

Position

Proposition de modification du règlement OSP
présentée dans le 4^e paquet ferroviaire :
les 10 points de vigilance de l'UTP

adoptée le 14 mars 2013

Position

L'UTP participe et suit avec beaucoup d'attention tous les développements concernant le règlement 1370/2007 sur les services publics de transport depuis plus de 13 ans maintenant. Ce texte est fondamental pour l'organisation et le bon fonctionnement des transports publics.

Le règlement 1370/2007 est ainsi venu modifier le règlement initial adopté en 1969 (1191/69), afin d'apporter plus de sécurité juridique à l'attribution des compensations de service et des droits exclusifs et spéciaux.

Le règlement OSP est le texte de référence dans notre secteur, puisqu'il concerne l'ensemble des transports urbains ainsi que les transports ferroviaires régionaux et certains nationaux (Trains d'Équilibre du Territoire), que les contrats soient attribués directement ou après mise en concurrence.

L'UTP s'étonne qu'à peine trois ans après son entrée en vigueur et avant l'échéance de l'évaluation fixée à l'article 8, le règlement Obligations de Service Public¹ (OSP) fasse l'objet de nombreuses initiatives², quelquefois contradictoires, émanant de la Commission européenne. Ces initiatives, parfois entourées d'une certaine opacité, déstabilisent le secteur et sont incompatibles avec la sécurité juridique nécessaire à son développement, a fortiori dans le contexte de la crise économique. Ces multiples initiatives ne sont malheureusement pas propices à des discussions sereines sur la modification du règlement 1370/2007 dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire.

Concernant les lignes directrices interprétatives sur le règlement OSP, l'UTP forme le vœu que la plus grande cohérence soit établie entre ce texte et la révision législative du règlement 1370/2007 proposée dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire.

Concernant la proposition de règlement d'habilitation du Conseil, qui est actuellement en cours de discussion devant le Conseil des ministres, l'UTP voudrait rappeler que le titre VI TFUE dédié aux transports doit rester la base des règles concernant l'attribution des compensations de service public dans les transports, le Traité de Lisbonne n'ayant pas modifié ce point.

1. Nom fréquemment donné au règlement 1370/2007.

2. Proposition de Lignes directrices, proposition d'abrogation de l'article 9 dans le cadre de la proposition du règlement d'habilitation et proposition de révision, dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire.

C'est d'ailleurs l'interprétation juridique qui a été confirmée par le cabinet d'avocats³ que l'UTP a missionné sur le sujet.

Dès lors, les transports publics devraient être exclus du champ de la proposition de règlement d'habilitation du Conseil, puisqu'ils relèvent d'une base juridique différente de l'article 109 TFUE. Le cabinet a par ailleurs insisté sur le nécessaire respect du principe de parallélisme des formes, qui implique la saisine du Parlement européen en co-décision.

Concernant la modification du règlement 1370/2007 dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire, l'UTP souhaiterait faire part de sa surprise concernant **l'ampleur des dispositions proposées par la Commission européenne** pour modifier le règlement OSP. L'UTP avait compris que ces modifications seraient beaucoup plus limitées et concerneraient principalement l'article 5§6. L'UTP se félicite toutefois de certaines dispositions particulièrement intéressantes, comme la référence à la notion de réseau pour les transports publics, ou l'insertion de dispositions sur le matériel roulant.

L'UTP tient à rappeler enfin qu'elle est favorable à l'ouverture à la concurrence des lignes ferroviaires régionales et nationales de voyageurs, à condition qu'il existe une équité concurrentielle. Il s'agit que la compétition soit loyale et durable aussi bien dans l'open access que lorsqu'il y a passation d'un appel d'offres⁴. La concurrence doit donc porter sur les savoir-faire commerciaux et industriels des opérateurs, leur capacité d'innovation et le management de leurs équipes et non pas sur le niveau des normes sociales minimum qui s'imposent à eux. L'UTP souhaite que le quatrième paquet ferroviaire prévoit que cette harmonisation soit engagée dès à présent par chaque État-membre en suivant les règles et pratiques qui sont les siennes en la matière : normes législatives et/ou réglementaires et/ou négociations des partenaires sociaux (convention et accords collectifs de secteur).

Concernant le devenir des personnels de l'entreprise « sortante », en cas d'appels d'offres et de changement d'opérateur, la Directive 2001/23 du 12 mars 2001⁵ contient les éléments nécessaires et suffisants pour traiter la question dans chaque État-membre. Pour les modalités de mise en œuvre de la directive, l'UTP souhaite l'application du principe de subsidiarité permettant à chaque État, sur la base des principes forts posés par la

directive susvisée, de traiter du transfert de salariés dans le cadre d'un changement d'opérateur ferroviaire.

Lorsqu'il y a passation d'un appel d'offres, l'UTP souhaite qu'existe une incitation, pour les autorités organisatrices :

- à vérifier, à chaque fois qu'elles mettent des opérateurs en compétition, que les deux aspects sociaux ci-dessus sont convenablement traités, a priori par application des dispositions réglementaires et/ou conventionnelles nationales et/ou de secteur,
- et, si ce n'est pas le cas, à utiliser les possibilités offertes par l'article 4§5 de ce règlement pour que ces deux aspects soient effectivement convenablement traités.

Par ailleurs, il convient de respecter les deux modèles de concurrence existants, dont les logiques distinctes ont chacune leur champ de pertinence et leur attractivité :

- La concurrence sur le marché (open access)
- La concurrence pour le marché (contrats de service public attribués après appel d'offres).

Ces deux modèles de concurrence peuvent en effet contribuer à la redynamisation du transport ferroviaire et à l'amélioration de la qualité des services offerts aux voyageurs.

3. Analyse du Cabinet d'avocats Cuatrecasas, Gonçalves, Pereira, du 7 mars 2013.

4. Appelés également d'une part concurrence sur le marché et d'autre part concurrence pour le marché

5. « Concernant le rapprochement des législations des États-membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements »

Position

Les 10 remarques de l'UTP

1. Renvoyer à la subsidiarité la définition de l'autorité locale compétente (Article 2 c)

La Commission européenne propose de modifier la définition de l'autorité locale compétente⁶, pour limiter son champ d'application aux « agglomérations urbaines » et « localités rurales ».

L'UTP constate qu'il n'existe pas de définition précise au niveau européen des termes d'« agglomérations urbaines » et de « localités rurales », malgré la réponse récemment apportée par la Commission européenne à la question posée par le député Jean-Jacob Bicep le 1^{er} février 2013⁷. **Ces termes pourraient donner lieu à des interprétations trop limitées, sans prise en compte de l'interprétation réelle des transports et notamment de l'existence de « bassins de mobilité ».** Il convient donc d'être pragmatique en la matière et de maintenir la définition actuelle afin de renvoyer cette question à la subsidiarité, dans le respect de l'article 2 m) du règlement actuel, qui prévoit que les réseaux détenus par un groupement d'autorités compétentes doivent être intégrés, ce qui signifie qu'ils doivent avoir des horaires, des informations aux voyageurs ainsi qu'une billetterie communs.

2. La notion de réseau est fondamentale dans les transports publics (Article 2 e)

L'UTP se félicite que la Commission propose de compléter la définition des obligations de service public, en se référant à la notion de réseau. En effet, à la différence d'autres modes de transports tels que le transport aérien ou maritime, une grande partie des transports publics des pays de l'Union sont organisés sous forme de réseaux de transport, ce qui permet notamment la desserte fine des territoires et le développement de l'intermodalité.

Il est dès lors essentiel de respecter pleinement cette notion pour favoriser des transports publics de bonne qualité et **permettre une appréciation des compensations non pas ligne par ligne, ce qui n'aurait pas de sens, mais sur l'ensemble d'un réseau local, régional ou inter-régional.** Une interprétation différente conduirait inexorablement à une réduction drastique des services de transport public, au détriment notamment des personnes les moins favorisées. Or, nous devons rappeler que 80 % des citoyens européens vivent en ville et que les transports publics sont appelés de plus en plus à jouer un rôle fondamental dans la politique menée par la Commission européenne notamment en ce qui concerne la réduction de l'usage de la voiture individuelle et des émissions de CO₂.

L'UTP proposera un amendement pour clarifier encore davantage la notion de « réseau » de service public qui doit être apprécié dans son ensemble. L'UTP tient à préciser par ailleurs que le concept de réseau ne doit pas être confondu avec la notion de contrat. L'exploitation d'un réseau peut en effet donner lieu à la passation de plusieurs contrats confiés à différents opérateurs.

3. Pour des plans de transport moins détaillés (Article 2bis)

L'UTP est satisfaite de la proposition qui est faite de généraliser l'adoption de plans de transport, destinés à définir la politique des transports et les obligations de service public à mettre en œuvre sur un territoire donné. Ces plans adoptés en toute transparence, notamment après consultation de tous les transpor-

6. Cette définition concerne les autorités qui attribuent directement des contrats de service public à des opérateurs internes.

7. Question avec demande de réponse écrite à la Commission. Article 117 du règlement. Code P-001121/2013.

teurs et des voyageurs, constituent d'ailleurs de bons outils pour favoriser l'intermodalité et l'interconnectivité entre les réseaux.

L'UTP considère toutefois que le niveau de détails exigé par la Commission est beaucoup trop poussé, notamment les dispositions prévues au point b) sur les exigences de base, ainsi que le point e) sur les exigences opérationnelles, ce qui risque de devenir contreproductif.

Dans un souci de cohérence et de sécurité juridique avec la définition des obligations de service public, l'UTP considère par ailleurs que le plan doit se référer à la notion de réseau, telle que précisée ci-dessus notamment pour apprécier la nécessité de l'intervention de l'autorité publique ou l'efficacité des transports. Sur ces deux dernières notions, il paraît nécessaire de tenir compte aussi de la réponse de la Commission européenne à la question posé par le Vice-Président de la Commission Transports du Parlement, M. Dominique Riquet le 19 décembre 2012 qui a précisé que « les services susceptibles d'être rentables pendant certaines périodes peuvent entrer dans le champ d'application de l'obligation de service public »⁸.

Les conditions encadrant l'attribution de droits exclusifs devraient également être précisées afin d'assurer la meilleure articulation possible entre services sous contrat et open access. Enfin, dans un souci de faciliter leur évaluation, l'UTP propose que les plans de transport aient une durée pluriannuelle définie, tout en étant régulièrement mis à jour.

4. En faveur de l'intervention du régulateur des activités ferroviaires (Point 6 a) de l'article 2 bis)

Il est prévu de confier le contrôle de la conformité de la procédure et de l'évaluation des plans de transport à l'autorité de la régulation compétente pour les transports ferroviaires.

L'UTP souhaite qu'une distinction soit effectuée entre d'une part le contrôle de la proportionnalité de la procédure, qui doit relever du droit commun applicable dans les États-membres (en France, les juridictions administratives) et d'autre part, le contrôle des obligations de service public, qui devrait relever du régulateur des transports ferroviaires, notamment s'agissant de l'impact sur les services en open access, de l'octroi de droits exclusifs et de compensations.

Sur ce dernier point, il est essentiel en effet de confier cette mission à une personne ayant déjà une connaissance approfondie

des problématiques de transport, ce qui est le cas des autorités de régulation des activités ferroviaires, déjà chargées de l'appréciation de l'atteinte à l'équilibre économique de contrats de service public par des services en open access. Il est essentiel également concernant le chemin de fer conventionnel, que **le régulateur veille aux besoins d'articulation entre les services conventionnés et les services en open access et au respect de leurs caractéristiques propres**. L'équilibre économique des contrats de service public ne doit pas ainsi être menacé par la création de nouveaux services en open access.

De manière réciproque, l'UTP souhaite également que la création de nouveaux contrats de service public ne puisse pas porter atteinte à l'équilibre économique des services en open access préexistants. En effet, les entreprises supportent des risques commerciaux, opérationnels et d'investissement. Il convient en outre d'assurer vis-à-vis des voyageurs, la pérennité du service propre à attirer et fidéliser les clients.

Un préavis devra donc être donné aux opérateurs en open access sur les axes concernés, qui pourront demander des compensations en cas de dommage financier.

5. L'UTP salue le principe de l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des transports conventionnés (Article 5.6)

L'UTP est favorable à une modification de l'article 5§6 du règlement 1370/2007 sur les services publics de transport, pour généraliser le principe de la mise en concurrence des contrats de service public portant sur le transport ferroviaire.

L'attribution directe des contrats de service public devrait dès lors être prévue dans des cas limitativement énumérés.

Par exemple, en dessous de certains seuils, comme ceux proposés par la Commission européenne qui limitent l'attribution directe aux « petits » contrats de transport ferroviaire⁹. L'attribution directe devrait être prévue également pour pallier des situations d'urgence et pour des contrats d'une durée impérativement limitée au temps nécessaire au lancement d'un nouvel appel d'offres.

8. Question avec demande de réponse écrite à la Commission. Article 117 du règlement. Code E-011635/2012.

9. C'est-à-dire lorsqu'ils ont une valeur annuelle inférieure à 5 millions d'euros ou qu'ils portent sur moins de 150 000 train/km/an.

Position

L'UTP estime par ailleurs que le seuil maximum de 10 millions de trains/km et/ou du tiers du volume total du transport ferroviaire¹⁰ correspond à un réel souci d'ouvrir le marché à la concurrence.

Ces différentes dispositions devraient permettre un apprentissage progressif de la concurrence aussi bien pour les autorités compétentes que pour les opérateurs.

L'UTP tient à rappeler toutefois que la concurrence n'est pas une fin en soi. Elle doit non seulement permettre une meilleure maîtrise des coûts, ainsi qu'une meilleure utilisation des deniers publics, mais elle doit également améliorer la qualité des services qui seront offerts aux voyageurs.

L'UTP estime que pour être attractive, la concurrence pour le marché doit s'exercer sur un ensemble de lignes territorialement et économiquement viables et cohérentes.

6. Des dispositions sur le matériel roulant nécessaires au bon fonctionnement du marché du transport ferroviaire (Article 5 bis)

L'UTP se félicite de l'insertion de dispositions concernant le matériel roulant. **Elle considère en effet que l'accès au matériel roulant constitue un enjeu essentiel de la future libéralisation des contrats de service public de transport ferroviaire**, tout particulièrement dans le contexte économique actuel.

De récents appels d'offres lancés en Allemagne ont en effet montré qu'il était difficile pour certaines entreprises ferroviaires de répondre aux appels d'offres dans lesquels il leur était demandé de financer un volume important de matériel roulant.

L'UTP est satisfaite de la rédaction de la Commission qui propose plusieurs solutions concrètes qui peuvent être choisies par les autorités compétentes selon leur situation. Les collectivités publiques doivent d'ailleurs s'assurer de l'attractivité des appels

d'offres qu'elles lancent et de leur faisabilité économique. Elles doivent également veiller à ce que les modalités concrètes de fourniture du matériel roulant ne pénalisent pas certaines EF. Un délai raisonnable pour la fourniture du matériel roulant ou « période de mobilisation », doit notamment être prévu en cas d'investissement par les EF pour assurer un traitement non discriminatoire et équitable entre elles lors d'un appel d'offres. Dans un souci de simplicité et de sécurité juridique, l'UTP souhaite enfin que les dispositions prévues sur le matériel roulant puissent s'appliquer dans toute l'Union, sans distinguer s'il existe ou non des compagnies de location (Roscos/Leasing ; cf. article 5 bis, paragraphe 2). En effet, la démonstration du caractère discriminatoire du comportement d'une compagnie de location risque de s'avérer délicat et chronophage dans les faits et pourrait constituer un obstacle à l'application de mesures vraiment attendues par les EF pour le matériel roulant.

7. En faveur de conditions d'exécution en matière sociale

L'UTP considère que l'insertion de conditions d'exécution en matière sociale dans les contrats portant sur les transports publics, est souhaitable et permet le développement d'un service de qualité. Toutefois, il est essentiel de distinguer les critères, des conditions d'exécution, les critères devant être liés à l'objet du contrat.

10. Prévu à l'article 2 bis. 6 b) de la proposition de modification du règlement 1370/2007

8. Besoin de précision sur le champ d'application aux tramways et métros

De nombreuses dispositions contenues¹¹ dans la proposition de révision du règlement ne sont pas toujours précises sur leur champ d'application. **Il est en effet difficile de savoir si elles concernent uniquement le chemin de fer conventionnel ou si elles s'étendent aux tramways et au métro.** Pour des raisons de sécurité juridique, il nous paraît donc indispensable qu'il soit précisé pour chaque disposition du règlement qui se réfère au chemin de fer, si elle inclut ou pas, les autres modes ferroviaires, tels que le tramway et le métro.

9. Respect du secret des affaires (Article 4§8)

Il est prévu que les autorités compétentes doivent pouvoir mettre à la disposition des parties intéressées, les informations nécessaires à un appel d'offres. L'UTP est favorable à cette disposition, qui est essentielle pour un bon fonctionnement du marché. **Elle souhaite toutefois que le secret des affaires soit strictement respecté**, sous peine de porter préjudice aux entreprises en donnant un avantage indu à leurs concurrents à l'appel d'offres et en limitant notamment l'innovation. En effet, les entreprises constatent trop souvent que les éléments de leur

savoir-faire (créations, composantes du modèle économique, production...) sont repris et réutilisés par leur concurrents sans leur autorisation afin de valoriser des offres en profitant de la connaissance de celles de leurs concurrents. L'importance du respect de ce principe a d'ailleurs été rappelée à plusieurs reprises par les tribunaux de l'Union européenne¹².

10. L'annexe du règlement ne s'applique pas aux marchés publics (Article 4)

La modification de l'article 4§1 b) du règlement actuel laisse entendre que les contrats de transports passés sous forme de marchés publics seraient soumis à l'annexe du règlement, qui est normalement prévue pour les contrats attribués directement. L'UTP demande que la rédaction de cet article soit modifiée afin de tenir compte de ce point.

11. Notamment concernant le plan de transport, l'exemption pour les petits contrats, le matériel roulant, la publication d'un rapport par l'autorité compétente, la période de transition ...

12. Voir, entre autres, arrêt CJUE du 19 mai 1994, Samenwerkende Elektriciteits, C-36/92P; arrêt CJUE du 13 juillet 2006, Mobistar, C-438/04, et arrêt TGUE du 18 septembre 1996, Postbank, T-353/94.

L'UTP

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est **l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public, les entreprises ferroviaires (fret et voyageurs) et les gestionnaires d'infrastructure en France.** Elle représente la profession et défend les intérêts collectifs de ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes.

L'UTP représente plus de 150 entreprises de transport urbain réparties sur le territoire français.

Certaines sont liées à des groupes de transport comme Car Postal, Keolis, Groupe RATP, SNCF Proximités, Vectalia France, Veolia Transdev. D'autres sont indépendantes et peuvent, à ce titre, adhérer à l'association AGIR.

Depuis 2006, l'UTP fédère les entreprises ferroviaires et les accompagne vers l'ouverture du marché du transport de voyageurs. Il s'agit notamment de Colas Rail, Euro Cargo Rail, Europorte, Eurostar International, Keolis, Groupe RATP, SNCF, Thello, Veolia Transdev, VFLI. Depuis janvier 2013, l'UTP accueille également des gestionnaires d'infrastructure (Eurotunnel, RFF) et incarne l'unité de la branche ferroviaire.

Contacts

- Valérie Beaudouin (Département Législation et Affaires Européennes), vbeaudouin@utp.fr - lae@utp.fr - +33 (0)1 48 74 73 49
- Communication, communication@utp.fr - +33 (0)1 48 74 73 46

UTP

Union
des Transports Publics
et ferroviaires

5-7, rue d'Aumale - 75009 Paris

Tél. : +33 (0)1 48 74 63 51

Fax : +33 (0)1 40 16 11 72

www.utp.fr



Conception graphique : Communication Arts Graphiques (C.A.G.)
Impression : Imprimé sur papier Créator Silk PEFC 100% - Imprimerie de Pithiviers - Édité en mars 2013.

