

Nouveau projet de règlement OSP transports publics de voyageurs

En 1996, la Commission avait commandité une étude pour modifier le règlement CEE n° 119/89 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public (OSP) dans le domaine des transports par chemin de fer, route et voie navigable. En juillet 2000, elle a présenté une proposition de règlement, qui a été examinée et nettement amendée par le Parlement européen en 2002. Elle avait repris certains amendements du Parlement et présenté une proposition modifiée en 2002, mais, depuis, le dossier était bloqué au Conseil pour cause de désaccord entre Etats membres (voir bulletins 62, 67, 80, 89, 99, 169).

Trois grands principes dominaient la proposition initiale de la Commission i/ contractualisation des rapports entre l'autorité compétente et le (ou les) opérateur chargé de fournir les services, dès lors que des compensations financières ou des droits exclusifs sont attribués ii/ mise en place de critères de qualité de service, à atteindre dans toute l'Union ; nécessité d'un réexamen périodique des clauses du contrat et donc limitation de sa durée iii/ mise en concurrence des contrats de service public, sauf dans certains cas où leur attribution directe est possible (ex. : sous certaines conditions pour les chemins de fer ou le métro, ou en dessous d'un certain seuil financier). La proposition de 2002, ne modifiait pas sensiblement l'équilibre des propositions initiales.

La nouvelle proposition présentée le 20 juillet dernier (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0319fr01.pdf) ♦ précise le champ d'application du règlement : elle limite ses objectifs à l'encadrement des modalités d'intervention des autorités compétentes, attribution de droits exclusifs et compensations des OSP, les plus susceptibles d'influer sur la concurrence et les échanges entre les Etats membres. Les anciens articles 4, 4 bis, 4 ter, 7 bis (sauf par.1), 8, 9 (sauf par.1), 14 et 18 sont supprimés en lien avec cette limitation et afin de s'en tenir à l'encadrement strictement nécessaire ; les voies navigables sortent du champ d'application du texte ♦ supprime l'article sur les garanties de qualité des transports publics de voyageurs ♦ oblige à la conclusion de contrats de service public pour toute prestation faisant l'objet d'une compensation financière ou de droits exclusifs ♦ définit les conditions pour déterminer cette compensation : précisée à l'avance et ne dépassant les coûts non couverts, moyennant un bénéfice raisonnable ♦ limite les contrats dans le temps ♦ précise que les contrats de service public doivent en principe être attribués au terme d'une procédure d'appel d'offres ♦ reconnaît la possibilité qu'ont les autorités compétentes de fournir elles-mêmes, ou via un opérateur interne, des services de transports publics sans mise en concurrence.

En définissant le champ d'application de la proposition de règlement, la Commission précise ses objectifs. Contrairement aux craintes induites par le premier projet, le règlement OSP ne servira pas à libéraliser le chemin de fer voyageurs, qui relève du 3^{ème} paquet ferroviaire (voir bulletin 149/150). Les deux dossiers doivent être examinés conjointement pour comprendre les évolutions futures de la réglementation du secteur et de ses évolutions. .../..

A new PSO draft regulation on passenger public transports

In 1996, the Commission ordered a study to amend regulation EEC n° 119/89 on the action of Member States as regards obligations inherent in the concept of public service (PSO), in the fields of rail, road and waterway transports. In July 2000, it presented a proposal for a regulation which was examined and profoundly amended by the European Parliament in 2002. It then took up certain amendments made by the Parliament and presented a modified proposal in 2002 but, since then, the issue has remained blocked at the Council due to disagreement between Member States (see bulletins 62, 67, 80, 89, 99, 169).

Three main principles predominated the original proposal by the Commission i) contractual arrangements between the competent authority and the operator (or operators) responsible for providing services, where financial compensation or exclusive rights are granted ii) setting up of service quality criteria throughout Europe, need for a periodic review of contract terms and, thus, limitation on contract duration iii) competitive tendering for public service contracts, except in certain cases where direct award is possible (e.g. under certain conditions for railways or underground railways, or below a certain financial threshold). The 2002 proposal did not appreciably modify the balance of the original proposals.

The new proposal, presented on 20th July (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0319en01.pdf) ♦ specifies the scope of application of the regulation: it limits the objectives of the regulation to the establishment of a framework for those interventions by the competent authorities, awarding of exclusive rights and compensation for PSO which are most likely to affect competition and trade between the Member States. The former Articles 4, 4a, 4b, 7a (except par.1), 8, 9 (except par. 1), 14 and 18 have been removed as a result of this limitation and in order to keep to what is strictly necessary; the inland waterways are excluded from the scope of the text ♦ removes the Article on the guarantees of the quality of passenger public transport ♦ makes obligation of concluding public service contracts for any service subject to financial compensation or exclusive rights ♦ defines conditions for the determination of the compensation; specified in advance and not exceeding the amount required to cover costs, taking account of a reasonable profit ♦ limits duration of contracts ♦ specifies that the public service contracts must, in principle, be awarded through an invitation to tender ♦ acknowledges the possibility that competent authorities have, to provide themselves or by an internal operator, services of public transport without competition.

By delimiting the scope of the application of the Regulation proposal, the Commission fixes its objectives. Contrary to fears induced by the first draft, the PSO regulation will not be used to liberalise passenger railways, which falls under the 3rd railway package (see bulletin 149/150). The two issues must be examined jointly in order to comprehend the future evolutions of the regulation of the sector and its evolutions. .../..

La Commission formule la première définition juridique, en droit européen positif, de la gestion en régie directe (ou "autoproduction", "in house", "opérateur interne") : "Toute autorité compétente au niveau local peut décider de fournir elle-même des services de transports publics ou d'attribuer directement des contrats de service public à un opérateur interne, à condition que l'opérateur interne et toute entité sur laquelle celui-ci détient une influence même minime exercent l'intégralité de leurs activités de transport public de voyageurs à l'intérieur du territoire de l'autorité compétente et ne participent pas à des mises en concurrence organisées en dehors du territoire de l'autorité compétente". Cette définition pose le problème du principe de réciprocité ; son absence permettrait à une entreprise bénéficiant d'un monopole sur un territoire d'aller se porter candidat à des appels d'offres à l'extérieur, sans être soumis à la concurrence. Cependant, la rédaction proposée par la Commission mériterait quelques clarifications, notamment la notion d'influence sur une entité, au regard de la jurisprudence communautaire (arrêt Ville de Halle du 11 janvier 2005). Par ailleurs, pour être pérenne, cette reconnaissance des régies ou opérateurs internes implique de leur permettre de participer à l'innovation ou à la recherche dans leurs domaines d'activités en dehors de leur territoire d'origine. Il faut donc prévoir des dispositions spécifiques de coopérations et de partenariats entre régies et avec le privé en matière de recherche-développement.

Ce texte est une première traduction du principe de libre administration des collectivités locales, leur reconnaissant le droit de choisir le mode de gestion de leurs services de transports collectifs et accède, ainsi, aux demandes de la société civile, du Parlement européen, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et de plusieurs Etats membres. Il est conforme au principe de subsidiarité et prend en compte les nombreux débats intervenus durant la Convention qui a établi le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, confirmé par l'article 1-5 & 1 du Traité. Cette reconnaissance, applicable au secteur des transports, conforte la possibilité de l'autoproduction pour les autres domaines de SIG. Ce devrait être un point fort à préciser en droit positif dans des futures lois transversales prises en application de l'article III-122 du Traité constitutionnel.

En supprimant les garanties de qualité, la Commission cède à la pression des grands opérateurs et de la plupart des Etats membres. C'est une mauvaise nouvelle pour les utilisateurs qui, d'après une enquête Eurobaromètre sur les droits des usagers de juillet 2005, sont seulement 13 % dans l'Union à être satisfaits des services ferroviaires interurbains, par exemple. De plus, l'absence de critères communs de qualité de service interdit toute évaluation sérieuse et démocratique.

Cette nouvelle mouture de proposition de règlement OSP est plus satisfaisante que les précédentes car elle respecte les principes démocratiques et de libre choix des collectivités publiques. En ce sens, elle représente un pas vers une conception positive de SIG en Europe. Elle est un début d'application de l'affirmation contenue dans le Livre blanc sur les SIG que "*l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut en cas de tension sur l'application des règles du Traité*". Cette reconnaissance doit être consolidée et les critères de qualité permettant l'évaluation sérieuse et démocratique du fonctionnement des services de transports doivent être rétablis. Il revient, donc, à la société civile, au CESE, au Comité des Régions, ainsi qu'au Parlement européen et au Conseil en tant que législateurs, d'amender en ce sens le projet.

The Commission formulates the first legal definition, in positive European law of direct management (or "auto-production", "in house", "internal operator"): "Any competent local authority may decide to provide public transport services itself or to award public service contracts directly to an internal operator, on condition that the internal operator and any entity over which the latter exerts even a minimal influence perform all their public passenger transport activity within the territory of the competent authority and do not take part in competitive tenders organised outside the territory of the competent authority". This definition poses the problem of the principle of reciprocity; its absence would allow a company, enjoying a monopoly over a given zone, to submit its candidature to a tender outside the zone without being subjected to competition. However, the drafting being proposed by the Commission would need some clarifications, in particular, the concept of influence on an entity, as regards Community's case law (the Town of Halle judgement of 11th January 2005). Further, for it to last, this recognition of the government operated systems or internal operators implies enabling them to take part in the innovation or the research in their spheres of activities, beyond their territory of origin. It is thus necessary to envisage measures for specific cooperation and partnership between government operated systems and with the private sector, as regards research and development.

This text is a first translation of the principle of free administration for the local authorities, acknowledging them the right to choose the method of management of their public transport services and thus, meet the demands of the civil society, the European Parliament, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and several Member States. It is in conformity with the principle of subsidiarity and takes into account the many debates that took place during the Convention which drew up the draft Treaty founding a Constitution for Europe, confirmed by Article 1-5 & 1 of the Treaty. This recognition, applicable to the transport sector, consolidates the possibility of auto-production in other fields of SGI. It should be a strong point to be stipulated in legal documents in future transversal laws made in pursuant to article III-122 of the constitutional Treaty.

By removing quality guarantees, the Commission yields to pressure from major operators and the majority of Member States. This is bad news for users who, for example, according to a Eurobarometer's survey on users' rights conducted in July 2005, only 13 % of them, throughout the Union are satisfied with interurban railway services. Moreover, lack of common criteria of service quality renders impossible any serious and democratic evaluation.

This new setup of the PSO Regulation proposal is more satisfactory than previous ones for, it abides by democratic principles and those of free choice for public authorities. In this respect, it represents a step towards a positive concept of SGI in Europe. It marks the beginning of the implementation of the assertion, included in the White Paper on SGI, that "*the effective achievement of a mission of general interest prevails in the event of conflict on the application of the rules of the Treaty*". This acknowledgement should be consolidated and quality standards, making possible serious and democratic evaluation of the operation of transport services, must be reintroduced. It is, therefore, up to the civil society, the EESC, the Committee of the Regions, as well as the European Parliament and the Council, as legislators, to amend the draft in this direction