

N° 8062

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative au financement de l'exploitation
des transports scolaires par autobus**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 5.8.2022

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative au financement de l'exploitation des transports scolaires par autobus.

Cabasson, le 4 août 2022

*Le Ministre de la Mobilité
et des Travaux publics,*

François BAUSCH

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers spécialisés de transports scolaires par route pour un montant ne pouvant dépasser 180 845 186 euros jusqu'au 15 juillet 2028.

Ce montant correspond à la valeur 930,37 au 1^{er} avril 2022 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rattachée à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il sera adapté semestriellement aux variations du coût de la vie.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées sur le crédit inscrit annuellement à la section des transports publics routiers au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics.

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

Depuis 1978, la gestion et l'organisation de lignes d'autobus régionales sont organisées par l'État, l'exploitation en étant confiée à des entreprises privées d'autobus. Tout comme il a été décrit dans le cadre du projet de loi 7851 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, devenue la loi du 17 décembre 2021, les contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR (« Régime général des transports routiers ») ont toujours été conclus par voie d'attribution directe et suite aux négociations de gré à gré entre l'État et les exploitants.

Le réseau des autobus RGTR comprend actuellement :

- 1° l'exploitation des lignes d'autobus régulières qui constituent la base du réseau d'autobus proprement dite, fonctionnant à cadences et fréquences régulières, tous les jours de l'année,
- 2° l'exploitation des lignes d'autobus dirigées soit vers un campus ou établissement scolaire, soit de courses renforçant des lignes régulières ; dans chacun des cas, ces lignes ou courses de renfort ne fonctionnent qu'en heures de pointe et en période scolaire, et assurent le transport d'élèves vers leurs lieux de scolarisation.

La loi précitée du 17 décembre 2021 couvre le coût des contrats d'exploitation des services de transports publics par route décrits au point 1°. Ces contrats ont été conclus suite à une procédure ouverte conformément au livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Pour des raisons opérationnelles, ce marché comprenait uniquement les lignes d'autobus régulières et non pas les transports scolaires tels qu'indiqués au point 2°. Ces derniers sont considérés comme services réguliers *spécialisés* au sens de l'article 4 point 2 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics. Suivant les dispositions de cette même loi l'organisation opérationnelle ainsi que la gestion financière et comptable de tous ces services de transports sont assurées par l'Administration des transports publics (ATP).

Le présent projet de loi est destiné à autoriser le ministre à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers spécialisés de transports scolaires par route, et à en supporter le coût d'exploitation.

Le réseau des lignes d'autobus: volet opérationnel

La réorganisation complète du réseau d'autobus du RGTR, qui a été préparée sur plusieurs années et se traduit par une refonte complète du réseau, a de fortes répercussions sur l'organisation des transports scolaires. Cette réorganisation du RGTR sera achevée avec l'entrée en vigueur de l'exploitation opérationnelle des contrats précités, qui aura lieu le 17 juillet 2022.

Avant cette réorganisation, le transport scolaire comptait 177 lignes de bus régionales qui étaient intégrées dans le réseau du réseau RGTR proprement dit (2019). Cependant, les lignes scolaires ont commencé, d'ailleurs déjà avant cette réorganisation, à former un réseau en partie à part ; ce réseau s'est distancié de plus en plus du réseau régulier, pour la raison que les besoins de mobilité des élèves se sont de plus en plus individualisés, et que des lignes ont dû être créées pour desservir des établissements ou campus scolaires déterminés et situés hors du réseau régulier, et fonctionnant uniquement en période scolaire. Pour cette raison, le transport scolaire n'avait pas été intégré dans le marché pour l'exploitation des lignes d'autobus régulières, comme indiqué ci-dessus.

En effet, depuis plusieurs années, et à tendance croissante, une certaine concurrence entre les différents lycées de l'enseignement post-primaire et même des établissements d'enseignement fondamental à vocation régionale ou nationale, met les organisateurs du transport scolaire devant un grand défi : il est difficile, voire impossible de définir un réseau de bus scolaires susceptible de répondre adéquatement à la demande de tous les élèves. Des horaires de classe souvent non homogènes en partie sur un même campus scolaire ont également un impact sur la demande de bus scolaires.

L'évolution et surtout la diversité des flux des élèves ont imposé non seulement une augmentation de la capacité des lignes régulières (capacité des bus en termes de nombre de places offerte, et augmentation du nombre des courses), mais aussi la mise en service de lignes supplémentaires pour répondre à la demande émanant de la décentralisation de l'offre scolaire qui est générée surtout lorsque l'établissement offre un enseignement spécialisé. À mentionner notamment les lycées de Mamer, Junglinster, Redange, Mersch, Differdange, Mondorf-les-Bains et Clervaux qui offrent des branches de formation qui sont uniques au niveau national. Cette spécialisation résulte dans un recrutement d'élèves dans une large zone de chalandise voire à travers tout le pays.

L'ATP est d Monsieur le Président
de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés Publics
11A, avenue de la Porte-Neuve
L-2777 Luxembourg

age sollicitée pour mettre en place des lignes scolaires en faveur d'élèves de l'enseignement fondamental dans le cadre d'une offre scolaire européenne (Clervaux, Junglinster, Mondorf, Mersch).

En outre, certains transports d'élèves de l'enseignement fondamental, relevant en principe de la compétence des communes lorsque le transport est intracommunal, ont à l'époque été intégrés dans la planification du réseau de transport RGTR, pour éviter ainsi le double-emploi de transports scolaires communaux avec des lignes RGTR parallèles peu fréquentées, surtout dans des régions plus rurales. Il s'agissait de circonstances tout à fait exceptionnelles où ces synergies s'avéraient globalement plus économiques. Or, la réorganisation du réseau RGTR ne peut plus tenir compte de certains arrangements qui dans l'organisation des horaires ne fonctionnent plus, et devra prévoir des changements dans ce contexte. Il s'agit notamment du Sispolo (Hosingen), Harlange, Wilwerwiltz, Winrange, Reuler et Tandel.

Une spécificité du réseau de transport scolaire luxembourgeois est finalement qu'il comprend le transport scolaire vers des lycées situés en Belgique (St. Vith, Bastogne et Arlon) ou encore en Allemagne (Perl « Schengelycée »).

Une séparation des différents réseaux en « régulier » et en « scolaire » est par conséquent devenue nécessaire et inévitable.

Les contrats d'exploitation

Les contrats avec les entreprises privées pour l'exploitation du réseau RGTR, tout comme ceux visés pour l'exploitation du réseau scolaire que le présent projet de loi est censé couvrir, sont qualifiés de contrats de concession en vertu du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) n° 2016/2338 du 14 décembre 2016. Le dossier de soumission est établi dans le respect du droit communautaire et national en matière de marchés publics ainsi que de transports publics de voyageurs et notamment du règlement 1370/2007 précité.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

L'Administration des transports publics est en cours de préparation d'une procédure de marché public suivant la législation sur les marchés publics.

Le marché, et les contrats y résultant, contient une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice et qui dépasse le seuil de 40 millions d'euros. Par conséquent, une loi spéciale de financement est requise.

Le plafond résulte des analyses effectuées par les services de l'Administration des transports publics et de la Direction de la Planification de la Mobilité du Département des transports, sur base des prix et du réseau scolaire tel qu'en vigueur actuellement, tout en prenant en compte la réorganisation décrite dans l'exposé des motifs, et les résultats du marché pour le réseau RGTR. En raison des évolutions difficilement prévisibles ainsi que des développements géopolitiques actuels, les prix sont estimés sous réserve, et une marge de manœuvre a été comprise dans le plafond estimé.

Il est prévu de conclure un marché pour une durée de 4 ans. Il est proposé cependant de prévoir une certaine marge, en l'occurrence une année scolaire, dans le cas où un recours contre une décision d'attribution ne permettrait pas de conclure les contrats tel que prévu par le calendrier visé.

Ad article 2

L'article précise que les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics, à la section des transports publics routiers.

Ad article 3

L'article prévoit l'entrée en vigueur de la loi au jour de sa publication.

*

FICHE FINANCIERE

Analyse de la situation

Aujourd'hui, plus de 45 000 étudiants fréquentent chaque jour plus que 30 lycées publics luxembourgeois, et près de 200 lignes scolaires circulent sur le réseau RGTR au service des élèves.

Le budget voté pour l'exercice 2022 se chiffre à 29.922.000 €.

Les coûts pour l'exploitation des transports scolaires par autobus ont été estimés en tenant compte de plusieurs facteurs.

- L'ATP a analysé les flux et les zones d'accessibilité, à l'échelle nationale et régionale. Les centres scolaires ont été identifiés sur base de la situation actuelle et des projets déjà connus, et le paysage scolaire a été divisé en campus scolaires.
- Les lignes ont été partiellement restructurées pour répondre aux besoins des établissements scolaires et des élèves.
- Une séparation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement fondamental a été effectuée.
 - o Pour les élèves de l'enseignement secondaire, 19 campus et sites ont été identifiés ;
 - o pour les élèves de l'enseignement fondamental, il y en a 18 ; y compris les écoles européennes. Comme mentionné dans l'exposé des motifs, certains transports vers des écoles l'enseignement fondamental devront encore être analysés plus près, et des échanges à cet effet sont prévus avec les communes concernées, surtout au vu de la perte des synergies existantes et la question des compétences de part et d'autre qui en découle.

Comme indiqué également dans l'exposé des motifs, de nouveaux services scolaires sont régulièrement revendiqués pour permettre, p.ex. à des élèves de l'enseignement fondamental de rejoindre une école scolaire européenne existante ; les revendications proviennent aussi bien des établissements que des parents des futurs élèves. Le paysage scolaire pour de telles offres scolaires se développe très rapidement, de sorte que d'autres sites comme p.ex. à Cessange seront encore ajoutés au second

semestre 2022. Au moment de la rédaction du présent projet, les inscriptions ne sont pas encore terminées et une analyse précise des besoins est toujours en cours, ce qui rend plus difficile une projection des coûts, mais des transports vers le site sont compris dans l'estimation du coût global du marché.

Comme déjà expliqué ci-avant, il est difficile de s'avancer sur une projection concrète des besoins supplémentaires en transports, au-delà de l'offre actuelle, puisque besoins réels se concrétiseront plus tard. Certains établissements, notamment ceux implantés à Junglinster, Mondorf et Clervaux, ne sont pas encore occupés à 100 % et le nombre d'élèves va augmenter encore davantage au fil des prochaines années, sans qu'il puisse être déterminé si les lignes de bus actuelles peuvent supporter également les nouveaux élèves ou si d'autres lignes devront être mises en place.

L'estimation générale des frais d'exploitation ne peut donc être qu'approximative.

Volume des prestations et valeur du marché

Pour chaque site, aussi bien secondaire que fondamental, il a été établi un kilométrage annuel et une durée de conduite annuelle. Ces volumes ont été estimés en fonction des prestations actuelles tout en tenant compte d'une certaine évolution, ceci particulièrement pour les sites qui sont encore en développement. Après la restructuration du réseau de transports scolaires, il est estimé que la prestation kilométrique annuelle s'élève à environ 4.000.000 km répartis sur 290 lignes différentes.

Il a tout d'abord été tenu compte d'une marge d'évolution de 10 % sur le volume kilométrique jusqu'au début de l'exploitation, afin de pouvoir ajuster vers le haut, en cas de besoin opérationnel, le volume kilométrique ou les horaires des lignes exploitées, puisqu'il s'écoulera une année scolaire avant le début de l'exploitation et que cette année scolaire sera la première année où les 2 réseaux (régulier RGTR/scolaire) seront complètement séparés. Pour cette raison et afin de pouvoir rester réactif quant aux besoins, cette phase nécessite une marge de manœuvre suffisamment large.

Il a ensuite été pris en compte une progression annuelle en volume de 2,5 % en cours d'exécution du marché, afin de permettre d'adapter les services selon l'évolution des besoins tout en maintenant la nature globale du marché, sans devoir procéder à une modification de la loi de financement votée. L'intégration de telles marges dans l'estimation du coût des transports scolaires et donc de la valeur du marché est indispensable afin de ne pas manœuvrer l'organisateur des transports dans une situation où il ne pourra pas couvrir les besoins des élèves et qu'ils ne pourront pas rejoindre l'établissement scolaire adapté à leur choix d'études.

En effet, il est possible que le nombre d'élèves à transporter soit amené à évoluer de façon qu'il devienne nécessaire de modifier la catégorie d'autobus, d'adapter la fréquence ou la cadence d'une ligne, de demander le renfort ponctuel d'une course, ou encore de modifier l'itinéraire d'une ou de plusieurs lignes d'autobus.

Finalement, l'évolution de l'indice selon la circulaire budgétaire du 28 mars 2022 a été prise en compte.

En conclusion, la valeur totale du marché est estimée à un montant de 180.845.186 € TVA comprise (3%) à la valeur de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} avril 2022, soit 930,37.

L'évolution du budget pluriannuel de l'article budgétaire 20.2.31.042 tel que préparée dans le cadre des propositions budgétaires pour l'exercice 2023, ainsi que les montants ajustés à la base des montants du présent projet de loi, est présentée au tableau ci-dessous :

<i>Article 20.7.31.042</i>	<i>Nbre de trim. du marché</i>	<i>Programme pluriannuel voté 2022-2025</i>	<i>Programme pluriannuel ajusté (non indexé, mais avec progression de 2,5 % par année)</i>	<i>Évolution indice des prix à la consommation¹</i>	<i>Programme pluriannuel ajusté (indexé)</i>	<i>Calcul montant total du marché (TVA 3% incluse)</i>	<i>Calcul du montant total du marché (hors TVA)</i>
2023	1	30.000.000	38.809.456	1,60%	39.430.407	14.278.936	13.863.044
2024	3	30.000.000	43.907.727	2,02%	45.511.378	43.907.727	42.628.861
2025	3	30.000.000	45.005.420	1,51%	46.198.600	45.005.420	43.694.583
2026	3		46.130.556	1,80%	47.030.175	46.130.556	44.786.948
2027 (jusqu'au 15.07)	2		31.522.547	1,50%	31.823.751	31.522.547	30.604.414
Total 2023-2026						180.845.186	175.577.850

Le montant ajusté (non indexé) pour 2023 résulte d'une partie des coûts estimés suivant application des contrats d'exploitation actuels (24.530.520 €) et de ceux des nouveaux contrats (14.278.936 €).

Calendrier provisoire de l'appel d'offres

Il est visé une publication du marché vers mi-octobre 2022 et une décision d'attribution vers mars 2023, ce qui permettrait aux adjudicataires de disposer d'un délai suffisant (6 mois) pour préparer la mise en place de l'exploitation.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relative au financement de l'exploitation des transports scolaires par autobus
Ministère initiateur :	Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Auteur(s) :	Administration des transports publics Annick Trmata
Téléphone :	2465-2411
Courriel :	annick.trmata@atp.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Financement des services de transports spécialisés en faveur d'élèves fréquentant des établissements scolaires
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :	
Date :	22/06/2022

¹ Source: Circulaire budgétaire du 28 avril 2022 (version adaptée tripartite). Pour 2027 : estimation interne.

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Avis du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance
 et de la Jeunesse
 Remarques/Observations :
2. Destinataires du projet :
- Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.²
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues
 suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique,
 mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier
 des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour
 améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative³
 pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une
 obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
 Si oui, quel est le coût administratif⁴ approximatif total ?
 (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données
 inter-administratif (national ou international) plutôt que de
 demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques
 concernant la protection des personnes à l'égard du traitement
 des données à caractère personnel⁵ ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

² N.a. : non applicable.

³ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

⁴ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁵ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁶ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁷ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁷ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

