

AIDES D'ETAT ET OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC EN TRANSPORT TERRESTRE

PROPOSITIONS DE REGLEMENT COM(2000)5 ET COM(2000)7

AVIS DE L'UNICE

L'UNICE partage les vues de la Commission européenne sur la nécessité d'actualiser et d'harmoniser les règles spécifiques relatives aux aides d'Etat et au fonctionnement des obligations de service public dans les transports terrestres.

Cette actualisation doit tenir compte de la dimension désormais européenne du marché des transports et de l'ouverture presque complète de celui-ci à la concurrence.

* * *

1. OCTROI D'AIDES D'ETAT

a) Réalisation d'infrastructures

En ce qui concerne la proposition de règlement COM(2000)5 relatif aux aides accordées pour la coordination des transports par chemins de fer, par route et par voie navigable, l'UNICE appuie fortement l'intention d'étendre les aides autorisées pour la phase de démarrage de la réalisation d'infrastructures de transport. Cette extension doit inclure les ports, les terminaux multimodaux et les équipements de manutention.

L'UNICE apprécie en outre la volonté d'étendre le bénéfice de ces aides, sans obligation de notification préalable (article 6), à des infrastructures financées totalement ou partiellement par des fonds privés et gérées par des organismes autres que l'autorité publique, notamment dans le cadre de systèmes de partenariat «public-privé» (PPP). Dans cette perspective, il est essentiel de réaliser une séparation effective entre la gestion des infrastructures ferroviaires et routières, et les prestations de transport.

L'UNICE demande, en outre, que le champ d'application de la proposition soit élargi à l'ensemble des infrastructures de transport. Devraient être visées, non seulement des infrastructures ferroviaires, routières et de navigation intérieure, mais également les ports maritimes, les aéroports ainsi que les pipe-lines.

b) Aides à des entreprises de transport et à l'utilisation d'infrastructures

Par contre, l'UNICE constate, en le regrettant vivement, que la proposition de règlement maintient des possibilités d'aides à des entreprises de transport et à l'utilisation des infrastructures. Ce maintien est motivé par une soi-disant nécessité de coordination des transports, à savoir un concept qui est lié à un régime de marché réglementé. Ce n'est plus du tout le cas actuellement.

A ce propos, l'UNICE dénonce la contradiction consistant, d'une part, à plaider pour la suppression des exemptions sectorielles à l'interdiction des aides d'Etat en s'appuyant sur l'argument de la libéralisation des transports et, d'autre part, d'invoquer le caractère inachevé de la libéralisation, ainsi que l'existence de servitudes d'intérêt général (service public), pour justifier le maintien d'exemptions, au titre de l'article 73 du Traité.

En invoquant le caractère inachevé de la libéralisation du marché et l'absence d'un système harmonisé de couverture des coûts des infrastructures, comme arguments pour maintenir des aides à certaines entreprises de transport, la proposition contribue en fait à freiner l'achèvement du processus de libéralisation.

L'article 4 du projet de Règlement reflète un schéma de pensée selon lequel :

- i) le rail couvrirait beaucoup mieux ses coûts externes que le transport par route
- ii) des aides pourraient par conséquent être accordées au transport ferroviaire pour combler (tout ou partie) de la différence entre les coûts externes des deux modes de transport.

L'UNICE rappelle que la quantification monétaire des coûts externes continue à faire l'objet, pour les différents modes de transports, de controverses profondes.

Vu cette situation, on ne possède pas de garanties suffisantes concernant la possibilité de faire des études comparatives objectives en matière de coûts externes, comme envisagé à l'article 4.1. (b) du projet.

En outre, le fait de comparer la seule couverture des coûts externes dans les secteurs routier et ferroviaire, par exemple, pose un problème de fond majeur, dans la mesure où, selon plusieurs études récentes, le rail ne couvre même pas tous ses coûts internes.

Enfin, la focalisation qui est faite sur les coûts externes de certaines activités de transport contraste avec la reconnaissance croissante, au niveau politique, que le progrès de l'environnement dépend en partie du développement dynamique de l'économie, dans un contexte de compétitivité internationale.

Il est donc nécessaire de prendre en considération non seulement les coûts externes, mais aussi les bénéfices de tous les modes de transport.

En conclusion, une exemption à l'interdiction d'aides telle que proposée à l'article 4 constituerait une porte ouverte :

- à des distorsions de concurrence
- à des choix non conformes à l'objectif d'un développement durable, c'est-à-dire, d'un développement équilibré sur les plans environnemental, économique et social

* * *

2. CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE CONTRATS DE SERVICE PUBLIC

L'UNICE accueille favorablement la proposition de règlement COM(2000)7 qui consiste à introduire un élément de « concurrence régulée », sous la forme d'appels d'offres, dans les procédures d'attribution des contrats de service public, en transport terrestre de voyageurs.

Le système retenu dans la proposition a déjà donné des résultats positifs dans plusieurs Etats membres. Il constitue, actuellement, un moyen terme qui permet de concilier la prise en compte de l'intérêt général et la bonne gestion des deniers publics.

Il ne devrait cependant pas empêcher les Etats membres qui le jugent opportun, de procéder à une déréglementation et à une ouverture plus poussée du marché des transports publics à la concurrence, comme c'est déjà le cas dans au moins un Etat membre. Il importera d'évaluer de manière objective les effets d'une telle déréglementation, qui permet la coexistence de deux ou plusieurs prestataires de service public sur un même réseau ou sur une même ligne.

L'UNICE souscrit aux objectifs de la proposition de règlement, en particulier la modernisation, la plus grande efficacité et la meilleure qualité des transports publics. Ceux-ci doivent être davantage orientés vers la demande. Ils participeront ainsi plus efficacement, et au meilleur coût, à la lutte contre la congestion.

A cet effet, tous les opérateurs établis dans l'Union européenne doivent disposer, dans tous les Etats membres, de possibilités réelles et non discriminatoires, d'accès au marché des services publics, moyennant une utilisation conjointe ou séparée, de toutes les techniques de transport en commun (autobus, tramways, métro, trains, ...).

Or l'article 7 prévoit des possibilités de dérogations au niveau national, qui contredisent cet objectif. Certains Etats membres seraient en effet tentés de maintenir le système d'attribution directe de contrats de service public pour des offres ferroviaires (§1 - train métro/tramway, métro léger) ou encore pour des offres de services intégrés (§4 - rail/route), en invoquant notamment le respect de normes de sécurité. De telles dérogations devraient être supprimées, car elles auraient un effet discriminatoire à l'encontre des transporteurs privés, qui seraient exclus de ces marchés.

Par ailleurs, les prescriptions prévues à l'article 9, §1 et 2 qui concernent les possibilités de sous-traitance et de refus d'attribution de contrat de service public dépassant les 25% du marché considéré, limitent sans motif la liberté d'entreprendre. Elles permettraient en effet d'exclure a priori des offres plus performantes. Ces clauses devraient être également supprimées.

En outre, les procédures d'adjudication, l'indemnisation financière des obligations prescrites, ainsi que l'octroi de droits exclusifs limités à une durée compatible avec les conditions d'exploitation du matériel roulant et des infrastructures, doivent être définis de manière harmonisée et équitable. A cet égard, une limitation à cinq ans de la durée des concessions apparaît comme insuffisante. Une telle limitation ne permet pas d'assurer, dans des conditions satisfaisantes, la maintenance et le renouvellement du matériel. Elle pourrait aussi avoir des conséquences négatives en termes de sécurité des transports.

Enfin, la proposition de règlement omet de prendre en considération deux problèmes majeurs hérités de la tradition de monopole dans les transports publics :

?? Il s'agit, d'une part, du risque de subvention croisée résultant de la participation d'entreprises publiques de transport encore protégées et largement subventionnées, à des créneaux de marché ouverts à la concurrence.

?? Il s'agit d'autre part, de la nécessaire séparation institutionnelle entre la gestion des infrastructures et les prestations de transport, qui n'est nulle part évoquée dans la proposition.