation de ce réseau de transport par autobus. La fiche financière précise que pour les dépenses courantes, prises en charge par l'État, le poste « *Salaires et cotisations* » constitue la part la plus importante et à cette partie s'ajoute encore la contribution des communes.

Selon la Chambre de Commerce, ces montants apparaissent très élevés par rapport à ceux engagés dans le cadre des marchés conclus avec les sociétés de transport par autobus privés pour l'exploitation des lignes du réseau RGTR et se rapprochent fortement de ceux prévus dans les contrats conclus avec les CFL, comme le montre, pour l'année 2027, la comparaison du coût au kilomètre.

³ Ce montant correspond à la valeur de 1.024,27 points au 1^{er} juin 2025, fondée sur la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation nationaux (IPCN), raccordés à la base 100 au 1^{er} janvier 1948, ainsi que sur les indices semestriels des prix de la construction, arrêtés en avril 2025, dont la valeur s'élève à 1.164,15 pour la part relative aux investissements immobiliers (bâtiments, dépôts, ateliers).

*Tableau 1 Comparaison du coût au km
(réalisée par la Chambre de Commerce)*

	<i>Nombre de km 2027</i>	<i>Budget annuel 2027 Dépenses courantes Dépenses d'exploitation</i>	<i>Coût au km</i>
Sociétés privées en contrat RGTR⁴	71.705.852	292.943.483 €	4,09 €
CFL⁵	7.300.000	65.421.000 €	8,96 €
TICE⁶ sans l'apport des communes	6.240.000	60.710.000 €	9,73 €
TICE avec l'apport des communes⁷	6.240.000	75.710.000 €	12,13 €

Il convient de noter ici que les exigences contenues dans les contrats avec les opérateurs privés du RGTR et des CFL sont très similaires à celles qui incombent aux TICE, notamment en termes d'électrification.

Il en ressort un écart de dépenses courantes – dont les salaires et les cotisations représentent la part la plus importante – estimé à **138% entre les sociétés privées et le TICE pour un même type de prestation** (hors apport des communes), ce qui correspond à **un surcoût annuel d'environ 35.000.000 €**. En intégrant l'apport des communes, cet écart atteint près de 200%, **soit presque le triple du coût au km**, et correspondant à un surcoût annuel de 50.000.000 €. **Quelle que soit la perspective retenue, l'écart de dépenses courantes demeure considérable.**

En conséquence, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une mise en concurrence pour l'exploitation des services de transports réguliers par autobus dans neuf communes du canton d'Esch-sur-Alzette devrait être envisagée, en vue de réduire les dépenses du budget de l'État.

À titre de comparaison, il convient de préciser que la Ville de Luxembourg a fait le choix de recourir partiellement à la sous-traitance auprès du secteur privé, dans une démarche d'optimisation des coûts et d'efficacité de la gestion des services de transport.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons pour lesquelles le total des dépenses courantes sur la période de dix ans (639.600.000 €), tel que présenté dans l'exposé des motifs, est inférieur à la somme des dépenses courantes figurant dans la fiche financière, après déduction des 150.000.000 € imputables aux communes, tandis que les investissements apparaissent plus élevés. Elle aurait souhaité obtenir des éclaircissements concernant cette apparente incohérence entre le tableau présenté dans l'exposé des motifs et celui de la fiche financière, sachant que le montant total reste identique dans les deux tableaux.

Par ailleurs, il conviendrait, dans la fiche financière, de supprimer la position « *D – Valorisation du patrimoine* » du tableau, dans la mesure où cette valorisation est reprise quelques lignes plus bas. En outre, le montant total TTC de 899.400.000 € correspond à la somme de l'ensemble des postes, à l'exception de cette valorisation de 713.800 €. Enfin, la présence de deux postes intitulés « *D* » laisse à penser qu'il s'agit d'une erreur matérielle.

4 Source : Exposé de motifs du Projet de loi n°8727 relative à l'adaptation de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, somme des km et des dépenses pour l'année 2027

5 Source : Exposé de motifs du Projet de loi n°8322 relative au financement du contrat entre l'État et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois concernant le service de transports de voyageurs par autobus

6 Source : Exposé de motifs du Projet

7 Les communes font une contribution de 150.000.000 € sur 10 ans, exclusivement destinée au cofinancement des cotisations sociales ainsi que des charges de personnel. Afin d'illustrer des dépenses annuelles courantes totales, un montant de 15.000.000 € par an est ajouté à ce calcul pour représenter la contribution des communes.

Concernant le futur syndicat mixte État-communes

Selon le communiqué officiel publié en novembre 2025⁸, la convention entre l'État, les neuf communes membres et le TICE « ... a pour objet de régler les modalités de financement du syndicat jusqu'en 2036 et de définir les obligations des parties prenantes en vue de la transformation du syndicat de communes en un syndicat mixte État-communes à l'horizon 2027 ».

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi relatif à la création du futur syndicat mixte État-communes, appelé à exercer, pour la période 2027 à 2036, les missions précédemment confiées au syndicat des communes TICE, ne lui ait pas été soumis pour avis concomitamment au présent Projet.

Eu égard à l'importance des investissements publics envisagés, la Chambre de Commerce aurait souhaité disposer, préalablement à l'examen du Projet de financement sous avis, d'une vision claire et complète des modalités de gouvernance, de pilotage et de contrôle financier de ce nouveau syndicat mixte. Ceci lui aurait permis de se prononcer de manière plus éclairée sur le Projet qui consacre des moyens budgétaires substantiels à cette entité.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

⁸ Vers le communiqué officiel sur le site du Gouvernement – Communiqué par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics / ministère des Finances / ministère des Affaires intérieures

