II

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

63ème SESSION PLÉNIÈRE, TENUE LES 15 ET 16 FÉVRIER 2006

Avis du Comité des régions sur la «Proposition révisée de règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route»

(2006/C 192/01)

LE COMITE DES REGIONS,

VU la proposition révisée de règlement du Conseil et du Parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer, par route, COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD);

VU la décision du Conseil du 27 septembre 2005 de le consulter à ce sujet, en vertu de l'article 265, paragraphe 1 et 71 du traité instituant la Communauté européenne;

VU la décision de son Président du 23 mars 2005 de charger la commission de la politique de cohésion territoriale d'élaborer un avis en la matière:

VU le Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, modifié en dernier par le règlement (CEE) n° 1893/91;

VU la proposition de règlement COM(2000) 7 final, modifiée par COM(2002) 107 final, relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de services publics et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable;

VU son avis sur l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable CdR 292/2000fin (¹) COM(2000) 7 final- 2000/0212 (COD);

VU l'Arrêt de la Cour de Justice C-280/00 du 24 juillet 2003, dans l'affaire opposant Altmark Trans GmbH contre Regierrungsprätsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH et l'Arrêt de la Cour de Justice C-26/03 du 11 janvier 2005, dans l'affaire opposant Stadt Halle — RPL Recyclingpark Lochau GmbH contre Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna;

VU le projet d'avis (CdR 255/2005 rev.1) adopté le 2 décembre 2005 par la commission de la politique de cohésion territoriale sur la question (rapporteur: **M. Bernard Soulage**, Premier Vice-Président du conseil régional Rhône-Alpes (FR/PSE));

a adopté l'avis suivant lors de sa 63ème session plénière, tenue les 15 et 16 février 2006 (séance du 16 février).

I. Remarques générales

Le Comité des régions,

est d'avis que le transport collectif sera favorisé par l'uniformisation des conditions de concurrence et le **recul de l'insécurité juridique**;

estime qu'une harmonisation et une clarification des conditions de concurrence dans la fourniture des services de transports collectifs sont nécessaires pour assurer une plus grande **transparence sur les obligations de service public** et sur la rémunération des prestations.

- 1. En ce qui concerne la contractualisation des OSP:
- 1.1 **approuve** la reconnaissance de la spécificité des aides publiques soutenant la fourniture des **services économiques d'intérêt général** et la définition de contrats de service public qui clarifient les droits et obligations de chaque partie;
- 1.2 **se félicite** de la neutralité du règlement concernant les **objectifs sociaux et territoriaux** que poursuit chaque autorité compétente;
- 1.3 **est favorable** à la logique contractuelle, qui reconnaît le rôle des OSP pour répondre à des objectifs de cohésion sociale et territoriale. Les **contrats de service public** permettent de caractériser de manière transparente les OSP et leurs coûts.
- 2. En ce qui concerne l'organisation des services:
- 2.1 **apprécie** que, dans le respect du **principe de subsidia- rité**, le projet de règlement offre aux collectivités territoriales, les marges de flexibilité nécessaires pour répondre au mieux à la spécificité ou à la complexité des besoins locaux de service public de transport, en lien avec les objectifs de cohésion sociale et territoriale des collectivités;
- 2.2 **rappelle** son attachement au **principe de libre administration** des collectivités locales, leur reconnaissant le droit de choisir souverainement le mode de gestion de leurs services de transports collectifs, conformément à la plupart des législations des États membres;
- 2.3 **se réjouit** de la **liberté de choix du mode de gestion** par les autorités compétentes, qui va dans le sens d'une prise en compte de la diversité des besoins locaux et de la variété des conditions de production;
- 2.4 **est favorable** en principe à la règle du **cantonnement géographique** pour les opérateurs internes (art. 5.2), qui va permettre de lever la plupart des soupçons d'aides «incompatibles», tout en préservant le recours à un opérateur interne. Il **estime** que le principe de cantonnement ne préjuge pas de la possibilité pour une collectivité territoriale d'opérer la continuité de certains services de transports au-delà des frontières administratives:

- 2.5 **réaffirme** sa position favorable à une ouverture des marchés du secteur des transports publics locaux, selon les principes d'une «**concurrence régulée**» durable en matière d'environnement, et aux termes de laquelle il est nécessaire de prendre en compte les besoins des membres les plus vulnérables de la société et des demandeurs d'emploi vivant dans les quartiers défavorisés;
- 2.6 **se réjouit** de la reconnaissance de la **responsabilité des autorités compétentes** concernant l'organisation contractuelle de la fourniture des services. Les autorités compétentes pourront choisir de recourir à un ou plusieurs contrats pour l'exploitation des services de transport, et sont libres dans la répartition des risques;
- 2.7 **se félicite** des marges de **flexibilité** dans la mise en concurrence: le contrat de service public peut donner lieu à des négociations (art. 5.3) ou être remplacé par une attribution directe en cas de rupture des services (art. 5.5);
- 2.8 **s'étonne** que les transports urbains **fluviaux ou maritimes** aient été exclus de cette nouvelle proposition de règlement. Le CdR regrette que le projet de règlement ne s'applique pas également aux services de transport public effectués par voie navigable, dès lors que ces services sont intégrés au réseau de transport public local.
- 3. En ce qui concerne les prestataires de service de transport:
- 3.1 **constate** que le règlement ne contraint pas **l'initiative privée** sur les marchés de transport de voyageur déréglementés sur le plan national (sans droits exclusifs et sans compensations);
- 3.2 **estime** que le règlement est de nature à éviter la formation de nouvelles positions monopolistiques dans le transport public local, et à ne pas exclure les **PME** du marché;
- 3.3 se dit satisfait de l'équilibre proposé dans le rapport de force entre les autorités compétentes et les grandes entreprises de transport. Afin d'assurer la bonne qualité et l'efficacité des transports au niveau local, il importe que l'influence régionale se fasse sentir à un degré élevé en matière de planification et d'organisation des services publics de transport de voyageurs. Dans le même temps, le nombre croissant des personnes qui font la navette entre leur travail et leur domicile impose de fortes contraintes au plan de la coordination de la gestion nationale et régionale des services publics de transports de voyageurs;
- 3.4 **est favorable** à l'exclusion des **transports ferroviaires régionaux** et de longue distance des dispositions de l'article 5 du règlement;
- 3.5 **s'interroge** sur la mise en œuvre des règles proposées pour **évaluer une juste** (*fair*) **compensation** des OSP. La difficulté (voire impossibilité) de cette évaluation pourrait devenir source d'insécurité juridique;

- 3.6 **remarque** qu'aucun **encadrement des attributions directes dans le ferroviaire régional** ou de longue distance n'est prévu. Certaines entreprises vont à la fois opérer des «attributions directes» en transport régional et de longue distance et candidater à des appels d'offres. Il convient d'être attentif à des possibles distorsions de la concurrence;
- 4. En ce qui concerne la forme du texte:
- 4.1 **s'étonne** qu'à aucun moment la Commission ne justifie son choix en faveur de l'instrument d'intégration communautaire le plus contraignant, le règlement;
- 4.2 **constate** qu'en raison de la grande diversité de situations dans les États membres, le projet de règlement propose des **définitions parfois imprécises**, mais confie aux États membres la responsabilité de les préciser sur leur territoire respectif. C'est en particulier le cas pour la définition du territoire urbain (art. 2(m)), pour lequel les zones de besoin de transport ne coïncident que rarement avec les périmètres de compétence institutionnelle.

II. Recommandations

Amendements

Recommandation 1

Article 1.2

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR

Exposé des motifs

En ce qui concerne le champ d'application du règlement, le CdR regrette l'approche modale du projet de règlement, qui tend à sous-estimer l'importance du développement de l'**intermodalité** dans les politiques locales intégrées de déplacement. Le CdR Souhaite une prise en compte des enjeux de l'intermodalité, afin que les collectivités soient encouragées à contractualiser les obligations de services publics sur des systèmes multimodaux (métro, tramway, bus, funiculaire, voies navigables, parking, location de vélo, location de voitures, gare multimodale, systèmes d'information ...).

Recommandation 2

Article 2 (j): Définitions

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
(j) «opérateur interne»: une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité compétente exerce un contrôle complet et analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Aux fins de déterminer l'existence d'un tel contrôle, des éléments tels que le niveau de présence au sein des organes d'administration, de direction ou de surveillance, les spécifications y relatives dans les statuts, la propriété, l'influence et le contrôle effectifs sur les décisions stratégiques et sur les décisions individuelles de gestion doivent être considérées.	(j) «opérateur interne»: une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité compétente exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Aux fins de déterminer l'existence d'un tel contrôle, des éléments tels que le niveau de présence au sein des organes d'administration, de direction ou de surveillance, les spécifications y relatives dans les statuts, la propriété, l'influence et le contrôle effectifs sur les décisions stratégiques et sur les décisions individuelles de gestion doivent être considérées. La qualité d'opérateur interne exclut toute participation d'une entreprise privée dans le capital du prestataire à hauteur de plus de 33%. L'attribution directe à un opérateur interne peut également être pratiquée lorsque, dérogeant à l'article 2 (j), l'opérateur interne conclut, à des fins de restructuration, une coopération avec un opérateur externe sur lequel l'autorité n'exerce aucun contrôle. Dans ce cas, au terme du contrat attribué directement, l'opérateur interne ne pourra plus bénéficier d'une nouvelle attribution directe.

Exposé des motifs

En ce qui concerne la définition des opérateurs internes, le CdR demande une plus grande précision dans la définition des opérateurs internes, et des règles définissant le contrôle de la collectivité sur cet opérateur.

La recommandation initiale signifie en fait un alignement sur la jurisprudence de l'arrêt Stadt Halle du 11 janvier 2005 (Affaire C-26/03) qui dans son point 49 dispose: «La participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services».

L'arrêt Stadt Halle signifie en clair que la participation d'un quelconque acteur privé, indépendamment du niveau de son implication, dans une entreprise publique locale ou régionale contraint à l'application des règles communautaires en matière de passation de marchés publics, dont les contraintes administratives sont extrêmement lourdes. Cela signifie aussi dans les faits une remise en cause de la neutralité par rapport à la propriété, consacrée par l'article 295 TCE, ainsi qu'une restriction de la marge d'action pour des partenariats public-privé (PPP). L'arrêt Stadt Halle pose plus de problèmes aux sociétés d'économie mixte qu'il n'en résout.

Dès lors, le CdR invite le législateur européen à ne pas accepter que la législation communautaire soit dictée par la jurisprudence communautaire et à proposer un seuil maximal en deçà duquel l'autorité compétente est considérée exercer un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Et serait dès lors dispensée de recourir à un appel d'offres.

Le projet de règlement vise à créer un marché concurrentiel réglementé dans l'Union européenne, ce qui présuppose l'existence d'entreprises en bon état de fonctionnement, qu'elles soient privées ou publiques. Les règles du traité CE en matière d'aides d'État ont pour but d'empêcher que les autorités publiques ne distordent la concurrence à l'aide de fonds publics en faveur de certaines entreprises. L'objectif de ces règles n'est toutefois pas d'écarter les entreprises publiques du marché. Si l'on veut que les sociétés publiques de transport puissent se préparer à l'ouverture du marché, il faut prévoir des dispositions transitoires, faute de quoi elles seront désavantagées par rapport aux entreprises privées en raison des «charges» dont étaient autrefois assortis les marchés publics (comme par exemple les salaires conventionnés, les services assurés durant les périodes creuses et pour certains groupes de la population). Aussi convient-il de permettre aux entreprises publiques, durant une période transitoire définie, de se rendre compétitives grâce à une participation de capital privé, sans que cela n'entraîne automatiquement, au cours de cette période transitoire, l'obligation de procéder à une adjudication. Dans le cas contraire, les entreprises publiques seraient réduites à une privatisation forcée ou à renoncer à des structures plus efficaces.

Recommandation 3

Article 2 (m): Définitions

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
(m) «transport régional ou de longue distance»: service de transport qui ne répond pas aux besoins en transport d'un centre urbain ou d'une agglomération, ou des liaisons entre une agglomération et ses banlieues.	

Exposé des motifs

En ce qui concerne la dérogation de l'article 5.6, il serait regrettable qu'une insécurité juridique s'instaure dans ce domaine, sur la base d'interprétations divergentes. Le CdR propose, pour améliorer la définition des services de transport régionaux ou de longue distance, soit de préciser dans le texte que les États membres devront définir eux-mêmes les services qui relèvent de l'article 2(m), soit de choisir une définition reprenant des concepts juridiquement éprouvés. Dans cette dernière hypothèse, le CdR propose que soit

substitué à la définition en termes de besoins géographiques («agglomération», «centre urbain», «banlieues»), une définition en termes de services qui soit notamment cohérente avec les «paquets ferroviaires». Les directives 2001/13 (art. 1.2b) 2001/14 (art. 1.3b) désignent à cet égard les «services urbains et suburbains de transport de voyageurs». Notons qu'une typologie en termes de services est aussi utilisée depuis 1991 dans le règlement 1191/69 (art. 1.1 modifié par 1893/91).

Recommandation 4

En ce qui concerne les projets pour lesquels les directives «marché public» sont d'application, le Comité des régions:

- demande qu'en vertu du principe de la norme juridique spécialisée (lex specialis), les dispositions du projet de règlement priment clairement sur les règles des directives générales sur la passation des marchés publics;
- **souhaite** que les contrats de **concession** fassent l'objet de dispositions précises dans le présent règlement, éclairant leur régime par rapport aux directives «marché public» (93/37 et 2004/18);
- demande que le cas des contrats «BOT» (Built Operate and Transfer) soit traité plus explicitement que dans les articles 5.1 et 8.1. Le règlement doit absolument clarifier les conditions légales, dans les cas où un droit exclusif (et/ou une compensation) est associé à la construction d'infrastructure lourde.

Recommandation 5

Article 4.6

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
6. Si nécessaire, compte tenu des conditions d'amortissement des actifs, la durée du contrat peut, au maximum, être allongée de moitié si l'opérateur fournit des éléments d'actif à la fois significatifs au regard de l'ensemble des actifs nécessaires à la réalisation des services de transport qui font l'objet du contrat de service public et exclusivement liés aux services de transports objets de ce contrat.	6. Si nécessaire, compte tenu des conditions d'amortissement des actifs, la durée du contrat peut, au maximum, être allongée de moitié si l'opérateur fournit des éléments d'actif à la fois significatifs au regard de l'ensemble des actifs nécessaires à la réalisation des services de transport qui font l'objet du contrat de service public et exclusivement liés aux services de transports objets de ce contrat. Les investissement matériels ou immatériels ne peuvent justifier un allongement de la durée du contrat lorsqu'il existe un marché secondaire ou que leur valeur résiduelle au terme du contrat ne pose pas de difficultés d'estimation.

Exposé des motifs

La dérogation de l'article 4.6 sur l'amortissement des actifs ne doit pas être de nature à freiner la dynamique concurrentielle en allongeant les durées des contrats sans justifications économiquement fondées.

Recommandation 6

Article 4 (ajouter nouveau paragraphe)

Amendement du CdR

4.8 <u>Les paragraphes 5 et 6 du présent article ne s'appliquent pas lorsque les directives sur la passation des marchés publics sont d'application. Dans ces cas, la durée maximale du contrat de service public est fixée à 30 ans à partir de la date effective de début des travaux.</u>

Exposé des motifs

Le CdR propose que le cas des concessions de travaux et d'exploitation fasse l'objet d'un article spécifique, dans la mesure où la durée d'exploitation est un paramètre fondamental de l'équilibre économique du projet. Une dérogation à la durée maximale de 22,5 années prévue par le projet de règlement doit être établie dans ce cas.

Recommandation 7

Article 5.4

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
tribuer directement des contrats de service public dont la valeur annuelle moyenne est estimée à	4. Les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public dont la valeur annuelle moyenne <u>par entreprise</u> est estimée à moins de un million et démi d'euro ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 500.000 kilomètres de services de transport.

Exposé des motifs

Le CdR propose que soit explicitement interdite l'attribution directe par une autorité compétente de plusieurs contrats avec seul un prestataire lorsque le montant global des contrats dépasse le seuil fixé à l'article 5.4. Cet article ne doit pas être utilisé pour contourner l'obligation d'appel d'offres, mais pour ne pas infliger les coûts de transaction d'un appel d'offres lorsque le service délégué est de «petite taille», ou que l'autorité compétente remplace les pressions concurrentielles de l'appel d'offres par une comparaison entre les divers «petits opérateurs» opérant sur son territoire. Par ailleurs, le CdR suggère que la fixation des seuils soit effectuée par chaque État membre, en fonction es conditions économiques nationales.

Recommandation 8

Articles 8.2 et 8.3

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
2. Chaque autorité compétente veille à ce que: a) la moitié au moins de ses contrats de service public de transport par autobus, en valeur, soit attribuée conformément au présent règlement dans un délai de quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement; et	2. Chaque autorité compétente veille à ce que: a) Les la moitié au moins de ses contrats de service public de transport par autobus, en valeur, soit attribuée conformément au soient conformes à l'article 4 du présent règlement dans un délai de quatre ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement et
 b) la totalité de ses contrats de service public de transport par autobus soit attribuée conformément au présent règlement dans un délai de huit ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement. 3. Chaque autorité compétente veille à ce que: a) la moitié au moins de ses contrats de service public de transport par rail, en valeur, soit attribuée conformément au présent règlement dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement; et b) la totalité de ses contrats de service public de transport par rail soit attribuée conformément au présent règlement dans un délai de dix ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement. 	 b) la totalité de ses contrats de service public de transport par autobus soit attribuée conformément à l'article 5 du au présent règlement dans un délai de huit ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement. 3. Chaque autorité compétente veille à ce que: a) Les la moitié au moins de ses contrats de service public de transport par rail, en valeur, soit attribuée conformément au soient conformes à l'article 4 du présent règlement dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement; et b) la totalité de ses contrats de service public de transport par rail soit attribuée conformément à l'article 5 du au présent règlement dans un délai de dix ans à dater de l'entrée en vigueur du règlement.

Exposé des motifs

Tels que rédigés à l'état actuel, les deux paragraphes entraîneront d'importantes difficultés pour les autorités compétentes souhaitant faire exploiter leur réseau par un opérateur unique. En moins de 4 ou 5 ans, il leur serait nécessaire de conduire l'élaboration d'un contrat de service public et d'organiser la mise en concurrence.

Recommandation 9

Article 8.5

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
5. Pour l'application des paragraphes 2, 3 et 4, il n'est pas tenu compte des contrats de service public attribués avant l'entrée en vigueur du présent règlement selon une procédure de mise en concurrence équitable, pour autant qu'ils aient une durée limitée et comparable aux durées prévues à l'article 4 paragraphe 5 du présent règlement. Ces contrats peuvent se poursuivre jusqu'à leur échéance.	5. Pour l'application des paragraphes 2, 3 et 4, il n'est pas tenu compte des contrats de service public attribués avant l'entrée en vigueur du présent règlement selon une procédure de mise en concurrence équitable, pour autant qu'ils aient une durée limitée et comparable aux durées prévues à l'article 4 paragraphe 5 du présent règlement. Ces contrats peuvent se poursuivre jusqu'à leur échéance.

Exposé des motifs

En ce qui concerne la période de transition, les contrats établis avant l'entrée en vigueur du règlement et dont le terme intervient avant la fin de l'application du règlement, devraient être maintenus jusqu'à leur terme afin d'éviter des procédures juridiques en compensation du préjudice subi.

Recommandation 10

Article 8.6 (effacer)

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
Les autorités compétentes peuvent, durant la seconde moitié des périodes de transition visées aux paragraphes 2 et 3, exclure de la participation aux attributions de contrats par appel d'offres les opérateurs qui ne peuvent pas apporter la preuve que la valeur des services de transport public pour lesquels ils bénéficient d'une compensation ou d'un droit exclusif attribués conformément au présent règlement représente au moins la moitié de la valeur de l'ensemble des services de transport public pour lesquels ils bénéficient d'une compensation ou d'un droit exclusif. Pour l'application de ce critère, il n'est pas tenu compte des contrats attribués par mesure d'urgence visés à l'article 5 paragraphe 5. Lorsque les autorités compétentes appliquent cette possibilité, elles le font sans discrimination, elles excluent tous les opérateurs potentiels répondant à ce critère, et elles informent les opérateurs potentiels de leur décision au début de la procédure d'attribution des contrats de service public. Elles informent la Commission de leur intention d'appliquer cette disposition deux mois au moins avant la publication de l'appel d'offres.	Les autorités compétentes peuvent, durant le seconde moitié des périodes de transition visées aux paragraphes 2 et 3, exclure de la participation aux attributions de contrats par appel d'offres les opéra teurs qui ne peuvent pas apporter la preuve que le valeur des services de transport public pour lesquels ils bénéficient d'une compensation ou d'un droit exclusif attribués conformément au présent règle ment représente au moins la moitié de la valeur de l'ensemble des services de transport public pour lesquels ils bénéficient d'une compensation ou d'ur droit exclusif. Pour l'application de ce critère, il n'est pas tenu compte des contrats attribués par mesure d'urgence visés à l'article 5 paragraphe 5. Lorsque les autorités compétentes appliquent cette possibilité, elles le font sans discrimination, elles excluent tous les opérateurs potentiels répondant à ce critère, et elles informent les opérateurs potentiels de leur décision au début de la procédure d'attribution des contrats de service public. Elles informent la Commission de leur intentior d'appliquer cette disposition deux mois au moint avant la publication de l'appel d'offres

Exposé des motifs

Cet article est particulièrement ambigu et porteur de risques de discriminations et de contentieux.

Bruxelles, le 16 février 2006.

Le Président du Comité des régions Michel DELEBARRE