



Texte du projet de loi

Projet de loi relative à l'adaptation de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus

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

Vu la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du ... et celle du Conseil d'État du ... portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à adapter le montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, pour couvrir les contrats en cours et nouveaux contrats à conclure en rapport avec l'objet de cette même loi.

Art. 2. L'échéance du 15 juillet 2032 est prorogée jusqu'au 31 décembre 2038.

Art. 3. Les dépenses résultant de l'adaptation du montant des dépenses visé par la loi précitée du 17 décembre 2021 ne peuvent dépasser le montant de 4 434 963 000 euros toutes taxes comprises.

Ce montant correspond à la valeur 1 036,63 au 31 décembre 2025 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation rapportée à la base 100 du 1^{er} janvier 1948. Il est adapté semestriellement aux variations du coût de la vie, en fonction de l'évolution de cette moyenne.

Les dépenses occasionnées par l'exécution du présent article 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.



Exposé des motifs

1. Introduction et enjeux

Le gouvernement vise à offrir à ses citoyens, frontaliers et visiteurs un système de transport public de haute qualité, qu'il s'agisse de transports publics par rail ou par route. Cette ambition se traduit par des investissements massifs et continus dans les infrastructures, dans l'offre, ainsi que dans les ressources humaines nécessaires.

Les actions menées par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics illustrent pleinement cette dynamique. Parmi les initiatives récentes, on peut citer des exemples tels que l'extension du réseau du tram, la conclusion du contrat de services publics État-CFL 2025-2034, le nouveau contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire 2026-2040, ou encore la réorganisation du réseau des transports publics dans le sud du pays qui vient d'avoir lieu fin décembre 2025.

Pour ce faire, le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics se dote des outils nécessaires et indispensables pour anticiper les besoins futurs en matière d'offre des réseaux et des moyens de transports publics. Les études de planification nationale PNM2035, ou encore l'enquête de mobilité Luxmobil 2025, destinée à analyser les déplacements quotidiens des résident·e·s et des frontalier·ère·s, mettent en évidence une évolution structurelle des besoins de mobilité à moyen et long terme.

Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de ces actions. Il constitue un élément supplémentaire venant renforcer cette dynamique tout en s'alignant sur les orientations définies dans l'accord de coalition 2023-2028 : « *La politique du Gouvernement sera axée sur le concept de la mobilité multimodale visant à améliorer les capacités des transports en commun (train, bus et tramways) et à développer la mobilité douce (vélos et piétons).* »

Les projections réalisées font apparaître, à l'horizon 2035-2038, une croissance soutenue de la population, de l'emploi et des flux de déplacements, en particulier sur les axes interurbains et transfrontaliers. Cette dynamique se traduit par une augmentation significative de la demande envers les transports publics et par une pression accrue sur les infrastructures existantes.

Ces constats prospectifs sont complétés par un autre outil mis en place, notamment à travers les travaux de l'Observatoire digital de la mobilité, qui assure un suivi régulier de l'évolution de la demande de mobilité et qui confirme les tendances de croissance identifiées par les études de planification nationale.

Dans ce contexte, le réseau d'autobus RGTR est appelé à jouer un rôle central dans la desserte du territoire et dans l'absorption de la croissance des déplacements quotidiens : Les scénarios développés dans les études précitées soulignent la nécessité d'un développement quantitatif du réseau RGTR, afin de répondre efficacement à l'augmentation démographique. Le renforcement du réseau RGTR constitue à cet égard un instrument essentiel pour soutenir le développement économique et territorial. Ainsi, l'offre de mobilité doit être adaptée de manière constante : Les autobus, les catégories de véhicules, les itinéraires ainsi que les fréquences de desserte sont régulièrement adaptés aux besoins de la population nationale et transfrontalière.

Le renforcement du réseau d'autobus constitue ainsi un levier indispensable pour accompagner la croissance attendue de la mobilité et pour limiter les effets négatifs liés à l'augmentation du trafic



individuel motorisé. Ce renforcement se fait toujours d'un point de vue global en cohérence avec le développement des autres transports publics, c'est-à-dire le rail, le tramway et les bus municipaux. Renforcement ne veut donc pas dans tous les cas dire « dépenses supplémentaires ». Ainsi, les extensions du réseau de tramways renforcent l'offre des transports publics tout en permettant de raccourcir des lignes RGTR. De même, chaque renouvellement des contrats d'un lot du RGTR est précédé d'une étude de l'Observatoire digital de la mobilité qui analyse finement la demande en déplacements dans la région concernée, réduit le cas échéant les services peu sollicités et renforce si besoin l'offre pour les flux les plus importants. Cette même optimisation se fait continuellement en vue des deux changements d'horaire annuels.

1.1. Exigences de qualité et de performance du réseau

Comme développé ci-devant, la croissance de la demande impose un réseau à la fois plus capacitaire et plus performant, capable de garantir un niveau de service élevé et fiable sur l'ensemble du territoire.

Au-delà de la nécessité d'une augmentation de l'offre, les résultats de l'étude Luxmobil 2025 mettent en évidence l'importance déterminante de la qualité du service dans l'attractivité du transport public.

Les éléments déterminants pour un service de qualité sont : la fréquence, la régularité, la fiabilité des temps de parcours, et la ponctualité qui représente un critère particulièrement significatif pour les déplacements domicile-travail, scolaires ou professionnels.

L'amélioration de la ponctualité repose sur un ensemble de mesures relevant tant de la conception du réseau que de l'exécution opérationnelle des services de transport. Elle suppose notamment une planification réaliste des horaires, une gestion dynamique de l'exploitation, une adaptation régulière de l'offre aux conditions réelles de circulation, ainsi qu'une coordination renforcée avec les gestionnaires d'infrastructures et les autorités locales afin de limiter les sources de retard et d'irrégularité.

Les futurs contrats de services publics à conclure entre le gouvernement et les entreprises privées d'autobus ont vocation à poursuivre les efforts déjà déployés, en prévoyant des marges de manœuvre suffisantes pour que l'État puisse adapter le réseau d'autobus aux besoins de la population. Les contrats de services publics intégreront également des exigences renforcées en matière de ponctualité et donc d'attractivité du service.

L'intégration intermodale avec les autres modes de transport collectif, individuel ou de mobilité douce, dans des pôles de mobilité modernes et attractifs, constitue un facteur clé supplémentaire pour favoriser le report modal.

1.2. Confort, sécurité et sûreté renforcés

Au-delà des exigences opérationnelles, les autobus doivent être sûrs, écologiques et confortables.

Les usagers et usagères ont le droit d'exiger un certain niveau de confort. La configuration des autobus doit être adaptée aux besoins. Ainsi, par exemple, il convient que le type de véhicule prenne en compte la durée du voyage, c.à.d. le temps que l'utilisateur et l'utilisatrice passent dans l'autobus. Un autobus de type urbain à plancher surbaissé, idéal pour desservir les agglomérations où s'effectuent beaucoup de montées et descentes, se prête moins bien pour les lignes desservant des régions plus rurales avec des trajets plus longs. Ces facteurs détermineront les catégories d'autobus spécifiquement demandés dans les cahiers des charges des appels d'offres en fonction de la typologie des différentes lignes formant le réseau.



1.2.1. Au niveau du constructeur

Ensuite, rappelons le règlement (UE) 2019/2144 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route. Ce règlement contient des dispositions de renforcement d'exigences de sécurité active et passive. Avec l'objectif de réduire les accidents graves, d'améliorer la sécurité et de protéger les usagers et usagères, le règlement impose progressivement une série de technologies de sécurité qui deviennent obligatoires pour tous les nouveaux autobus. Pour donner quelques exemples d'illustration : aide au maintien de voie ; détection d'usagers vulnérables (cyclistes, piétons) ; surveillance de l'attention et de la somnolence du personnel de conduite ; limiteur intelligent de vitesse ; amélioration de la vision directe pour réduire les angles morts. Ces systèmes sont coûteux, nécessitent une maintenance spécialisée et augmentent le prix d'achat et le coût de maintenance des autobus.

1.2.2. Au niveau de l'exécution des prestations

En application des normes communautaires et nationales concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, établissant un socle de droits des usagers et usagères des transports publics, le présent projet de loi s'inscrit dans la garantie d'un niveau élevé de protection des usagers et usagères. Les objectifs de ce règlement sont étroitement liés aux objectifs du présent projet de loi. Les lignes RGTR accordent et accorderont une place centrale à l'information, à l'assistance et à la prise en charge des usagers et usagères.

À cet égard, la mise en œuvre effective des droits des usagers et usagères implique nécessairement d'assurer l'information avant et pendant le voyage, même lors d'une perturbation ; d'assister les personnes handicapées et autres personnes à mobilité réduite, tant aux arrêts qu'à bord des véhicules ; de former le personnel administratif et sédentaire et le personnel de conduite pour l'accueil, la gestion des imprévus et l'assistance des personnes vulnérables ; d'assurer la prise en charge adéquate des usagers et usagères en cas d'incident, accident, d'annulation ou de retard ; et de mettre en place des dispositifs de sécurité et de sûreté tant pour le personnel que pour les usagers et usagères.

Ces objectifs contribuent au renforcement, au niveau de l'exécution des prestations, de l'homogénéisation du niveau de qualité des prestations de transport ; de l'attractivité des lignes RGTR et du niveau de confiance des usagers et usagères dans le réseau RGTR.

Un autre aspect qualitatif concerne la sûreté des passagers et passagères ainsi que du personnel de conduite. Le trouble à l'ordre public est un sujet préoccupant dans la société d'aujourd'hui et les transports publics n'en sont pas épargnés. Les prestataires de services de transport public sont régulièrement confrontés à des incivilités, des agressions ou encore à des comportements mettant en péril l'exécution du transport en toute sécurité. L'augmentation des incidents rapportés est prise au sérieux et le gouvernement prend ses responsabilités à cet égard. Le projet de loi 8335 relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics, déposé en octobre 2023 par le gouvernement précédent, a été amendé et sera probablement soumis au vote parlementaire bientôt.

Des dispositifs relatifs aux configurations d'autobus ont déjà été mis en place progressivement et seront renforcés : notamment avec l'exigence de cabines ou parois de protection pour les



conducteurs, ainsi que des caméras de vidéosurveillance avec enregistrement. Ces dispositifs ont des effets dissuasifs, et les enregistrements par les systèmes de caméras permettent en outre aux forces de l'ordre de mieux poursuivre les infractions signalées. Ces équipements influenceront donc également les coûts relatifs à l'exploitation du réseau RGTR.

1.3. Accessibilité

Un bon réseau d'autobus se distingue par ailleurs lorsqu'il répond aux besoins particuliers de personnes à mobilité réduite ou en situation de handicap, et lorsqu'il prend en compte le vieillissement de la population. L'autobus ne doit pas constituer un obstacle à l'utilisation des transports publics mais répondre aux exigences en matière d'accessibilité physique. Ainsi, les contrats doivent poursuivre la mise en œuvre d'autobus à plancher surbaissé ou équipés de rampes pour fauteuils roulants. Les contrats actuellement en place contiennent des exigences par rapport au niveau d'entrée, des systèmes de « kneeling » ainsi que des emplacements pour personnes qui se déplacent en fauteuil roulant ou avec des voitures d'enfants, notamment une plateforme dans certains types d'autobus.

1.4. Aspects environnementaux

À ces impératifs de sécurité s'ajoutent les objectifs environnementaux issus de la Directive (UE) 2019/1161 du 20 juin 2019 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, qui impose aux États membres des quotas minimaux de véhicules propres et à faibles émissions dans les marchés publics de transport. En outre, cette directive vise à accélérer la transition vers une mobilité propre par la commande publique en verdissant les flottes de transport public.

Ces objectifs et obligations européens s'inscrivent pleinement dans les engagements du Programme gouvernemental 2023–2028, qui prévoit une accélération de la transition vers une mobilité durable, une réduction des émissions du secteur des transports, une amélioration de la qualité de l'air et une diminution des nuisances sonores.

L'objectif national d'un transport public régional zéro émission à l'horizon 2030 constitue un levier essentiel pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques du gouvernement, notamment dans le cadre du Pacte Climat. L'exploitation progressive du réseau avec des autobus électriques, déjà entamée avec le marché précédent, sera considérablement renforcée dans les futurs contrats.

Pour refléter la progression entre janvier 2024 et janvier 2026, le pourcentage du taux des courses RGTR exploitées par des véhicules électriques a augmenté de 15%. Sur l'ensemble des courses exécutées sur les lignes RGTR, le pourcentage du taux couvrant l'exploitation des courses par des véhicules électriques est passé de 34,67% en janvier 2024 à 49,67% en janvier 2026.

Pour atteindre ses objectifs, un renouvellement accéléré de la flotte d'autobus vers des motorisations électriques ou alternatives, nettement plus coûteuses que les motorisations conventionnelles, et nécessitant des infrastructures de recharge, des dépôts adaptés et des systèmes de gestion énergétique avancés, est donc indispensable.

En résumé : l'amélioration quantitative et qualitative du réseau RGTR apparaît dès lors comme une condition essentielle pour répondre aux attentes des usagers et usagères et il incombe au Ministère de la mobilité et des travaux publics d'assurer l'efficacité des investissements publics réalisés dans le domaine de la mobilité collective.



2. Le financement du réseau des lignes d'autobus du RGTR

2.1. Financement actuel : Organisation et cadre juridique

L'exploitation des lignes d'autobus régulières relevant du « Régime général des transports routiers » (RGTR) est assurée par des entreprises privées dans le cadre de contrats de services publics conclus avec l'État, conformément à la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et à son règlement d'exécution.

Pour garantir la sécurité juridique et budgétaire de ces contrats, leur financement doit être couvert par une loi dite « spéciale » dans le respect de l'article 117 de la Constitution ainsi que de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, au vu de l'envergure financière de ces prestations qui sont assurées par des entreprises privées d'autobus.

2.2. Lancement de la procédure de marché public des contrats en cours

En septembre 2020, le ministère de la Mobilité et des Travaux publics a lancé un appel d'offres (marché public 2001649). Le marché était divisé en 32 lots, leurs durées d'exécution variant entre 5 et 8 ans selon les lots. L'objectif était d'assurer la continuité du service après les contrats précédents, exécutés à partir du 1^{er} janvier 2009 et venant à échéance le 31 décembre 2021.

Le calendrier du dossier de soumission prévoyait l'attribution des 32 lots au printemps 2021, et l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

2.3. Apparition d'obstacles juridiques

- *Absence de loi spéciale de financement*

En avril 2021, lors du contrôle préalable des engagements financiers au moment de l'attribution des marchés en question, la direction du contrôle financier a refusé le visa, soulevant la nécessité d'une loi spéciale de financement, en vertu de l'ancien article 99 de la Constitution et de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

Cette exigence n'avait pas été anticipée lors du lancement du marché, puisque les contrats précédents n'avaient jamais été couverts par une loi spéciale de financement.

Pour remédier à cette situation, le projet de loi 7851 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus fut déposé le 1^{er} juillet 2021. La loi a finalement été votée et promulguée le 17 décembre 2021.

- *Contentieux administratifs retardant la conclusion des contrats*

Plusieurs requêtes en obtention d'un sursis à exécution et recours en annulation des décisions d'attribution et de rejet de l'État avaient été introduits à l'époque par des soumissionnaires évincés. Les décisions¹ du 31 août 2022 de la 1^{ère} chambre du Tribunal administratif ont cependant rejeté les recours en annulation de sorte que les contrats de services publics ont finalement pu être conclus.

La date de prise d'effet des contrats en question, initialement prévue au 1^{er} janvier 2022, fut donc reportée, et ce au 17 juillet 2022 pour 22 des 32 lots. Pour les 10 lots litigieux, les prises d'effet furent en date des 1^{er} janvier 2023, 21 mai 2023 et 16 juillet 2023.

¹ Tribunal administratif, 31 août 2022, n° 45881, 45883 et 45889 du rôle.



3. Nécessité de l'adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021

La présente adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus émane de plusieurs éléments. Il ressort en effet que l'État doit :

- A) Actualiser le montant de la valeur restante à l'inflation ;
- B) Couvrir les dépenses restantes des contrats en cours jusqu'aux échéances ;
- C) Couvrir les dépenses des futurs contrats jusqu'en 2032 ;
- D) Couvrir les dépenses non-initialement prévues jusqu'en 2032 ;
- E) Couvrir les dépenses entre 2032 et 2038.

3.1. Actualiser le montant de la valeur restante (A)

La loi du 17 décembre 2021 prévoit une adaptation semestrielle du montant de la loi à l'inflation. Les calculs doivent donc être actualisés à la valeur 1 036,63 (indice général des prix au 31 décembre 2025). La première étape consiste donc à déterminer le montant actualisé restant à cette date.

Tous les calculs qui suivent ont été effectués à la valeur 1 036,63 de la moyenne semestrielle de l'indice général des prix à la consommation.

3.2. Couvrir les dépenses restantes des contrats en cours jusqu'aux échéances (B)

Il convient ensuite de recalculer les dépenses restantes des 32 contrats en cours, pour la période allant du 1^{er} janvier 2026 et leurs échéances respectives (entre mi-2027 et mi-2030), également actualisées à la valeur 1 036,63.

3.3. Couvrir les dépenses des futurs contrats jusqu'en 2032 (C)

Décalage entre l'intention initiale du législateur et le texte finalement voté : Le montant figurant dans la loi précitée ne couvre pas l'entièreté de la durée indiquée dans cette loi.

Après le vote de la loi de 2021, il s'est avéré que le montant inscrit dans la loi ne couvre pas l'intégralité de la période indiquée dans cette même loi. Cette divergence avait été relevée par l'IGF dans le cadre des préparations budgétaires des exercices à venir.

En effet, au cours de la procédure législative, des amendements ont modifié la portée temporelle du texte, sans ajuster l'enveloppe budgétaire.

- **L'intention initiale du gouvernement (projet de loi 7851)**

Les pièces du projet de loi 7851, et notamment sa fiche financière, documentent l'intention du gouvernement :

- financer les 32 contrats de services publics pour leur durée respective, c. à d. entre 5 et 8 ans,
- par une enveloppe budgétaire de 1 262 145 059 euros,
- jusqu'au 31 décembre 2029.

De sa genèse, le projet de loi 7851 énonçait en effet que :

« Art. 1^{er}. 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'État au titre de la rémunération des adjudicataires pour les prestations de services de transports publics par route visés à l'article 1^{er} ne peut pas dépasser le montant de 1.262.145.059 euros hors TVA jusqu'au 31 décembre 2029² ».

Partant, la fiche financière du projet de loi 7851 comprenait, par année, l'envergure suivante, les montants ayant été dégressifs au fur et à mesure des échéances des divers lots :

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
Total marché 2022-2029	1 262 145 058.07€ arrondi à 1 262 145 059 €	

- La modification lors de la procédure législative

Lors des amendements parlementaires, et pour donner suite à l'avis³ du Conseil d'État indiquant que la mention « *pour une période maximale de dix ans* » était superfétatoire, les articles 1^{er} et 2 ont été fusionnés et reformulés comme suit :

« Le Gouvernement est autorisé à conclure des contrats pour l'exploitation des services réguliers de transports publics par route pour un montant ne pouvant dépasser 1 262 145 059 euros hors TVA jusqu'au 15 juillet 2032 ».

De plus, considérant qu'à ce moment la signature des contrats restants (10 lots, dont la durée variait également entre 5 et 8 ans) qui faisaient l'objet du recours au fond était reportée à la fin des procédures judiciaires pendantes, cette date du 15 juillet 2032 avait été choisie pour tenir compte du retard dans la signature des 10 lots encore litigieux à l'époque, en espérant que cette signature pourrait avoir lieu au 15 juillet 2024 au plus tard.

² Dossier consolidé du Projet de loi 7851 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus, p.7.

³ Avis 60.678 du Conseil d'État du 12 octobre 2021 sur le projet de loi relatif au financement de l'exploitation des services publics d'autobus.



Ainsi, la lecture de la loi votée est devenue celle-ci : l'enveloppe budgétaire de 1 262 145 059 euros doit couvrir **tous** les services de transports publics par route et ce pendant 10 ans donc jusqu'au 15 juillet 2032.

- **Conséquence : un vide budgétaire entre 2027/2030 et mi-2032**

Les contrats issus du marché de 2020 arrivent à échéance entre mi-2027 et mi-2030, alors que la loi prévoit une enveloppe couvrant la période jusqu'au 15 juillet 2032. Aucun budget n'est donc prévu pour financer les services entre la fin des contrats actuels et juillet 2032.

3.4. Couvrir les dépenses non-initialement prévues jusqu'en 2032 (D)

Le montant initial ne comprenait pas les coûts d'exploitation de services supplémentaires mis en place après 2021, tels que les services vers des sites industriels, des navettes ponctuelles, des services temporaires liés à des chantiers majeurs (p.ex. le renforcement RGTR après l'effondrement du tunnel Schieburg en août 2022), ou encore l'exploitation de deux lignes suite à la réorganisation du réseau dans le sud du pays en décembre 2025.

Pour assurer une distinction et un monitoring sur les coûts d'exploitation couverts ou non par l'enveloppe budgétaire accordée, une solution avait été mise en place pour les budgets annuels⁴ : lors des discussions budgétaires entre ATP/MMTP et l'IGF en 2023 pour le projet de budget de l'exercice 2024, un détail du budget avait été créé afin de distinguer entre : 1° les services « couverts par la loi de financement », 2° les autres lignes (usines, autres navettes), et 3° les lignes provisoires/temporaires pour chantiers d'envergure.

La présente adaptation prévoit de lever cette situation en intégrant désormais tous les services dans ses calculs.

3.5. Couvrir les dépenses entre 2032 et 2038 (E)

Les premiers contrats de services publics viennent à échéance en juillet 2027. Ils doivent être renouvelés progressivement, au fur et à mesure des échéances.

Pour garantir la continuité du service public et permettre la conclusion des futurs contrats, il faut donc anticiper la disponibilité des fonds financiers au-delà du 15 juillet 2032, c.à.d. prévoir une enveloppe couvrant la période de mi-2032 à fin 2038.

4. Hypothèses de projection

Les estimations des coûts relatifs aux prestations non initialement prévues (cf. point 3. D ci-devant) s'avèrent encore relativement faciles, étant donné que la majorité des éléments sont suffisamment connus. Mais plus on s'avance loin dans le futur, plus il devient difficile de prévoir aussi bien la progression de prestations pour couvrir les besoins que les évolutions économiques.

Ainsi, les estimations se basent sur une croissance estimée de la demande variant de 1% à 1,9% chaque année appliquée sur la quantité des prestations (répercussions sur les prestations kilométriques ainsi que sur les frais de personnel). De même, et dans le respect de l'ambition d'un réseau RGTR à zéro émission à l'horizon 2030, il est tenu compte des écarts constatés dans les coûts d'exploitation avec des autobus électriques par rapport aux véhicules thermiques.

⁴ Article budgétaire : 15.07.31.040.



5. Conclusions

Ainsi, et tout comme il en ressort dans la fiche financière accompagnant le projet de loi, les objectifs poursuivis sont estimés comme suit :

A) Actualisation du montant de la valeur restante au 31 décembre 2025 pour les 32 lots à l'inflation :

La valeur actualisée restante du montant de 1 300 009 409,37 euros TTC pour la loi de financement, à la situation au 31 décembre 2025, déduction faite des dépenses réalisées entre juillet 2022 et décembre 2025, est de 844 199 556 euros TTC (valeur 1 036,63 de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation pour le mois de décembre 2025), qui viennent en déduction des besoins supplémentaires énumérés ci-dessous ;

B) Couverture des dépenses restantes pour les 32 lots jusqu'à leurs échéances respectives : 881 452 505 euros TTC ;

C) Couverture des dépenses restantes jusqu'au terme de la loi, soit le 15 juillet 2032 : 1 210 851 593 euros TTC ;

D) Couverture des dépenses non initialement prévues lors du marché 2020 (lignes vers les sites industriels, autres navettes, provisoires/temporaires pour chantiers d'envergure, et les nouvelles lignes dans le sud du pays résultant de la réorganisation régionale) pour la période de 2022 jusqu'au 15 juillet 2032 : 162 339 330 euros TTC ;

E) Couverture des dépenses pour la période du 16 juillet 2032 au 31 décembre 2038 : 3 024 519 098 euros TTC.

En conséquence et au regard de tous les éléments qui précèdent, une adaptation du montant des dépenses de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus est nécessaire, et ce de l'ordre de 4 434 963 000 euros TTC.

Au vu de l'envergure du marché, le présent projet a pour objet de satisfaire aux exigences de l'article 117 de la Constitution qui exige une loi spéciale 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. Il est destiné à autoriser le ou la ministre ayant les Transports dans ses attributions à conclure les nouveaux contrats visés et à en supporter le coût de l'exploitation.



Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

Cet article autorise le Gouvernement à adapter le montant des dépenses initialement prévues par la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route. Cette adaptation est devenue nécessaire en raison de l'évolution des coûts relatifs au marché.

Ad article 2

Cet article porte adaptation de l'article 1^{er} de la loi précitée du 17 décembre 2021 afin de permettre un financement supplémentaire à l'exploitation de ces services de transports. La durée initiale maximale est ainsi étendue de 6,5 années supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2038 afin de garantir la couverture des futurs marchés à conclure.

Ad article 3

Cet article détermine l'enveloppe budgétaire nécessaire au financement supplémentaire de l'exploitation des services réguliers de transports publics par route tel que prévu dans la loi précitée du 17 décembre 2021.

Cette enveloppe budgétaire ne dépasse pas 4 434 963 000 euros toutes taxes comprises jusqu'au 31 décembre 2038, correspondant à la valeur 1 036,63 au 31 décembre 2025 de la moyenne semestrielle des indices des prix à la consommation. Il comporte en outre, la clause usuelle d'adaptation des coûts à l'évolution de cet indice. Le marché, et le contrat de service public y résultant, contient une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et dépasse le seuil de 60 millions d'euros toutes taxes comprises ce qui requiert par conséquent une loi spéciale de financement.

Le plafond résulte des analyses effectuées par les services de l'Administration des transports publics et telles que présentées dans la fiche financière.

L'article précise que ces dépenses seront imputées au budget des dépenses courantes du Ministère de la mobilité et des travaux publics, à la section des transports publics routiers.



Fiche financière

Les prévisions budgétaires actuelles font ressortir un besoin de financement additionnel approximatif de 4 434 963 000 euros TTC (valeur 1 036,63 au 31 décembre 2025 de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation).

Les différents éléments ayant conduit à ce montant sont détaillés ci-après.

A. Calcul de la valeur actualisée restante au 31 décembre 2025 pour les 32 lots de la soumission de 2020

La loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus prévoyait un montant de 1 262 145 059 euros hors TVA.

Dans le cadre des actualisations déjà effectuées, il convient de convertir ce montant en sa valeur TTC, ce qui correspond à 1 300 009 409,37 euros TTC, afin d'être en mesure de déduire les liquidations constatées, qui sont toutes libellées en euros TTC. C'est aussi la raison pour laquelle dans le cadre des calculs qui suivent, tous les montants sont indiqués TTC.

Au moment de la rédaction des présents documents, il a été procédé à des actualisations du montant de la loi effectivement engagé et de la valeur restante en fonction de l'évolution de la moyenne semestrielle de l'indice général des prix à la consommation pour les exercices 2022, 2023 et 2024. Ces actualisations sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Cette actualisation s'est faite uniquement sur base des 32 lots ayant fait objet de la soumission de fin 2020 ; à l'époque, le montant total de la loi avait été réparti sur les engagements pluriannuels de ces 32 lots. Les dépenses en euros courants, durant cette période, s'élevaient à 492 589 722 euros TTC. En tenant compte de l'inflation, la valeur actualisée restante au 1^{er} janvier 2025 était de 1 067 032 708 euros.

Marché loi montant ttc	1 300 009 409.37					
Indice départ	834.76	2022	2023	2024		
N	06/22	12/22	06/23	12/23	06/24	12/24
Indice gén des prix à la consommation (moyenne semestrielle)	944.33	963.76	980.22	998.07	1 006.97	1 010.02
Engagements totaux	902 874 813	1 300 009 409	1 300 009 409	1 300 009 409	1 300 009 409	1 300 009 409
Liquidations (contrats) dans la période	0	61 493 267	80 254 061	113 240 222	115 736 896	121 865 276
Liquidations cumulées	0	61 493 267	141 747 328	254 987 550	370 724 447	492 589 722
Marché nominal restant	1 300 009 409	1 238 516 142	1 158 262 081	1 045 021 859	929 284 963	807 419 687
Valeur adaptée N-1		1 470 647 714	1 438 148 412	1 381 085 748	1 290 933 243	1 185 675 820
Marché restant s/val adaptée N-1		1 409 154 447	1 357 894 350	1 267 845 526	1 175 196 347	1 063 810 544
Valeur adaptée marché restant N	1 470 647 714	1 438 148 412	1 381 085 748	1 290 933 243	1 185 675 820	1 067 032 708

Pour l'exercice 2025 les dépenses totales pour le premier semestre s'élèvent à 118 944 427 euros et celles pour le deuxième semestre à 127 330 557 euros, toujours TTC. Du tableau suivant concernant l'actualisation pour l'exercice 2025, il ressort que, la valeur actualisée restante du montant de 1 300 009 409,37 euros pour la loi de financement au 31 décembre 2025, déduction faite des dépenses réalisées entre juillet 2022 et décembre 2025, est de 844 199 556 euros TTC (valeur 1 036,63 de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation pour le mois de décembre 2025).



Marché loi montant ttc	1 300 009 409.37		
Indice départ	834.76	2025	
N	12/24	06/25	12/25
Indice gén des prix à la consommation (moyenne semestrielle)	1 010.02	1 024.27	1 036.63
Engagements totaux	1 300 009 409	1 300 009 409	1 300 009 409
Liquidations (contrats) dans la période	121 865 276	118 944 427	127 330 557
Liquidations cumulées	492 589 722	611 534 150	738 864 706
Marché nominal restant	807 419 687	688 475 260	561 144 703
Valeur adaptée N-1	1 185 675 820	1 067 032 708	961 464 509
Marché restant s/val adaptée N-1	1 063 810 544	948 088 281	834 133 952
Valeur adaptée marché restant N	1 067 032 708	961 464 509	844 199 556

B. Estimation des dépenses restantes pour les 32 lots jusqu'à leurs échéances respectives (à la valeur de l'indice de référence 1 036,63)

Les 32 lots se caractérisent aussi bien par des dates de début que des durées différentes, ce qui implique qu'il faudra par la suite procéder à plusieurs marchés publics, ceci en fonction des échéances des contrats actuellement en vigueur. Le premier lot viendra à échéance le 17 juillet 2027, tandis que les derniers ont leur échéance au 20 juillet 2030.

Pour calculer le coût correspondant des 32 lots du 1^{er} janvier 2026 jusqu'à leurs échéances respectives, il a été pris en compte une croissance totale de la demande variant de 1% à 1,9% chaque année, appliquée sur le nombre de km et le nombre d'heures, en supposant une progression croissante. Les prix unitaires ont été calculés nets d'inflation. Le tableau suivant résume les km estimés par année, ainsi que les coûts ttc y correspondant.

Estimation évolution des 32 lots	KM	Coût à prix constants (TTC)
2026	67 899 660	270 759 733
2027	65 390 068	263 525 745
2028	50 092 018	202 112 024
2029	28 511 452	114 057 911
2030 (jusqu'au 15.07.2030)	7 538 965	30 997 092
Total:	219 432 163	881 452 505



C. Estimation de l'évolution des dépenses des 32 lots actuels du service RGTR après leurs échéances respectives jusqu'au 15 juillet 2032

L'estimation des dépenses restantes pour les 32 lots du service RGTR à partir de leurs échéances respectives jusqu'à l'échéance de la loi de financement actuelle, à savoir le 15 juillet 2032, est résumée dans le tableau ci-dessous.

Estimation évolution des 32 lots après leurs échéances	KM	Coût à prix constants (TTC)
2027 (à partir du 17.07.)	3 350 895	15 389 503
2028	20 239 407	97 257 998
2029	43 808 997	211 531 029
2030	66 814 661	320 514 399
2031	75 738 029	365 908 577
2032 (jusqu'au 15.07.)	40 670 433	200 250 088
Total:	250 622 421	1 210 851 593

D. Estimation des dépenses pour services non initialement prévus pour la période de 2022 jusqu'au 15 juillet 2032

Lors du marché de 2020 et comme expliqué dans l'exposé des motifs, plusieurs services n'avaient pas fait partie de l'appel d'offres, comme p.ex. des lignes d'autobus vers des sites industriels et diverses navettes, car vu leur faible fréquentation, et dans un souci d'optimisation du réseau elles étaient à l'époque destinées à être supprimés. Ces lignes ont, dans un premier temps, été maintenues à titre provisoire, sous la régie de divers contrats d'exploitation de courte durée, en vue d'une suppression reportée¹. Finalement, en conclusion d'analyses approfondies et de négociations avec les employeurs et les syndicats concernés, un certain nombre de ces services ont été optimisés et maintenus². Il est à préciser qu'ils font à juste titre partie intégrante des services de transport public par route organisé par l'État (qui se définissent suivant les dispositions de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, et de celles du 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, tel qu'expliqué dans l'exposé des motifs), il y a lieu de les intégrer dans le calcul de la présente adaptation, et ceci de manière rétroactive à partir de l'exercice 2023.

En outre à partir de mi-décembre 2025, dans le cadre de la réorganisation du réseau d'autobus dans le sud du pays qui impacte aussi bien les lignes assurées par le Syndicat des TICE que celles exploitées par des entreprises d'autobus privées, deux nouvelles lignes dans le sud du pays, non-prévues dans le marché initial, sont désormais exploitées dans le cadre du RGTR.

¹ [Communiqué de presse du 02.12.2022: Suppression de lignes d'autobus à partir du 12 février 2023](#)

² [Communiqué de presse du 26.04.2024: Optimisation et réorganisation ciblée de plusieurs lignes usines faiblement fréquentées à partir du 7 juillet 2024](#)



Finalement, une marge pour la création future de nouvelles lignes a été rajoutée, en supposant la création d'une nouvelle ligne supplémentaire chaque année.

Services non initialement prévus	KM	Coût à prix constants (TTC)
2023	681 069	1 973 974
2024	1 099 970	3 043 681
2025	789 031	2 526 362
2026	2 178 009	9 287 179
2027	2 964 889	14 028 235
2028	3 595 543	17 563 218
2029	4 235 612	21 210 738
2030	4 886 814	32 351 912
2031	5 549 728	37 404 061
2032 (jusqu'au 15.07.)	3 351 041	22 949 971
Total:	29 331 705	162 339 330

E. Estimation des dépenses pour couvrir les futurs contrats pour l'exploitation du réseau RGTR du 16 juillet 2032 au 31 décembre 2038 (valeur de l'indice de référence 1 036,63)

Le tableau ci-dessous regroupe les frais de fonctionnement estimatifs, non indexés, relatifs à l'adaptation du montant de la loi du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus pour sa période de prolongation du 16 juillet 2032 au 31 décembre 2038.

Prolongation de la loi de financement du 17 décembre 2021	KM	Coût à prix constants (TTC)
2032 (du 16.07. au 31.12.)	38 999 464	194 293 413
2033	84 845 836	431 187 676
2034	86 766 702	446 236 165
2035	88 788 084	462 083 006
2036	90 914 841	479 453 589
2037	93 152 163	496 363 534
2038	95 505 599	514 901 716
Total:	299 400 086	3 024 519 098



F. Synthèse

Les dépenses annuelles en euros constants estimées pour la période de 2026 à 2038 sont résumées ci-dessous :

Dépenses totales par an	Coût à prix constants (TTC)
2026	280 046 913
2027	292 943 484
2028	316 933 240
2029	346 799 677
2030	383 863 402
2031	403 312 637
2032	417 493 471
2033	431 187 676
2034	446 236 165
2035	462 083 006
2036	479 453 589
2037	496 363 534
2038	514 901 716

Tableau de synthèse	
A. Valeur actualisée restante au 31.12.2025	-844 199 556
B. Dépenses restantes des 32 lots jusqu'à leurs échéances	881 452 505
C. Dépenses des 32 lots entre les échéances respectives et le 15/07/2032	1 210 851 593
D. Dépenses initialement non prévues jusqu'au 15/07/2032	162 339 330
E. Dépenses pour la période du 16/07/32 au 31/12/2038	3 024 519 098
Total calculé	4 434 962 970
Total arrondi	4 434 963 000



CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSCHÉCK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de Adobe Systems Incorporated.

Ministre responsable :

Le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Projet de loi ou
amendement :

Projet de loi relative à l'adaptation de la loi du 17 décembre 2021
relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3^{ième} Plan national pour un développement durable (PNDD) ?
2. En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
3. En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
4. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
5. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

3. Promouvoir une consommation et une production durables.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non



Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

6. Assurer une mobilité durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le financement du transport RGTR qui est un moyen de transport collectif, contribue à la promotion de la mobilité durable. De plus, bien que l'utilisation de véhicules électriques ou hybrides ne soit pas encore obligatoirement requise, leur mise en service dans le cadre du transport RGTR sera renforcée progressivement ce qui permettra d'assurer une mobilité durable et électrique. Les véhicules à faible émission de CO2 sont valorisés dans le cadre des appels d'offres et le cahier des charges y relatif promeut la mobilité durable et le respect des normes environnementales.

7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.

Points d'orientation Oui Non
Documentation

Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

10. Garantir des finances durables.

Points d'orientation Oui Non
Documentation



Le projet de loi ne poursuit pas cet objectif.

Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? Oui Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**

**Afin d'enregistrer une version verrouillée du formulaire,
merci de le signer numériquement en cliquant ici :**