



Avis A. 1048

**sur l'avant-projet de décret modifiant le décret
du 21 décembre 1989 relatif au service de
transport public de personnes en Région wallonne**

Adopté par le Bureau le 19 septembre 2011

1. Saisine

Le 20 juillet 2011, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, Monsieur Philippe Henry, a sollicité l'avis du CESRW sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne.

Le 29 août 2011, la Commission « Mobilité – Aménagement du territoire » du CESRW a entendu à ce propos Madame Virginie Wislez, Collaboratrice du Ministre.

2. Exposé du dossier

Le 23 octobre 2007, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le règlement (CE) 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route. L'entrée en vigueur de ce règlement a été fixée au 3 décembre 2009, à l'exception de certaines dispositions bénéficiant d'une période de transition. Ainsi, les dispositions relatives aux modalités d'attribution des contrats de service public bénéficient d'une période de transition de 10 ans pour permettre aux Etats membres de les mettre progressivement en œuvre. Un rapport sur l'état d'avancement de cette mise en œuvre devra être fourni pour début 2015. Le prochain contrat entre la Région wallonne, les TEC et la SRWT devra donc inclure les dispositions relatives à la nature des obligations de service public et les modalités de calcul des compensations.

Le règlement 1370/2007 met en place un régime de contractualisation des relations entre les autorités en charge du transport public de voyageurs et les opérateurs chargés d'exécuter ce transport. Cette contractualisation vise une meilleure transparence dans l'organisation du transport public de voyageurs et consacre certaines obligations relatives :

- aux modalités d'attribution de droits exclusifs aux opérateurs de service public ;
- à l'octroi de compensations financières aux opérateurs de service public ;
- à la définition de règles générales en matière d'exploitation des transports publics.

Pour se conformer au règlement européen, la Région wallonne se doit de modifier le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne, et de prendre en considération les dispositions du règlement européen dès la fin du présent contrat de gestion entre la Région wallonne et le groupe TEC par la signature de contrats de service public.

a) L'attribution des contrats de services publics

Jusqu'à présent, les contrats de gestion successifs se sont traduits en pratique par l'exécution en régie de la majeure partie des services réguliers et par la sous-traitance à des opérateurs privés de l'essentiel des services réguliers spécialisés.

L'avant-projet de décret vient entériner le choix du Gouvernement wallon d'attribuer directement l'exécution des services de transport régulier de voyageurs, de transport scolaire et de transport de PMR à un ou plusieurs opérateurs internes, le groupe TEC étant reconnu comme tel. Il maintient aussi la faculté de mettre en concurrence les marchés relatifs aux services réguliers spécialisés (PMR et transport scolaire) ainsi que les services réguliers traités en sous-traitance, et prévoit une période transitoire pour les PMR.

L'avant-projet de décret précise en outre que le Gouvernement et le groupe TEC concluent des contrats de service public d'une durée de 5 ans, pouvant être prolongée au maximum deux fois d'un an.

Pour l'attribution directe des contrats de service public, le règlement prévoit :

- le contrôle de l'opérateur interne par l'autorité locale compétente, le Gouvernement wallon en l'occurrence ;
- l'obligation pour l'opérateur interne d'exercer ses activités sur le territoire de l'autorité compétente, hormis d'exceptionnelles lignes sortantes ;
- l'obligation pour l'opérateur interne d'assurer lui-même la majeure partie du service public de transport de voyageurs.

b) Le contrôle du groupe TEC par le Gouvernement wallon

Le contrôle du Gouvernement doit être analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, ce qui suppose un contrôle étroit des activités du groupe TEC. Une modification du décret du 21 décembre 1989 se justifie notamment pour assurer un meilleur retour au Gouvernement de l'information sur les décisions des C.A. des TEC, et la coordination entre les différents commissaires. Le contrôle du Gouvernement se verra également amélioré en modernisant la gestion du groupe TEC, par l'instauration d'une procédure de recrutement objective et de procédures d'évaluation régulière des cadres dirigeants. Enfin, le groupe TEC bénéficiera via l'instauration d'un comité de coordination d'un renforcement de la cohérence et de la transparence des décisions prises en son sein, et de la notion même de groupe.

c) La définition de l'offre

Le Gouvernement doit pouvoir exercer les prérogatives d'une autorité compétente au rang desquelles figure la définition de l'offre de transport public des personnes. Dans le système actuel, l'offre est en partie due à des déterminants historiques et son évolution exclusivement fixée par les sociétés d'exploitation. La modification du décret vise à garantir que l'offre de transport suive l'évolution de la demande et des besoins effectifs de la population en tenant compte du potentiel de transfert modal. Une procédure impliquant le Ministre compétent, la SRWT et les TEC est ainsi définie pour aboutir à l'approbation par le Gouvernement d'un plan de réseau « mobilité des personnes » du groupe TEC, qui hiérarchise les différentes lignes et définit les lignes structurantes.

d) Le cantonnement géographique

Conformément au règlement, l'avant-projet de décret prévoit que l'opérateur interne ne peut exercer ses activités que sur le territoire de l'autorité locale compétente, en l'occurrence le territoire de la région wallonne.

e) La sous-traitance des services de transport

Pour pouvoir attribuer directement l'exécution des missions publiques de transport de personnes à un opérateur interne, ce dernier doit assurer lui-même la plus grande partie du transport. L'avant-projet de décret précise que le groupe TEC veille à ce que la part de transport sous-traitée ne soit jamais égale ou supérieure à la part de transport exécutée en régie.

f) Les obligations de service public

La compensation de service public

Le règlement limite le montant de la compensation à l'incidence financière nette des coûts exposés pour l'exécution des obligations de service public, tout en incluant un bénéfice raisonnable. En cas de surcompensation, l'excédent pourrait être assimilé à une aide d'Etat restituable. Le Gouvernement wallon est ainsi tenu de fournir à la Commission européenne toute information pertinente afin d'évaluer si les compensations versées n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour assurer les missions de service public. Le futur opérateur interne devra dès lors disposer des outils permettant d'isoler les coûts des missions de service public (comptabilité analytique, système de gestion de la performance).

La définition des obligations de service public

Le règlement impose de définir de manière précise les obligations de service public dans les contrats de service public. L'avant-projet de décret définit cette notion afin de disposer d'une base juridique claire et assigne une responsabilité sociétale au groupe TEC comme contribution au développement durable. Les obligations de service public seront inscrites dans les contrats de service public et la mission du groupe TEC liée à sa responsabilité sociétale sera mise en œuvre dans le cadre de ces contrats.

La publicité des obligations de service public

Le règlement prévoit une obligation pour l'autorité compétente de publier un rapport global reprenant les conditions dans lesquelles ont été exécutées les obligations de service public. Il impose en outre de publier au Journal officiel de l'UE certaines informations relatives au mode d'attribution un an avant le lancement de la procédure. L'avant-projet de décret intègre ces obligations de publication.

Les recours contre les décisions d'attribution des contrats de service public

Le règlement prévoit que toute personne s'estimant lésée doit disposer d'un recours effectif. Un recours auprès du Conseil d'Etat est assimilé à ce type de recours.

3. Avis

Le CESRW prend acte de l'avant-projet de décret, qui vise à mettre le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne en conformité avec le règlement européen (CE) 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

Le CESRW relève que le Gouvernement wallon a posé le choix de confier directement l'exécution des services de transport régulier de voyageurs, de transport scolaire et de transport de PMR à un opérateur interne, le groupe TEC en l'occurrence. Il se demande si ce choix fera l'objet, au terme des périodes contractuelles successives, d'une évaluation sous l'angle du développement économique et social de la région, mais aussi des compensations apportées par le pouvoir subsidiant.

Si, dans le cadre de ce choix, le CESRW accueille favorablement l'idée de voir la SRWT dorénavant chargée de proposer un plan de réseau « mobilité des personnes », le CESRW juge restrictif d'appuyer ce plan sur des études de flux de transport et des analyses cantonnées aux besoins effectifs de la population. Les partenaires sociaux voient en effet dans le groupe TEC un acteur public chargé de jouer un rôle de levier pour le développement économique, social et territorial de la région. Cette mission dépasse le seul cadre des besoins individuels, et le groupe TEC doit pouvoir également répondre au mieux aux besoins collectifs de la région d'un point de vue économique et social ainsi qu'en matière de structuration du territoire. Cette approche suppose la prise en compte des déplacements domicile-travail, de la desserte des zones d'activités de tous types, des déplacements interrégionaux et transfrontaliers, de l'offre des autres modes de transport en ce compris le mode ferroviaire, de la desserte des zones rurales, ... et requiert davantage de proactivité de la part du groupe TEC.

Conscient du contexte budgétaire difficile, le CESRW tient toutefois à rappeler la nécessité de ne pas désinvestir dans le transport, au risque de compromettre le développement régional à long terme. Le secteur du transport de personnes doit constituer un point d'appui pour la mise en oeuvre de différentes politiques dans les domaines économique, social, environnemental et territorial, et se voir conforté à l'avenir dans ce rôle, tout en étant attentif à faire le meilleur usage des moyens publics dévolus.

Dans ce cadre, le CESRW déplore l'opacité qui entoure la réflexion sur le transport public de personnes et sur la définition de l'offre en la matière, pour laquelle la procédure retenue ne concerne que le groupe TEC et le Ministre compétent. Il demande que les autres acteurs concernés, a fortiori des acteurs pararégionaux ou financés par les pouvoirs publics comme le CESRW ou les cellules mobilité de l'UWE et des organisations syndicales, soient associés aux réflexions en amont de manière à pouvoir exprimer leur vision en temps utile. Au vu des conséquences du nouveau régime pour les sous-traitants du secteur privé, et en particulier pour les loueurs, le CESRW demande à ce que ces acteurs soient également consultés quant aux modalités des mises en marché des services (cahier des charges, durée des contrats, plan d'investissements,...).

Concernant la structure du groupe TEC, l'avant-projet de texte, dans son exposé des motifs, affirme vouloir renforcer la notion de groupe par l'instauration d'un comité de coordination. Dans cette optique, le CESRW recommande de saisir l'opportunité offerte par la réforme imposée par la législation européenne pour rationaliser le groupe sous la forme d'une entité administrative unique, au lieu de conserver les six entités actuelles. Et ce sans préjudice du maintien de directions décentralisées pour garantir une exploitation adaptée aux différentes zones couvertes. L'existence de six sociétés distinctes ne se justifie en effet plus dans le nouveau contexte juridique, et impose la mise en oeuvre de procédures transversales lourdes afin d'assurer un fonctionnement et un contrôle harmonisés au sein de l'ensemble du groupe.

L'avant-projet de décret, de manière logique, se contente de définir les principes de base pour l'évaluation des cadres dirigeants du groupe TEC. Le CESRW tient toutefois à attirer l'attention du Gouvernement wallon sur la nécessité, lorsque la SRWT décidera de la méthode d'évaluation, de concilier au mieux la procédure de recrutement, basée sur une description de fonction, et la procédure d'évaluation, qui reste à définir. Il insiste aussi sur la nécessité d'objectiver au mieux les procédures de recrutement et d'évaluation de manière à garantir un fonctionnement efficace de l'ensemble des composantes du groupe.
