

N° 8062

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2023-2024

PROJET DE LOI

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

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS

(20.04.2023)

La Commission se compose de : Mme Chantal GARY, Présidente - Rapportrice, ; Mme Semiray AHMEDOVA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Aly KAES, M. Claude LAMBERTY, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, Mme Jessie THILL, M. Carlo WEBER, M. Serge WILMES, Membres.

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 5 août 2022 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg a rendu un avis en date du 20 février 2023, réceptionné le 28 février 2023.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 28 février 2023.

Lors de sa réunion du 16 mars 2023, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Chantal Gary a été désignée comme Rapportrice.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 20 avril 2023.

II. Objet du projet de loi

Le projet de loi propose d'autoriser le Gouvernement à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers spécialisés de transports scolaires par route pour un montant ne pouvant dépasser le montant de 180.845.186 d'euros jusqu'au 15 juillet 2028. Ce montant s'entend TVA comprise et correspond à la valeur 930,37 au 1^{er} avril 2022 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation et sera adapté semestriellement aux variations du coût de la vie. Les dépenses occasionnées seront imputées sur le crédit annuel afférent de la section des transports publics routiers au budget des dépenses courantes du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

Ce projet de loi de financement est requis par l'article 99 de la Constitution afin de permettre le financement d'une procédure de marché public dont le volume des charges dépassera le seuil légal de 40 millions d'euros déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

L'estimation des besoins se base sur le prix du réseau scolaire actuel, tout en prenant en compte la réorganisation prévue et le retour d'expérience du marché public pour le réseau RGTR. En raison des évolutions difficilement prévisibles ainsi que des développements géopolitiques actuels, les prix sont estimés « sous réserve », y compris l'inclusion d'une certaine marge de manœuvre.

Il est prévu de conclure un marché pour une durée de 4 ans tout en prévoyant une marge de sécurité d'une année scolaire pour le cas où un recours contre une décision d'attribution ne permettrait pas de conclure les contrats tel que prévu par le calendrier visé.

Volume des prestations et valeur du marché

Après la restructuration du réseau de transports scolaires, il est estimé que la prestation kilométrique annuelle s'élèvera à environ 4.000.000 km répartis sur 290 lignes différentes.

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 :
 - Pour les élèves de l'enseignement secondaire, 19 campus et sites ont été identifiés ;
 - et 18 pour les élèves de l'enseignement fondamental, y compris les écoles européennes, mais certains transports vers des écoles de l'enseignement fondamental devront encore être analysés plus en détail.

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. Il est difficile de s'avancer sur une projection concrète des besoins supplémentaires en transports, au-delà de l'offre actuelle, puisque les 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 des frais d'exploitation ne peut donc être qu'approximative.

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.

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/transports scolaires) 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 à ce 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.

Considérations générales

Aujourd'hui, près de 200 lignes scolaires circulent sur le réseau du « Régime général des transports routiers » (RGTR) afin d'assurer quotidiennement le transport scolaire de plus de 45.000 élèves fréquentant plus de 30 lycées publics luxembourgeois.

Depuis 1978, la gestion et l'organisation des lignes d'autobus régionales sont organisées par l'État et l'exploitation est confiée à des entreprises privées d'autobus. Tout comme il a été décrit dans le cadre du projet de loi n°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 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 a donc compris :

- 1) l'exploitation des lignes d'autobus régulières qui constituent la base du réseau d'autobus proprement dite, et
- 2) l'exploitation des lignes d'autobus dirigées soit vers un campus ou un 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.

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), tandis que le présent projet de loi est donc destiné à autoriser le ministre à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers spécialisés de transports scolaires par route, visés au point 2).

La réorganisation complète du réseau d'autobus du RGTR a de fortes répercussions sur l'organisation des transports scolaires. En 2019, avant cette réorganisation, le transport scolaire comptait 177 lignes de bus régionales qui étaient intégrées dans le réseau du RGTR proprement dit. Cependant, les lignes scolaires ont commencé, d'ailleurs déjà avant cette réorganisation, à former peu à peu un réseau à part. Les besoins de mobilité des élèves sont devenus de plus en plus individualisés et des lignes ont dû être créées pour desservir des établissements ou campus scolaires situés hors du réseau régulier et fonctionnant uniquement en période scolaire.

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 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 en termes de nombre de places et de courses, mais aussi la mise en service de lignes supplémentaires pour répondre à la demande émanant de la décentralisation de l'offre scolaire et ceci d'autant plus pour les établissements offrant un enseignement spécialisé, tels que par exemple les lycées de Mamer, Junglinster, Rédange, Mersch, Differdange, Mondorf-les-Bains et Clervaux qui offrent des branches de formation qui sont uniques au niveau national.

L'État est également sollicité davantage 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 et engendre des changements dans ce contexte. Il s'agit notamment de Hosingen (syndicat intercommunal Sispolo), Harlange, Wilwerwiltz, Wincrange, 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 « Schengenlycée »).

Pour toutes ces raisons, la séparation des différents réseaux en « régulier » et en « scolaire » est par conséquent devenue nécessaire et inévitable.

III. Avis

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 28 février 2023, le Conseil d'État n'émet aucune observation quant au fond.

Avis de l'Autorité de la Concurrence

Dans son avis du 20 février 2023, l'Autorité de la Concurrence a émis un avis unique pour les deux projets de loi en procédure qui traitent du financement de marchés publics de transport, c'est-à-dire d'une part pour celui relatif au financement de l'exploitation des transports scolaires par autobus et d'autre part pour celui relatif au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés, et marque son accord sous réserve d'une série de précisions.

Dans une optique de bon usage des deniers publics, l'Autorité recommande que les principes fondamentaux de la commande publique, et plus particulièrement ceux relatifs à la concurrence soient pleinement mis en œuvre. L'Autorité invite les pouvoirs adjudicateurs à redoubler de vigilance face aux risques de collusion sur ces marchés lors de la passation des futurs contrats et souhaite également sensibiliser les pouvoirs adjudicateurs au fait que la commande publique peut être un puissant levier pour stimuler la concurrence et l'innovation dans une perspective de développement durable.

En ce qui concerne les risques de collusion et l'importance que la concurrence entre les opérateurs soumissionnaires soit effective, l'Autorité a jugé pertinent de rappeler les leçons d'une précédente affaire de marché public (Décision n°2017-E-01, « *Affaire Transport Union Lëtzebuerg* ») relatif au transport « *Complémentaire d'Accessibilité pour Personnes à Besoins Spécifiques* » (CAPABS), à la suite de soupçons de pratiques anticoncurrentielles.

IV. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à autoriser le financement de l'exploitation des services de transport scolaire par autobus.

L'article n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État, ni d'observation de la part de la commission parlementaire.

Article 2

L'article 2 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.

L'article n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État, ni d'observation de la part de la commission parlementaire.

Article 3

L'article 3 prévoit l'entrée en vigueur de la loi au jour de sa publication.

L'article n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État, ni d'observation de la part de la commission parlementaire.

La commission parlementaire tient compte des remarques d'ordre légistique du Conseil d'État émises dans son avis du 28 février 2023.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8062 dans la teneur qui suit :

*

V. Texte proposé par la Commission

PROJET DE LOI

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

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 rapportée à la base 100 au 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

Luxembourg, le 20 avril 2023

La Présidente - Rapportrice,
Chantal GARY