



Bruxelles, le 24.10.2016
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE)
n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de
transport de voyageurs par chemin de fer

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'un règlement modifiant le règlement (CE)
n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de
transport de voyageurs par chemin de fer

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le 30 janvier 2013, la Commission a adopté un paquet complet comportant six propositions législatives afin d'améliorer la qualité et d'élargir le choix des services ferroviaires en Europe.

Il convient en effet d'améliorer la qualité et l'efficacité des services afin de renforcer l'attrait du rail auprès des voyageurs et d'encourager ainsi le transfert modal. Un meilleur rapport coût-efficacité et la durabilité peuvent être atteints dans un contexte de financements publics réduits.

Le paquet vise également à encourager l'innovation dans les chemins de fer de l'UE afin de répondre aux attentes des usagers. Il suit pour ce faire trois approches différentes mais liées:

- (1) l'ouverture des marchés nationaux de voyageurs à la concurrence et l'obligation d'avoir recours à une procédure d'adjudication pour les contrats de service public;
- (2) l'indépendance accrue des gestionnaires d'infrastructures de façon qu'ils contrôlent toutes les fonctions cruciales du réseau ferroviaire et garantissent à tous un accès équitable aux chemins de fer;
- (3) le renforcement du rôle de l'Agence ferroviaire européenne, qui deviendrait un «guichet unique» chargé pour l'ensemble de l'UE de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules et de la certification des opérateurs en matière de sécurité.

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil

(document COM(2013) 28 final — 2013/0028 COD): 31 janvier 2013

Date de l'avis du Comité économique et social européen:

11 juillet 2013


Date de l'avis du Comité des régions:

8 octobre 2013

Date de la position du Parlement européen en première lecture:

26 février 2014

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

L'objectif général de la proposition de la Commission concernant une modification du règlement (CE) n° 1370/2007 est d'améliorer la qualité des services ferroviaires de voyageurs ainsi que leur efficacité opérationnelle, ce qui devrait améliorer la compétitivité et l'attrait du rail par rapport aux autres modes de transport et poursuivre le développement de l'espace ferroviaire unique européen. 

En vue d'atteindre l'objectif général, la Commission a proposé d'imposer le recours aux appels d'offres pour les contrats de service public, afin d'intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux. Il s'agit de renforcer l'efficacité et d'améliorer la qualité des services ferroviaires de voyageurs. Ces mesures s'accompagnent de dispositions visant à garantir des conditions-cadres propices aux procédures d'adjudication, notamment des règles concernant l'accès au matériel roulant.

La proposition de la Commission est étroitement liée aux modifications proposées de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), qui instaurent des droits de libre accès pour les entreprises ferroviaires et renforcent les dispositions concernant la gouvernance de la gestion des infrastructures, en vue de mieux garantir un accès non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires.

3. REMARQUES SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position adoptée en première lecture par le Conseil le 17 octobre 2016 soutient les principaux objectifs de la proposition de la Commission, à savoir l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services de transport public ferroviaire par l'instauration du principe de la mise en concurrence obligatoire des contrats de service public dans les chemins de fer. Elle reprend également les dispositions proposées en vue de garantir des conditions-cadres propices aux procédures d'appel d'offres.

Bien que la position du Conseil n'aille pas aussi loin sur certains points que la Commission l'aurait souhaité, il faut souligner qu'elle représente un progrès sensible par rapport à la version actuelle du règlement (CE) n° 1370/2007 sur plusieurs points:

- La Commission avait proposé d'aligner les règles d'attribution pour tous les modes de transport couverts par le règlement et d'instaurer le principe de la mise en concurrence obligatoire pour les contrats de service public dans les chemins de fer. La position du Conseil reprend la proposition de la Commission puisqu'elle instaure le principe général de l'obligation de recourir aux appels d'offres pour les contrats de service public dans les chemins de fer, en excluant la possibilité d'attribuer directement un contrat de service public dans les transports ferroviaires sans justification. Des dérogations sont prévues, mais elles sont très restrictives, précises et objectives, avec quelques garanties destinées à prévenir les entorses abusives au principe de la mise en concurrence. En outre, le texte garantit qu'en cas d'attribution directe de contrats en application de la dérogation liée à des structures de marché spécifiques, les contrats de service public devront viser les objectifs de la proposition, à savoir l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services publics de transport ferroviaire. À cet égard, la position du Conseil suit l'objectif de la

Commission concernant l'amélioration de la qualité des services ferroviaires de voyageurs et de leur efficacité opérationnelle.

- La Commission avait proposé des règles plus strictes sur la définition des obligations de service public (OSP). Elles visaient à faire obligation aux autorités compétentes d'élaborer des plans de transport public détaillés définissant les objectifs de la politique de transport public de voyageurs. Ces autorités devaient justifier, sur la base d'une série de critères, la nature et l'étendue des OSP qu'elles entendaient imposer aux opérateurs de transports publics, ainsi que la portée du contrat de service public, dans l'optique de réaliser les objectifs définis dans les plans pour le transport public. La position du Conseil ne va pas aussi loin, mais la Commission reconnaît qu'elle contient néanmoins des règles plus claires concernant la définition et la spécification des OSP. Le texte fixe également les critères généraux que doivent utiliser les autorités compétentes pour définir les obligations de service public, tout en ménageant la flexibilité nécessaire.
- La position du Conseil garantit également la fourniture équitable et transparente d'informations pertinentes à tous les soumissionnaires, ce qui assure l'égalité de traitement au cours de la procédure d'adjudication. Cette nouvelle disposition va dans le sens de la proposition de la Commission.
- La Commission a plafonné de manière précise la valeur des contrats de transport ferroviaire de faible volume attribués directement. La position du Conseil relève ces plafonds, mais la Commission considère qu'ils respectent encore le principe consistant à autoriser l'attribution directe lorsque le coût d'organisation d'un appel d'offres dépasse les avantages attendus.
- La Commission proposait l'obligation, pour les autorités compétentes, de garantir l'accès non discriminatoire au matériel roulant, car il s'agit là d'un des principaux obstacles à la participation d'entreprises ferroviaires aux appels d'offres. La position du Conseil n'instaure pas cette obligation car cela pourrait avoir un effet négatif sur les finances publiques. Elle instaure en revanche l'obligation, pour les autorités compétentes, d'évaluer, en vue d'une procédure d'appel d'offres, si les mesures sont nécessaires pour garantir l'accès non discriminatoire au matériel roulant ferroviaire, et de publier cette évaluation. La position du Conseil prévoit également une boîte à outils contenant des mesures auxquelles les autorités compétentes peuvent avoir recours pour garantir l'accès des opérateurs au matériel roulant. La Commission reconnaît qu'avec l'obligation de publier les futures évaluations de l'accès au matériel roulant, la position du Conseil établit un cadre important dans lequel les opérateurs et la Commission pourront vérifier si les procédures d'appel d'offres assurent l'égalité de traitement de tous les opérateurs.
- La position du Conseil vient à l'appui des normes sociales pertinentes de l'Union européenne et des États membres qui doivent être respectées en cas de changement d'opérateur de service public pour l'exécution d'un contrat de service public. La Commission peut accepter ces dispositions car elles clarifieront les droits et obligations sociales applicables.
- La Commission avait proposé une entrée en vigueur rapide du principe de la mise en concurrence obligatoire. La position du Conseil fixe une période de transition plus longue en repoussant la date de suppression de la possibilité d'une adjudication directe sans condition. Il en résulte que l'application du principe de la mise en concurrence obligatoire des contrats de service public dans les transports ferroviaires s'appliquera six ans après l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Cet allongement

de délai va retarder les effets bénéfiques des nouvelles règles, mais il permettra également aux États membres de préparer le marché à ces changements et donc d'éviter les éventuels problèmes structurels qui pourraient se poser.

- La Commission proposait que les contrats de transport ferroviaire directement attribués sur la base d'une dérogation expirent au plus tard le 31 décembre 2022. La Commission regrette que la position du Conseil autorise ces contrats à aller au bout de leur durée de validité. En effet, cela implique que des contrats de service public ferroviaire attribués avant la fin de la période de transition pourraient avoir cours jusqu'en décembre 2032, ce qui constitue une longue période de transition. La Commission note cependant que la position du Conseil garantit la protection des droits contractuels existants et prévoit des sauvegardes pour leur continuité juridique.

4. CONCLUSION

La Commission considère que, malgré les défauts de la position du Conseil, l'introduction des dispositions plus claires et nouvelles décrites plus haut instaurera une plus grande sécurité juridique. Elle constituera également une base solide pour la mise en œuvre de l'ouverture du marché en application des règles issues de la politique des transports et des règles de concurrence pertinentes.

La Commission considère que la modification de la législation sur les OSP dans les transports ferroviaires, qui établit le principe de la mise en concurrence des contrats de service public et un cadre favorable à l'adjudication par appels d'offres, constitue une étape essentielle en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des services de transport public ferroviaires dans l'UE. Le recours accru aux appels d'offres dans les contrats ferroviaires pourrait également garantir une meilleure utilisation des fonds publics investis dans les services de transport public.

Dans un esprit de compromis, la Commission accepte la position adoptée par le Conseil, permettant ainsi au Parlement européen d'adopter le texte définitif en deuxième lecture. La Commission considère en effet que l'adoption simultanée des piliers commercial et technique maximiserait les bénéfices en termes de qualité du service, d'efficacité et de compétitivité du secteur ferroviaire.