

## PROJET DE LOI

### RELATIF AU FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DES SERVICES PUBLICS D'AUTOBUS

#### TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Gouvernement est autorisé à conclure 32 contrats pour l'exploitation des services de transports publics par route, pour une période maximale de 10 ans, avec les adjudicataires sélectionnés suite à une procédure ouverte conformément au livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

**Art. 2.** La charge à assumer par l'Etat au titre de la rémunération des adjudicataires pour les prestations de services de transports publics par route visés à l'article 1<sup>er</sup> ne peut pas dépasser le montant de 1.262.145.059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points. Il est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation.

**Art. 3.** Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi 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. 4.** La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

## EXPOSE DES MOTIFS

### I. Introduction :

Les contrats de service public de transport par route (autobus) constituant le réseau autobus dénommé « Régime général des transports routiers » (RGTR) qui a été créé en 1978, ont toujours été conclus jusqu'à ce jour de gré à gré avec différentes entreprises privées de bus, à chaque fois pour une durée de 10 ans.

Les derniers contrats de concession déterminant les conditions générales d'exploitation de services de transports publics par route dans le cadre du RGTR ont été conclus en 2009 par voie d'attribution directe.

En effet, en 2008, le Ministre des Transports avait procédé à l'époque à la remise des nouvelles autorisations d'exploitation des lignes d'autobus organisées et financées par le ministère des Transports et exploitées par les entreprises d'autobus.

Il avait signé en même temps avec les titulaires desdites autorisations un contrat de service public, négocié de gré à gré entre le Ministère des Transports et la Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Autobus et d'Autocars (FLEAA) pour une durée de 10 ans.

Ainsi, une quarantaine d'entreprises d'autobus privées assurent actuellement l'exploitation des transports publics par route. Le réseau est constitué de plus de 300 lignes RGTR desservant au total 647 localités, dont 72 dans les régions transfrontalières.

Pour des raisons opérationnelles, ces contrats ont été prolongés de 3 ans, après information de la Commission européenne (de la Direction mobilité et transport « DG Move » et de la Direction générale concurrence « DG Compet ») afin de pouvoir stabiliser préalablement le réseau destiné à être intégralement réorganisé au niveau national avant de lancer un cahier des charges avec des lignes de bus précises et structurées.

Une procédure européenne ouverte a été lancée à cet effet en septembre 2020.

Ce n'est qu'à l'issue de la procédure de marchés publics au moment de l'attribution des marchés en question que le Ministère des Finances a soulevé l'exigence de faire voter une loi spéciale en vertu de l'article 99 de la Constitution et de l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, suite à un refus de visa de la part de la direction du contrôle financier du 9 avril 2021.

A noter préalablement dans ce contexte que depuis plus de 20 ans, le seuil annuel de 40 millions d'euros pour l'exploitation du réseau RGTR est dépassé, sans susciter de remarques, ni de la part de la Chambre des Députés, ni de la part de la Cour des Comptes, ni de la part de la Direction du contrôle financier.

Les montants afférents sont inscrits annuellement au budget de l'Etat et se basent sur le contrat précité de 2009 conclu pour une durée initiale de 10 ans.

D'ailleurs, même la prolongation de 3 ans ayant dépassée évidemment ce seuil n'a fait l'objet d'observations à ce sujet de la part du contrôle financier.

En particulier, la contribution de l'Etat aux frais d'exploitation du RGTR est approuvée annuellement par un article budgétaire inclus dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat libellé « *Services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de concession conclus avec l'Etat* ».

Dans le tableau ci-joint, il y a lieu de trouver les montants annuels acquittés depuis l'année 2000 pour le seul service RGTR :

Année	Compte
	(en euros)
2000	45 288 090,40
2001	51 197 464,15
2002	58 080 125,91
2003	62 314 523,80
2004	67 926 075,23
2005	75 483 401,34
2006	82 691 948,78
2007	90 580 999,28
2008	102 237 853,43
2009	110 206 444,68
2010	111 659 532,24
2011	122 092 572,32
2012	131 902 455,03
2013	133 815 150,62
2014	138 297 744,38
2015	149 018 744,88
2016	157 838 144,67
2017	169 399 471,72
2018	184 597 038,06
2019	209 030 162,83
2020	227 403 387,15
2021 budget	221 068 000,00

## II. Le réseau des lignes d'autobus du RGTR : volet opérationnel :

Le réseau des lignes d'autobus du RGTR représente, à côté de l'offre ferroviaire ainsi que, depuis décembre 2017, du tramway, un élément clé dans l'offre des transports publics. Ce réseau de transports publics routiers couvre tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et ses régions transfrontalières limitrophes : les lignes d'autobus offrent des liaisons vers les grandes agglomérations du pays surtout depuis les régions qui ne possèdent pas d'offre ferroviaire, et ont un rôle de connecteur entre les régions, comblant ainsi également des besoins locaux. En transportant quelques 125.000 passagers par jour (2016), le RGTR est aujourd'hui un des plus importants fournisseurs de services de transports publics au Luxembourg.

Le chapitre du programme gouvernemental 2018-2023 consacré à la mobilité énonce que le réseau des lignes d'autobus du RGTR se trouve en évolution permanente, et qu'à l'expiration des contrats de concessions RGTR fin 2021, une soumission publique européenne devra être lancée pour en assurer l'exploitation. Il y est également retenu que la qualité élevée du réseau RGTR devra être maintenue.

Dans cet accord de coalition, le Gouvernement a annoncé aussi qu'il entend relever les défis d'un développement économique dynamique qui va de pair avec le respect des limites écologiques et de l'équité sociale. Une priorité consiste à lutter contre le dérèglement climatique, notamment en réduisant les émissions de CO<sub>2</sub> qui proviennent des véhicules à moteur à combustion. Cet engagement du Luxembourg s'est concrétisé par la ratification de l'Accord de Paris et impose des conditions d'exploitation strictes.

Dans cette logique, le programme gouvernemental prévoit l'électrification complète du réseau RGTR d'ici 2030 : « *Les projets pilote de lignes de bus électriques seront poursuivis avec comme objectif d'aboutir à zéro émission sur le réseau des bus régionaux du Régime général des transports routiers (RGTR) en 2030.* »

Le programme gouvernemental prévoit de même des objectifs/standards concernant l'égalité des chances et la cohésion sociale. Pour relever les défis de la durabilité sociale, le Gouvernement demande aux opérateurs de transport une politique de l'emploi qui respecte le travailleur en lui offrant un salaire décent et des conditions de travail correctes.

Depuis 1978, la gestion et l'organisation de ces lignes d'autobus régionales sont organisées par l'État, l'exploitation en étant confiée à des entreprises privées d'autobus et d'autocars (règlement grand-ducal du 27 septembre 2005 déterminant les conditions d'exécution des dispositions de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics).

La loi du 25 janvier 2006 modifiant a) la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics, b) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, confère au ministre ayant les transports dans ses attributions l'organisation et la gestion des transports publics, y compris la gestion financière et comptable.

La loi du 29 juin 2004 sur les transports publics vient d'être abrogée par celle du 5 février 2021 sur les transports publics. Cette dernière réitère la compétence du ministre des transports pour les services de transports publics et leur organisation, la gestion financière et comptable des services de transports publics par route étant dorénavant assurées par l'Administration des transports publics.

Les contrats avec les entreprises privées actuellement en vigueur pour l'exploitation du RGTR sont qualifiés de contrats de concession dans le sens 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.

Ils avaient été conclus sur base de négociations en vertu des dispositions de l'article 8, paragraphe 3 point d) du règlement 1370/2007 précité, leur échéance en étant fixée au 31 décembre 2021.

En date du 7 septembre 2020, l'appel d'offres en procédure ouverte pour l'exploitation de services de transports publics par route RGTR avait été lancé. La publication du marché a été effective au 10 septembre; la soumission relève du Livre III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. A noter qu'à ce moment, la loi modifiée du 29 juin 2004 était encore en vigueur. La proposition d'adjudication a été effectuée le 31 mars 2021.

Le marché est divisé en 32 lots distincts. La durée des lots varie entre 5 et 8 ans. La date limite de remise des offres avait été fixée au 8 décembre 2020, le calendrier du dossier de soumission avait prévu une adjudication au 31 mars 2021.

Le dossier de soumission a bien entendu été 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.

Afin de répondre aux stratégies gouvernementales en matière de mobilité, le nouveau réseau, et partant l'appel d'offres pour son exploitation, a été établi de manière à :

- offrir une couverture équilibrée du territoire, avec une optique de réseau homogène ;
- planifier des fréquences répondant aux besoins de la population desservie ;
- mettre en service des véhicules et capacités adaptés pour les différents services ;
- planifier des services mieux équilibrés en soirée ou les dimanches et jours de fête ;
- être complémentaire aux autres offres de transport public, dans l'esprit de la multimodalité.

Tenant compte du souhait exprimé par le Gouvernement en matière écologique et notamment d'électrification des moyens de transports publics, le marché prévoit l'électrification d'un nombre important de lignes d'autobus soit dès le début, soit au cours de la durée d'exécution du marché. Cet objectif est dans l'esprit de la directive (UE) n° 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, l'État du Grand-Duché de Luxembourg entendant promouvoir et stimuler le marché des véhicules propres et économes en énergie.

Le cahier des charges comprend également certaines mesures relatives à la protection des conditions de travail du personnel : 1° afin d'éviter tout dumping social, le soumissionnaire s'engage au minimum à respecter et à appliquer la Convention collective ; 2° aux fins de protection sociale du personnel de conduite affecté actuellement à l'exploitation du RGTR, des dispositions concernant une reprise du personnel préalablement affecté à un exploitant sortant, sont intégrées ; le conducteur ainsi repris bénéficiera auprès du nouvel employeur des droits dont il aurait pu bénéficier en cas de transfert d'entreprise au sens des articles L.127-1 et suivants du code du travail luxembourgeois. Les conducteurs concernés seront libres d'accepter ou non l'emploi qui leur est proposé.

Le volume du marché a été estimé à 66.000.000 kilomètres par an, susceptible d'augmenter dans les années à venir suivant l'évolution des besoins. Ce nombre est basé sur les analyses de planification en tenant compte de l'entière de la réorganisation du réseau. Il faut savoir que cette réorganisation se traduit par une refonte complète du réseau, basée sur l'étude Luxmobil, les comptages, les roadshows et ateliers publics assurés entre 2016 et 2018, et adaptée encore suite aux consultations et avis des communes. Le résultat consiste en l'instauration d'une nouvelle hiérarchisation des lignes, en suppressions et créations de lignes comprenant la mise en œuvre de lignes express et lignes complémentaires, et du rabattement de lignes régionales sur des pôles d'échange et lignes ferroviaires. D'ailleurs, l'accord de coalition prévoit la réalisation ainsi que le renforcement de la capacité des sites P&R.

Il faut noter que le marché n'a pas pris en compte les services purement scolaires qui 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. Ces lignes scolaires forment un réseau qui s'est distancié de plus en plus du réseau régulier, avec des besoins en déplacements de plus en plus individualisés, et ne fonctionnant pas pendant les vacances scolaires. Il convient de relever qu'au vu de de l'autopromotion des établissements résultant

dans un recrutement d'élèves à travers tout le pays, de la volonté de se démarquer par rapport à d'autres, et d'horaires de classe souvent non homogènes, le transport scolaire devient davantage un transport sur-mesure.

Le marché n'a pas non plus pris en compte les lignes dénommées « lignes coordonnées RGTR/AVL », faisant objet d'une convention entre l'Etat et la Ville de Luxembourg. Il s'agit des lignes exploitées tant par des autobus de la Ville que par les moyens du RGTR, desservant les tronçons hautement fréquentés dans l'agglomération de la Ville (Howald, Leudelange, Bertrange, Walferdange, Steinsel, Senningerberg) et le centre de la capitale, et financées actuellement par l'Etat. Il est prévu de modifier la convention actuelle encore au cours de l'année 2021, dans le sens de conférer exclusivement à la Ville en tant qu'autorité locale compétente l'organisation des services sur le territoire des communes limitrophes tout en subsidiant la Ville pour participer aux frais inhérents à l'exploitation de leur réseau, conformément à l'article 13 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

Le dossier de soumission a exigé de la part des soumissionnaires la remise d'un plan de mise en place, destiné à décrire l'organisation du soumissionnaire ainsi que la phase de préparation en vue de la mise en exploitation, à partir de l'attribution du lot jusqu'à la date du début de l'exploitation. En guise de sécurité sociale, il est également prévu une reprise de personnel de conduite préalablement affecté au RGTR, qui devra se faire au cours de la phase de mise en place.

Etant donné que les prestations à assurer concernant le nouveau réseau sont prévues pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022, que la mise en place doit être assurée, que les exploitants doivent encore faire des acquisitions de matériel roulant dont les délais de livraison sont longs, une urgence existe en l'occurrence.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### **Ad article 1<sup>er</sup>**

Le 10 septembre 2020, le département de la mobilité et des transports publics a lancé une procédure ouverte, européenne, conformément au Livre III de la loi sur les marchés publics.

La remise des offres a été faite le 8 décembre 2020 et la proposition d'adjudication le 31 mars 2021.

Dès le vote de la loi, les contrats peuvent être signés, à l'instar du contrat « PPP » signé après le vote de la loi du 29 mai 2009 relative à la réalisation du Campus scolaire de Mersch pour le Neie Lycée et pour le Lycée technique pour professions éducatives et sociales par le biais d'un partenariat public-privé.

### **Ad article 2**

Comme repris en détail à la fiche financière, le montant total de la soumission s'élève à 1 262 145 059 euros et la durée des 32 contrats varie entre 5 et 8 ans, en fonction de la nécessité d'adapter le réseau (l'on a estimé que les lignes seraient plus stables au Nord du pays qu'au centre par exemple). Il est évident que la part main d'œuvre est à adapter à l'indice des prix, échelle mobile des salaires.

**Ad article 3**

Le montant annuel de cette dépense sera inscrit, comme dans le passé, dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

## FICHE FINANCIÈRE

Le budget voté pour l'exercice 2021 se chiffre à 221.068.000 euros, inscrits à l'article 20.7.31.040 (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).

Le montant total des dépenses relatives à l'exploitation des services de transports publics de voyageurs par route, dans le cadre du marché pour lequel l'exploitation proprement dite commence au 1<sup>er</sup> janvier 2022, a été estimé comme suit, dans une projection pluriannuelle :

Année	Montant à engager	Nombre de lots
2022	198 630 757.15€	32
2023	198 630 757.15€	32
2024	198 630 757.15€	32
2025	198 630 757.15€	32
2026	198 630 757.15€	32
2027	145 722 818.23€	24
2028	86 382 732.15€	16
2029	36 885 721.94€	8
<b>Total marché 2022-2029</b>	<b>1 262 145 058.07€</b> arrondi à <b>1 262 145 059€</b>	

Comme les premiers lots viennent à échéance à partir de 2027, les coûts prévisionnels de ce marché sont dégressifs à partir de cette année. De nouveaux appels d'offres devront être lancés en ce moment pour attribuer les lots concernés sous forme de nouveaux contrats.

Selon les consignes de l'IGF et de la DCF, la valeur totale du marché est à engager comptablement en totalité au préalable de la passation de ma commande du marché. Il a donc été nécessaire de solliciter le relèvement du budget des engagements. La demande de relèvement du budget d'engagement adressée au Ministre des Finances a été accordée en date du 3 mars 2021, le montant total du budget des engagements se chiffrant dès lors à 1.575.068.000 euros (221.068.000 + 1.354.000.000). A noter que le résultat de la soumission et donc du montant final de l'enveloppe de la soumission n'était pas encore connu au moment de la demande de relèvement du budget d'engagement.



## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

### Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relative au financement des transports publics de voyageurs par route
Ministère initiateur :	Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Auteur(s) :	Administration des transports publics Annick Trmata
Téléphone :	247-84446
Courriel :	annick.trmata@atp.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Financement des transports publics par autobus dans le cadre de l'appel d'offres pour l'exploitation du réseau RGTR à partir du 1er janvier 2022
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	
Date :	08/04/2021



## Mieux légiférer

1 Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) :  Oui  Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

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 ?  
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la  
taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Oui  Non  N.a. <sup>1</sup>

Remarques / Observations :

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

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 administrative<sup>2</sup> 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 administratif<sup>3</sup> approximatif total ?  
(nombre de destinataires x  
coût administratif par destinataire)

<sup>2</sup> 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 œuvre 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.

<sup>3</sup> 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.).

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 personnel<sup>4</sup> ?

Oui  Non  N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

<sup>4</sup> 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](http://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 évaluation<sup>5</sup> ?  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](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ?  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](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)