



N° 2998

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la proposition de règlement du Parlement européen
et du Conseil relatif à l'action des Etats 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
(COM (00) 7 final du 26 juillet 2000 / E 1587),***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER BOULAUD,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Bana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LA NECESSITE INVOQUEE PAR LA COMMISSION D'ACTUALISER LE CADRE JURIDIQUE DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS	9
I. UN CADRE JURIDIQUE INADAPTE AU NOUVEAU CONTEXTE ECONOMIQUE	11
A. Les insuffisances de la législation communautaire existante.....	11
1) Le champ d'application de cette législation est limité	11
2) La législation ne s'inscrit pas dans une perspective d'ouverture à la concurrence.....	12
B. Une nouvelle donne : l'ouverture des réseaux nationaux à la concurrence	12
1) Cette ouverture s'est effectuée selon des modalités variables.....	12
2) Les effets contrastés de l'ouverture du marché	14

II. LA MISE EN PLACE DE LA CONCURRENCE REGULEE : UN MECANISME SUPPOSE CONCILIER DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET EXIGENCES DE SERVICE PUBLIC.....	17
A. La rénovation du régime des contrats de service public	17
1) L'extension de l'objet des contrats de service public	17
2) L'encadrement plus précis des relations entre les autorités compétentes et les opérateurs	20
B. L'institution de procédures d'attribution des contrats de service public transparentes et non discriminatoires	22
1) L'obligation imposée aux autorités compétentes de recourir à la procédure d'appel d'offres	22
2) La détermination des possibilités de déroger à la procédure de l'appel d'offres	23
DEUXIEME PARTIE : LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION SUSCITE DE VIVES CONTESTATIONS.....	27
I. UNE REFORME ELABOREE DANS LA PRECIPITATION ET S'AVERANT PEU COMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	29
A. La Commission favorise le risque d'un démantèlement des réseaux ferroviaires et des réseaux de métro sans en prouver l'efficacité.....	29
1) Le risque d'un démantèlement des réseaux ferroviaires et de métro	29
a) L'inclusion subreptice du transport de voyageurs par chemin de fer dans le champ d'application de la concurrence régulée.....	29
b) Le risque d'un démantèlement des réseaux de métro des grandes agglomérations	31
c) La Commission n'apporte pas la preuve de l'efficacité de sa démarche.....	32

B. La généralisation du mécanisme de l'appel d'offres retire toute latitude aux autorités compétentes pour définir leur propre politique des transports	33
1) Une atteinte inacceptable au principe démocratique	34
2) La délicate question de la coexistence entre un marché fermé et un marché régulé : le problème de la réciprocité.....	35
II. UNE REFORME QUI N'EST PAS EXEMPTÉ DE SÉRIEUSES LACUNES.....	39
A. La fixation à cinq ans de la durée des contrats de service public	39
B. Les controverses sur la liste des critères de qualité	40
C. La garantie du maintien des droits sociaux en cas de changement de l'opérateur.....	41
TROISIÈME PARTIE : LES VOIES SOUHAITABLES D'UNE CONCURRENCE REELLEMENT RÉGULÉE	43
I. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES DES ÉTATS MEMBRES DOIVENT POUVOIR DÉFINIR LES MODALITÉS DE GESTION DE LEURS TRANSPORTS.....	45
A. Une exigence de bon sens.....	45
B. Cette exigence de bon sens implique la révision du champ d'application de la réforme et la reconnaissance du principe de réversibilité.....	46
1) La révision du champ d'application de la réforme.....	46
2) La reconnaissance du principe de réversibilité des choix des autorités compétentes.....	47
II. LA CONCURRENCE DOIT SE TRADUIRE PAR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC	49
A. Prévenir toute discrimination à l'encontre des opérateurs historiques	49

B. Revoir les conditions de fixation de la durée des contrats.....	50
C. Compléter, de façon limitée, la liste des critères de qualité.....	50
D. Insérer une clause sociale destinée à garantir le maintien des droits sociaux du personnel en cas de changement de l'opérateur.....	50
CONCLUSION.....	51
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	53
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	59
ANNEXES.....	65
Annexe 1 : Liste des personnalités entendues par le rapporteur.....	67
Annexe 2 : Panorama des régies de transports en France.....	69

Mesdames, Messieurs,

La déclaration sur les services d'intérêt général adoptée par le Conseil européen de Nice réaffirmant leur rôle irremplaçable ainsi que la liberté des Etats membres de définir, outre leurs missions, leurs *modalités de gestion*, ne serait-elle déjà plus qu'un coup d'épée dans l'eau et non la loi qui gouvernerait les services publics de l'Union européenne, selon certains⁽¹⁾ ?

Telle est la très sérieuse question que la proposition de règlement, dont nous sommes saisis, nous contraint à poser. Ce texte vise, en effet, selon la Commission, à instaurer le principe dit de « *concurrence régulée* » dans les services publics de transport de voyageurs. En application de ce principe, supposé concilier développement de la concurrence et exigences de service public, la proposition de règlement impartit aux autorités compétentes des Etats membres de passer des « *contrats de service public* » d'une durée de cinq ans, lesquels ne pourraient être attribués que par voie d'appel d'offres.

Pour justifier une telle réforme, la Commission invoque, d'une part, l'inadaptation du cadre juridique actuel qui ne serait plus en mesure de répondre aux exigences issues de l'ouverture à la concurrence des réseaux de plusieurs Etats membres. D'autre part, sa démarche lui paraît conforme aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne du 28 mars 2000 invitant la Commission, le Conseil et les Etats membres à accélérer la libéralisation dans des domaines tels que le transport.

Or, comme dans d'autres dossiers – par exemple, celui de la poursuite de la libéralisation des services postaux, dont la

⁽¹⁾ Mme Florence Chaltiel, la déclaration de Nice sur les services d'intérêt économique général, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, février 2001, p. 90.

Délégation a eu récemment à connaître⁽²⁾ – la précipitation de la Commission, que reflète sa décision de recourir, en l'espèce, à un règlement plutôt qu'à une directive, suscite une très forte opposition. Celle exprimée en France, ou à l'échelon européen, par la Fédération européenne des travailleurs des transports ou au sein du Parlement européen, n'est pas inspirée par la volonté de défendre on ne sait quel refus catégorique de toute idée de concurrence ou quelle politique conservatrice des transports. C'est pour l'essentiel, la non-compatibilité de la proposition de la Commission avec le principe de subsidiarité qui est ici contestée.

Car, au nom de l'attachement dogmatique de la Commission aux vertus de la libéralisation, son texte a pour effet d'imposer un cadre unique aux autorités compétentes des Etats membres, au point de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution et par d'autres constitutions, celle de l'Allemagne en particulier.

En France, par exemple, l'application de la proposition de règlement en l'état actuel de sa rédaction, entraînerait la mise en cause de la contractualisation entre les régions et la SNCF, alors que la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) du 13 décembre 2000 l'a généralisée à compter du 1^{er} janvier 2002, ou encore celle du cadre posé par la LOTI (Loi d'orientation sur les transports intérieurs) et par la loi Sapin (loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques), dont les dispositions sont jugées satisfaisantes et en avance par rapport à celles de la proposition de règlement.

Ce sont de tels risques que le rapporteur voudrait souligner en examinant les objectifs poursuivis par la Commission, puis les motifs de rejet que suscitent ces derniers. Enfin, il exposera les grandes lignes d'une concurrence qui, selon lui, serait réellement régulée.

⁽²⁾ Voir le rapport de Didier Boulaud « *La poste en Europe – Avenir et garantie d'un service public* » (n° 2694).

**PREMIERE PARTIE :
LA NECESSITE INVOQUEE PAR LA
COMMISSION D'ACTUALISER LE CADRE
JURIDIQUE DU TRANSPORT PUBLIC DE
VOYAGEURS**

La Commission soutient qu'une telle actualisation est justifiée à un double titre. D'une part, le cadre juridique existant est inadapté, du fait de ses insuffisances, au nouveau contexte économique issu de l'ouverture de plusieurs réseaux nationaux à la concurrence. D'autre part, la mise en place de la concurrence régulée est l'instrument supposé concilier développement de la concurrence et exigences de service public.

I. UN CADRE JURIDIQUE INADAPTE AU NOUVEAU CONTEXTE ECONOMIQUE

A. Les insuffisances de la législation communautaire existante

Pour la Commission, ces insuffisances tiennent non seulement au caractère limité du champ d'application de la législation communautaire mais également au fait qu'elle ne s'inscrit pas dans une perspective d'ouverture à la concurrence.

1) Le champ d'application de cette législation est limité

Jusqu'à présent, la législation communautaire s'était bornée à régir le régime des aides accordées au titre de l'article 73 du traité. Aux termes de cette disposition « *sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public* ».

Les conditions dans lesquelles les servitudes visées par l'article 73 ouvrent droit à indemnisation ont été précisées par le règlement n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969. C'est ainsi que ce texte permet aux autorités compétentes d'imposer des obligations de service public aux opérateurs, en vue de garantir la fourniture de services de transports suffisants et de dédommager les opérateurs des frais encourus.

Quant au règlement (CEE) n° 1893 du Conseil du 20 juin 1991 ayant modifié le règlement n° 1191/69 précité, il érige certes le contrat de service public en instrument réglementaire pour atteindre l'objectif de fourniture de services de transports suffisants. Toutefois, il ne précise pas selon quelle procédure les contrats de service public doivent être passés. Ceux-ci se voient appliquer les

règles prévues par les directives communautaires sur les marchés publics.

2) La législation ne s'inscrit pas dans une perspective d'ouverture à la concurrence

Une telle perspective est absente du règlement 1893/91, dont ce n'est pas d'ailleurs l'objet.

En second lieu, la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires et le règlement 11/1998 du Conseil du 11 décembre 1997 accordent bien aux opérateurs le droit de traverser les frontières pour fournir certains services internationaux et non réguliers. Toutefois, les opérateurs d'un Etat membre ne sont pas autorisés à fournir des services réguliers dans les autres Etats membres, hormis les exceptions mentionnées par le règlement 11/1998 concernant les services de transport routiers spéciaux pour les étudiants, le personnel militaire et les ouvriers.

Dès lors, les opérateurs souhaitant fournir des services réguliers dans un autre Etat membre doivent s'y établir et participer aux procédures prévues – le cas échéant – par la législation nationale.

B. Une nouvelle donne : l'ouverture des réseaux nationaux à la concurrence

Cette ouverture a revêtu des formes diverses, tandis que ses effets s'avèrent contrastés.

1) Cette ouverture s'est effectuée selon des modalités variables

Onze des quinze Etats membres⁽³⁾ ont édicté des dispositions destinées à ouvrir à la concurrence une partie du marché des

⁽³⁾ Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

autobus, des autocars ou du transport ferroviaire urbain. Cinq Etats ont pris des mesures analogues pour le chemin de fer⁽⁴⁾.

Pour la Commission, l'un des aspects remarquables de cette ouverture réside dans l'émergence d'opérateurs multinationaux. Elle constitue même, à ses yeux, l'une des justifications de la généralisation de la procédure d'appel d'offres, laquelle est, comme on le verra, au cœur du dispositif de la proposition de règlement. La Commission constate, ainsi que, au début de 2000, au moins neuf entreprises publiques et privées fournissaient des services de transport public dans plus d'un Etat membre, tandis que, dans quatre Etats membres – contre six en 1998 – ce sont des opérateurs nationaux.

Cette ouverture s'est effectuée selon deux procédures :

– *la concurrence régulée* : les droits exclusifs accordés à l'opérateur sont valables pour une durée déterminée et sont octroyés par voie d'appel d'offres. Ce système est en vigueur en France depuis la LOTI de 1982, sous le nom de gestion déléguée et s'applique, en dehors de l'Ile-de-France au transport de voyageurs par route. Dans les autres Etats membres, il peut s'appliquer aux transports par autobus ou autocar – comme c'est le cas, par exemple en Espagne, en Suède et au Danemark – ou au transport ferroviaire en Grande-Bretagne notamment ;

– *la déréglementation* : elle se caractérise par l'absence de droits exclusifs. Il en est ainsi des transports par autobus ou autocar régionaux et interrégionaux en Grande-Bretagne, à l'exception de Londres.

Ces deux types de régulation s'opposent au régime du *marché fermé*. Dans un tel cas, les opérateurs sont protégés par des droits exclusifs et ne sont jamais confrontés à la concurrence. Ce type de régulation trouve à s'appliquer, par exemple en France, au système d'organisation des transports en Ile-de-France (réseau RER et réseau métro et bus de la RATP) et, en province, aux régions. S'agissant du transport ferroviaire, c'est selon ce mode qu'il fonctionne dans plusieurs Etats membres.

⁽⁴⁾ Allemagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

2) *Les effets contrastés de l'ouverture du marché*

Se fondant sur les conclusions d'une étude – appelée Isotope⁽⁵⁾ – la Commission soutient que l'ouverture du marché a eu des conséquences positives. Elles révèlent que le coût de production des services est plus élevé dans les marchés fermés qui atteint une moyenne de 3,02 euros par bus/km en 1996, contre 2,26 euros pour les marchés à concurrence régulée et 1,44 euros pour les marchés déréglementés.

De même, tout en soulignant la nécessité d'analyser les chiffres avec prudence du fait de la difficulté d'isoler les effets des différents facteurs, la Commission fait-elle état d'une augmentation de la fréquentation dans les six Etats membres⁽⁶⁾ ayant soumis une part importante du marché des transports par autobus ou par autocar à la concurrence régulée. Le recours à ces modes de transport, mesuré en passagers-kilomètres a augmenté de 14 % entre 1990 et 1997, contre 5 % dans les huit Etats membres dont les marchés sont fermés⁽⁷⁾. Quant à la Grande-Bretagne, qui a déréglementé ces secteurs, la fréquentation a enregistré une baisse de 6 %. Pour la Commission, ce manque d'attrait des services déréglementés semble s'expliquer essentiellement par le fait que, en l'absence de droits exclusifs, l'offre est instable et les services souffrent de leur faible niveau d'intégration. Mais, comme l'ont fait remarquer certains interlocuteurs du rapporteur, il faudrait également y ajouter la qualification de plus en plus médiocre des conducteurs, elle-même liée à la baisse de leur rémunération.

De façon plus générale, le rapporteur considère toutefois que les statistiques citées par la Commission ne permettent pas à elles seules de rendre compte de l'effectivité de l'ouverture à la concurrence et d'en apprécier la portée. A cet égard, il lui paraît nécessaire, pour en dresser un bilan précis, de confronter le libéralisme volontiers affiché par certains Etats membres avec leurs comportements réels. Car, ceux-ci ont, à vrai dire, pour effet de réduire l'ouverture à la concurrence à une peau de chagrin, soit parce qu'elle est limitée aux lignes jugées peu rentables en vue de

⁽⁵⁾ « *Improved structure and organisation for urban transport operations of passengers in Europe* » (Structure et organisations améliorées des opérations de transport urbain de voyageurs en Europe) 1997.

⁽⁶⁾ Danemark, Espagne, Finlande, France, Portugal et Suède.

⁽⁷⁾ Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

préserver les intérêts de l'opérateur historique, soit parce qu'elle est assujettie au respect d'une clause de réciprocité⁽⁸⁾.

Quoi qu'il en soit, les diverses études auxquelles elle se réfère, amènent la Commission à constater que, par rapport à la concurrence régulée, les services déréglementés sont meilleur marché, mais nettement moins performants. Quant aux marchés fermés, ils peuvent offrir des services tout aussi attrayants mais à un prix plus élevé. En somme, la concurrence régulée apparaîtrait comme le meilleur mécanisme pour concilier développement de la concurrence et exigences de service public.

⁽⁸⁾ Voir le rapport d'information de Didier Boulaud « *Pour un service public ferroviaire européen* » (n° 1645).

II. LA MISE EN PLACE DE LA CONCURRENCE REGULEE : UN MECANISME SUPPOSE CONCILIER DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE ET EXIGENCES DE SERVICE PUBLIC

Pour parvenir à cet objectif, la Commission préconise l'instauration d'un dispositif harmonisé qui repose, d'une part, sur la rénovation du régime des contrats de service public et, d'autre part, la généralisation de la procédure d'appel d'offres pour l'attribution de ces derniers.

A. La rénovation du régime des contrats de service public

Cette rénovation a trait à l'extension de l'objet des contrats de service public, ainsi qu'à l'encadrement plus précis des relations entre les parties contractantes.

1) L'extension de l'objet des contrats de service public

Cette extension répond au souhait de la Commission de poser la règle générale selon laquelle les interventions des autorités dans les transports publics prennent la forme de contrats de service public, sauf lorsque les autorités définissent des critères minima applicables à tous les opérateurs de la zone géographique dont elles sont responsables, afin de s'assurer du respect d'exigences de service public autres que celles qui sont énoncées dans les contrats de service public.

Dans cette perspective, la proposition de règlement redéfinit leur champ d'application et leurs finalités.

➤ S'agissant de leur *champ d'application*, l'article 3 dispose que le contrat de service public désigne tout accord juridiquement contraignant conclu entre une autorité compétente et un opérateur en vue de remplir des exigences de service public. Mais y sont également assimilées :

– une décision juridiquement contraignante, par laquelle une autorité compétente confie à l'opérateur la fourniture de services ;

– ou les conditions attachées à une décision, arrêtée par une autorité compétente, visant à confier la fourniture de services à un opérateur faisant partie du même organisme public.

Par cette double formulation, la proposition de règlement vise les *régies*.

C'est dans deux cas que les autorités compétentes doivent recourir à la procédure du contrat de service public. Le premier correspond, comme dans la législation communautaire déjà en vigueur, à l'indemnisation des dépenses engagées par les opérateurs pour satisfaire aux exigences de service public. En relève, par exemple, la compensation allouée à la SNCF, au titre de l'exploitation des TER et du Transilien (c'est-à-dire le RER).

Le second cas, qui est l'une des innovations les plus importantes introduites par la proposition de règlement, est relatif à **toute attribution de droits exclusifs**, ce qui viserait, par exemple, le réseau grandes lignes de la SNCF. Or, comme aux termes de l'article 6, les contrats de service public sont attribués par voie d'appel d'offres, on mesure déjà, à ce stade, que **c'est, au total, l'ensemble du réseau de la SNCF (TER, Transilien et grandes lignes) qui risque d'être touché par le dispositif de la concurrence régulée proposé par la Commission**. De même les régies, dont le cas est visé expressément à l'article 3 au titre de la définition des opérateurs⁽⁹⁾ et de celle du contrat de service public seraient également concernées, ce qui toucherait de nombreuses communes qui ont choisi ce mode de gestion⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ L'article 3-e relatif à la définition de l'opérateur vise ainsi : « *une entreprise de droit public ou privé qui fournit des services de transports publics de voyageurs ou un service faisant partie d'un organisme public qui fournit des services de transport publics de voyageurs* ».

⁽¹⁰⁾ Voir en annexe une liste de communes ayant choisi la régie.

En Allemagne, le nouveau dispositif s'appliquerait aux *Länder* qui gèrent eux-mêmes des lignes de chemin de fer ou aux *Stadtwerke* qui sont des émanations de collectivités locales gérant des services de transport urbain pour une durée indéterminée.

La Commission, au risque de susciter une controverse – déjà vive – sur la non-compatibilité de sa proposition avec le principe de subsidiarité justifie l'inclusion de l'attribution des droits exclusifs dans le champ d'application des contrats par le fait que « *Accéder au marché des transports publics revient, en réalité, à accéder aux aides publiques et aux droits exclusifs* »⁽¹¹⁾.

Elle fait valoir qu'une part importante du marché des transports publics ne serait pas viable sans les aides. D'une part, elle constate que le cadre juridique actuel ne traite pas la question de savoir comment on peut garantir un accès équitable au marché des transports publics. D'autre part, les législations nationales ont procédé à l'ouverture à la concurrence selon des modalités variables.

Cet ensemble de considérations justifie donc à ses yeux l'encadrement des droits exclusifs, afin que l'accès équitable au marché soit effectivement garanti pour **tous** les opérateurs⁽¹²⁾.

Pour autant, il apparaît clairement que, au travers du dispositif proposé, la Commission confirme parfaitement sa volonté de poursuivre l'objectif de démantèlement des monopoles – surtout lorsqu'ils ont la forme d'entreprises publiques – bien que, dans le même temps, elle affiche l'ambition d'enrichir les finalités des contrats de service public.

➤ En effet, aux termes de l'article 4, ceux-ci doivent permettre aux autorités compétentes de « *garantir la fourniture de services de transports publics de voyageurs suffisant et d'un niveau de qualité et de disponibilité élevé* ». C'est la référence à cette dernière notion de niveau de qualité et de disponibilité élevé, qui enrichit l'obligation de fournir des services de transport suffisants, déjà

⁽¹¹⁾ Exposé des motifs.

⁽¹²⁾ Voir « *Les déboires de la SNCF en Suède* », *La vie du Rail*, 17 janvier 2001. Une série d'articles exposent les conditions dans lesquelles la SNCF a été évincée d'un marché qu'elle avait pourtant emporté, les Suédois ayant voulu reprendre la gestion de la ligne, dès qu'elle est apparue rentable grâce au travail effectué par la SNCF.

posée par le règlement 1893/1991⁽¹³⁾. De même, les autorités compétentes doivent-elles prendre en considération des critères – formulés de façon non exhaustive – pour l’attribution des contrats de service public dont l’objet est de tenter de répondre aux préoccupations qui se font jour. Il en est ainsi des facteurs environnementaux, lesquels visent implicitement le protocole de Kyoto, ou encore, du développement équilibré des régions. Le rapporteur reviendra sur cette question des critères qui a suscité de nombreuses discussions au cours des auditions qu’il a conduites, en particulier sur le point de savoir si la liste prévue à l’article 4 doit être ou non complétée.

2) L’encadrement plus précis des relations entre les autorités compétentes et les opérateurs

La proposition de règlement ne modifie pas sensiblement les conditions dans lesquelles doivent être établies les compensations dues au titre des obligations de service public ni ne touche au niveau des aides.

En revanche, elle introduit trois nouvelles dispositions importantes concernant : la fixation de la durée des contrats de service public ; l’obligation impartie aux opérateurs et aux autorités compétentes de fournir certaines informations et une clause relative au maintien des droits sociaux du personnel en cas de changement de l’opérateur.

• La fixation de la durée des contrats

A la différence de la réglementation actuelle, qui confie au contrat le soin d’en déterminer la durée, la proposition la fixe à cinq ans. Cette durée peut toutefois être dépassée lorsque le contrat met certains éléments d’actifs à la charge de l’opérateur et que la période de récupération de ces éléments d’actif dépasse cinq ans.

Cette disposition a fait l’objet de critiques unanimes tant de la part des interlocuteurs du rapporteur que du Parlement européen.

⁽¹³⁾ « Par contrat de service public », on entend un contrat conclu entre les autorités compétentes d’un Etat membre et une entreprise de transport dans le but de fournir au public des services publics de **transport suffisants** » (Article premier modifiant l’article 14 du règlement 1191/1969).

Comme on le verra plus loin, non seulement ce délai-couperet risque de porter atteinte au pouvoir de décision des autorités compétentes. C'est là une différence majeure avec le droit français et, en particulier, avec l'article 40 de la loi Sapin qui dispose que « *les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire* ». Mais par ailleurs, comme l'exprime très bien *a contrario* ce même article 40, la fixation d'un délai uniforme est, sur le plan économique, d'autant plus arbitraire que la durée d'amortissement est nécessairement variable selon les investissements effectués.

- *L'obligation d'informer impartie aux opérateurs et aux autorités compétentes*

D'un côté, les opérateurs sont tenus, chaque année, de fournir aux autorités compétentes des informations sur les services fournis, les tarifs pratiqués, le nombre de voyageurs transportés et les plaintes enregistrées. Or, là encore, on peut faire observer que cette disposition est en retrait par rapport au code général des collectivités territoriales. Celui-ci, en application de son article 1411-3, impose, en effet, à tous les délégataires de service public de fournir à l'autorité délégante un rapport annuel avant le 1^{er} juin comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, une analyse de la qualité du service, assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

De l'autre, les autorités compétentes incluent dans les informations qu'elles fournissent aux opérateurs potentiels les informations dont elles disposent, dans le cadre des contrats de service public, sur les services fournis par les opérateurs, les tarifs pratiqués et le nombre de passagers transportés au cours des cinq dernières années.

- *La clause relative au maintien des droits sociaux en cas de changement de l'opérateur*

L'article 9, paragraphe 3, prévoit que lorsqu'un contrat de service public comprend un droit exclusif, l'autorité compétente peut demander à l'opérateur sélectionné d'accorder les droits au personnel, dont il aurait bénéficié, s'il y avait eu un transfert au sens

de la directive 77/187. Celle-ci prévoit que le cessionnaire, en cas de transfert d'entreprise, est tenu de respecter les conventions collectives qui liaient le cédant et ce jusqu'à l'échéance de ces conventions ou jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective ait été conclue.

La disposition ainsi prévue par l'article 9, paragraphe 3, de la proposition de règlement instaurerait un mécanisme comparable à l'article L.122-12 de notre code du travail, encore que ce dernier impose au nouvel employeur l'obligation de maintenir les contrats de travail du personnel embauché antérieurement à la reprise de l'entreprise. Or, tel n'est pas le cas de la proposition de règlement, puisqu'elle prévoit seulement que le nouvel opérateur n'appliquera la directive 77/187 que si l'autorité compétente le lui demande. L'intervention de cette dernière n'est toutefois que facultative.

De surcroît, les dispositions de la directive 77/187 comportent d'autres insuffisances relevées par certains interlocuteurs du rapporteur et sur lesquelles il reviendra ultérieurement.

B. L'institution de procédures d'attribution des contrats de service public transparentes et non discriminatoires

Ces procédures reposent, d'une part, sur le principe de l'obligation imposée aux autorités compétentes de recourir à la procédure d'appel d'offres et, d'autre part, sur l'encadrement des possibilités d'y déroger.

1) L'obligation imposée aux autorités compétentes de recourir à la procédure d'appel d'offres

Cette obligation est non seulement très étendue, du fait même de la définition large des contrats de service public, mais, en outre, les procédures d'adjudication sont encadrées.

- *Une obligation très étendue*

La procédure d'appel d'offres est requise pour l'attribution de tout contrat de service public.

Ce choix de la Commission d'instituer ainsi un cadre unique soulève – on y reviendra – de vives critiques quant à sa compatibilité avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Pour autant, un tel choix découle des principes exposés dans les sixième et treizième considérants de la proposition de règlement. Le premier indique que l'ouverture du marché sur la base de législations nationales a conduit à l'application de procédures disparates et a créé une incertitude juridique quant aux droits des opérateurs et aux obligations des autorités compétentes. Quant au second considérant, il reprend un *leitmotiv* de la Commission, selon lequel le recours aux appels à la concurrence pour les contrats de service public constitue un moyen efficace pour bénéficier des avantages offerts par la concurrence en matière d'efficacité et d'innovation. Mais, à cet égard, l'exemple bien connu de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire britannique, notamment, qui est très loin d'avoir débouché sur une amélioration de l'offre et de la qualité de service, aurait toutefois dû inciter la Commission à tempérer davantage l'appréciation optimiste qu'elle porte sur les vertus de la concurrence et – au-delà – à revoir le texte qu'elle nous propose.

- *L'encadrement des procédures d'adjudication*

Ces procédures doivent être équitables, ouvertes et non discriminatoires.

Elles prévoient également diverses dispositions destinées à en garantir la transparence, telles que les critères de sélection et d'adjudication – que le rapporteur a précédemment évoqués – ainsi que les spécifications techniques définissant les exigences de service public énoncées dans le contrat et indiquant les éléments d'actif mis à la disposition du soumissionnaire choisi.

2) *La détermination des possibilités de déroger à la procédure de l'appel d'offres*

Ces possibilités sont énumérées aux articles 7 et 8.

➤ Les premières sont applicables aux services de transport en site propre : chemin de fer, métro et métro léger (tramways ou VAL, par exemple). Au cas par cas – sans que le règlement précise toutefois s’il s’agit de lignes ou d’un ensemble de lignes – il revient aux autorités compétentes d’attribuer directement des contrats de services publics, sous réserve d’en justifier les raisons. Celles-ci doivent être tirées de la nécessité de garantir le respect des normes de sécurité et celle d’éviter des coûts supplémentaires pour maintenir la coordination entre l’opérateur et le gestionnaire d’infrastructure.

Si ces mêmes conditions sont réunies, l’autorité compétente peut inclure les autobus faisant partie d’un réseau intégré – tel que la RATP – dans le contrat de service public qui sera directement attribué à l’opérateur. En permettant ainsi à la RATP d’être exclue de la procédure de l’appel d’offres, cette disposition va à l’encontre de l’article 117 de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains), lequel, à l’inverse de la proposition de règlement, l’autorise à se porter candidate à des marchés hors de l’Ile-de-France et à l’étranger, ce qui la placera sous un régime concurrentiel.

Enfin, l’autorité compétente peut également attribuer directement un contrat de service public à la demande de l’opérateur qui souhaite fournir un service sur une ligne non desservie, sous réserve qu’aucune indemnisation ne lui soit allouée et que le contrat – conclu pour une durée déterminée – ne soit pas renouvelable.

Au total, malgré la marge de manœuvre laissée aux autorités compétentes, ce dispositif n’est pas sans effets pervers. Comme le rapporteur l’exposera plus loin, il introduit subrepticement un processus de libéralisation du transport de voyageurs par chemin de fer. En outre, il contribue au démantèlement des réseaux ferroviaires et à celui des métros des grandes agglomérations.

➤ S’agissant, en second lieu, de la dérogation prévue par l’article 8, elle ouvre à l’autorité compétente la possibilité d’accorder des droits exclusifs – pour une durée limitée et pour un service limité à une ligne – sur la base de la comparaison de la qualité des offres proposées par les transporteurs et, sous réserve qu’aucune subvention ne soit versée à l’opérateur.

La RATP a indiqué au rapporteur que c'était vers un dispositif comparable que s'orientait la réforme des conditions d'intervention des *Stadtwerke*. Car, au lieu que celles-ci accordent des droits exclusifs pour une durée illimitée, il est prévu que, au bout de sept ans, par exemple, un appel d'offres soit lancé afin de permettre aux concurrents de l'opérateur de présenter des offres alternatives, ce qui permet aux autorités compétentes de fonder leur choix sur une comparaison de la qualité de service. Toutefois, à la différence de ce que propose le règlement, l'opérateur peut bénéficier d'une subvention afin, d'une part, de prendre des mesures en faveur de publics particuliers et, d'autre part, d'équilibrer son budget.

En France, c'est également sur la base d'une concurrence par la comparaison que certaines communes ont décidé de replacer leur système de transport sous le régime de la régie, lequel a été jugé plus compétitif que le mode de gestion antérieur.

Quoi qu'il en soit, ces différents exemples montrent que la concurrence par la comparaison ne peut être réellement un outil d'aide à la décision des autorités compétentes que si elle s'insère dans un cadre pleinement respectueux de leur liberté. Or, tel n'est pas le cas de la proposition de règlement, qui, précisément, suscite le reproche unanime de vouloir porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

DEUXIEME PARTIE :
LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION
SUSCITE DE VIVES CONTESTATIONS

Les développements précédents ont déjà permis de constater les imperfections que recèle la proposition de règlement. Celles qui, pour l'essentiel, sont jugées par beaucoup de nature à la rendre irrecevable en l'état actuel de sa rédaction, sont de deux ordres :

– d'une part, il est reproché à la Commission de vouloir imposer, de façon précipitée, une libéralisation des réseaux ferroviaires et des réseaux intégrés de métro et de porter atteinte au principe de subsidiarité ;

– d'autre part, le dispositif proposé recèle de sérieuses lacunes.

I. UNE REFORME ELABOREE DANS LA PRECIPITATION ET S'AVERANT PEU COMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Selon une méthode, qu'elle a déjà appliquée en d'autres circonstances, la Commission, au travers de la proposition de règlement, anticipe la libéralisation du transport de voyageurs par chemin de fer et introduit le risque d'un démantèlement des réseaux de métro des grandes agglomérations sans justifier l'efficacité d'une telle démarche. Mais, en outre, le principe même de la généralisation de l'appel d'offres a pour effet de retirer toute latitude aux autorités compétentes pour définir leur propre politique des transports.

A. La Commission favorise le risque d'un démantèlement des réseaux ferroviaires et des réseaux de métro sans en prouver l'efficacité

1) Le risque d'un démantèlement des réseaux ferroviaires et de métro

a) L'inclusion subreptice du transport de voyageurs par chemin de fer dans le champ d'application de la concurrence régulée

Le ministère de l'équipement rappelle que le Parlement européen avait adopté, en deuxième lecture de la directive modifiant la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires, un amendement qui tendait à accorder un droit d'accès et de transit aux *entreprises ferroviaires pour le transport international de voyageurs*. Bien que l'objet principal du texte concerné ait été de poursuivre la *libéralisation du transport de marchandises*, le Parlement n'en avait pas moins saisi cette

occasion pour adopter l'amendement précité, en se fondant sur le fait que l'article 10 de la directive 91/440 accorde aux regroupements internationaux – tels Thalys ou Eurostar – la possibilité de jouir d'un droit d'accès et de transit pour les services de transport internationaux de voyageurs. L'amendement adopté par le Parlement européen avait donc pour effet de supprimer la condition restrictive posée par la directive 91/440 et d'élargir l'octroi du droit d'accès et de transit à **toutes** les entreprises ferroviaires, mais dans le seul domaine du transport international de voyageurs.

Or, lors de la réunion, le 22 novembre 2000, du Comité de conciliation Conseil-Parlement européen sur le paquet ferroviaire, le Comité n'a pas retenu l'amendement adopté par le Parlement européen et a décidé de renvoyer en 2005 l'examen du dossier de la libéralisation du transport de voyageurs. Quant à Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne chargée des transports et de l'énergie, elle a annoncé son intention de présenter des textes, dans ce sens, pour la fin de 2001.

Pour le ministère de l'équipement, il est donc clair que la proposition de règlement s'inspire de l'amendement du Parlement européen en incluant le chemin de fer dans son champ d'application. Le service juridique du Conseil conteste, quant à lui, l'interprétation du ministère de l'équipement en rappelant dans une note du 8 décembre 2000 que le projet de règlement et le paquet ferroviaire ont des objets différents et que *« le concept même de libéralisation entendu comme application des libertés d'établissement et de prestation de services n'implique pas nécessairement le recours à l'attribution de contrats de service... Pour autant que les Etats membres... concluent des contrats de service public... ils ne sont pas obligés de libéraliser ipso facto les services de transport en question »*.

De son côté, le rapporteur estime que ce que le service juridique du Conseil appelle « libéralisation » appartient comme la concurrence régulée, à la catégorie générique d'ouverture à la concurrence, laquelle, dans l'esprit de la Commission, s'oppose à l'idée de monopole, comme en témoignent les objectifs poursuivis par toutes les directives sectorielles intervenues depuis une quinzaine d'années. Pour le rapporteur, l'argumentation de la Commission n'est donc qu'un pur sophisme, qui dissimule mal sa

volonté de parvenir, à marche forcée, à la libéralisation du transport de voyageurs par chemin de fer.

b) Le risque d'un démantèlement des réseaux de métro des grandes agglomérations

La RATP a souligné que dans les grandes métropoles européennes, à la seule exception de Stockholm, les métros étaient des réseaux complexes intégrés gérés par des entreprises publiques non soumises à la concurrence. Par conception et par construction, les métros historiques – ceux de Londres et de Paris étant à l'évidence dans ce cas – ont été réalisés dans un souci d'intégration très poussé, à la différence des chemins de fer, construits à l'origine à partir de gares centrales et de réseaux radiaux distincts les uns des autres. Les idées de séparer l'infrastructure de l'exploitation, de séparer les lignes ou de différencier les tarifications sont donc dépourvues de pertinence.

La mise en concurrence d'un métro ne peut être réalisée qu'en bloc, sauf à remettre en cause les apports essentiels de l'intégration. Dès lors, se pose la question de savoir s'il convient de confier à des intérêts purement privés la gestion des grandes capitales de l'Union. Or, l'expérience britannique de *Railtrack* – monopole privé chargé de la gestion de l'infrastructure – montre avec quelle facilité la puissance publique se laisse désaisir de ses prérogatives dans un processus de privatisation et confirme avec éclat que les arbitrages des actionnaires ne sont pas nécessairement ceux qu'attendent les pouvoirs publics.

En second lieu, s'agissant des opérateurs publics exploitant d'autres modes – RER, tramways, bus –, doit-on leur demander de remettre en cause tout le travail d'intégration effectué, pour satisfaire simplement l'objectif de mise en concurrence ?

Les modes ferroviaires sont, en effet, très coûteux en investissements, mais économiques en exploitation. A l'inverse, le mode bus est peu coûteux en investissement, mais cher en exploitation. Or, ce dernier est l'outil privilégié de rabattement sur les modes lourds et l'opérateur intégré est chargé de rechercher un optimum économique, à travers la responsabilité de coordination des modes qui lui est confiée. Cet optimum économique est aussi atteint par la mobilisation des grands outils intermodaux :

information des voyageurs, tarification multimodale, gestion des pôles d'échange, sécurité publique...

C'est pourquoi, la RATP et les gestionnaires des réseaux de métro des grandes métropoles estiment que le règlement devrait reconnaître que, sauf en cas de défaillance, le démantèlement des opérateurs intégrés est contraire aux objectifs de développement du transport public et de l'amélioration de la qualité de service de ce dernier.

Puisque le métro ne peut pas être mis en concurrence, l'opérateur ne peut pas l'être non plus, au moins selon les formes connues de la « concession » ou de la « délégation de service public ».

Les responsables des entreprises publiques opérant dans les grandes métropoles conviennent toutefois qu'il est nécessaire que des formes appropriées de concurrence stimulent le développement des réseaux dans le respect des impératifs de réduction des coûts. Ceux de Londres, Rome, Berlin, Barcelone, Paris explorent aujourd'hui des voies différentes pour atteindre les mêmes objectifs.

c) La Commission n'apporte pas la preuve de l'efficacité de sa démarche

On peut, en effet, douter que l'introduction de la concurrence dans les transports publics permette *automatiquement* de parvenir à des gains d'efficacité en termes économiques, de gestion d'exploitation et de qualité du service rendu.

Le découpage géographique des ensembles de lignes – qu'il s'agisse de celles des réseaux ferroviaires ou des réseaux de métro intégré – qui seraient soumis à appels d'offres – cette décision étant laissée à l'appréciation des autorités compétentes – conduirait nécessairement à un démantèlement des services de transport et à des pertes importantes d'effets de réseau. Ceux-ci se traduiraient, en effet, par : l'éclatement de l'information des clients entre les différents opérateurs ; la difficile lisibilité des différents systèmes de tarification pratiqués ; la difficulté accrue d'assurer un plan de transport national cohérent, avec, en particulier, des correspondances de qualité ; la difficulté accrue d'assurer un rétablissement des circulations rapide et sûr à la suite de

perturbations. Cet ensemble de facteurs ne manquera pas de générer des surcoûts non négligeables pour la collectivité.

S'y ajoutent les comportements d'écrémage bien connus, auxquels encouragent l'ouverture à la concurrence et le morcellement du réseau correspondant. Corrélativement, la péréquation actuelle entre lignes rentables et lignes non rentables pratiquée par la SNCF s'en trouverait dégradée, ce qui, sauf à envisager une fermeture de lignes, s'avérerait à coup sûr incohérent avec les exigences de service public.

Le rapporteur, qui a déjà émis des observations analogues dans l'un de ses précédents rapports⁽¹⁴⁾ ne peut qu'approuver ces arguments dont lui ont fait part plusieurs de ses interlocuteurs.

Au demeurant, il estime que ces arguments sont pleinement validés par les dysfonctionnements très sérieux du réseau ferroviaire britannique, du fait de son morcellement extrême, lequel n'a amélioré ni la qualité de service ni la sécurité, comme en témoignent les accidents graves survenus au cours des derniers mois.

B. La généralisation du mécanisme de l'appel d'offres retire toute latitude aux autorités compétentes pour définir leur propre politique des transports

Cette question revêt deux aspects : le premier concerne le risque, pour les autorités compétentes de devoir renoncer au contrôle de leurs transports publics en se voyant imposer la procédure d'appel d'offres, ce qui est considéré de façon unanime comme une atteinte inacceptable au principe démocratique. Le deuxième est lié aux problèmes posés par la coexistence d'un marché régulé et d'un marché fermé, dans le cas où les autorités compétentes se prononcent en faveur de ce dernier mode de gestion.

⁽¹⁴⁾ Voir le rapport précité « *Pour un service public ferroviaire européen* », (n° 1645).

1) Une atteinte inacceptable au principe démocratique

Dans l'exposé des motifs, la Commission tente de se défendre de vouloir empiéter sur le pouvoir de décision des autorités compétentes. Car, pour elle, « *Le règlement ne définit pas les objectifs assignés aux services publics, la manière dont ces objectifs doivent être poursuivis, ni le rôle des autorités en matière de spécification des services et la marge de manœuvre laissée aux opérateurs. Le règlement n'oblige pas les autorités et les opérateurs à appliquer des procédures qui sont disproportionnées par rapport à l'ampleur de leurs activités. les petits contrats peuvent être conclus directement, sans appel à la concurrence. Il n'impose pas un mécanisme communautaire unique devant être utilisé par tous les Etats membres mais élargit au contraire la gamme des outils que les autorités peuvent utiliser, dans le cadre de la législation communautaire, pour mettre en œuvre leurs décisions* ».

Dans son document de travail, M. Erik Meijer, rapporteur au fond de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, a récusé l'argumentation de la Commission. Il estime notamment que « *le règlement ne peut créer une situation dans laquelle les autorités doivent renoncer au contrôle de leurs transports publics par l'appel à la concurrence entre les entreprises. Les autorités qui jugent meilleur marché, plus sûr ou plus efficace de continuer à gérer elles-mêmes le transport public ne sauraient être privées du droit de le faire* ».

Le GART a soutenu une position analogue, estimant que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales impliquait la reconnaissance du principe de subsidiarité et, par conséquent, la possibilité pour les collectivités territoriales de choisir librement le mode de gestion de leur service public, comme l'y autorise la LOTI. Au demeurant, le rapporteur constate que la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés européennes, *Gemente Arnhem* du 10 novembre 1998 (C-360/96) pourrait contribuer – en partie – à confirmer pleinement la position de M. Meijer et celle du GART. Ainsi, la Cour retient-elle l'idée que l'intérêt qui s'attache à la protection de la santé publique et à la protection de l'environnement peut justifier que la puissance publique choisisse d'assurer elle-même l'enlèvement et le traitement

des ordures ménagères, lorsque les entreprises privées ne sont pas en mesure d'assurer un degré de protection suffisant de cet intérêt.

Certes, la position de la Cour de Justice apparaît plus restrictive que celle de M. Meijer ou celle du GART. Il n'en reste pas moins que, à la différence du dispositif proposé par la Commission, elle préserve le droit des autorités publiques à gérer elles-mêmes des services publics.

Ce droit comporte un corollaire que M. Claude Martinand, Président de RFF, appelle le *principe de réversibilité*, selon lequel celui de libre administration des collectivités territoriales commande de pouvoir modifier le choix périodiquement, à l'échéance d'un contrat ou par la mise en jeu de clauses de révision ou de résiliation. Le principe de réversibilité effective du choix découle du libre choix. Celui-ci n'a de sens que s'il est éclairé par des comparaisons solides ou des indicateurs de performance. C'est de cette façon qu'une véritable émulation pourra être développée entre les différentes solutions, y compris en les panachant dans la même ville selon les services – et même selon les territoires – si cela est possible et utile.

Le Président Martinand considère que cette voie est le meilleur moyen d'encourager des démarches de qualité, de progrès ou d'excellence. Mais ces dernières ne pourront être réellement fructueuses que si les services publics urbains organisés en réseaux disposent d'un système de collecte, de traitement et de diffusion des informations économiques et statistiques indispensables à la comparaison pour éclairer les décisions.

2) *La délicate question de la coexistence entre un marché fermé et un marché régulé : le problème de la réciprocité*

Si donc les autorités compétentes doivent pouvoir conserver le droit de gérer elles-mêmes leurs services publics, M. Meijer, le rapporteur de la commission des transports du Parlement européen, estime toutefois qu'il faut mettre en place les garanties nécessaires pour se prémunir contre toute distorsion de concurrence. « *C'est-à-dire en l'occurrence notamment une situation dans laquelle, sur un même marché, une entreprise se retrouve, pour des raisons indues, dans une situation privilégiée par rapport à une autre entreprise.* »

En reconnaissant expressément l'existence de marchés distincts, en protégeant ceux-ci l'un contre l'autre et en appliquant le principe de réciprocité, il est possible d'éviter une telle distorsion de concurrence ».

Le GART abonde dans le même sens, puisque pour lui, l'absence de concurrence pour un opérateur sur un marché fermé doit avoir pour contrepartie l'interdiction pour cet opérateur d'exploiter directement ou indirectement un marché ouvert.

Il fait valoir que s'il a soutenu la possibilité ouverte à la RATP par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) de répondre à des appels d'offres en dehors de l'Ile-de-France, cette possibilité n'a été toutefois envisagée, selon lui, que parallèlement au respect du principe de réciprocité. Toute évolution de la RATP la conduisant à entrer dans le système concurrentiel en province se devrait d'être accompagnée par l'application intégrale de la LOTI, de la loi Sapin, ainsi que de l'abrogation du décret de 1949 en Ile-de-France. A défaut d'une telle évolution, le GART estime que la RATP bénéficierait d'une situation particulièrement avantageuse pour son développement en province et du maintien du statu quo en Ile-de-France.

Quant à M. Antoine Frérot, Directeur général de la CGEA, tout en ayant fait part au rapporteur d'observations analogues à celles du GART, il souligne que l'Italie a adopté une législation qui met en application le principe de réciprocité et pourrait avoir pour effet d'interdire l'accès de ses marchés à des opérateurs tels que la RATP ou la SNCF.

Souvent accusée de tirer profit de l'ouverture des marchés étrangers tout en conservant une position monopolistique en France, la SNCF a fait observer au rapporteur que les discussions intervenues au plan communautaire sur le principe de réciprocité à l'occasion de la libéralisation de certains secteurs – tout récemment encore à propos de l'électricité – n'avaient jamais pu déboucher sur une position juridique claire permettant d'inscrire ce principe dans les textes communautaires. Au demeurant, la SNCF souligne que, lors des débats qui se sont déroulés au sein de la Commission des transports du Parlement européen sur le document de travail du rapporteur, le représentant de la Commission européenne a estimé que le mécanisme proposé par ce dernier en vue d'introduire une

notion de réciprocité, n'étaient pas conforme aux principes du marché intérieur.

Enfin, la SNCF considère que sa présence sur des marchés étrangers lui permet, d'une part, de se confronter à la concurrence et de mesurer ainsi son efficacité. D'autre part, elle peut faire valoir son savoir-faire. A cet égard, elle insiste sur le fait que, par exemple, les Britanniques, malgré leur libéralisme intransigeant, n'aient jamais été tentés de lui opposer le principe de réciprocité.

Dans ce débat lourd de conséquences pour l'avenir de nos entreprises publiques, le rapporteur souhaiterait souligner l'existence d'une contradiction dans les reproches qui leur sont adressés. S'agissant de la SNCF, il lui paraît incohérent de l'avoir longtemps taxée de frilosité ou encore de « *monopole tranquille* » et de lui reprocher aujourd'hui de vouloir prouver son dynamisme sur les marchés internationaux. Quant à la RATP, le rapporteur estime nécessaire de rappeler que l'article 117 de la loi SRU du 13 décembre 2000 permet certes à la RATP de se porter candidate à des marchés par l'intermédiaire de ses filiales en dehors de l'Ile-de-France et à l'étranger, mais précise cet article, « *dans le respect réciproque des règles de concurrence* ».

En second lieu, le rapporteur observe que les propositions du rapporteur de la Commission des transports du Parlement européen auraient pour effet de créer une discrimination supplémentaire et dangereuse à l'encontre des opérateurs historiques. En effet, l'article 9, paragraphe 2 ouvre la possibilité à une autorité compétente de ne pas attribuer de contrat de service public à un opérateur si cela l'amène à détenir plus du quart du marché considéré de services de transports publics de voyageurs.

Or, cette disposition – au demeurant fort imprécise, puisqu'elle n'indique pas si la notion de marché considéré se rapporte au marché intramodal ou au marché intermodal – pourrait conduire à l'exclusion pure et simple des opérateurs historiques tels que la SNCF, la RATP ou la branche régionale de la *Deutsche Bahn*. De surcroît, l'amendement préconisé par le rapporteur de la commission des transports du Parlement européen en vue d'abaisser le seuil à 20 % ne pourrait qu'aggraver davantage ce risque de discrimination.

En dernière analyse, le rapporteur partage pleinement les propos d'un éminent spécialiste selon lesquels « *Nous (Français) pouvons répondre à ces objections (de ne pas respecter le principe de réciprocité) qu'il pourrait s'agir, au contraire, non seulement d'un atout important propre à la France mais d'une base sur laquelle bâtir une union fondée sur les mécanismes de marché mais qui en éviterait les excès, en reconnaîtrait les limites et chercherait les moyens propres à dépasser ces limites* »⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ M. Claude Henry, « *Les services publics en réseaux face aux progrès techniques et à la mondialisation* », rapport 1998 du Haut Conseil du secteur public, p. 270.

II. UNE REFORME QUI N'EST PAS EXEMPTÉE DE SÉRIEUSES LACUNES

Trois dispositions sont ici en cause et donnent lieu à d'importants débats, comme le rapporteur a pu le constater lors de ses entretiens :

– la fixation à cinq années de la durée des contrats de service public ;

– la liste des critères de qualité permettant aux autorités compétentes de définir des critères de sélection et d'adjudication ainsi que l'attribution des contrats de service public ;

– la question de l'opportunité d'une clause sociale garantissant le maintien des droits sociaux en cas de changement de l'opérateur.

A. La fixation à cinq ans de la durée des contrats de service public

Cette disposition a fait l'objet de critiques unanimes de la part des interlocuteurs du rapporteur. Les uns estiment que cette disposition porte atteinte à la libre autonomie et à la liberté contractuelle des autorités compétentes et – de ce fait – n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

D'autres, considèrent que la proposition de règlement ne prend suffisamment en compte ni les impératifs de viabilité économique en ne permettant pas l'amortissement des investissements consentis, lesquels sont particulièrement lourds dans le secteur ferroviaire ni la notion de risque assumé par l'opérateur. Sur ce point, la SNCF fait d'ailleurs remarquer que, en Grande-Bretagne, la renégociation actuellement en cours des franchises accordées aux opérateurs ferroviaires prévoit un allongement de leur durée à 20 ans.

D'autres encore, font valoir que des contrats d'une durée trop courte peuvent nuire à la qualité et à la continuité du service public, du fait du risque d'un changement trop fréquent d'opérateur.

Pour toutes ces raisons, les interlocuteurs du rapporteur ont marqué leur préférence pour une solution qui serait inspirée de la loi Sapin, laquelle, tout en posant le principe que les contrats sont conclus pour une durée limitée, confie le soin à l'autorité organisatrice de fixer la durée du contrat.

B. Les controverses sur la liste des critères de qualité

Cette disposition fait l'objet d'interprétations opposées. Certains – comme la Fédération européenne des travailleurs des transports (FETT) – souhaiteraient que la liste, telle qu'elle est fixée par l'article 4, paragraphe 2, soit complétée par plusieurs critères d'ordre social et environnemental.

La FETT estime qu'une liste exhaustive revêtirait un caractère beaucoup plus contraignant et harmonisé que celle proposée par le règlement, lequel oblige seulement les autorités compétentes à prendre *au moins* en considération les critères qu'il mentionne.

D'autres considèrent, en revanche, que la proposition encadre le pouvoir de décision des autorités compétentes et ne leur laisse aucune alternative puisqu'elles devront nécessairement prendre en compte les critères définis, ce qui pour certains contrats – portant sur de petits réseaux urbains ou interurbains – sera susceptible de poser des difficultés. A cet égard, le GART fait observer qu'en droit français, aucune liste de critères n'est prévue.

Enfin, selon une troisième approche, il pourrait être opportun de s'inspirer des directives sur les marchés publics et d'insérer un critère relatif au sérieux des candidats, en vue d'empêcher les offres anormalement basses.

Ces diverses réactions témoignent de la difficulté très fréquemment rencontrée, lorsqu'une liste de critères n'est pas fixée de façon exhaustive. Le rapporteur craint toutefois le risque – toujours possible – de l'omission d'un ou de critères qui

apparaîtraient importants et, par contrecoup, qu'une liste trop longue ne soit un carcan pour les autorités compétentes.

C. La garantie du maintien des droits sociaux en cas de changement de l'opérateur

Sur cette question qui a été très débattue lors des entretiens du rapporteur, deux séries d'opinions diamétralement opposées ont été défendues.

➤ Selon la première, la disposition prévue à l'article 9, paragraphe 3, est jugée insuffisante à plusieurs titres. L'application de la directive 77/187, qui prévoit le maintien du contrat de travail en cas de transfert d'entreprises, est, en effet, limitée aux cas où le contrat porte sur des droits exclusifs. Or, il n'existe aucune raison valable pouvant justifier une telle limitation. Au contraire, il conviendrait de tirer toutes les conséquences de la référence à la directive 77/187, qui en cas de transfert n'établit aucune distinction analogue à celle figurant dans la proposition de règlement et, par voie de conséquence, d'appliquer la directive pour *toute* attribution de contrat de service public.

En second lieu, le nouvel opérateur n'est tenu d'appliquer la directive 77/187 que si l'autorité compétente le lui demande. Il en résulte que, en l'absence de toute disposition contraignant cette dernière, les travailleurs ne bénéficieront d'aucun maintien de leur contrat de travail.

Enfin, les garanties apportées par les dispositions de la directive 77/187 sont trop limitées pour les travailleurs. En effet, elle ouvre seulement la possibilité pour les Etats membres de limiter la période du maintien des conditions de travail à une durée qui ne peut être inférieure à un an.

De surcroît, l'application de la directive 77/187 aux salariés d'entreprises dotées d'un statut – telles que la SNCF et la RATP – pourrait s'avérer très délicate, en raison du régime spécifique qui s'attache respectivement aux notions de statut d'entreprise, d'une part et, d'autre part, à celles qu'applique la directive de contrat de travail et de convention collective.

➤ En revanche, selon une seconde interprétation, le dispositif prévu par la proposition de règlement est satisfaisant, car, il permet aux salariés de jouir du maintien de leur contrat de travail et du maintien des conditions de travail prévues par une convention collective. La directive 77/187 leur ouvrirait donc des droits analogues à ceux dont bénéficient les salariés français au titre de l'article L122-12 du code du travail⁽¹⁶⁾.

Le rapporteur estime que ce parallélisme établi entre la directive 77/187 et l'article L 122-12 du code du travail est quelque peu excessif, ce dernier apportant des garanties autrement plus solides aux travailleurs que la directive. C'est pourquoi, il juge nécessaire d'aller au-delà et de formuler l'idée d'insérer une clause sociale qui s'inspire de L 122-12.

⁽¹⁶⁾ Cet article dispose que : « *La cessation de l'entreprise, sauf cas de force majeure ne libère pas l'employeur de l'obligation de respecter le délai-congé et de verser, s'il y a lieu, l'indemnité de licenciement prévue à l'article L 122-9. S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.* »

**TROISIEME PARTIE :
LES VOIES SOUHAITABLES D'UNE
CONCURRENCE REELLEMENT REGULEE**

Il est clair que, pour le rapporteur, la réforme qui nous est proposée est un jeu à somme nulle dans lequel l'ouverture à la concurrence risque de ruiner, ou à tout le moins, d'affaiblir les possibilités pour les autorités compétentes de réguler les transports publics.

C'est pourquoi il juge nécessaire, pour éviter une telle perspective assurément dommageable, non seulement pour les élus mais pour les citoyens, d'une part, de préserver la liberté de décision des autorités compétentes et, d'autre part, d'œuvrer afin que la concurrence se traduise par un meilleur fonctionnement du service public.

I. LES AUTORITES COMPETENTES DES ETATS MEMBRES DOIVENT POUVOIR DEFINIR LES MODALITES DE GESTION DE LEURS TRANSPORTS

Il s'agit là d'une exigence de bon sens que, malheureusement, la Commission ne prend pas en compte. Cette exigence implique la révision du champ d'application de la réforme ainsi que la reconnaissance du principe de réversibilité des choix des autorités compétentes.

A. Une exigence de bon sens

Cette exigence repose sur de solides considérations de nature politique et juridique.

M. Erik Meijer, rapporteur de la Commission des transports du Parlement européen, a parfaitement résumé l'enjeu politique : *« Le règlement ne saurait en aucun cas – intentionnellement ou non – retarder ou empêcher la mise en place de réseaux urbains de tramway ou de métro, dissocier les réseaux urbains et régionaux, mettre fin à des expériences de transport bon marché ou gratuit, créer une situation d'arbitraire en ce qui concerne la participation de sous-traitants, permettre l'apparition de réseaux de transport sans instance compétente ou mettre à mal la continuité de la gestion de l'entreprise par des transferts trop fréquents à un nouveau partenaire contractuel ».*

Au plan juridique, le rapporteur se bornera à deux observations. D'une part, il est clair que l'adoption de la proposition de règlement en l'état actuel de sa rédaction risque de confronter les Etats membres à une difficulté constitutionnelle sérieuse, puisqu'une norme juridique violant le principe de libre administration des collectivités territoriales s'insérerait dans leur ordre juridique. D'autre part, la Commission peut encourir le risque

de voir un Etat membre saisir la Cour de justice du point de savoir si la Commission pouvait valablement recourir à un règlement, alors même que l'exposé des motifs et certains articles visent la liberté d'établissement. Or, aux termes de l'article 44 du traité, c'est par voie de *directives* que le Conseil statue pour réaliser la liberté d'établissement. L'instrument juridique choisi par la Commission risque donc d'être déclaré illicite.

B. Cette exigence de bon sens implique la révision du champ d'application de la réforme et la reconnaissance du principe de réversibilité

1) La révision du champ d'application de la réforme

Il importe d'exclure les régies de la procédure d'appels d'offres, afin que les autorités compétentes puissent continuer à gérer elles-mêmes leur transport, si elles le souhaitent.

En second lieu, il est nécessaire de prévenir les conséquences extrêmement dommageables qui ne manqueraient pas de résulter d'un morcellement des réseaux ferroviaires – du fait de la volonté de la Commission d'anticiper la libéralisation du transport de voyageurs. Au-delà, il s'agit également de préserver l'expérience de la contractualisation entre la SNCF et les régions. Car, si le législateur a décidé, dans le cadre de la loi SRU, de la généraliser à partir du 1^{er} janvier 2002, c'est précisément parce que ses résultats ont été très positifs. Il n'est que de rappeler qu'elle a généré une hausse des trafics et des recettes de 12 % en trois ans, et mis en place une relation réellement incitative entre la SNCF et les autorités organisatrices grâce à un système de bonus et de malus et à la transparence des comptes.

En ce qui concerne les *réseaux intégrés de métro* des grandes métropoles européennes, il importe aussi, tout comme les réseaux ferroviaires, de les prémunir contre toute tentative de morcellement. En effet, pour qu'ils puissent offrir une alternative attractive et crédible à la voiture individuelle, il est non seulement essentiel que les métros ne puissent pas être mis en concurrence dans les grandes métropoles mais que les opérateurs puissent continuer à assurer la

gestion intégrée des flux de véhicules et de voyageurs et des infrastructures qui les supportent.

Pour cet ensemble de raisons, le rapporteur propose d'exclure les régies, le chemin de fer, et les réseaux de métro intégré du champ d'application du règlement.

2) La reconnaissance du principe de réversibilité des choix des autorités compétentes

Le rapporteur est convaincu de l'opportunité de consacrer, au niveau communautaire, un tel principe qui, comme l'a indiqué le Président Claude Martinand, découle du principe du libre choix des autorités compétentes du mode de gestion de leurs services publics.

Ce principe commande que les autorités compétentes puissent modifier leur choix périodiquement, à l'échéance d'un contrat ou par la mise en jeu de clauses de révision ou de résiliation. C'est à ce prix notamment que le mécanisme de la concurrence par comparaison prévu à l'article 8 pourra être fructueux.

II. LA CONCURRENCE DOIT SE TRADUIRE PAR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC

Pour poursuivre efficacement un tel objectif, le rapporteur juge nécessaire de proposer quatre séries de mesures :

- prévenir toute discrimination à l’encontre des opérateurs historiques ;
- revoir les conditions de durée des contrats ;
- compléter, de façon limitée, la liste des critères de qualité ;
- insérer une clause sociale en faveur des salariés, en cas de changement de l’opérateur.

A. Prévenir toute discrimination à l’encontre des opérateurs historiques

Il apparaît souhaitable d’abroger le second paragraphe de l’article 9, qui autorise une autorité compétente à ne pas attribuer de contrat de service public à un opérateur si cela amène ce dernier à détenir plus d’un quart du marché considéré de services de transports publics de voyageurs. Le mécanisme conduirait, en effet, à l’exclusion pure et simple des opérateurs historiques sur la base de critères imprécis, puisque la proposition ne définit pas la notion de marché considéré.

Au demeurant, on peut observer qu’une telle disposition est d’autant plus inutile que l’article 82 du traité prévoit déjà des règles destinées à prévenir les abus de position dominante.

B. Revoir les conditions de fixation de la durée des contrats

S'il est clair que les contrats de service public ne sauraient être d'une durée illimitée, il est toutefois souhaitable de ne pas en fixer la durée. Comme le prévoit la loi Sapin, celle-ci doit être déterminée par l'autorité compétente, compte tenu des prestations demandées à l'opérateur, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser.

C. Compléter, de façon limitée, la liste des critères de qualité

Le rapporteur est opposé à l'insertion d'un nombre élevé de critères supplémentaires, estimant que la proposition réserve une marge de décision satisfaisante aux autorités compétentes, puisque ces dernières peuvent prendre en considération d'autres critères que ceux mentionnés à l'article 4 de la proposition de règlement, si elles le souhaitent.

Il lui paraît toutefois utile, dans le souci de permettre aux autorités compétentes de procéder aux meilleures décisions, d'insérer un nouveau critère relatif au sérieux des candidats, lequel figure dans les directives sur les marchés publics.

D. Insérer une clause sociale destinée à garantir le maintien des droits sociaux du personnel en cas de changement de l'opérateur

Il convient de porter remède aux insuffisances déjà évoquées de la directive 77/187 et à celles découlant des conditions restrictives de son application en cas d'attribution de droits exclusifs.

Dans cette perspective, le rapporteur suggère une disposition inspirée de l'article L.122-12 du code du travail et qui aurait pour objet de garantir le maintien des contrats de travail du personnel en cas de changement de l'opérateur.

CONCLUSION

L'ancien commissaire européen en charge de la concurrence, M. Karel Van Miert, avait déclaré : « *Le marché ne peut pas tout et, sans mener pour autant à l'élimination de toute concurrence, une intervention publique peut, dans certains cas, être nécessaire pour répondre à des besoins jugés essentiels* ».

Malheureusement, le texte proposé par la Commission n'a pas été inspiré par ces considérations fort perspicaces.

C'est pourquoi le rapporteur réaffirme son opposition à la proposition de règlement, qui ne contribue nullement à concilier les exigences de service public avec les contraintes de la concurrence, mais plutôt à faire prévaloir celles-ci sur celles-là.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 19 avril 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. François Guillaume a estimé qu'on ne pouvait examiner la proposition de la Commission sans tirer les leçons des récentes grèves de la SNCF. Ces grèves à répétition sont fortement préjudiciables aux usagers, ainsi qu'au fret ferroviaire. Elles résultent notamment de l'émiettement syndical, qui, selon lui, est encouragé par le Gouvernement. Cette situation et le refus d'instaurer un service minimum font que la notion de service public se dégrade aux yeux des Français. En raison de sa culture archaïque du service public, la France freine toute évolution vers une meilleure intégration des réseaux sur le plan communautaire. Par ailleurs, M. François Guillaume a observé que les utilisateurs potentiels des corridors de fret ont peur de passer par la France, en raison de la menace de grèves intempestives dans le secteur ferroviaire, alors que d'autres services publics, comme la RATP et EDF, ont su s'organiser pour éviter d'être paralysés.

M. François Guillaume a rappelé qu'à l'origine, la politique de libéralisation de la Commission se limitait au fret ferroviaire, l'objectif étant d'ouvrir à la concurrence 25 % du fret ferroviaire sur 10 ans, la dégradation du service public du transport des voyageurs ayant changé la situation, ce qui amène la Commission à chercher à profiter de cette situation catastrophique, afin de libéraliser subrepticement ce secteur.

M. François Guillaume a estimé que l'approche préconisée par la Commission dans sa proposition était globalement équilibrée. L'introduction d'une plus grande concurrence constitue une bonne nouvelle, qui doit être mise en perspective avec les difficultés des régions. Ces dernières sont en effet tenues de conclure des contrats avec la SNCF, dans le cadre de la fourniture de matériel à

l'opérateur, alors que subvention versée par l'Etat aux régions ne permet pas de compenser la lourdeur des charges qui leur sont imposées. La durée du contrat de service public proposée par la Commission – 5 ans – paraît en outre suffisante pour éviter l'arrivée sur le réseau d'entreprises ayant un comportement de prédateurs. Enfin, M. François Guillaume a souligné la cohérence d'une approche qui tente de résoudre la contradiction entre le maintien de monopoles sur le territoire national et les stratégies d'expansion à l'étranger de ces mêmes monopoles, par le biais de l'ouverture à la concurrence. Il a noté toutefois que la distinction entre l'infrastructure et l'exploitation, valable pour la SNCF, ne pouvait pas s'appliquer à tous les services publics, citant l'exemple de la RATP.

M. Gérard Fuchs a déclaré ne pas partager les propos de M. François Guillaume. S'il a considéré que l'introduction d'une certaine dose de concurrence dans les services publics monopolistiques était inéluctable, il a souligné que le véritable enjeu se situait dans la définition de ce qui constitue le cœur même de l'activité de service public.

Il a ensuite déclaré que la durée des contrats de service public devait être adaptée à la nature du service public en cause, certains investissements ne pouvant être rentabilisés que sur le long terme. Le choix du court terme entraîne automatiquement des garanties moindres pour les usagers : les exemples du chemin de fer en Grande-Bretagne et de l'électricité en Californie sont particulièrement parlants. M. Gérard Fuchs a jugé que la durée de 5 ans proposée par la Commission pour les contrats de service public était trop courte. Il s'est déclaré partisan d'une durée pouvant aller jusqu'à vingt ans.

Il a par ailleurs estimé que toutes les tentatives faites pour séparer les missions assurées par les réseaux de base de celles assurées par les opérateurs ont abouti à des résultats inacceptables, notamment en termes de sécurité. Il a ensuite observé que la fréquence des rames de métro était telle qu'il était inutile de recourir à des opérateurs autres que la RATP pour satisfaire les besoins des usagers. En ce qui concerne la subsidiarité, l'immixtion de l'Europe dans la définition du mode de gestion des services publics locaux, ne pourrait que conduire à des absurdités économiques et sociales et qu'alimenter le rejet de l'Europe par les citoyens. Se déclarant en

accord avec le rapporteur sur la subsidiarité, il a estimé qu'il serait utile d'avoir un débat à ce sujet.

M. Maurice Ligot s'est interrogé sur la pertinence de la durée des contrats de service public. Elle peut paraître courte pour certains services publics, mais la majorité ne devait pas oublier qu'elle avait baissé la durée de certains contrats – notamment en matière de distribution d'eau – pour des raisons parfaitement justifiées. M. Maurice Ligot a estimé que la durée de ces contrats devait être adaptée à la nature du service public concerné. S'agissant des conditions sociales, M. Maurice Ligot a considéré que l'obligation, pour un nouvel opérateur, de respecter les conditions sociales en vigueur, alors même qu'elles pouvaient avoir acculé l'ancien opérateur à la faillite, était absurde.

Il a déclaré partager les propos de M. François Guillaume sur les effets déplorables des grèves intempestives qui paralysent la SNCF. C'est tout le service public qui pâtit de cette anarchie sociale. De plus, cette situation ne peut qu'affaiblir la position de la France, qui cherche à défendre sa vision du service public à Bruxelles. M. Maurice Ligot a observé en conclusion qu'EDF ne connaissait pas ces problèmes en raison de circonstances propres à l'entreprise.

M. François Guillaume, répondant aux propos de M. Gérard Fuchs, a jugé que la distinction entre l'exploitation et les infrastructures pouvait se faire pour le rail. L'existence du Réseau ferré de France en était la preuve. Cette autorité de régulation est habilitée à louer ses infrastructures à différents opérateurs, sans que cela remette en cause la sécurité du réseau. En effet, le RFF, grâce à l'Etat, dispose des moyens nécessaires pour assurer l'entretien du réseau.

M. Gérard Fuchs a alors rappelé qu'il ne faisait pas d'objection de principe à l'introduction d'une certaine dose de concurrence au sein des services publics. Il a insisté sur la relation existant entre la durée d'amortissement des investissements et les obligations de service public auxquelles un opérateur est tenu. Les contrats de service public doivent impérativement tenir compte de la durée de vie des investissements. Si la durée d'un contrat ne doit pas être systématiquement de 20 ans, elle doit être adaptée au mode de gestion du service public.

Evoquant les exemples du transport ferroviaire en Grande-Bretagne et de la distribution de l'électricité en Californie, le **Président Alain Barrau** a constaté que l'économie mixte à la française donnait globalement des résultats plus satisfaisants en matière de sécurité et de qualité du service que le libéralisme absolu en vigueur dans ces pays.

Il a observé que l'Union européenne souhaitait faciliter le développement du commerce intra-communautaire et que la France s'était engagée en faveur d'un rééquilibrage des modes de transport au profit du rail, en encourageant l'accroissement des investissements dans les domaines de la sécurité, des dessertes et de la protection de l'environnement. Il a souligné que les collectivités territoriales étaient souvent amenées à participer au financement des infrastructures, et que les usagers étaient de plus en plus exigeants sur la qualité et le confort des liaisons ferroviaires, y compris pour les petits trajets. Soulignant les risques d'un démantèlement du rôle de l'Etat au profit du seul jeu de la concurrence, il a fait remarquer que l'économie mixte permettait de répondre à ces objectifs de manière équilibrée.

Il s'est déclaré favorable à une politique européenne des transports, à condition qu'elle tienne compte de la demande de qualité et de régularité de la part des usagers. S'agissant du fret, il a jugé que le transport ferroviaire était plus économique et plus sûr, même si l'on prend en compte les risques de grève, qui ne constituent pas la seule ni peut-être même la principale explication du retard pris par le rail sur la route.

Il a approuvé les principales conclusions du rapporteur et réaffirmé que seule l'économie mixte, ciment de notre économie, permettrait de ne pas accuser de retard dans la nécessaire modernisation des services publics.

Le **rapporteur** a répondu à certaines interrogations relatives à la durée des contrats. Il a observé que tous les interlocuteurs rencontrés lors de la préparation de son rapport souhaitaient que les concessionnaires et les autorités organisatrices des transports puissent adopter des durées de contrat modulées selon les risques financiers encourus au cas par cas. Il a rappelé qu'en Grande-Bretagne, où le coût de la remise à niveau des infrastructures ferroviaires a été évalué à 60 milliards de livres, la nécessité

d'encourager les investissements avait conduit à abandonner les contrats à 7 ans, puis à 15 ans, et à les renégocier sur la base d'une durée de 20 ans.

Il a souhaité que l'on s'en tienne à l'esprit de la loi Sapin.

Il a rappelé que la proposition de règlement portait sur le transport de voyageurs et non pas sur le transport de marchandises.

Répondant aux observations relatives à la continuité du service public, il a évoqué l'exemple de l'Espagne, où la mise en œuvre d'un service minimum a soulevé de nombreuses difficultés, mettant parfois en péril la sécurité des voyageurs.

Il a évoqué sur ce point la déclaration récente du Président de la République, qui a renvoyé aux partenaires sociaux le soin de négocier un service minimum dans les transports, comme à la RATP.

Il a enfin fait part de son désaccord avec M. Ligot sur les dispositions sociales de la proposition de règlement, souhaitant que les salariés puissent conserver les avantages acquis en cas de changement d'opérateur, afin d'éviter des conflits sociaux dans les collectivités territoriales.

La Délégation a ensuite examiné la proposition de résolution présentée par le rapporteur. Elle a approuvé l'ensemble du dispositif sous réserve de modifications formelles concernant le paragraphe 4.

M. François Guillaume a fait part de son désaccord notamment sur le point 7 de la proposition de résolution selon lequel les contrats de travail du personnel des entreprises concernées ne doivent pas être affectés par une modification de la situation juridique de l'employeur. Rejoignant la position de M. Maurice Ligot, il a souligné que les entreprises – notamment la SNCF – qui font bénéficier leur personnel d'un statut très favorable, seront pénalisées dans un secteur ouvert à la concurrence. Il a proposé en conséquence que ce type de statut protecteur ne bénéficie pas aux nouveaux employés.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté la proposition de résolution présentée par le rapporteur, dont on trouvera le texte ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Délégation, après avoir examiné le texte visé ci-dessous, est d'avis de conclure au dépôt de la proposition de résolution suivante :

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu le traité instituant la communauté européenne et notamment ses articles 5 et 16,

- Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des Etats 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 (COM (00) 7 final du 26 juillet 2000 / E1587),

Considérant que la proposition de règlement susvisée a pour objet de développer la « concurrence régulée » dans le domaine de la fourniture de transports publics au moyen de la conclusion de contrats de service public d'une durée de cinq ans ;

Considérant que, à cette fin, cette même proposition prévoit d'harmoniser les principaux aspects des procédures d'adjudication existant dans les différents Etats membres, d'une part, et, d'autre part, de renforcer la sécurité juridique des opérateurs et des autorités en ce qui concerne les aides d'Etat et les droits exclusifs dans le secteur des transports ;

Considérant que l'obligation impartie aux autorités compétentes de fournir des services de transports mérite d'être approuvée ; que, dans cette perspective, les autorités des Etats membres doivent veiller très étroitement à ce que, dans un domaine se rapportant à l'exécution de services d'intérêt général visés à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne et dont la déclaration du Conseil européen de Nice des 7-9 décembre 2000 a rappelé le rôle irremplaçable, l'application du principe de « concurrence régulée » contribue réellement au développement des transports publics de voyageurs, notamment en ce qui concerne la qualité de la vie des citoyens et la protection de l'environnement ;

Considérant toutefois que l'obligation imposée aux autorités compétentes des Etats membres de soumettre les transports publics de voyageurs à la procédure de l'appel d'offres ne tient pas compte de l'existence de conceptions extrêmement variées en ce qui concerne le développement souhaitable de ce marché ; que ces autorités risquent de se voir retirer la possibilité de fixer les modalités selon lesquelles leurs transports peuvent être gérés ; que, dès lors, une telle obligation risque de porter atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales des Etats membres consacré, en ce qui concerne la France, à l'article 72 de la Constitution ;

Considérant que l'inclusion, à l'article premier du transport de voyageurs par chemin de fer dans le champ d'application de la proposition de règlement susvisée, a pour effet de l'ouvrir subrepticement à la concurrence, alors que le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont, d'un commun accord, décidé de renvoyer en 2005 l'examen du dossier de la libéralisation de ce secteur, lors de la réunion, le 22 novembre 2000, du comité de conciliation sur le paquet ferroviaire ;

Considérant que le projet de règlement recèle le risque d'un démantèlement des réseaux intégrés de métro des grandes métropoles, lequel est contraire aux objectifs de développement

du transport public et de l'amélioration de la qualité de service de ce dernier ;

Considérant que la fixation à cinq ans de la durée des contrats de service public par l'article 6 de la proposition de règlement limite le pouvoir de décision des autorités compétentes et ne permet ni d'amortir les investissements ni de développer les réseaux ;

Considérant que, s'il convient d'éviter que le pouvoir des autorités compétentes ne soit encadré étroitement par une liste exhaustive de critères de qualité, il est toutefois utile de compléter, de façon limitée, celle fixée à l'article 4 de la proposition de règlement ;

Considérant que la disposition prévue à l'article 9, paragraphe 2, autorisant une autorité compétente à ne pas attribuer de contrat de service public à un opérateur si cela amène ce dernier à détenir plus du quart du marché considéré de services de transports publics de voyageurs, risque d'avoir pour effet d'exclure les opérateurs historiques sur la base de critères, au surplus, imprécis ;

Considérant enfin que la disposition prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la proposition de règlement n'offre pas de réelle garantie du maintien des droits sociaux des travailleurs en cas de changement de l'opérateur ;

1. Constate que la proposition de règlement susvisée n'est pas conforme au principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne ; que, en conséquence, il importe de consacrer très clairement non seulement le droit des autorités compétentes à choisir elles-mêmes le mode d'organisation et de gestion de leurs transports publics le mieux adapté à la situation locale et le plus efficace, d'une part, et, d'autre part, celui de pouvoir modifier leurs choix à l'expiration du contrat ;

2. Estime que l'ouverture du transport de voyageurs par chemin de fer à la concurrence, telle qu'elle résulte de l'article premier de la proposition de règlement, est contraire aux décisions du comité de conciliation du 22 novembre 2000 sur le paquet ferroviaire aux termes desquelles le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont renvoyé en 2005 l'examen de l'opportunité de la libéralisation de ce secteur ; que, dès lors, le champ d'application de la proposition de règlement doit être revu ;

3. Estime également nécessaire de supprimer la mention des réseaux intégrés de métro à l'article 7 ;

4. Juge nécessaire que les contrats de service public soient conclus dans l'objectif d'une qualité de service optimale, avec une tarification abordable pour tous les usagers, pour une durée qui ne soit plus fixée à cinq ans, mais par l'autorité compétente, en fonction des prestations demandées à l'opérateur ; que, lorsque les installations sont à la charge de ce dernier, il soit tenu compte de la nature et du montant de l'investissement à réaliser sans que dans ce cas, la durée puisse dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ;

5. Estime opportune la mention, dans la liste des critères de qualité prévue à l'article 4, de celui tiré du sérieux des candidats ;

6. Juge nécessaire l'abrogation de la disposition prévue par l'article 9, paragraphe 2 ;

7. Juge indispensable que l'article 9, paragraphe 3, soit remplacé par une disposition, aux termes de laquelle s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel opérateur et le personnel de l'entreprise ;

8. Demande, en conséquence, aux autorités françaises de s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement susvisée en l'état actuel de sa rédaction.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnalités entendues par le rapporteur**

I – 10 avril 2001 :

SNCF : Mme Marie–Pierre Meynard, directrice déléguée aux affaires européennes, accompagnée de Mme Louise Kouteynikoff.

GART (Groupement des autorités responsables des transports) : Mme Chantal Duchêne, secrétaire générale, accompagnée de Mme Anne Lieure, secrétaire générale adjointe chargée des relations institutionnelles avec le Parlement.

II – 11 avril 2001 :

RFF : M. Claude Martinand, président de RFF, accompagné de M. Jean Faussurier, responsable des affaires internationales.

RATP : M. Guy Bourgeois, directeur du département Stratégie, recherche, partenariats (STR), accompagné de M. Antoine Dupin, chargé des relations avec le Parlement français et le Parlement européen.

CGEA : M. Antoine Frérot, directeur-général de CGEA-Connex, accompagné de M. François Peter, président de la filiale CFTA ferroviaire France.

Cabinet du ministre de l'équipement, des transports et du logement : MM. Alain Azam, conseiller chargé des relations avec le Parlement, et Marc Micoud, conseiller technique chargé des transports terrestres.

Annexe 2 : Panorama des régies de transports en France⁽¹⁷⁾

I – Dans le transport urbain

- *Les régies directes à simple autonomie financière*

Albi, Argentan, Beaune, Bergerac, Blagnac, Carcassonne, Castres, Draguignan, Gap, Lannion, Sainte-Marie-aux-Mines, Sainte Menehould, Sarreguemines, Tampon de la Réunion.

Il existe par ailleurs une multitude de petites régies communales ou intercommunales (non recensées). Ces régies ont généralement pour finalité de pallier la carence de l'initiative privée.

- *Les établissements publics industriels et industriels et commerciaux (EPIC)*

Cayenne, Dax, Dignes-les-Bains, Elbeuf, Isle-d'Ableau, Marseille, Mont-de-Marsan, Plan-de-Cuques, La Rochelle, Saint-Malo.

II – Dans le transport inter-urbain (départements)

Dans le transport départemental, il y a généralement coexistence entre des régies départementales (de type EPIC) et des exploitants privés (indépendants, mais aussi CGEA, Via-Carianne, Transdev...).

Ain, Aisne, Jura, Indre, Bouches-du-Rhône, Landes, Doubs, Haute-Vienne, Drôme.

⁽¹⁷⁾ Le GART a bien voulu communiquer cette liste au rapporteur, dont il précise qu'elle ne revêt pas de caractère exhaustif.