

Avis du Comité économique et social européen 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»

[COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD)]

(2006/C 195/06)

Le 30 septembre 2005, le Conseil a décidé, conformément aux articles 71 et 89 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2006 (rapporteur: M. BUFFETAUT, co-rapporteur: M. OTT).

Lors de sa 427^{ème} session plénière des 17 et 18 mai 2006 (séance du 18 mai), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 63 voix pour, 1 voix contre et 12 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen considère que la proposition de règlement relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route présentée par la Commission constitue une amélioration par rapport aux versions précédentes en ce qui concerne la possibilité d'attribution directe.

1.2 Toutefois, afin d'atteindre l'objectif de sécurité juridique souhaité par les autorités organisatrices comme par les opérateurs, certains points méritent encore clarification:

- mise en œuvre concrète de la limitation géographique de l'activité de transport public et des clauses spécifiques de non-distorsion de concurrence en cas d'attribution directe à un opérateur local en régie,
- exception faite aux principes généraux en cas d'attribution directe pour le transport par chemin de fer qui semble peu justifiée en droit et mériterait à tout le moins d'être mieux encadrée,
- revenir à l'esprit de la proposition du règlement de février 2002 ⁽¹⁾ en ce qui concerne la qualité du service et le respect des législations sociales, sans remettre en cause le principe de subsidiarité,
- précision quant au régime de réciprocité durant la période de transition,
- possibilité d'allonger la durée des contrats, à titre exceptionnel, au-delà des limites prévues lorsque les charges d'investissements et les durées d'amortissement le nécessitent,
- définition plus claire du transport régional ou de longue distance,
- application du règlement à tous les contrats portant sur le transport public et contenant des obligations de service public (OSP) ou attribuant un droit exclusif,

— confirmation de la prévalence du règlement sur le droit des marchés publics dès lors que l'opérateur supporte un risque.

1.3 Dans ce contexte, le Comité soutient expressément l'obligation de contractualisation ainsi que, l'équilibre entre les possibilités de mise en concurrence et d'attribution directe, afin de promouvoir la transparence nécessaire et l'amélioration de la qualité des services dans le cadre d'un système concurrentiel.

1.4 Il souhaite que les dispositions du règlement s'appliquent à l'ensemble des contrats de service public de transport.

1.5 Dans le cadre d'un équilibre entre la mise en concurrence et l'attribution directe à un opérateur interne, le Comité se déclare favorable au cantonnement géographique de l'activité pour éviter toute distorsion de concurrence, et sauvegarder ainsi le libre choix des collectivités locales et l'équité dans une concurrence régulée.

1.6 Il souhaite qu'en cas d'attribution directe à un opérateur interne, une marge de souplesse soit préservée mais clairement définie et encadrée dans le cas où il est essentiel pour l'unification des réseaux et l'intégration des services de transport que ceux-ci puissent se prolonger sur les territoires limitrophes et/ou adjacents d'autorités compétentes différentes de celle qui a attribué le contrat de service public de transport.

1.7 Il considère que les exceptions prévues pour les contrats de faible ampleur et pour le maintien de la continuité du service sont justifiées.

1.8 Il s'interroge sur l'opportunité de l'attribution directe des contrats de service public de transport dans le domaine de chemin de fer à des opérateurs historiques comme à des nouveaux opérateurs, sans que soit prévu aucun encadrement précis ni règles garantissant une concurrence équitable ainsi qu'il est prévu pour les opérateurs internes, ce qui est source d'insécurité juridique et de distorsions de concurrence.

⁽¹⁾ COM (2000) 7 final – 2000/0212 (COD) modifié par COM (2002) 107 final.

1.9 Il estime que les principes de transparence, d'égalité de traitement, de qualité et d'efficacité des transports publics par chemin de fer ne peuvent être mieux garantis que si l'on y applique les mêmes règles que pour les transports locaux par route.

1.10 Il demande de revenir à l'esprit de la proposition de règlement de 2002 en matière de qualité du service et de respect des législations sociales en vigueur dans les États membres.

1.11 Sous ces réserves, le CESE souhaite une adoption rapide du règlement qui est nécessaire pour assurer la sécurité juridique du secteur.

2. Introduction

2.1 La Commission européenne a publié une nouvelle proposition de règlement sur les obligations de services publics dans les services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route. Il s'agit en l'occurrence de la troisième version.

2.2 Le CESE salue le travail accompli par la Commission qui permet de relancer les discussions jusqu'alors bloquées devant les institutions européennes.

2.3 Le texte proposé vise à concilier les différentes positions exprimées dans les débats antérieurs à la lumière des derniers développements jurisprudentiels, et notamment l'arrêt ALTMARK-Trans, et à lever les inquiétudes quant à la prise en compte du principe de subsidiarité et au respect du principe de la libre administration des collectivités publiques.

2.4 Il est fort différent de la précédente version et d'une rédaction plus simple. Néanmoins afin de ne pas prolonger la procédure législative, le Parlement a décidé de considérer qu'il s'agissait du même texte révisé et de l'examiner en seconde lecture. La proposition se trouve donc devant le Conseil des ministres qui vient de commencer son examen et a décidé d'étudier sa corrélation avec le troisième paquet ferroviaire, notamment en ce qui concerne l'ouverture du trafic international et la possibilité de cabotage ⁽²⁾.

2.5 La Commission estime que le cadre législatif actuel, qui date de 1969, est dépassé et que l'efficacité et la qualité des transports doivent être améliorées pour maintenir, voire augmenter, leur part de marché. Elle souhaite «réguler la concurrence, y compris pour les régions et les villes, afin d'assurer la transparence dans l'attribution et les conditions d'exécution des contrats de service public ⁽³⁾». A ce sujet, dans son avis de 2001 sur la précédente proposition de règlement, le CESE s'était notamment félicité «de l'intention déclarée de la Commission de se fixer pour objectif, en ce qui concerne les transports publics de voyageurs, une organisation de marché allant dans le sens de l'instauration d'une concurrence régulée et non d'une concurrence pure et dure ⁽⁴⁾».

⁽²⁾ Il convient de noter que la présente proposition ne porte plus sur la navigation fluviale qui reste donc régie par l'art 73 du Traité.

⁽³⁾ COM (2005) 319 final paragraphe 2.

⁽⁴⁾ OJ C-221 du 7 août 2001 (paragraphe 2.2.).

2.6 Il avait également noté avec satisfaction que «désormais, l'égalité des chances et la concurrence entre les entreprises, quelle que soit leur nature, s'effectueront dans des conditions de transparence juridique et comptable ⁽⁵⁾».

2.7 Aujourd'hui, alors que la proposition de règlement doit encore être discutée en deuxième lecture au Parlement européen, le CESE ne peut que réaffirmer son souhait de transparence, d'égalité des chances et de concurrence régulée dans les procédures de gestion des services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, dans le respect du principe de neutralité de l'article 295 du traité.

2.8 A cet égard, les récents apports de la jurisprudence de la Cour européenne de justice ont donné des éléments d'appréciation, notamment les arrêts Altmark — Trans et Stadt Halle. Dans le cadre de l'exercice de son droit d'initiative, la Commission n'est pas liée par la doctrine jurisprudentielle, le système juridique de l'Union européenne étant fondé principalement sur le droit écrit et non sur les décisions de justice. En pratique, la proposition de règlement reprend les principes des trois premiers critères dégagés par l'arrêt Altmark — Trans dans l'article 4. Quant au quatrième critère certains éléments se retrouvent au point 7 de l'annexe.

2.9 Il convient de souligner que l'arrêt Altmark — Trans définissait des critères assurant que les compensations des obligations de service public ne sont pas juridiquement qualifiables d'aides d'État. La proposition de règlement a un champ plus large et traite de points que la jurisprudence ne réglait pas notamment la question de la compatibilité avec les règles de concurrence de compensations juridiquement qualifiées d'aides d'État et de l'attribution des droits exclusifs. Il convient de souligner qu'en 1969, il n'existait pas de marché des transports et que, dès lors, la question des droits exclusifs ne se posait pas.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission mais souhaite soulever quelques questions de droit qui méritent discussion et souligne combien il est important que le nouveau règlement assure réellement la sécurité juridique tant attendue par l'ensemble du secteur afin de pouvoir être rapidement adopté puis mis en œuvre.

3.2 Le Comité se félicite des efforts déployés par la Commission européenne pour aboutir à l'adoption d'un nouvel équilibre dans les transports locaux, qui respecte la libre administration des collectivités locales et qui puisse satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

3.3 Il se félicite que les collectivités publiques locales aient le choix de mettre leurs services de transport en concurrence, ou d'effectuer ces services elles-mêmes ou via un opérateur interne à condition de satisfaire à des critères précis de nature à éviter toute distorsion de concurrence.

⁽⁵⁾ *ibid.* paragraphe 2.4.

3.4 Le Comité réaffirme son soutien au principe de la concurrence régulée — plutôt qu'une concurrence pure — repris par cette nouvelle proposition de règlement (articles 3 et 5, paragraphe 3). Ce principe lui paraît en effet le mieux à même de concilier les besoins du service public avec la nécessité de fixer un cadre harmonisé et sécurisé de règles de dévolution des contrats. Il concilie les besoins de service public et ceux de la dimension entrepreneuriale du secteur (quel que soit le statut des entreprises).

3.5 Il considère qu'un système concurrentiel offrant la généralisation de la contractualisation ainsi que le libre choix entre la mise en concurrence et la possibilité d'une attribution directe constituent le gage d'une amélioration de la qualité et d'une meilleure efficacité des transports publics. En effet les autorités organisatrices devront définir clairement et à l'avance les obligations de service public et les territoires concernés ainsi que les règles de calcul des compensations, les modalités de répartition des coûts et des recettes et en assurer une publicité préalable suffisante.

3.6 Les opérateurs, quant à eux, connaîtront clairement le cadre et les obligations de leur activité.

3.7 De surcroît il est prévu que chaque autorité compétente rende public une fois par an un rapport détaillé sur les obligations de service public relevant de sa compétence, les opérateurs retenus, ainsi que les compensations et les droits exclusifs qui leur sont octroyés en contre partie (article 7). Ainsi, les citoyens pourront connaître les conditions précises d'exploitation des services de transport et seront donc à même de mettre en regard la qualité et le coût des services qui leur sont proposés. Toutefois il conviendra de veiller à ce que le rapport prévu n'accroisse pas de façon indue les charges administratives imposées aux collectivités et, par ricochet celles imposées aux opérateurs. Trop de bureaucratie nuit en fait à une bonne information.

4. Observations spécifiques

4.1 Règlement et droit des marchés publics

4.1.1 La question de la prévalence d'un droit sur l'autre a été posée puisqu'il existe une dualité de droit pouvant s'appliquer au secteur.

4.1.2 Lors de la première lecture en 2001, le Parlement européen avait adopté un amendement demandant que le futur règlement prévale sur le droit des marchés publics afin de créer un cadre juridique clair et cohérent. La solution proposée par la Commission fait reposer le critère d'application du droit sur le choix opéré par la collectivité publique organisatrice:

— s'il y a obligation de service public et que l'opérateur prend en charge une partie des risques, c'est le règlement qui s'applique;

— s'il y a simple «marché public», c'est la directive marché public qui s'applique en ce qui concerne la procédure de mise en concurrence des contrats.

4.1.3 Sur ce point, le CESE est d'avis que les dispositions du règlement s'appliquent à l'ensemble des contrats de service public de transport, dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement. Cette solution serait de loin la plus simple et la plus claire et ne remettrait pas en cause la liberté contractuelle des autorités compétentes.

4.2 Possibilité d'attribution directe

4.2.1 Contrairement à ses deux versions précédentes, la proposition comprend pour la première fois la possibilité d'attribuer directement un contrat de transport public à un opérateur interne sans mise en concurrence préalable (article 5, paragraphe 2). Cette novation répond au souhait exprimé lors des précédents débats de préserver la liberté d'organisation des collectivités locales.

4.2.2 Cette possibilité est assortie de plusieurs conditions:

— Les services concédés doivent être locaux.

— L'opérateur interne ne peut pas participer à des mises en concurrence organisées en dehors du territoire de l'autorité compétente et ne peut exercer ses activités qu'à l'intérieur de ce dernier. C'est l'esprit du souhait de réciprocité concurrentielle qu'avait exprimé le Parlement en première lecture (amendement n° 61), mis en conformité avec les principes du traité européen. Cette disposition est à la fois logique et équitable car il serait choquant qu'un opérateur local contrôlé par une collectivité publique bénéficiant d'une protection contre la concurrence sur son territoire puisse aller concurrencer d'autres opérateurs sur des territoires ouverts à la concurrence.

— L'attribution directe ne peut être effectuée qu'en faveur d'un opérateur interne sur lequel l'autorité compétente exerce un contrôle complet et analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Toutefois, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt Teckal du 18.11.1999, arrêt Stadt Halle du 11.1.2005 et arrêt Parking Brixen du 13.10.2005) n'a pas été totalement prise en compte par la Commission.

4.2.3 Lors de la première lecture, le Parlement européen s'était clairement prononcé pour le maintien de la possibilité d'une attribution directe à un opérateur local contrôlé par l'autorité compétente à côté de l'option de la mise en concurrence. La tonalité des discussions au Conseil des ministres est la même, une grande partie des représentants des États membres s'est en effet montré favorable à ce que les autorités compétentes conservent la liberté de fournir elles-mêmes les services locaux, avec leurs propres entreprises, ou de recourir à une mise en concurrence pour l'attribution de ceux-ci.

4.2.4 La Commission a essayé de tenir compte de ces volontés concordantes et a donc recherché un équilibre entre concurrence régulée et faculté d'attribution directe, démarche qu'approuve le CESE puisqu'elle sauvegarde la liberté d'administration des collectivités publiques organisatrices en prenant en compte les principes dégagés par la CJCE.

4.2.5 Il faut souligner que, dans la définition de l'opérateur interne, la Commission introduit un critère de cantonnement géographique afin de prendre en compte, mais dans une formulation conforme au traité européen, le principe de réciprocité concurrentielle voulu par le Parlement pour les services locaux fournis en régie. L'application de ce critère soulève deux questions:

- Le critère se réfère-t-il à tous les services de transport des opérateurs internes ainsi qu'aux services assurés par des sous-traitants?
- Que se passe-t-il lorsque les lignes se poursuivent au-delà des limites du territoire de compétence de l'autorité organisatrice compétente? Devra-t-on les interrompre ou appliquer en ce cas des règles spécifiques? À cet égard, le CESE estime que le critère de compétence territoriale doit être assoupli. En effet, les services concernés peuvent intéresser les territoires de différentes autorités compétentes lorsque c'est nécessaire pour assurer l'unification du réseau et l'intégration des services de transport quand les territoires sont limitrophes et /ou adjacents à celui de l'autorité qui a attribué le contrat de service public de transport.

4.2.6 Il conviendrait donc de prévoir que dans les cas de services directement opérés par l'autorité organisatrice elle-même ou par un opérateur interne, les services intéressés puissent concerner les territoires de différentes autorités compétentes lorsque c'est essentiel pour assurer l'unification du réseau et l'intégration des services de transport et que les territoires sont limitrophes et/ou adjacents à celui de l'autorité organisatrice qui a attribué le contrat de service public de transport. Pour éviter que cette possibilité ne soit un moyen de détourner le principe de non distorsion de concurrence, il serait nécessaire de prévoir que les services fournis en dehors du champ de compétence territoriale de l'autorité organisatrice ne pourront dépasser un certain pourcentage de la valeur du contrat principal.

4.2.7 Il convient également de permettre à des opérateurs internes de plusieurs collectivités de coopérer entre eux, en particulier en matière de recherche-développement, faute de quoi ils deviendraient structurellement moins efficaces que leurs concurrents potentiels qui n'auraient pas les mêmes limitations.

4.2.8 Une clarification de ces points sera nécessaire à la fois sur un plan de sécurité juridique et sur un plan d'organisation pratique des services. On peut au demeurant remarquer que les critères dégagés par la jurisprudence de la CJCE (arrêt Stadt Halle du 11.1.2005) pour définir ce qu'est un opérateur interne laisse persister une marge de flou, notamment la formulation «des éléments tels que...» qui sous-entend que la liste des critères n'est pas exhaustive. Toutefois la récente jurisprudence (arrêt Parking Brixen du 13.10.2005) souligne encore que le

critère du contrôle similaire à celui exercé sur ses propres services est fondamental.

4.2.9 Enfin, il est surprenant que des conditions strictement définies s'appliquent au cas général d'attribution directe à un opérateur interne *tandis que* l'exception particulière aux principes du règlement prévue au profit du secteur ferroviaire et qui concerne l'attribution directe à un opérateur n'est entourée d'aucune condition, sans qu'aucune explication ne vienne la justifier dans l'exposé des motifs.

4.3 Mise en concurrence et recours aux appels d'offres

4.3.1 Outre l'attribution à un opérateur interne, la proposition prévoit la possibilité de recourir à des appels d'offres concurrentiels. Le principe du recours à l'appel d'offres comporte trois exceptions:

- pour les contrats de faible importance,
- pour répondre à la nécessité de continuité du service public en cas de rupture du service ou de risque imminent de rupture,
- pour les contrats de service public de transport régional ou de longue distance dans le domaine du chemin de fer.

4.3.2 Le CESE estime que les deux premières exceptions sont justifiées dans leur principe, même si des discussions peuvent survenir sur les critères retenus pour définir les services de faible importance. En revanche la troisième exception soulève des interrogations à plusieurs titres. D'abord en raison de l'importance du secteur (environ 50 milliards d'euros de chiffre d'affaires), ensuite parce que les conditions d'attribution sont peu contraignantes, contrairement à celles de l'attribution à un opérateur interne, même si l'article 7 prévoit des mesures de publicité utiles, enfin parce que le rail n'est pas un secteur qui par nature devrait être exclu définitivement de la concurrence, sauf à se conformer à un dispositif analogue à celui prévu à l'article 5, paragraphe 2 de la proposition de règlement.

4.3.3 Il est permis de considérer qu'une mise en concurrence régulée garantirait mieux la transparence, l'égalité de traitement, les intérêts des clients et des opérateurs et que la solution retenue, sans doute pour des raisons de compromis politique, déséquilibre quelque peu le texte sur le plan de la cohérence juridique.

4.4 Les compensations pour obligations de service public

4.4.1 L'article 6 de la proposition de règlement renvoie à l'article 4 qui s'inspire en partie des critères de l'arrêt Altmark — Trans. Toute compensation, quelles qu'en soient les modalités d'attribution, doit être conforme à ces dispositions. Pour les contrats attribués directement, les compensations doivent en outre se conformer aux règles définies dans l'annexe qui indique que, pour déterminer le montant de la compensation, il convient de comparer la situation d'une exploitation directe avec celle d'un service exploité «aux conditions du marché» si l'obligation n'avait pas été remplie.

4.4.2 Le texte distingue donc deux situations:

- s'il y a eu mise en concurrence, la compensation des OSP reprend l'esprit des trois premières conditions définies par l'arrêt Altmark — Trans;
- s'il y a eu attribution directe sans mise en concurrence, la compensation des OSP s'inspire en partie seulement des critères définis par l'arrêt Altmark — Trans mais l'on doit également procéder à une étude comparative de la gestion économique du service hors obligations de service public.

4.4.3 Ce système crée une certaine complexité juridique, qui nécessite des formulations plus claires encore afin de garantir la transparence et la bonne gestion à l'égard des clients et des contribuables.

4.5 *Qualité des services et législation sociale*

4.5.1 La Commission insiste sur le fait que l'objet de la proposition de règlement est de régler la question des obligations de service public dans le secteur des transports et de leur compensation et non de traiter tous les sujets relatifs à la qualité des services, à la législation sociale et à la protection du consommateur. Ainsi, seul le paragraphe 7 de l'article 4 aborde la question des droits sociaux de façon souple. Il est vrai qu'il s'agit là d'un domaine de compétence nationale.

4.5.2 Toutefois, la proposition révisée de 2002 était plus précise quant à la définition du niveau adéquat de qualité des transports publics ou d'information des voyageurs et à la législation sociale (anciens articles 4, 4bis et 4ter).

4.5.3 Le CESE déplore cette nouvelle rédaction trop discrète sur la question de la qualité et de l'information des voyageurs et les garanties offertes par les législations sociales nationales. Il insiste pour que la Commission reprenne l'esprit de la proposition de 2002 et complète sa proposition, tout en respectant le principe de subsidiarité et de libre administration des collectivités locales. Sans aller jusqu'à fournir une liste exhaustive de critères de sécurité, de qualité et d'informations des voyageurs, il serait bon d'indiquer des exigences minimales dans ces domaines.

4.6 *Transition entre la situation actuelle et la nouvelle législation*

4.6.1 Une certaine imprécision marque le paragraphe 6 de l'article 8, qui règle la situation concurrentielle pour la seconde moitié des périodes de transition mais la laisse totalement incertaine durant la première moitié et ne concerne pas le cas des attributions directes.

Bruxelles, le 18 mai 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté, mais a obtenu au moins un quart des voix exprimées:

Paragraphe 4.6

Insérer un nouveau paragraphe dans le point 4.6:

«Les marchés de transports publics terrestres de l'UE présentent un degré variable d'ouverture et de libéralisation, depuis ceux qui sont fermés à ceux qui sont totalement libéralisés, en passant par ceux où la concurrence est régulée. Il apparaît de ce fait nécessaire de prévoir une période transitoire afin que les marchés puissent s'adapter au règlement et se rapprocher, afin d'éviter les inégalités entre les États membres».

Exposé des motifs

Était présenté oralement.

Résultats du vote

Voix pour: 22

Voix contre: 43

Abstention: 3
