

N° 8124³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative au financement de l'exploitation des services
de transports spécifiques réguliers spécialisés**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(25.5.2023)

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. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 22 décembre 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 25 avril 2023.

Lors de sa réunion du 11 mai 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 25 mai 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi propose d'autoriser le Gouvernement à conclure des contrats pour l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés pour un montant ne pouvant dépasser 211 850 000 d'euros TTC sur une période maximale de 4 ans (valeur 930,37 au 1^{er} avril 2022 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation). Ce montant sera adapté semestriellement aux variations du coût de la vie.

L'envergure financière du marché public visé et des contrats qui en résulteront dépasse largement le seuil légal de 40 millions d'euros. Elle requiert donc une autorisation par une loi spéciale de financement afin de satisfaire à l'article 99 de la Constitution, qui exige une telle loi pour tout engagement financier dépassant le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Les services « spécifiques réguliers spécialisés » sont considérés comme des services :

- « spécifiques » au sens de l'article 4, alinéa 1^{er}, point 4^o, de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, à savoir des services de transports qui sont complémentaires aux « services réguliers », aux « services réguliers spécialisés » et aux « services à la demande » qui sont effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les autres services ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente ; et
- « spécialisés » au sens de l'article 4, alinéa 1^{er}, point 2^o, de la même loi car ils sont réservés à des catégories déterminées de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs.

Aujourd'hui, entre 1 600 et 1 700 courses sont assurées tous les jours en périodes scolaires pour transporter les bénéficiaires de ces transports vers leur établissement scolaire, de formation, d'apprentissage, de travail, ou encore pour être encadrés dans la mesure où leur handicap ou besoin spécifique le requiert.

Le fonctionnement des services de transports spécifiques réguliers spécialisés est appelé à être régi par le chapitre 3 de la loi projetée sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, tandis que le projet de loi en prévoit le financement.

Considérations générales

Les services de transports spécifiques sont nés il y a plus d'un demi-siècle et reposaient à l'époque sur la loi du 16 août 1968 portant création d'un Centre de Logopédie et de Services audiométrique et orthophonique et aussi bien leur organisation que le financement incombaient à l'État. Mais avec le vote de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée, il était désormais à charge des communes et associations concernées de supporter l'intégralité des charges financières résultant desdits transports. Ce n'est qu'à partir de 1976 que l'État est revenu sur cette décision en mettant à charge du Ministère des Transports également le financement de ces transports, qui se chiffrait à l'époque à 8 millions de francs luxembourgeois. À l'époque, ces transports étaient communément appelés « transports de l'éducation différenciée » ou encore « transports EDIFF ».

Jusqu'en 2015, les contrats de concession pour l'exploitation ont toujours été conclus par voie d'attribution directe, suite aux négociations de gré à gré avec différentes entreprises privées d'autobus ou de taxis. Avec l'entrée en vigueur des contrats d'exploitation en 2015, le transport changea de dénomination et devint le transport « Complémentaire d'Accessibilité pour Personnes à Besoins Spécifiques » en abrégé CAPABS, et garda cette dénomination jusqu'au 31 juillet 2022. Depuis lors, ce service de transport fonctionne sous la dénomination de « Mobibus ».

Le transport visé trouve actuellement sa base légale, pour une partie seulement, dans la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire (articles 9 et 30) pour ce qui est du transport d'élèves scolarisés. En ce qui concerne les transports assurés en faveur de salariés handicapés vers leur lieu de travail ou vers les ateliers protégés, ou les transports de personnes à besoins spécifiques vers des structures spécialisées, thérapeutiques ou de soins, aucune disposition légale ou réglementaire ne se prononce actuellement sur l'organisation et la prise en charge financière d'un tel transport. Afin d'y remédier, un projet de loi sur les transports spécifiques a été déposé en date du 12 mai 2022 (doc. parl. 8005⁰⁰).

Après des décennies de contrats résultant d'attributions directes, et suite à l'annulation d'une procédure ouverte menée en 2014 alors qu'il s'avérait que la soumission n'avait donné aucun résultat satisfaisant, les contrats actuels avaient été conclus par marché négocié avec effet en 2015. Deux exploitants exécutent actuellement ce service de transport, dont une société coopérative qui regroupe 16 entreprises de transports privées en sous-traitance. Lesdits contrats viendront à échéance fin 2023.

Jusqu'à la fin de l'année scolaire 2021/22, la planification concrète des lignes était effectuée par les exploitants. Fin 2022, un logiciel de planification a été mis en place par l'État, afin de permettre à l'Administration des Transports publics de mieux gérer les activités. Les centres et structures desservies ainsi que les prestataires de transport sont connectés à ce logiciel. Le développement de toutes les fonctionnalités n'a pas encore été achevé pour la rentrée, mais leur finalisation va permettre un meilleur suivi de l'exploitation dans le futur.

L'exécution des transports est majoritairement effectuée à l'aide de minibus, qui disposent d'un maximum de 9 places assises (conducteur compris), mais également d'autobus plus grands et pouvant transporter plus de 30 personnes et intégrer et fixer jusqu'à 9 chaises roulantes ; la base de données

compte plus de 500 véhicules. Dans un souci de gestion efficace des ressources (matériel roulant et personnel de conduite), l'organisation comprenait toujours une planification par trajets qui sont préalablement déterminés (lignes), pour pouvoir regrouper plusieurs bénéficiaires. De manière générale, les bénéficiaires à transporter vers les différents centres et structures ne sont pas mélangés dans un véhicule.

Le nombre de centres et structures desservis n'est pas constant. En septembre 2022, il était de 189, dont 40 lycées et écoles fondamentales et 33 établissements situés à l'étranger (Belgique : Arlon, St.Vith, Bastogne et Virton ; Allemagne : Saarburg et Welschbillig). Ce nombre peut augmenter a) en fonction d'agrément nouvellement établis en faveur de structures spécialisées, conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite (loi ASFT), et délivrés par un des ministres en charge de la famille, du travail ou de la santé, respectivement, ou b) par l'inclusion scolaire ou l'orientation d'enfants en vertu de l'article 91, 1) et 2) du règlement grand-ducal modifié du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106, point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 vers des établissements spécialisés à l'étranger. Ainsi, en octobre 2022, se sont ajoutés 7 autres lycées et écoles fondamentales et 2 sites à l'étranger (Heidelberg et Alten-Buseck), portant le nombre de centres desservis à 198. Il est à noter que les transports vers l'étranger ne sont pris en charge que lorsqu'une commission d'inclusion en décide en raison des besoins spécifiques de l'enfant. Le transport d'enfants pour lesquels les parents préfèrent la fréquentation d'une structure non luxembourgeoise pour des raisons personnelles n'est pas pris en charge par l'ATP.

La base de données des bénéficiaires de ces transports spécifiques réguliers spécialisés comptait à la rentrée scolaire de septembre 2022 un total de 4.235 personnes. Ce nombre correspond aux comptes créés dans la base de données, mais pas nécessairement au nombre de personnes recourant chaque jour au transport, puisqu'il varie chaque jour ou de semaine en semaine. Ainsi, le nombre de bénéficiaires actifs, ayant au moins eu un trajet effectué n'était que de 2.863 au moment de la rédaction du projet de loi. À titre d'illustration : au cours de la semaine scolaire du 19 au 25 septembre, 2.110 personnes distinctes ont effectué un ou plusieurs trajets, tandis qu'au cours de la semaine de vacances du 5 au 11 septembre 2022, 1.107 personnes distinctes ont effectué un ou plusieurs trajets. En termes de trajets effectués, cela représente 14.782 unités (19-25.9.) contre 7.681 unités (5-11.9.).

Impact financier

Il est difficile de déterminer avec exactitude le coût de l'exploitation pour la durée des nouveaux contrats à conclure, et cela pour plusieurs raisons.

L'Administration des Transports publics (ATP) est tributaire des demandes de transport qui lui parviennent de la part des établissements en faveur des personnes y encadrées. Il n'y a qu'une minorité de personnes comme les personnes ayant le statut de salarié handicapé et embauchées sur le marché ordinaire du travail, ou encore des étudiants universitaires, qui en font la demande directe auprès de l'ATP.

Les projections sont effectuées sous toutes réserves puisque l'ATP n'a pas, ou seulement très peu d'influence sur le volume des prestations à assurer ; ne peuvent être déterminés avec précision ni le nombre de personnes à transporter, ni les origines et destinations des transports car, dans la majorité des cas, les bénéficiaires n'ont pas le choix de l'établissement à fréquenter. Les prévisions ne peuvent pas se baser sur un coût kilométrique par personne transportée, parce qu'il peut facilement se multiplier en raison des circonstances géographiques ou encore en fonction de l'horaire du transport nécessité. Ainsi, par exemple, si 4 enfants doivent rejoindre un même centre de compétences, il se peut qu'ils peuvent être transportés ensemble sur une même ligne de bus lorsque leurs domiciles respectifs sont relativement rapprochés et/ou se trouvent sur un itinéraire plus ou moins favorable pour rejoindre ensemble leur établissement, sans de trop grands détours ; par contre, lorsque ces 4 personnes habitent dans tous les azimuts, il faudra mettre en service 4 bus différents, multipliant le coût kilométrique par personne par 4.

En 2021 les dépenses étaient de l'ordre de 39.826.507,92 €, supportés par l'article budgétaire 20.734.091. Afin d'estimer l'envergure de l'enveloppe budgétaire pour le marché public en question, respectivement les prochains contrats d'exploitation, l'ATP s'est par contre basée essentiellement sur les coûts d'exploitation du premier semestre 2022 et l'évolution par rapport à l'année précédente. Au

moment des calculs, les factures et rapports étaient disponibles jusqu'au mois de juin 2022 inclus, les autres mois n'étant pas encore clôturés.

Les variations entre 2021 et 2022 pour le 1^{er} semestre a été de +9,63% en ce qui concerne le nombre de kilomètres, et de +17% en ce qui concerne le coût. En considérant un taux de variation moyen constant de 17%, une estimation a ensuite été effectuée pour évaluer le coût pour le 2^e semestre de l'exercice 2022 ainsi que le coût global pour l'exercice 2022.

Selon cette estimation, le coût pour l'exercice 2022 s'élèverait à environ 47.344.000 € et celui de 2023 à 49.772.903 €. En tenant compte d'une durée de marché de 4 ans (à partir de 2024), de l'hypothèse d'une progression constante de +2,5% en volume kilométrique par année, ainsi que de l'évolution de l'indice des prix à la consommation telle qu'estimée par le STATEC en septembre 2022, l'envergure du marché est finalement évaluée à 211.850.000 € TTC. Le tableau ci-dessous, repris du document de dépôt, présente les différentes projections de dépenses ayant servi à calculer le montant total.

	<i>Programme pluriannuel voté (2022-2025)</i>	<i>Projet de budget 2023</i>	<i>Programme pluriannuel ajusté (non indexé mais avec progression de 2,5% par année)</i>	<i>Evolution de l'indice des prix à la consommation (1)</i>	<i>Programme pluriannuel ajusté (indexé)</i>
2023 (<i>non inclus dans le marché</i>)	37.000.000	43.372.000	49.772.903	2,80%	51.166.544
2024	37.500.000	45.506.000	51.017.226	2,50%	53.721.139
2025	37.500.000	47.290.000	52.292.656	1,50%	55.848.557
2026		49.238.000	53.599.973	1,70%	58.155.970
2027			54.939.972	1,50%	60.433.969
Valeur estimé du marché TTC (2024-2027):			211.849.829 Arrondi à 211.850.000		

(1) Source STATEC, prévisions de l'inflation 09/2022 pour 2023-2026. 2027 : estimation ATP.

*

III. AVIS

Avis du Conseil d'Etat (25.4.2023)

Le Conseil d'État n'a pas émis de remarques quant au fond.

Avis de l'Autorité de la Concurrence (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 (PL 8062) et d'autre part pour celui relatif au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés (PL8124), 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 TUL – 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}

Par l'article 1^{er}, le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés pour un montant ne pouvant dépasser 211 850 000 euros TTC, pour une période maximale de 4 ans.

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 25 avril 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°8124 dans la teneur qui suit :

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

relative au financement de l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services de transports spécifiques réguliers spécialisés pour un montant ne pouvant dépasser 211 850 000 euros TTC, pour une période maximale de quatre ans.

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 25 mai 2023

La Présidente-Rapportrice,
Chantal GARY

