

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION	4
PARTIE I : LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES TRANSPORTS : VERS LA MULTIMODALITE	8
CHAPITRE I : POURQUOI ET COMMENT DEVELOPPER LE TRANSPORT MULTIMODAL	9
SECTION 1 - Les fondements de la politique commune des transports.	9
SECTION 2 – La multimodalité : une politique à long terme.	19
SECTION 3 : Atouts et obstacles	30
CHAPITRE 2 : ORIENTATION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS.	43
SECTION 1 : Un souci affirmé de rééquilibrage entre les différents modes de transport.	43
SECTION 2 : Désengorger les grands axes	55
PARTIE II : LES PROGRAMMES D'ACTION	64
CHAPITRE I : LE PROGRAMME PACT	66
SECTION I : Contenu du programme PACT	67
SECTION 2 : Les enseignements tirés du programme PACT	74
CHAPITRE II : LE PROGRAMME MARCO POLO	82
SECTION 1 : Vue d'ensemble.	82
SECTION 2 : Les actions du Programme MARCO POLO	90
CONCLUSION	110
BIBLIOGRAPHIE	113
ANNEXES	115
TABLE DES MATIERES	116

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à mes professeurs et plus particulièrement à monsieur Christian Scapel, mon directeur, et monsieur Pierre Bonassies pour leurs conseils éclairés et leur disponibilité.

Je tiens également à remercier Monsieur William Elliot et Mademoiselle Stéphanie Jourdan pour leur aide précieuse.

INTRODUCTION

Dans la prochaine décennie, les transports de marchandises pourraient rencontrer de grandes difficultés, si la demande continuait de croître au même rythme. Le risque de congestion des infrastructures routières, la relative désaffection pour les modes de transport permettant la massification des frets et la prise en compte de l'environnement font qu'une crise des transports n'est pas à écarter.

L'encombrement des routes par les poids lourds générera son quota de pollution et de nuisances sonores. Les solutions d'urgence qui seront alors mises en place achèveront de dégrader l'environnement. La construction de nouvelles autoroutes défigurera une partie des campagnes européennes et le rythme de réalisation des grandes infrastructures routières sera probablement insuffisant pour palier aux nouveaux besoins de transport.

Cette dégradation de la fluidité des différents trafics routiers aura un impact démesuré sur la productivité et la compétitivité des différentes entreprises européennes.

Pourtant le secteur du transport joue un rôle moteur dans l'économie, mettant en relation les distributeurs et les producteurs, participant à la compétitivité des entreprises et à l'intensification des échanges entre les nations : élément structurant de l'espace, il contribue à l'aménagement du territoire. En effet, les transports sont essentiels à notre compétitivité économique, mais aussi à nos échanges commerciaux, économiques et culturels. Ce secteur économique représente environ 1000 milliards d'euros, et il emploie 10 millions de personnes¹.

Ce constat sommaire suffit à faire prendre conscience de la nécessité d'une véritable politique européenne des transports.

¹ Livre Blanc 2001 "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix" p.4
Office des publications officielles des Communautés européennes,2001

Il est impératif que l'Europe trouve les moyens de faire progresser harmonieusement ses capacités de transport afin de suivre l'accroissement de ses besoins.

Recentrer la politique européenne des transports sur les demandes et besoins des citoyens, telle est l'ambition de la commission européenne pour les dix prochaines années. "L'Union européenne doit répondre aux attentes des européens et concilier des exigences parfois contradictoires pour contribuer au développement économique tout en renforçant notre qualité de vie", "les citoyens européens méritent un système de transports performant, qui garantisse la qualité et la sécurité. Le livre Blanc en pose les fondements, grâce à une utilisation plus imaginative et rationnelle des différents moyens de transports et des infrastructures" a insisté Loyola de Palacio, vice-présidente en charge des transports et de l'énergie².

Le sujet de cet exposé ne concernant que le transport de marchandises, il convient de ne pas s'attarder sur le transport de passagers. Néanmoins ce domaine reste très important au sein de la politique commune des transports, il convient donc d'en exposer brièvement les principaux traits.

Qu'il s'agisse d'un citoyen ou d'un professionnel, chacun doit pouvoir bénéficier d'un système de transport qui réponde à ses attentes et ses besoins. Il convient de placer les usagers au cœur de la politique des transports.

La première préoccupation des usagers est celle de l'insécurité routière, ressentie comme une menace permanente. Les usagers veulent aussi connaître précisément ce qu'ils paient lorsqu'ils empruntent une autoroute ou des transports en commun. L'utilisation des infrastructures et la lutte contre la pollution et la congestion ont un coût. Il est temps d'expliquer clairement la vérité des coûts pour que les choix modaux à prendre à l'avenir le soient dans la transparence et la cohérence. Le citoyen ne s'attend pas simplement à être transporté dans des conditions de plus en plus sûres.

² Livre Blanc 2001 "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix" p.4
Office des publications officielles des Communautés européennes,2001

Il attend également des conditions de transport faciles et souples, notamment lorsqu'il doit recourir à plusieurs modes de transport. Il souhaite également que ses droits soient davantage reconnus.

Enfin, l'usager s'attend à un transport plus rationnel dans les villes. La pollution sonore et atmosphérique et leurs conséquences sur la santé des citoyens sont plus préoccupantes dans les villes et il est urgent de délimiter clairement les places respectives de la voiture individuelle et du transport public. Compte tenu du principe de subsidiarité, la Commission entend pour l'essentiel favoriser l'échange de bonnes pratiques. Les mesures à prendre dans le domaine du transport urbain qui sont nécessaires pour parvenir à un développement durable des transports sont certainement les plus difficiles à mettre en œuvre. Elles relèvent de la compétence des autorités locales.

En ce qui concerne le transport de marchandises, une politique multimodale tendant notamment à développer le transport combiné contribuerait à résoudre un certain nombre de problèmes en conciliant les besoins des utilisateurs et les intérêts de la collectivité³. La multimodalité est une préoccupation relativement récente. Elle s'attache à permettre une meilleure coopération entre les modes de transport classique. Ainsi s'est développé le transport multimodal.

Il est vrai que dans la pratique, on utilise plusieurs termes : transports mixtes, combinés, intermodaux, multimodaux. Mais ils comportent tous cette même idée que la caractéristique essentielle de ce type de transport est qu'il consiste à utiliser pour une même opération de transport deux ou plusieurs modes, sans que la marchandise transportée ne change de contenant. Il s'agit d'associer successivement et de manière complémentaire plusieurs modes pour l'acheminement d'une même unité de charge.

Pour cet exposé, c'est le terme "multimodal" qui sera privilégié, par référence au groupe de travail réunissant la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), Eurostat et la Conférence Européenne des Ministres des transports.

³ Communiqué de presse du 16/05/02 de Claude du Grandut : L' UE doit contribuer à transférer le fret routier vers d'autres modes de transport. Disponible sur le site :www.cor.eu.int

Ce groupe définit le transport multimodal comme **le transport de marchandises sur une même unité de charge ou sur un même véhicule par différents modes de transports successifs sans qu'il y ait manutention des marchandises elles même lors du changement de mode**⁴. C'est également l'expression utilisée par la CNUCED et la CCI⁵.

Le transport a toujours été multimodal (sauf le transport routier de bout en bout), il y a toujours une phase de post ou pré acheminement. Le transport multimodal se fait sous un régime juridique unique et sous un document de transport unique⁶.

Les pratiques commerciales entourant la multimodalité ont été notamment précisées dans un colloque sur le thème « *Transport Multimodal et Assurance* » en présence de l'Association Française de Droit Maritime⁷.

Pour la politique commune des transports, le transport multimodal constitue un outil lui permettant d'obtenir un système de transport plus performant, il est donc opportun de présenter celle ci de manière plus détaillée. Nous étudierons successivement le contenu de la politique communautaire du transport multimodal (**PARTIE I**) et les programmes d'actions mis en place pour parvenir à ses objectifs (**PARTIE II**).

⁴ Glossaire des statistiques de transports EUROSTAT, CEMT, CEE-ONU 2ème édition 1997 p.32

⁵ "Règles applicables aux documents de transport multimodal transmaritime", 1998, remplaçant les "règles uniformes pour un document de transport combiné de la CCI", 1973.

⁶ En ce sens voir l'arrêt du 7 mai 1991 de la CJCE affaire C-45/89 : Commission des Communautés européennes contre République italienne. Recueil de jurisprudence 1991 p. I-02053

⁷ « *Transport multimodal : Contexte économique et pratique commerciales* » JMM 5 Février 1999, p.41.

PARTIE I :

**LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES
TRANSPORTS :**

VERS LA MULTIMODALITE

CHAPITRE I : POURQUOI ET COMMENT DEVELOPPER LE TRANSPORT MULTIMODAL

SECTION 1 - Les fondements de la politique commune des transports.

La situation juridique des transports dans le traité de Rome est toute particulière. Contrairement à la plupart des autres activités économiques, ils y sont expressément mentionnés.

La nécessité d'une coordination des transports a été formulée pour la première fois dans les années 30 et est réaffirmée périodiquement dans le but de faire face aux besoins du marché du transport.

§ 1 - Evolution de la politique commune des transports.

L'histoire économique moderne est celle d'un élargissement continu de la sphère de l'échange marchand. Pour ce faire, il était nécessaire que des transports efficaces existent, permettant d'apporter les marchandises de leurs lieux de production à leurs lieux de consommation.

Bien qu'elle ait eu du mal à apparaître, avec la construction du marché commun, puis la signature et la ratification de l'acte unique, emportant la volonté des Etats membres de réaliser la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises, la dimension communautaire de la politique des transports ne pouvait que s'affirmer notamment dans ces choix favorisant la multimodalité.

A) De 1960 à 1981 : La difficile émergence d'une politique commune des transports.

La politique commune dans le domaine des transports prévue par le traité de Rome devait consister en une coordination réglementaire, fiscal et tarifaire, non pas propre à chaque pays, mais commune aux six pays de la communauté économique européenne. Elle ne concernait à l'origine que les transports terrestres.

Furent tout d'abord prohibés les tarifs discriminatoires qui pouvaient frapper certains transports internationaux de marchandises par route et par voie navigable. Puis la Communauté s'est efforcée d'éliminer les pratiques restrictives des transporteurs terrestres des différents pays membres.

En 1962, un programme a été défini par la Commission pour une action globale. La politique commune des transports devait remplacer progressivement les politiques nationales de transport et faire émerger un système intégré unique ; celui-ci instaurerait une concurrence loyale entre les différents modes de transport et à l'intérieur de chacun d'eux, et abolirait toutes les mesures prises dans le domaine des transports qui pourraient perturber la concurrence dans d'autres branches d'activités, telles que le commerce ou l'agriculture.

Ce programme définissait également plusieurs des principes fondamentaux sur lesquels devait s'appuyer une politique commune des transports :

- égalité de traitement des modes et des entreprises de transport ;
- responsabilité financière des entreprises de transport ;
- liberté d'action des entreprises de transport ;
- libre choix du mode et de l'entreprise de transport par les usagers ;
- coordination des investissements d'infrastructures par les pouvoirs publics.

Des négociations ont alors été ouvertes à Bruxelles dans le but de rapprocher les réglementations intérieures des " Six ". Cependant ce rapprochement des réglementations nationales s'est heurté et se heurte toujours à leur disparité.

Les décisions des 30 mars et 13 mai 1965 et l'accord du 22 juin 1965 ont énoncé les actions de base de la politique des transports de la CEE : décontingement des transports internationaux, harmonisation réglementaire et tarifaire par étapes dans le sens d'une libération à terme du marché.

Même si cette déclaration de principe constituait un tournant politique important, elle connut peu de traductions concrètes dans les années qui suivirent, chaque pays continuant à mener sa politique des transports.

En juillet 1968, le Conseil de la CEE adopta certes cinq règlements portant :

- sur le développement des transports internationaux (création d'un contingent communautaire, admission de carburant en franchise ...)

-et sur le rapprochement des réglementations (évolution vers la libre concurrence pour les transports terrestres, harmonisation des conditions de travail). Mais les négociations sur l'harmonisation fiscale restèrent bloquées, de même que l'harmonisation des taxes sur les véhicules utilitaires.

La politique européenne des transports connut peu de progrès pendant une vingtaine d'années, voir une régression notamment pendant la période allant de 1969 à 1981.

Durant cette période, les positions des membres libéraux de la CEE et celles des pays de tradition interventionniste s'avéraient difficilement compatibles et la crise économique vint renforcer les antagonismes.

Le Conseil européen adopta des textes de droit communautaire relatifs aux transports terrestres (concurrence, accès au marché et formation des prix pour les transports internationaux, rapprochement des structures techniques et sociales des entreprises de transports). La Cour européenne de justice décida en 1974 l'intégration des transports aériens dans la politique européenne des transports. L'adhésion de nouveaux membres insulaires conduisit également à y inclure le domaine maritime. Mais ces avancées ne constituèrent pas une véritable politique commune.

B) De 1981 à nos jours : La déréglementation et l'avènement de la multimodalité.

- La reprise de la politique européenne des transports et la déréglementation.

L'Acte unique signé en février 1986 par les " Douze " confirma l'objectif d'une " *libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux* " à partir de 1993. Les quotas et les autorisations communautaires seraient alors supprimés. La libéralisation des marchés européens des transports se caractérisa par un large mouvement de déréglementation.

- La libéralisation des transports de marchandises.

Les transports de marchandises par route entre les Etats membres ont vu leurs prix libérés au 1^{er} janvier 1990 (règlement 4058/89) et, depuis, le 1^{er} janvier 1993 (règlements 1018/88, 1841/88 et 3914/90), la liberté de prestation des services est quasiment totale.

Toutefois, pour éviter des déséquilibres pouvant résulter de cette libéralisation, un mécanisme a été prévu pour permettre à la Commission, en cas de crise, de limiter l'accroissement d'activité des transporteurs existants et de restreindre l'entrée de nouveaux transporteurs.

Par ailleurs, le cabotage routier est libéralisé depuis le 1^{er} juillet 1998, date prévue par le règlement du Conseil du 25 octobre 1993. Son instauration a constitué une novation fondamentale en permettant alors à un transporteur européen ce qui avait toujours été interdit : d'effectuer un trafic national dans un pays dont il n'est pas résident.

Mais pour ne pas perturber le marché des transports nationaux, le cabotage ne pouvait s'effectuer que sous couvert d'autorisations contingentées d'une durée de deux mois chacune, le contingent augmentant régulièrement chaque année pour aboutir à une complète libéralisation. Les autorisations de cabotage ne sont donc plus nécessaires et le contingentement a disparu. Mais des règles continuent à devoir être observées. Le transporteur routier doit être titulaire d'une licence communautaire. Les opérations de cabotage ne peuvent être réalisées qu'à titre temporaire.

- La réforme ferroviaire dans le cadre européen.

La réforme ferroviaire introduite par la loi du 13 février 1997 résulte à la fois de la crise financière qui a frappé la SNCF à partir de 1991 et de la nécessité d'adapter les structures d'exploitation du réseau ferré aux exigences européennes contenues dans la directive n°91-440 du 29 juillet 1991. Elle a permis la séparation entre les activités relatives à l'exploitation des services de transports et celles relatives à la gestion de l'infrastructure.

Cette réforme, si elle n'a pas eu pour objet d'effacer la dette de la SNCF puisque cette dernière a été transférée à Réseau Ferré de France (RFF), a permis d'alléger la contrainte financière pesant sur la SNCF et de la dégager d'un endettement qui relevait pour partir de la puissance publique.

Un tel objectif satisfait à l'exigence posée par l'article 9 de la directive du 29 juillet 1991 qui précise que " les Etats membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'harmonisation de la situation financière de celles-ci. "

La directive n°91-440 du 29 juillet 1991, transposée en France en 1995, a en outre induit des changements profonds dans l'organisation des transports ferroviaires en Europe.

En 1995, le Conseil de l'Union européenne adopta deux directives afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits d'accès : l'une concernant les licences des entreprises ferroviaires et l'autre concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires (dite " directives sillons "). Un des problèmes principaux soulevés par leur application réside dans les conditions de fixation des péages versés par les exploitants des services ferroviaires aux gestionnaires de l'infrastructure.

La publication au cours de l'été 1996 du livre blanc de la Commission européenne a marqué la volonté de la Commission européenne de poursuivre le mouvement de libéralisation du secteur ferroviaire engagé en 1991.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, deux corridors ont été ouverts dont un qui concerne la SNCF. Les chemins de fer belges (snbc), les chemins de fer luxembourgeois (cfl), les chemins de fer italiens (fs) et la SNCF ont signé le 26 novembre 1997 un accord-cadre prévoyant la mise en place d'un corridor sur un axe majeur de trafic entre la Belgique et l'Italie. Ce corridor est devenu opérationnel dès le 12 janvier 1998 en reliant Anvers, Muizen (près de Bruxelles), Sibelin (près de Lyon), Turin, Milan, Gênes, la Spezia et Gioia Tauro. Un nouvel accord associant les chemins de fer espagnols (Renfe) a été signé le 27 février 1998 et les plongements de ce corridor vers Marseille mais aussi Barcelone et Valence sont devenus à leur tour opérationnels.

- La recherche d'une approche multimodale européenne.

" Le droit au transport et le libre choix de l'utilisateur doivent s'exercer dans une perspective multimodale, prenant en compte la continuité de la chaîne de transport et privilégiant les investissements permettant une meilleure intégration entre les modes "⁸.

La relance de la politique européenne d'aménagement du territoire conduisit à envisager un schéma européen des transports. Les différents modes étaient considérés comme trop peu complémentaires et les réseaux nationaux comme encore mal interconnectés.

La crise des transports fut signalée par le rapport de la mission " transports 2000 plus " au commissaire européen chargé des transports.

⁸ rapport du CGP sur les transports pour la préparation du IX^e Plan, rédigé en 1983.

Les transports seraient victimes, à Paris comme à Bruxelles, d'un " manque de considération " et d'un " manque de vision globale ", au profit d'une approche " partielle, donc partielle " car trop " monodale ".

Mais en 1992, il n'existait toujours pas de véritable coordination européenne des transports et la politique européenne des transports se réduisait encore à " *une gestion purement modale, ignorant le développement des divers réseaux de transports et n'assurant que les besoins du court terme faute d'une véritable politique commune des transports à la fois multimodale et intégrée* ".

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, a prévu le développement de réseaux transeuropéens de transports et de communications. La Commission annonça alors qu'elle proposerait un programme relatif aux transports combinés et un programme des interconnexions destinées à favoriser l'interopérabilité des réseaux à l'intérieur d'un mode entre deux pays, mais aussi entre plusieurs modes. L'objectif était de répondre à la globalisation de l'économie européenne par une globalisation des réseaux de transports.

En 1997, la Commission européenne a publié une communication intitulée " *Intermodalité et transport intermodal de marchandises dans l'Union européenne* ", qui constitue la première étape de l'élaboration d'un cadre d'intégration optimale des différents modes, dont le but est de promouvoir l'utilisation efficace et la rentabilité du système de transport.

Cette évolution de la politique commune des transports s'explique notamment par la volonté des Etats membres de rattraper leur retard dans ce domaine qui est économiquement de plus en plus important.

§ 2 - L'importance économique du secteur des transports.

**Trafic de marchandises de l'Union Européenne en 2000, en poids⁹.
(en millions de tonnes)**

	Trafic extra-communautaire						Trafic intra -communautaire	
	Exportations		Importations		Export + Import		Importations	
Mer	270	69.6%	942	71.1%	1212	70.8%	308	30.7%
Route	70	18.0%	66	4.9%	136	7.9%	411	40.9%
Rail	20	5.2%	52	4.0%	72	4.2%	47	4.7%
Fluvial	15	4.0%	34	2.6%	49	2.9%	126	12.5%
Pipeline	4	1.1%	182	13.7%	186	10.9%	81	8.1%
Air	4	0.9%	2	0.2%	6	0.3%	3	0.3%
Autre	5	1.2%	47	3.5%	52	3.0%	29	2.9%
TOTAL	388	100.0%	1325	100.0%	1713	100.0%	1006	100.0%

⁹ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p8.

**Trafics de marchandises de l'Union européenne en 2000, en valeur¹⁰.
(en milliards d'euros)**

	Trafic extra-communautaire						Trafic intra - communautaire	
	Exportations		Importations		Export + Import		Importations	
Mer	307	42.0%	290	40.8%	597	41.4%	269	22.8%
Route	186	25.4%	140	19.6%	326	22.6%	683	57.8%
Rail	18	2.5%	14	1.9%	32	2.2%	46	3.9%
Fluvial	5	0.7%	6	0.8%	11	0.8%	10	0.9%
Pipeline	2	0.2%	19	2.6%	21	1.4%	9	0.8%
Air	182	24.8%	166	23.3%	348	24.1%	46	3.9%
Autre	32	4.4%	77	10.9%	109	7.6%	118	10.0%
TOTAL	731	100.0%	712	100.0%	1443	100.0%	1181	100.0%

Le premier tableau est exprimé en tonnes. Il fait apparaître une prédominance du trafic extra communautaire, 1713 tonnes, sur le trafic intracommunautaire, 1006 tonnes, et, au sein du premier, une domination du transport maritime, qui en assure 70,8 %. Pour le trafic intracommunautaire, c'est la route qui est dominante, avec une part de 40,9 %, contre 30,7 % à la mer.

Le second tableau, exprimé en valeur, fait apparaître des résultats sensiblement différents. Le trafic intracommunautaire, 1.181 milliards d'euros, surclasse le trafic extra communautaire, 1.443 milliards d'euros. Et, au sein de ce dernier, la domination du transport maritime est moins flagrante, puisqu'il ne représente plus que 41,4 % du total, 22,6 % étant assuré par la route et 24,1 % par l'air. En revanche, la domination du transport routier dans le trafic intracommunautaire se trouve accentuée, puisque sa part atteint 57,8 % du total.

¹⁰ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p8.

Les dépenses annuelles en transport des ménages, du commerce et des administrations publiques s'élevaient à 1.000 milliards d'euros, soit 15 % du PIB (le total est inférieur à la somme des trois composantes, car les catégories se chevauchent : les ménages, par exemple, dépensent plus de 100 milliards d'euros en taxes sur les carburants chaque année, qui constituent une part importante du budget public des transports). Il faut y ajouter des coûts externes, estimés à 2 % du PIB, ou 4 % en incluant les coûts induits par les embouteillages.

Le chiffre d'affaires générés par les prestations de transport dépasse les 500 milliards d'euros (8% du PIB), dont la moitié en valeur ajoutée.

Le secteur du transport dans l'Union européenne regroupe au total près de 760.000 entreprises, essentiellement dans le transport routier de marchandises (439.000 entreprises) et de passagers (185.000).

Nombre d'entreprises dans le secteur des transports¹¹

Rail	Pipelines	Route passagers	Route marchandises	Mer	Fluvial	Air	Agences de voyage	Autres auxiliaires de transport	Total
464	48	184820	438 591	4 959	10767	3 333	36 353	79 866	759 501

Le secteur des transports dans l'Union européenne emploie au total 5,733 millions de personnes. Les trois modes principalement employeurs sont le transport routier de marchandises (1,7 millions d'emplois), le rail (1 million d'emplois) et le transport routier de passagers (940.000 emplois).

Emplois dans le secteur des transports¹²
(en milliers de personnes)

Rail	Pipelines	Route passagers	Route marchandises	Mer	Fluvial	Air	Agences de voyage	Autres auxiliaires de transport	Total
1 021.5	4.3	943.3	1 700.2	146.1	37.5	343.1	294.2	1 243.4	5 733.6

Le transport est une demande dérivée, en tant que moyen pour exercer d'autres activités. A ce titre, il est entraîné par des forces externes au secteur des transports lui-même.

Globalement, le principal moteur de son évolution est la progression du PIB. Au cours de la période 1970-1995, le PIB de l'Union européenne a progressé en moyenne de 2,5 % par an à prix constants. Au cours de la même période, les passagers/km ont augmenté de 2,9 % par an et les tonnes/km de marchandises ont augmenté en moyenne de 2,7 % par an.

Ceci signifie que les besoins de transport de l'économie ont augmenté : l'élasticité de la demande de transport par rapport au PIB a été supérieure à 1 au cours des dernières décennies.

Pour autant, le dynamisme de la demande de transport est différencié selon les modes, qui ne progressent pas tous au même rythme. Les deux modes de transport les plus dynamiques sont la route, qui progresse de 35 % sur la période 1990-2000, et la mer, qui progresse de 27 % sur la même période. De son côté, le rail enregistre une diminution de son trafic de marchandises, de 6 % sur la période¹³.

Pour les marchandises, le passage à une économie de services dématérialisée devrait assouplir le lien avec la croissance du PIB à l'avenir. Il est néanmoins probable qu'au cours des dix prochaines années la croissance économique et l'intégration

¹¹ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p10.

¹² Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p10.

¹³ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p12.

croissante des économies européennes exigeront un volume toujours croissant d'activités de transport.

Par conséquent, il est prévisible qu'une croissance économique de 3 % par an augmentera la demande de transport de marchandises d'un taux comparable, de 2,7 % par an¹⁴.

SECTION 2 – La multimodalité : une politique à long terme.

§ 1 - Le casse tête du financement

A) - La question de légalité communautaire des aides d'Etat au transport combiné.

L'appréciation souvent positive effectuée par la commission, lorsqu'elle est saisie de demande d'autorisation d'aides étatiques, confirme que le transport combiné fait aujourd'hui l'objet d'une promotion dans la politique communautaire¹⁵. Néanmoins, cette bienveillance ne doit pas faire oublier un nécessaire contrôle des aides projetées.

Dans la pratique, les mesures projetées sont multiples et diversifiées, toutefois, une distinction semble pouvoir être faite entre les aides à l'investissement dans la construction d'infrastructure et les aides qui tendent à faciliter la bonne marche du transport combiné¹⁶.

- Les aides à l'investissement dans la construction d'infrastructures :

Bien que l'intervention publique d'un Etat dans son économie soit à priori suspecte, la compétence de la commission en matière d'aide exige que les mesures financières octroyées par l'Etat relève de l'article 87 § 1 du traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la communauté européenne¹⁷ (ci après le traité CE). En effet, ce n'est

¹⁴ Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la politique commune des transports par Mr Jacques OUDIN sénateur, rapport n° 300 du 3 mai 2001 p14.

¹⁵ C. Blumann, "Y a t-il substitution de régulations communautaires aux régulations nationales en matière d'aides ?" édition La documentation française 1995 p. 63-87.

¹⁶ Sont ici visées les aides à l'acquisition ou à la reconversion d'unités de transport, les aides à la formation du personnel, les aides à la cessation d'activité ...

¹⁷ De manière générale, il convient de rappeler que lorsque le secteur économique en cause vient d'être libéralisé, les mesures financières octroyées à compter de cette libéralisation doivent être qualifiées d'aides existantes. Les mesures antérieures ne peuvent en revanche être qualifiées d'aides au sens de l'article 87 § 1 du traité CE. En ce sens voir arrêt de la CJCE : Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia / Commission du 4 avril 2001 (aff. T-288/97) JO n° C 311 du 20/12/03 p.18 à 30.

que si les mesures projetées peuvent être qualifiées d'aide que la commission est compétente et à ce titre doit s'interroger sur leur éventuelle compatibilité.

Parce qu'elle s participent au développement des infrastructures en matière de transport, les aides à l'investissement dans la construction de ces infrastructures ne menacent normalement pas la concurrence et ne peuvent alors relever de l'article 87 § 1 du traité CE.

La Commission a confirmé cette analyse dans sa décision du 4 mai 1999¹⁸, en indiquant que de telles subventions ne constituent pas des aides au sens de cet article si "la mesure vise à faciliter le développement d'un système d'infrastructure de transport par route pour améliorer de façon importante l'efficacité, la protection de l'environnement et la sécurité de l'activité de transport routier, indépendamment de la nationalité du transporteur." Il est indispensable que l'infrastructure soit accessible à tous les utilisateurs potentiels sur une base non discriminatoire.

Si habituellement la compatibilité d'une aide doit être appréciée au regard de l'article 87 § 2 ou 3 du traité CE, il est des circonstances dans lesquelles cette compatibilité peut reposer sur un autre fondement. Tel est le cas en l'espèce, l'article 73 du traité CE pouvant fonder une éventuelle autorisation des aides à l'investissement dans la construction d'infrastructures.

Aux termes de l'article 73 du traité CE, "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."

Suite à ces observations, la compatibilité de l'aides à l'investissement dans la construction d'infrastructures ne semble pouvoir être admise qu'à trois conditions :

_ l'aide doit impérativement répondre aux besoins de coordination du secteur des transports en question,

_ l'accès à l'aide doit être garanti sur une base non discriminatoire ;

_ l'aide ne doit pas conduire à une restriction concurrentielle contraire à l'intérêt commun.

¹⁸ JO L 277 du 28.08.99 p.12. Dans cette affaire, qui concernait l'octroi de mesures en faveur de la restructuration du transport routier et du développement de l'intermodalité, les mesures projetées étaient destinées à améliorer la situation des transports et à favoriser l'utilisation des transports combiné. De manière plus spécifique, l'aide aux terminaux pour transports routiers était envisagée.

- Les aides encadrant l'activité du transport combiné.

Les aides destinées à faciliter l'activité proprement dite du transport combiné relèvent de manière certaine de l'article 87 § 1 du traité CE aux termes duquel : "sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions."

En effet, d'une part, par le versement de ces aides, l'Etat avantage le bénéficiaire par rapport à ses concurrents¹⁹ et, plus généralement, avantage le transport combiné par rapport aux autres modes de transports. D'autre part, la situation souvent frontalière des entreprises bénéficiaires des aides ainsi que l'activité économique quotidienne de ces entreprises avec leurs homologues étrangers attestent de la capacité de l'aide à influencer les échanges intracommunautaires.

Donc, par principe, les aides au fonctionnement, c'est à dire les aides qui soulagent une entreprise de charges qu'elle doit normalement supporter, sont interdites²⁰ car elles faussent la concurrence sans pouvoir contribuer à l'un des objectifs visés par l'article 87 § 3 du traité CE. Toutefois, l'éventualité d'une autorisation ne doit pas être rejetée sans un examen approfondi²¹. L'entreprise gestionnaire ne pouvant immédiatement offrir tous les services, la question de la compatibilité d'aides soutenant l'activité jusqu'à ce que celle-ci parvienne à une exploitation optimale peut légitimement se poser. Non seulement l'aide projetée devrait constituer le moyen le moins restrictif pour encourager le développement de ce transport mais encore, cette aide devrait contribuer de manière durable à l'un des objectifs visés par l'article 87 § 3 du traité CE. De plus, l'octroi par l'Union européenne d'aides à l'exploitation dans le but de protéger l'environnement et de développer le transport combiné plaiderait pour l'autorisation d'une telle aide²².

¹⁹ Il en est ainsi d'une aide à l'exploitation comme d'une aide qui serait versées, par exemple, pour l'adaptation des équipements ou pour l'acquisition d'une nouvelle grue.

²⁰ Décisions du 13 décembre 2000 (JOCE L. 58/24 du 28.02.01 et JOCE L. 81/31 du 21.03.01.) et voir J-P Keppenne, "Guide des aides d'Etat en droit commun" édition Bruylant 1999, point n° 496 s. et 537.

²¹ Ainsi, dans sa décision du 20 juin 2001 (aff. N 219/2001), la Commission a autorisé le versement d'une prime environnementale destinées au financement des frais d'exploitation de services intermodaux, le programme financé concernant en l'espèce un programme pilote pour la promotion du transport sur le Danube.

²² L'article 5 du traité n° 2196/98 du 1^{er} octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné, vise expressément les dépenses et les coûts des mesures opérationnelles innovantes. JOCE n° 277 p.1 et svt du 14.10.98.

B) - Le cas particulier du financement des infrastructures.

Le principal frein à la réalisation des infrastructures hors considérations techniques ou environnementales reste la difficulté à mobiliser les capitaux. La Commission en 1993 avait à ce propos tiré la sonnette d'alarme dans son livre blanc sur «La croissance, la compétitivité et l'emploi». La suggestion de lever un emprunt par des obligations que l'Union aurait émises pour contribuer au financement est restée sans suite. Le casse-tête du financement reste entier. Pour en sortir, les financements publics et privés doivent être à la hauteur.

- *Des budgets publics limités*

Traditionnellement, la réalisation des infrastructures de transport repose sur un financement à travers les budgets publics, régionaux, nationaux ou communautaires. La plus grande partie des projets routiers ou ferroviaires en cours de réalisation suit ce schéma.

Dans ces conditions, c'est la société dans son ensemble qui est mise à contribution. Les besoins financiers pour développer le réseau transeuropéen de transport, pour les seuls grands projets prioritaires, dépassent les 110 milliards d'euros, ce qui a entraîné une sélection des projets à réaliser avant les autres.

Les financements publics ont ainsi porté sur la réalisation — en priorité — des lignes à grande vitesse à l'intérieur des États membres du type TGV Paris-Strasbourg, au détriment de projets, telles que les traversées alpines ayant plutôt une connotation fret et une vocation internationale et dont la rentabilité, par leur nature transfrontalière, apparaît donc inférieure aux autres projets. Cette logique dictant les choix nationaux n'est pas étrangère au déséquilibre rail-route.

En complément des financements nationaux, les financements communautaires (Fonds structurels, Fonds de cohésion et budget consacré au réseau transeuropéen) permettent un soutien financier pour des études ou des travaux par le biais de subventions directes. Dans le cas du budget consacré au réseau transeuropéen, le taux de participation de la communauté est plafonné à 10 % du coût total des investissements. Le rôle de ces interventions est de faciliter le démarrage en cofinancement du projet ou des études en amont des projets, de mobiliser des investisseurs potentiels de façon coordonnée et de stimuler des montages financiers originaux

Pour les projets s'étalant sur plusieurs années, la Commission a proposé d'établir un programme indicatif pluriannuel pour la période 2001-2006, ce qui permettra une meilleure programmation des dépenses et, vis à vis des promoteurs, d'assurer la continuité du soutien financier communautaire.

L'expérience montre néanmoins que dans certains cas, notamment ceux impliquant des projets prioritaires transfrontaliers du type Lyon-Turin ou de la future traversée centrale des Pyrénées, le taux maximal actuel de participation communautaire n'est pas suffisamment incitatif pour avoir un effet de levier et pour mobiliser de façon coordonnée les investissements nécessaires. Il est donc souhaitable de proposer le relèvement à 20 % de ce taux pour les projets «critiques» à forte valeur ajoutée pour le réseau transeuropéen mais à faible rentabilité socio-économique à l'échelle d'un pays.

Ceci concernera spécifiquement les projets ferroviaires transfrontaliers traversant des barrières naturelles, chaînes montagneuses ou bras de mer, nécessitant de facto la réalisation d'ouvrages d'art imposants comme des tunnels ou des ponts de grande longueur. Ce taux de 20 % pourra aussi s'appliquer, de façon exceptionnelle, aux projets du réseau transeuropéen qui visent à éliminer des goulets d'étranglement clairement identifiés aux frontières avec les pays candidats à l'adhésion.

Si pour certains projets éligibles aux instruments financiers structurels, l'intervention communautaire est déterminante de par son poids, le soutien pouvant aller jusqu'à 80 % du coût total dans le cas du Fonds de cohésion, les aides financières communautaires dans les autres cas sont octroyées avec parcimonie et nécessitent un apport externe substantiel pour les compléter. Les 4 170 millions d'euros disponibles pour la période 2000-2006 dans le cadre du budget consacré au réseau transeuropéen, alloués principalement aux grands projets prioritaires, ne représentent, en effet, qu'une partie limitée des besoins. Cela impose d'une part une plus grande sélectivité dans les projets et d'autre part que d'autres moyens de financement publics ou privés — ou combinant les deux — soient disponibles pour réaliser les projets. Pour maximiser les retombées des aides communautaires, il est donc envisagé, sans attendre la refonte des orientations, non seulement de renforcer les critères de sélection mais également de conditionner plus strictement les financements communautaires à la mise en œuvre des mesures garantissant l'interconnexion des infrastructures concernées, leur interopérabilité, leur contribution à l'essor de l'intermodalité, une plus grande sécurité, ainsi que la récupération des subventions en cas de manquement à ce principe.

- *Des investisseurs privés à rassurer*

Lors de la réalisation du tunnel sous la Manche, ce sont les investisseurs privés qui ont été mis à contribution. Réussite technique indéniable, ce projet s'est avéré, par contre, un échec financier notoire dont ont été victimes à la fois des petits épargnants et de grands groupes financiers.

La principale faiblesse d'un montage financier de ce type réside dans le décalage entre les dépenses d'investissement et les premières recettes qui n'interviennent que lors de la mise en service effective de l'ouvrage. Ces premières recettes ne signifient pas forcément bénéfiques.

La conséquence la plus tangible de cet échec sur le plan financier a été le désintéressement des capitaux privés dans le financement d'infrastructures de transport et plus particulièrement dans les infrastructures transfrontalières dont la rentabilité parfois faible, est associée à un degré d'incertitude majeur.

Afin d'essayer de remédier à cette situation, la Commission a lancé, dans les années 1995-1997, une réflexion visant à encourager le développement de partenariats public-privé. Certains grands projets — le pont/tunnel de l'Øresund par exemple — ont été financés par ce mécanisme de partenariat. Les garanties sont telles que la quasi-totalité du risque est à la charge de l'État. Malgré cette avancée, la formule partenariat public-privé n'a pas encore su s'attirer les faveurs des investisseurs privés, de même que dans certains cas, la rigidité démontrée par certains États n'a pas encouragé le développement des partenariats public-privé.

En introduisant de nouvelles procédures en matière de marchés publics, la Commission espère entraîner une plus grande implication des capitaux privés dans le financement des infrastructures. La refonte des règles de marchés publics déjà proposée ainsi que la clarification des règles applicables aux concessions de travaux devraient viser à permettre à la fois une participation le plus en amont possible du secteur privé dans la conception des projets et une plus grande sécurité juridique dans leur montage. L'expérience montre également que la création d'une entité unique responsable de la collecte et de la mise en oeuvre des financements est la condition préalable à la réussite des projets impliquant le secteur privé. Il convient donc d'encourager de tels dispositifs.

§ 2 - *Un besoin d'harmonisation.*

A) - L'harmonisation technique

Le transport fluvial et le transport aérien sont de longue date harmonisés techniquement, et l'intervention communautaire n'a pas été nécessaire pour ces deux modes de transport.

Dans le transport routier, l'harmonisation technique communautaire est orientée sur les questions de sécurité. Elle concerne les dimensions maximales et les poids maximaux autorisés en trafic international (directive 96/53/CE du 25 juillet 1996), l'installation de limiteurs de vitesse (directive 92/6/CEE du 10 février 1992), la profondeur des rainures des pneumatiques (directive 89/459/CEE du 9 juillet 1989), le port obligatoire de la ceinture de sécurité (directive 91/671/CEE du 31 décembre 1991), le rapprochement des législations relatives au contrôle technique (directive 96/96/CE du 20 décembre 1996).

Les conditions de délivrance et le modèle d'un permis de conduire communautaire ont par ailleurs été définis par la directive 91/439/CEE du 29 juillet 1991, qui permet de faciliter la reconnaissance réciproque par les Etats membres des permis de conduire nationaux, ainsi que la libre circulation des personnes qui s'établissent dans un Etat membre autre que celui dans lequel elles ont passé un examen de conduite.

L'harmonisation technique dans le transport routier est encore loin d'être totale. Ainsi, aucun accord n'a pu être trouvé à ce jour quant aux interdictions de rouler le week-end pour les poids lourds. La Commission a présenté au mois de janvier 2000 une proposition de directive qui limiterait l'interdiction de 22 heures le samedi à 22 heures le dimanche, exclusivement sur les grands axes routiers définis dans le réseau transeuropéen de transport.

Actuellement, sept Etats membres appliquent des restrictions à la circulation des poids lourds, suivant des horaires variables. Cette situation entraîne des interruptions lors des longs trajets d'aller et retour, jugées excessives par les transporteurs, notamment pour les régions périphériques.

L'harmonisation communautaire apparaît particulièrement nécessaire pour le réseau ferroviaire européen, qui s'est constitué depuis 150 ans sur des bases techniques et réglementaires nationales.

Certes, un souci d'harmonisation technique est apparu assez tôt, avec les règles communes fixées dans le cadre de l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) pour la libre circulation des matériels remorqués.

Mais certains cloisonnements « naturels » (formalités douanières, visites techniques des véhicules, barrière de la langue pour les conducteurs, longueur des étapes de conduites...) expliquent que pendant longtemps l'harmonisation technique des systèmes de contrôle-commande et de traction des trains n'a pas paru nécessaire au développement du transport ferroviaire en Europe.

Les différences d'écartement des voies ferrées en Europe est l'exemple d'absence de coordination le plus connu (l'Espagne, le Portugal, la Finlande et l'Irlande ne partagent pas la norme commune). Mais ce n'est ni le seul, ni même le plus gênant. En fait, l'incompatibilité technique des systèmes ferroviaires européens a plutôt eu tendance à se renforcer au cours des dernières décennies. L'électrification des réseaux s'est traduite par la coexistence de cinq systèmes électriques différents. La modernisation de la signalisation a débouché sur seize systèmes de signalisation électronique différents et incompatibles. Les systèmes informatiques ferroviaires nationaux ne sont pas interconnectés, et les échanges d'informations aux frontières continuent de se faire sur papier.

L'avènement du train à grande vitesse a représenté un nouveau défi pour le chemin de fer européen, car il devient alors particulièrement absurde de s'arrêter à la frontière pour changer de locomotive. La directive 96/48 du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse a mis en place une procédure de définition de spécifications techniques d'interopérabilité (STI). Elle prévoit également l'évaluation indépendante de la conformité et la reconnaissance mutuelle de la certification. Le respect des STI est obligatoire sur l'ensemble du réseau à grande vitesse.

La proposition de directive relative à l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel, présentée par la Commission le 25 novembre 1999 et en voie d'être définitivement adoptée, s'inspire directement de la directive « grande vitesse ». Elle place le système ferroviaire européen sous le contrôle d'un Organisme Commun Représentatif (OCR), chargé de définir des STI.

En l'occurrence, il s'agit de l'Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire (AIEF), créée pour mettre en oeuvre l'interopérabilité du système ferroviaire à grande vitesse.

Les Etats membres ont l'obligation de veiller à ce que les éléments du système ferroviaire dont ils autorisent la mise en service ou l'exploitation soient conformes aux STI.

Toutefois, l'interopérabilité ferroviaire conventionnelle sera forcément lente à être mise en oeuvre. Avec réalisme, la Commission considère qu'accélérer le remplacement des équipements existants imposerait, en règle générale, une charge financière importante sur les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure, et grèverait les finances publiques des Etats membres, sans générer les bénéfices correspondants. Elle en conclut que « l'harmonisation doit donc se centrer sur les sous-systèmes et les constituants l'interopérabilité dont on pourra tirer d'intéressants bénéfices à moyen terme, sans imposer aux chemins de fer une charge financière qui saperait les efforts consentis pour augmenter leur compétitivité. »

B) - L'harmonisation fiscale

La directive 93/89/CEE du 25 octobre 1993 relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures a constitué une première tentative d'harmonisation de la fiscalité applicable au transport routier.

Annulé par la Cour de justice des communautés européennes pour des raisons de forme, ce texte a été remplacé par la directive 1999/62/CEE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures. En ce qui concerne les taxes sur les véhicules, la directive fixe des taux minimaux et prévoit la possibilité pour les Etats membres d'appliquer des taux réduits ou des exonérations. En ce qui concerne les péages et droits d'usage, la directive précise les conditions que doivent remplir les Etats membres pour pouvoir les mettre en place :

- application exclusive aux autoroutes, ponts, tunnels et routes de montagne franchissant des cols ;
- non discrimination en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport ;
- absence de contrôle aux frontières intérieures ;
- possibilité de faire varier les taux en fonction des catégories d'émissions des véhicules ou du moment de la journée.

La Commission a entrepris de réviser complètement les droits d'accises sur le diesel, en adoptant le 15 novembre 2000 une proposition de décision du Conseil relative à la prolongation ou non des exonérations et réductions. La directive 92/82/CEE du 19 octobre 1992 sur les droits d'accises applicables aux huiles minérales fixe des taux minimum obligatoires, mais les taux effectifs sont très différents entre les Etats membres, de 245 euros pour 1.000 litres au Portugal à 797 euros pour 1.000 litres au Royaume-Uni.

La Commission propose de prolonger pour cinq ans les dérogations qui s'avèrent conformes aux politiques communautaires dans le domaine de l'environnement, de l'énergie ou des transports et ne conduisent pas à des distorsions de concurrence contraires à l'intérêt communautaire. Elles concernent des secteurs variés, comme par exemple les transports publics locaux ou les différenciations de taxes en fonction de catégories environnementales.

Pour le diesel consommé par des véhicules utilitaires, c'est-à-dire essentiellement les transporteurs routiers, mais aussi les pêcheurs et les agriculteurs, la Commission propose de n'autoriser la prolongation des réductions de droits d'accises que pour une durée de deux ans non renouvelable. En effet, la Commission estime que ces réductions des accises sur le diesel ne constituent pas une réponse adaptée à la hausse du prix du brut, car elles ne font qu'encourager les pays producteurs à maintenir des prix élevés, tout en renforçant artificiellement la compétitivité du transport routier.

Une distorsion majeure de la concurrence entre modes de transport résulte de l'exonération fiscale du kérosène utilisé par les avions. La Commission a évoqué ce dossier au mois de mars 2000 en publiant une communication sur la taxation du carburant d'aviation. La difficulté est que la création d'une taxe communautaire sur le kérosène serait préjudiciable à la compétitivité des compagnies d'aviation européennes par rapport à leurs concurrentes des pays tiers.

L'instauration d'une taxe générale sur le carburant d'aviation ne peut être envisagée que dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Mais des solutions communautaires de substitution sont envisageables, telles que des taxes additionnelles au prix du billet des passagers, des taxes basées sur la distance parcourue et les caractéristiques du moteur de l'avion, des taxes associées aux redevances aéroportuaires d'atterrissage et de décollage.

C) - L'harmonisation sociale

L'accroissement de la compétitivité dans le secteur des transports ne saurait se traduire par une dégradation des conditions de travail, dangereuse pour les personnels concernés et facteur de concurrence déloyale. Or, les secteurs des transports aérien, ferroviaire, routier, maritime et fluvial sont restés en dehors du champ de la directive 93/104/CE relative à l'aménagement du temps de travail, en raison de leur nature spécifique.

Les conditions de travail dans les transports aérien et ferroviaire échappent à l'action de la Communauté qui, en revanche, est intervenue récemment dans les transports maritime et routier.

La directive 1999/63/CE du 21 juin 1999 donne effet à l'accord relatif au temps de travail des gens de mer conclu le 30 septembre 1998 par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transporteurs de l'Union européenne (FST).

En vertu de cet accord, pour les marins naviguant sur un navire immatriculé dans un Etat membre, les horaires de travail ne doivent pas dépasser 14 heures par période de 24 heures et 72 heures par période de 7 jours, tandis que le nombre minimal d'heures de repos ne peut être inférieur à 10 heures par période de 24 heures et 77 heures par période de 7 jours.

L'harmonisation sociale dans le transport maritime est restée prudente. La directive communautaire précitée se borne à entériner un accord interprofessionnel européen, qui lui-même se cale sur les conventions adoptées au sein de l'OMI et de l'OIT.

En effet, l'adoption d'une législation plus stricte aurait réduit encore la compétitivité des pavillons des Etats membres, et accéléré le mouvement de transfert des flottes contrôlées par les armateurs européens vers des registres de libre immatriculation.

Bien qu'elle soit à l'évidence particulièrement nécessaire, l'harmonisation des conditions de concurrence dans le transport routier a été tardive et difficile. Les propositions avancées en 1998 par la Commission ont été longtemps bloquées par les divisions entre Etats membres, avant qu'un accord politique ne se dégage au Conseil Transports du 21 décembre 2000 sur les textes suivants :

– une proposition de directive relative à l'aménagement du temps de travail, qui fixe le temps moyen de travail hebdomadaire à 48 heures, avec la possibilité d'une extension à 60 heures à condition que la moyenne de 48 heures ne soit pas dépassée sur une période de quatre mois. Précision importante : les travailleurs indépendants sont exclus du champ d'application de la directive ;

– une proposition de directive sur la création d'une attestation de conducteur garantissant que son détenteur est employé selon la législation de l'Etat dans lequel le transporteur est établi. Il s'agit de faire échec à la technique consistant pour une entreprise de transport routier établie dans un Etat membre à employer des conducteurs ressortissants de pays tiers à des conditions défavorables (salaire inférieur, temps de travail illimité, mauvaise couverture sociale).

Le règlement relatif aux interdictions de circuler le week-end, bien qu'il n'ait pas directement de portée sociale, était également joint aux deux textes ci-dessus. L'effort d'harmonisation sociale dans le transport routier reste donc limité, et suppose, pour avoir un impact réel, un accroissement des contrôles des temps de conduite et de repos.

SECTION 3 : Atouts et obstacles

Un quart des opérations de transport ont une longueur supérieure à 150 kilomètres, une part non négligeable pouvant être assurée dans des conditions économiquement satisfaisantes par le transport combiné. Par conséquent, le transfert d'une partie du transport à longue distance de la route vers le rail-route ou le fluvial-route peut être une solution attractive, et ce d'autant que le transport combiné possède des qualités propres. Encore faut-il identifier les atouts du transport combiné et les obstacles contre lesquels son développement bute.

§ 1 - Des avantages théoriques

Une sensibilisation croissante de l'opinion publique aux questions d'environnement, la volonté renouvelée des gouvernements de développer le transport combiné, ainsi que les différentes contributions, sont le signe manifeste qu'un certain nombre d'avantages sont associés à ce mode de transport.

En ce domaine, il n'existe pas de supériorité absolue d'un mode, de manière générale le transport combiné permet de réduire les coûts externes.

A) La réduction des coûts externes.

Ainsi, le transport combiné est réputé réduire diverses nuisances. Il est plus "écologique que la route", il permet de réduire le risque de saturation des infrastructures routières, qui pourrait survenir si la route continuait à capter l'essentiel d'un trafic croissant, il serait un facteur de sécurité, et permettrait de réduire la consommation d'énergie.

- La diminution des émissions de dioxyde de carbone.

Le transport routier de personnes et de marchandises, est responsable de près de 80 % des émissions de dioxyde de carbone, un quart, soit 22,7 %, revenant aux poids lourds. Il faut d'ores et déjà noter qu'en matière de pollution routière, la majorité des émissions sont donc dues aux voitures particulières. Quant au transport ferroviaire, il ne représente que 1 % du total de ces mêmes émissions. Par conséquent, il est certain que le mode ferroviaire est plus propre que la route. Des comparaisons semblables pourraient être faites s'agissant de la voie d'eau.

Peut-on en déduire que le transport combiné serait, lui aussi, plus écologique ? Il est évident que globalement les émissions seraient réduites. Cependant, il faut rappeler que les pré et post-acheminements routiers ont plutôt lieu en milieu urbain.

Or, la pollution de l'atmosphère est justement une question particulièrement sensible dans ces lieux. Ainsi, les restrictions de circulation imposées lorsque la détérioration de la qualité de l'air le demande (sans entrer dans le débat portant sur la validité de ces mesures) concernent les agglomérations et les concentrations de population, et donc l'important besoin de déplacement qui les caractérise.

Dans ces conditions, le transfert d'une partie du transport de marchandises vers le transport combiné réduira mécaniquement les émissions de particules et de dioxyde de carbone, mais des problèmes demeureront dans les agglomérations.

- Le transport multimodal permet de lutter contre la saturation des infrastructures.

Par ailleurs, le transport combiné peut être considéré comme un moyen pertinent de lutter contre le risque de saturation des infrastructures routières. Mais il faut noter que les moments où la saturation est effective, entravant les déplacements en raison d'embouteillage, celle-ci provient des mouvements massifs de personnes, lors des *week-ends*, ou au moment des congés scolaires, en hiver ou en été. Or, à ces dates, le transport routier de marchandises est fortement limité en raison de considérations de sécurité. Autrement dit, la saturation du réseau routier hors agglomération ne peut être imputé au seul transport de marchandises, mais à la conjonction des poids lourds et des véhicules particuliers.

Néanmoins, le transport combiné réduira le nombre de poids lourds sur les routes et les autoroutes. En milieu urbain, étant donné l'actuelle localisation des chantiers de transbordement, le développement du transport combiné ne pourra réduire le nombre de poids lourds.

- Le transport multimodal présente de véritables atouts en matière de sécurité.

Statistiquement, le nombre d'accidents de la route impliquant un poids lourd (cela ne signifie pas que le poids lourd est responsable, au sens juridique) est en baisse depuis 1984, que l'on considère les données brutes ou que l'on rapporte ce chiffre au nombre total d'accidents. Les investissements en infrastructures, l'amélioration des matériels utilisés, ou encore les efforts de formation des personnels expliquent ce résultat.

Cependant, la gravité de ces accidents, mesurée par le nombre de blessés, graves ou légers, et de morts, est supérieure à celle enregistrée pour l'accident " moyen ". La situation peut être résumée ainsi, moins d'accidents, mais des accidents plus graves.

Dans ce cadre, le développement du transport combiné pourrait réduire le nombre d'accidents impliquant des poids lourds et, ce faisant, le nombre total d'accidents. En effet, les caisses mobiles qui sont placées sur un train, ne seront pas sur les routes. Cela contribuera incontestablement à l'amélioration des conditions de travail du monde routier.

L'amélioration de la sécurité a une seconde dimension. Le développement du transport de matières dangereuses, des déchets en particulier, est un sujet de préoccupation croissant de la population. Même si, statistiquement, il n'y avait qu'un accident routier par an, il n'en demeure pas moins que ce dernier aurait des conséquences importantes. Le transfert de ce trafic sur le rail par exemple serait souhaitable, car il s'agit d'un moyen de transport relativement sûr.

Cependant, un accident, en ce domaine, aurait des conséquences accrues, du fait de la massification des marchandises ; il est donc nécessaire d'éviter, autant que faire se peut, le passage de tels produits dans les grandes agglomérations.

- Réduction de la consommation d'énergie.

En outre, un recours plus important au transport combiné permettrait de réduire sensiblement la consommation d'énergie. Le mode ferroviaire consomme, en effet, moins d'énergie par tonne que l'équivalent routier nécessaire. En outre, une grande partie du réseau ferré étant électrifiée, l'énergie ainsi consommée est d'origine nucléaire, ce qui réduit automatiquement les importations d'hydrocarbure utilisé par les poids lourds. La voie d'eau est également moins consommatrice d'énergie.

- Des conséquences sociales positives.

A cet égard, le développement du transport combiné pourrait avoir des conséquences sociales non négligeables. D'une part, le métier de chauffeur routier pourrait être substantiellement modifié ; d'autre part, cela pourrait être un moyen de mobiliser sur une nouvelle dynamique les personnels de la SNCF.

En effet, comme le montre l'exemple américain, le développement du transport combiné rail-route pourrait permettre de modifier les conditions d'exercice de la profession routière. Le transfert d'une partie du trafic de la route vers le transport combiné modifiera de façon substantielle et mécanique le contenu de l'activité de chauffeur routier.

Ainsi, les transports à longue distance, pénibles, en raison de leur durée, et de leur incompatibilité avec une vie familiale " normale " seront moins nombreux. Une part non négligeable de l'activité consistera à acheminer des marchandises sur des distances relativement courtes.

Mais, si les chantiers de transport combiné ne sont pas plus efficaces, si les retards persistent dans le trafic ferroviaire, le parcours routier final demeurera soumis à de fortes pressions, ce qui altérera les conditions de travail de chauffeurs soumis à des cadences soutenues.

Autrement dit, pour qu'il ait des effets favorables, le développement quantitatif du transport combiné devra être accompagné par des améliorations qualitatives de son organisation et donc de moyens pour y parvenir.

Au sein de la SNCF, le développement du transport combiné pourrait devenir un moyen de faire évoluer les tâches des personnels existants, et, le cas échéant, d'embaucher de nouveaux spécialistes. Il importe à cet égard que les responsables de l'entreprise publique insistent sur l'importance stratégique du transport de marchandises, qu'il soit considéré comme aussi important que le transport de voyageurs.

Dans le cadre du projet d'entreprise, direction et représentants des personnels pourraient alors réfléchir sur les " moyens " humains nécessaires pour améliorer le fonctionnement du fret ferroviaire. Là encore, des efforts en matière de formation, de communication interne devront être consentis pour associer les personnels au développement du transport combiné, afin que la SNCF devienne un acteur plus important du transport de marchandises en général, du transport combiné en particulier.

Il apparaît ainsi que le développement du transport combiné pourrait rendre des services non négligeables à la collectivité. Il s'agit, en effet, d'un mode de transport relativement propre, " européen ", offrant des garanties en matière de sécurité et qui pourrait contribuer à la modernisation du transport routier.

B) L'évaluation de la réduction des coûts externes.

Par rapport au transport par route, le transport intermodal de marchandises réduit le coût social de 60 à 80 % en ce qui concerne les accidents et de 40 à 65 % en ce qui concerne les émissions de CO₂.

Globalement, le transport intermodal permet une économie en coûts sociaux de 33 à 72 % par rapport à l'ensemble des transports routiers²³.

²³ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil 2002/0038 (COD) concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises p.34. COM(2002)54 final.

Comme le secteur du fret routier ne couvre pas encore entièrement les coûts qu'il impose à la société, il est légitime de formuler l'aide au démarrage en tant que prime à la réduction des coûts externes.

La Commission a tenu compte des éléments de coût suivants pour comparer et calculer les coûts externes des différents modes de transport²⁴ :

- la saturation;
- l'utilisation des infrastructures;
- les accidents;
- le bruit;
- les polluants (santé, bâtiments, végétation);
- les coûts climatiques (CO²).

Elle a exclu les coûts suivants, soit parce qu'ils n'entrent pas en ligne de compte dans le passage d'une charge de fret à l'autre, soit parce que les données utilisées pour évaluer ces coûts ne sont pas suffisantes à l'heure actuelle pour garantir des résultats scientifiquement fondés:

- la pollution des sols et des eaux;
- l'affectation des sols.

Se fondant sur les renseignements disponibles les plus probants, la Commission établit les estimations moyennes suivantes des coûts externes des différents modes de transport.

²⁴ Dans un rapport du mois d'avril 2000, intitulé « La voie de la mobilité durable - Réduire les coûts externes des transports », la Commission présente les résultats d'une étude commandée à un cabinet sur les coûts externes des transports, portant sur 17 pays (les 15 Etats membres de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège).

Moyenne des coûts externes marginaux du transport par mode²⁵
en euros/1000 tkm²⁶

Elément de cout	Transport routier ²⁷	Transport ferroviaire	Navigation intérieure	Navigation maritime à courte distance
Accident	5.44	1.46	0	0
Bruit	2.138	3.45	0	0
Polluant	7.85	3.8	3.0	2.0
Coûts climatiques	0.79	0.5	Négligeable	Négligeable
Infrastructures	2.45	2.9	1.0	Moins de 1
Saturation	5.45	0.235	Négligeable	Négligeable
Total	24.12	12.35	Maximum 5.0	Maximum 4.0

Chaque fois que 85 tkm de fret sont transférés de la route vers le rail, les coûts externes sont réduits de 1 euro. Cette réduction de 1 euro correspond au transfert de 52 tkm pour la navigation intérieure, et de 50 tkm pour la navigation maritime à courte distance.

La Commission a tenu compte également du fait que certains coûts entraînés par le transport ferroviaire, fluvial ou maritime à courte distance varient fortement en fonction des circonstances locales et qu'il n'est pas possible de les inclure convenablement dans le calcul des moyennes pour l'ensemble de l'Europe. La fourchette de coûts indiquée présente une estimation de la différence *minimale* entre les modes de transport. La subvention est donc fondée sur une estimation prudente de la différence des coûts externes du transport.

²⁵ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil 2002/0038 (COD) concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises p.35. COM(2002)54 final.

²⁶ Tkm = tonne au kilomètre; parcourir un kilomètre en transportant une tonne.

²⁷ Poids lourds sur autoroute.

La prime réelle devrait prendre tous les éléments précités en considération. Elle devrait également tenir compte des éventuelles différences des taux de récupération des coûts.

Par ailleurs, la Commission doit également songer que les actions de transfert modal au sens de l'article 6 du règlement devront appuyer la majeure partie du transfert annuel de 12 milliards de tkm requis, de la route vers d'autres modes de transport. Cela est particulièrement vrai dans les premières années du programme, tant que les actions à effet catalyseur et les actions de mise en commun des connaissances n'ont pas encore joué à plein sur le transfert modal. La subvention devrait donc être axée sur des projets présentant un potentiel très élevé pour le transfert modal.

L'octroi d'une subvention de 1 euro par transfert de 500 tkm grâce à des actions de transfert modal contribuera à la réalisation des objectifs de transfert du trafic fixés dans le programme Marco Polo, à l'aide des disponibilités budgétaires restreintes. Dans le même temps, la subvention profite à la société grâce à la réduction des coûts externes qu'elle entraîne. Les économies ainsi réalisées devraient être plus importantes que la subvention modérée qui est réellement octroyée²⁸.

Encore faut-il que le transport combiné puisse valoriser ces atouts. Il est ainsi nécessaire que le transport combiné améliore sensiblement ses performances économiques. A cet effet, il est urgent de surmonter les obstacles qui, aujourd'hui encore, entravent son développement.

§ 2 Des obstacles concrets

D'abord, le choix d'un mode de transport dépend avant tout des décisions des chargeurs. Pour choisir, ceux-ci comparent l'éventail des possibilités offertes par les différents modes, le prix des prestations. Ainsi, il convient d'étudier le point de vue des chargeurs pour connaître les critères essentiels qui déterminent leurs choix. Il ne s'agit pas de laisser définir la politique des transports aux chargeurs, mais, plus modestement, d'écouter leurs attentes, leurs demandes. Enfin, la chaîne de transport combiné est particulièrement complexe. L'imbrication des rôles rend ce mode de transport peu attractif.

²⁸ Pour évaluer le bénéfice du transfert modal pour la société, il faut comparer les coûts externes aux redevances perçues pour les internaliser. Cette information n'est cependant pas disponible actuellement pour tous les modes de transport. Les projets UNITE et RECORDIT, financés au titre du 5e programme-cadre de recherche, fourniront les informations nécessaires pour recalculer la prime environnementale fin 2004.

A) L'avis de chargeurs

Pour un nombre croissant de chargeurs, la logistique est devenue une variable clé de leur compétitivité globale. Dans la lutte que se livrent les industriels, la maîtrise du transport peut être un avantage concurrentiel non négligeable. Ainsi, un fournisseur sera jugé sur sa capacité à livrer rapidement, et ce d'autant que les stocks sont réduits. Le moindre retard peut avoir des conséquences financières non négligeables. La qualité de la prestation d'un fournisseur sera aussi estimée en fonction de sa capacité à proposer et à tenir des délais brefs. Être le moins cher ne suffit plus, il faut aussi avoir un système de livraison performant.

Le transport de marchandises est donc, d'une certaine façon, l'objet d'une double pression concurrentielle. D'une part, il doit répondre aux désirs de ses clients qui comparent les différents modes. D'autre part, il est soumis, par ricochet, aux demandes des clients des chargeurs.

Le chargeur est un véritable décisionnaire en matière de choix du mode de transport. Même quand il a recours à un prestataire de transport, ce dernier arrête son choix en fonction des contraintes spécifiées par son donneur d'ordre, le chargeur.

Ainsi, un certain nombre de critères Déterminent le choix du chargeur :

- Les délais d'acheminement ;
- La fiabilité, c'est-à-dire de sa capacité à respecter les horaires prévus : que la fiabilité soit un élément important n'est pas étonnant. Nous savons tous que " le temps c'est de l'argent ".
- Cependant, plus encore que la rapidité intrinsèque des différents modes, il apparaît que la route est créditée d'une plus grande capacité à respecter les délais prévus lors de la signature du contrat. Si ce critère est important, cela provient des modifications intervenues dans les systèmes de production et de distribution. Une entreprise travaillant en flux tendus, avec des stocks réduits, ne peut tolérer le moindre retard dans ses approvisionnements. De même, le fournisseur d'un hypermarché doit être certain que son client pourra mettre dans les linéaires les produits qu'il a commandés. En la matière, le transport combiné souffre de la fragilité de son organisation.

- Les horaires de départ et d'arrivée proposés. Il s'agissait de mesurer leur adéquation aux besoins du chargeur : en ce qui concerne la souplesse autorisée pour les horaires de départ et d'arrivée, un chargeur souhaite pouvoir mettre à la disposition les marchandises le plus tard possible; le destinataire souhaite les recevoir le plus tôt possible. En ce domaine, il est certain que le transport combiné est handicapé. Un train possède des horaires de départ fixe. Il dispose d'un sillon horaire. Par conséquent, le transport combiné ne permet pas de moduler les horaires en fonction des desiderata des chargeurs. Ils doivent organiser leurs envois en fonction des horaires ferroviaires. Au contraire, le mode routier est particulièrement souple. Un poids lourd peut partir avec les marchandises à transporter quelle que soit l'heure.

- La réactivité qui traduit la capacité de mode de transport à s'adapter aux différents aléas pouvant survenir dans le cadre de la relation commerciale : au niveau des services et des réglementations : l'absence de systèmes harmonisés de communication électronique entre les partenaires de la chaîne intermodale complique la planification des opérations ; la responsabilité en cas d'avarie de la cargaison est régie par différentes conventions internationales en fonction du mode de transport concerné ; des goulots d'étranglement de nature administrative nuisent à la compétitivité du transport intermodal.

- de la sécurité ;

- Les infrastructures : au niveau de l'infrastructure et du matériel de transport : l'inexistence de réseaux cohérents et d'interconnexions impose aux opérateurs des coûts de transfert ; les dimensions des unités de chargement ne sont pas harmonisées entre les modes. Au niveau des opérations et de l'utilisation de l'infrastructure : les services d'identification des véhicules sont inaccessibles de manière intermodale ; les informations et pratiques commerciales ne sont pas harmonisées entre les modes ; les terminaux ne peuvent pas toujours s'adapter aux horaires des trains et des navires exploités 24 heures sur 24.

Il apparaît que le prix est rarement cité comme le facteur déterminant le choix du mode de transport. Une augmentation du coût de la traction routière n'induirait pas nécessairement une baisse importante de la demande. Autrement dit, les modes de transport sont difficilement substituables.

De façon symétrique, il est envisageable, qu'on serait prêt à payer plus cher le transport combiné, si celui-ci offrait de meilleurs résultats que la route sur les trois critères qui sont estimés importants. Il s'agit de la fiabilité du mode, des horaires de départ et d'arrivée et de la nature des flux à traiter, de leur régularité.

De premières conclusions peuvent être tirées de cette étude limitée des attentes des chargeurs. Le prix n'est pas le facteur le plus déterminant pour expliquer le faible développement du transport combiné. Le manque de souplesse est son principal handicap. Autrement dit, le transport combiné est adapté pour les relations régulières et planifiables entre deux destinations. Il ne permet pas de répondre aux à-coups de la demande.

Ce résultat est confirmé par les handicaps identifiés par les chargeurs. Les facteurs organisationnels apparaissent comme étant particulièrement dissuasifs. Il s'agit des facteurs touchant à la rigidité résultant de l'organisation du transport combiné.

Les facteurs techniques jouent aussi un rôle important. Ainsi, les chargeurs regrettent l'impossibilité d'intervenir, une fois les marchandises chargées sur les trains. En cas d'avarie, il n'est même pas possible de localiser précisément les marchandises, si bien que le chargeur ou son représentant ne peut pas indiquer au destinataire final l'heure à laquelle il sera finalement livré.

Cependant, les chargeurs ont, en dépit de ces critiques, une image positive du transport combiné. Ils pensent qu'il peut être utilisé pour des opérations précises, comme l'approvisionnement d'entrepôts, par exemple.

B) La complexité de la chaîne de transport multimodal

Le développement du transport combiné requiert donc que le produit offert corresponde davantage aux attentes des chargeurs. En outre, il est certain qu'un certain nombre de défauts organisationnels viennent aujourd'hui entraver son essor. Par organisationnel, nous entendons la répartition des tâches entre les différents acteurs, les règles sur lesquelles sont fondées la coopération. Il s'agit maintenant d'identifier l'origine des éventuels blocages tant à l'échelle nationale qu'europpéenne.

L'actuelle imbrication des différents acteurs rend particulièrement difficile la poursuite du développement de la multimodalité. Il est pour le moins paradoxal qu'au moment où le gouvernement français accorde une aide substantielle à ce mode de transport, qui est considéré comme une solution intéressante.

Des retards et autres dysfonctionnements récurrents empêchent d'écouler un trafic important, comme ce fut encore le cas durant l'été 1998.

Tous les acteurs déploient des efforts commerciaux pour convaincre les chargeurs des mérites du transport combiné. Or, les problèmes rencontrés peuvent dissuader durablement un client d'avoir recours à ce mode de transport. Le temps nécessaire pour perdre un client est malheureusement plus court que celui requis pour le gagner.

L'actuelle répartition entre les différents acteurs ne permet pas d'identifier clairement les responsabilités. Ainsi, RFF a la charge du réseau ferré, et doit donc présenter les investissements nécessaires pour l'entretenir et/ou le moderniser. Pour cela, il dispose de deux recettes principales, les subventions publiques et le produit des redevances d'infrastructure. Or, celles-ci sont inférieures au montant des sommes versées à la SNCF pour entretenir le réseau. Dans ces conditions, RFF pour financer la modernisation du réseau est dépendant des subventions qui lui sont accordées.

En ce qui concerne les chantiers de transport combiné, ils sont actuellement exploités par Novatrans et CNC. Dans certains chantiers, les cours sont réparties entre les deux opérateurs. Ainsi, il arrive qu'une partie du chantier soit saturée à certains moments, tandis qu'il existe, dans la cour voisine, des capacités qui ne sont pas utilisées.

En outre, ces deux entreprises qui *a priori* connaissent le mieux les besoins en chantiers de transport combiné, les investissements à réaliser, même s'ils sont consultés, ne sont pas les décideurs en matière d'investissement.

Par ailleurs, l'actuelle répartition des tâches entre Novatrans et CNC est peut-être à revoir. En effet, imaginons un chargeur qui a recours aux services de CNC pour acheminer une partie de son fret. Par ailleurs, ce même chargeur peut utiliser les services d'un transporteur routier qui va confier le fret à Novatrans. Le chargeur ne pourra pas bénéficier des avantages tarifaires propres à la quantité totale de biens acheminés par le transport combiné.

Quelle est la justification économique de ce découpage ? Pourquoi Novatrans ne pourrait-il pas venir chercher des caisses mobiles directement chez le client et les livrer au destinataire final ? Deux entreprises de transport combiné sont-elles nécessaires ? La SNCF peut-elle à la fois être un opérateur ferroviaire et commercialiser par le biais d'une filiale des produits de transport combiné ?

Une telle nébuleuse, qui a permis d'enregistrer les résultats aujourd'hui atteints, est-elle le meilleur moyen pour assurer le développement futur du transport combiné ? Pour que le transport combiné occupe une place plus importante, l'organisation ne doit-elle pas être revue ?

A l'échelle européenne, d'autres problèmes se posent. Or, l'Europe pourrait être le marché du transport combiné, principalement en raison des distances concernées. Le réseau ferré européen connaît actuellement cinq systèmes d'alimentation, sept modes de signalisation, trois normes d'écartement des voies ; l'harmonisation de ces différents points devrait donc être accélérée .

En outre, en ce domaine, il existe des questions qui font les délices des juristes, mais pas ceux des chargeurs. L'AUTF note ainsi le risque de dilution des responsabilités ainsi que la relative complication des procédures. En effet, le transport combiné n'est pas régi par un ensemble de règles clairement définies et identifiables. Le droit applicable varie en raison de l'utilisation de plusieurs modes de transport. Ce flou est encore plus épais quand il s'agit de transport international. Ainsi, une certaine insécurité juridique existe pour le chargeur en matière de règlement des litiges. La mise en place d'une législation adaptée en ce domaine serait particulièrement souhaitable.

Enfin, l'avenir des chemins de fer européens est une inconnue majeure. Quelle sera à terme l'organisation de la concurrence prévalant en matière de transport ferroviaire ?

Si la Commission européenne accepte les aides versées au transport combiné et promeut ce mode de transport par le biais d'un programme d'aides, elle souhaite que les réseaux ferrés soient ouverts à l'ensemble des compagnies ferroviaires habilitées pour les opérations de transport combiné ; par exemple, pour acheminer des marchandises de Madrid à Bruxelles, une entreprise allemande devrait pouvoir affréter un train puis acquérir des sillons auprès des trois gestionnaires d'infrastructure requis.

La SNCF et d'autres compagnies nationales sont plutôt hostiles à ces réformes. Elles insistent en effet sur la qualité des résultats obtenus avec l'organisation actuelle, à savoir la coopération des réseaux nationaux. La création de corridors ferroviaires pour le transport combiné, qui pourraient être empruntés par n'importe quelle entreprise ferroviaire européenne, ne rencontre pas non plus l'adhésion de l'entreprise publique.

CHAPITRE 2 : ORIENTATION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS.

SECTION 1 : Un souci affirmé de rééquilibrage entre les différents modes de transport.

Le conseil européen qui s'est tenu à Göteborg les 15 et 16 juin 2001 a déclaré que le rééquilibrage entre modes de transports était au cœur de la stratégie de développement durable.

L'Union européenne doit faire face à un déséquilibre croissant des modes de transport. La solution à ce problème suppose que deux objectifs prioritaires soient atteints :

- _ Assurer une concurrence régulée entre modes de transport;
- _ Lier le destin de ces modes afin de réussir l'intermodalité.

§ 1 - Une concurrence régulée.

Sans une concurrence mieux régulée entre les modes, il est utopique de penser qu'on pourra éviter une nouvelle amplification des déséquilibres avec le risque d'un quasi monopole du transport des marchandises par route dans une Union européenne élargie. Il convient donc de maîtriser la croissance du trafic routier et aérien et de livrer une bataille pour le rail et les autres modes respectueux de l'environnement afin de leur donner les moyens d'être des alternatives compétitives.

A) - Renforcer la qualité du secteur routier

L'ouverture du marché communautaire du fret routier a été réalisée le 1er juillet 1998. Le libre jeu des forces du marché a eu un effet dopant sur le secteur du fret routier, le poussant à se montrer plus innovant et plus compétitif en termes de matériel et de services fournis.

Le principal atout du transport routier est sa capacité à transporter des marchandises partout en Europe avec une flexibilité inégalée et à un moindre coût.

Ce secteur joue un rôle irremplaçable mais il est plus fragile économiquement qu'il ne paraît. Le secteur routier ne génère que de faibles marges, du fait de sa forte atomisation et de la pression des chargeurs et de l'industrie sur les prix. Certaines entreprises de transport routier sont ainsi tentées de pratiquer un dumping sur les prix et de passer outre les législations sociales et de sécurité pour compenser ce handicap.

La Commission proposera une réglementation permettant d'harmoniser certaines clauses contractuelles afin de protéger les transporteurs vis-à-vis des chargeurs pour qu'ils puissent réviser leurs tarifs en cas de hausse brutale des prix des carburants.

Le changement passe aussi par des mesures visant à la modernisation du fonctionnement du transport routier, dans le respect de la législation sociale et des droits des travailleurs.

Parallèlement, il est nécessaire d'harmoniser et de renforcer les procédures de contrôle afin de faire disparaître les pratiques qui empêchent une concurrence saine et loyale en son sein.

B) - Revitaliser le rail.

Depuis le 1er juillet 1993, les services internationaux de transport combiné utilisant le mode ferroviaire ont accès aux réseaux des autres États membres. Néanmoins, dans la pratique, le transport ferroviaire de marchandises reste caractérisé par une juxtaposition d'infrastructures et de services nationaux.

Le transport ferroviaire est le secteur stratégique — au sens propre du terme — qui conditionne en particulier pour les marchandises le succès du rééquilibrage. La revitalisation de ce secteur passe par une concurrence entre les compagnies ferroviaires elles-mêmes. L'arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires pourrait contribuer à renforcer la compétitivité de ce secteur et devra être accompagnée de mesures encourageant la restructuration des compagnies, en tenant compte des aspects sociaux et des conditions de travail. La priorité est de réussir l'ouverture des marchés, non seulement pour le transport international de marchandises, ce qui a été décidé en décembre 2000, mais aussi pour le cabotage sur les marchés nationaux (qu'un train ne circule pas à vide) et progressivement pour le transport international des passagers. Cette ouverture des marchés doit s'accompagner du développement de l'harmonisation en termes d'interopérabilité et de sécurité.

Le cadre réglementaire régissant les chemins de fer européens est en passe de subir d'importantes mutations puisque les directives concernant les infrastructures ferroviaires sont entrées en vigueur le 15 mars 2001. Les prestataires de services internationaux de fret ferroviaire auront librement accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) pendant une période transitoire. À partir de 2008 au plus tard, ce libre accès s'appliquera à l'ensemble du réseau ferroviaire européen. Par ailleurs, les directives européennes harmonisent les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire européenne, par exemple en ce qui concerne l'attribution des sillons horaires, la tarification de l'usage des infrastructures et la délivrance des licences d'exploitation et des certificats de sécurité. En revanche, pour les services intérieurs de fret ferroviaire et les services de transport de passagers, l'accès au marché continuera d'être régi par la législation nationale. Le nouveau cadre réglementaire est complété par des mesures visant à améliorer l'interopérabilité technique et opérationnelle des systèmes ferroviaires traditionnels sur les réseaux transeuropéens, grâce à la directive 2001/16/CE relative à l'interopérabilité, récemment adoptée. Les modifications réglementaires visant l'ouverture du marché auront probablement un profond impact sur les structures du secteur ferroviaire. Ces changements vont donner une plus grande marge de manœuvre aux opérateurs concurrents, ce qui permettra au secteur ferroviaire dans son ensemble de devenir plus compétitif vis-à-vis des autres modes de transport. En l'absence de concurrence réelle entre les opérateurs de services ferroviaires en place, le secteur du fret ferroviaire ne sera pas en mesure de contribuer à l'objectif politique communautaire plus large que constitue la mobilité durable.

C) - Promouvoir les transports maritime et fluvial.

- *La navigation maritime à courte distance*

Dans la Communauté, les services de transports maritimes entre États membres sont libéralisés depuis les années quatre-vingt. Par ailleurs, le principe de liberté du cabotage maritime est en vigueur depuis 1993. La dernière dérogation provisoire pour le cabotage (certains services insulaires en Grèce) expire en 2004.

Durant les années quatre-vingt-dix, le transport maritime à courte distance a augmenté de 27 %, contre 35 % pour le transport routier. C'est surtout pour le transport des marchandises entre États membres (qui aujourd'hui s'effectue à 50 % par la route) que les services maritimes à courte distance ont le plus fort potentiel de croissance²⁹.

²⁹ "Éléments de réflexion pour une intégration optimale du transport maritime à courte distance dans les chaînes intermodales de transport" Bulletin CETMO N°52 octobre 2002 p.1 et 2.

Pour pouvoir véritablement s'imposer, il faudrait que le transport intermodal route navigation maritime à courte distance soit aussi simple à utiliser que le transport purement routier. Sa gestion et sa commercialisation devraient être assurées par des guichets uniques.

Tout ce qui s'oppose au développement optimal du transport maritime à courte distance doit être combattu en priorité. Les principaux obstacles recensés jusqu'ici entrent dans les catégories suivantes:

_ Il faut que l'image du transport maritime à courte distance devienne celle d'un élément dynamique au sein d'une chaîne de transport intermodal. Le moyen le plus évident d'y parvenir est de diffuser des informations sur l'utilisation de ce mode et sur ses atouts modernes.

_ L'interopérabilité n'est toujours pas assurée aujourd'hui au sein des chaînes intermodales utilisant le transport maritime à courte distance. L'absence d'uniformité des unités de chargement, le manque de gestion logistique, les difficultés d'organisation des chaînes intermodales et le prix du transport porte-à-porte en sont quelques exemples.

_ La complexité des formalités et procédures administratives est un fait dans le quotidien du transport maritime à courte distance, qui ne contribue pas à renforcer la compétitivité de ce mode vis-à-vis de la route.

_ Les ports sont des points d'interconnexion irremplaçables entre la terre et la mer. Ils doivent fonctionner de manière optimale et offrir un haut niveau de services à l'ensemble des usagers. Les liaisons avec l'arrière-pays sont également essentielles pour la navigation maritime à courte distance, mais là encore, la situation est telle que les chaînes intermodales utilisant le transport maritime à courte distance ne sont pas optimales. En particulier, les services offerts par de nombreux ports restent ciblés sur les besoins et les exigences de la navigation hauturière. Il en résulte des conditions sous-optimales pour les services maritimes à courte distance.

- La navigation intérieure

L'ouverture du marché de la navigation intérieure est totale depuis janvier 2000. Les services intermodaux faisant appel à la navigation intérieure ont enregistré de forts taux de croissance, en particulier le long du réseau de voies navigables du Rhin.

Certains signes permettent également d'espérer une nouvelle rationalisation du secteur, notamment la mise en place de réseaux de navigation intérieure en étoile ou de services de navigation intérieure à courte distance.

L'absence d'harmonisation des règles techniques relatives aux bateaux de navigation intérieure ainsi que des brevets de bateliers sur l'ensemble des réseaux de voies navigables de la Communauté demeure un obstacle au bon fonctionnement du marché unique dans ce secteur. En outre, de nombreux accords bilatéraux liant des États membres et des pays tiers limitent les possibilités de navigation intérieure et sont susceptibles de porter atteinte à la liberté de prestation de services dans ce secteur.

Le manque de matériel interchangeable, c'est-à-dire utilisable indifféremment pour la navigation intérieure, le transport ferroviaire et la navigation maritime à courte distance, notamment en ce qui concerne les unités de chargement, limite la compétitivité de la navigation intérieure dans la chaîne de transport intermodal. Les ports de navigation intérieure doivent également se transformer pour devenir de vraies plates-formes logistiques à part entière. Il faut faire un gros effort pour mieux intégrer les infrastructures fluviales à celles des autres modes. Des systèmes de transbordements interopérables et économiques devraient également améliorer les interconnexions entre les différents modes. Enfin, à l'instar de la navigation maritime à courte distance, la navigation intérieure doit donner une image plus dynamique d'elle-même.

D) Réconcilier le transport aérien avec l'environnement.

À l'heure du marché unique et de la monnaie unique, il n'existe pas aujourd'hui de «ciel unique» en Europe. L'Union européenne souffre d'une fragmentation excessive de ses systèmes de gestion du trafic qui amplifie les retards constatés lors des vols, pousse au gaspillage du carburant et handicape la compétitivité des compagnies européennes. Ainsi est-il impératif de mettre en oeuvre d'ici à 2004 un ensemble de propositions concrètes établissant une régulation communautaire du trafic aérien et d'instaurer une coopération efficace, tant avec les autorités militaires qu'avec Eurocontrol.

Cette organisation du ciel européen doit s'accompagner d'une politique visant à ce que l'inévitable extension des capacités aéroportuaires, liée en particulier à l'élargissement, soit strictement subordonnée à une nouvelle réglementation sur la diminution des nuisances causées par le bruit et la pollution des avions

§ 2 - *Lier le destin des différents modes de transports.*

Le Conseil européen qui s'est tenu à Goteborg les 15 et 16 juin 2001 a déclaré que le rééquilibrage entre modes de transport était au cœur de la stratégie de développement durable³⁰.

Le rééquilibrage des modes de transport passe par des mesures qui, au-delà de la juste place de chaque mode, assure l'intermodalité. Le grand chaînon manquant réside dans l'absence d'un lien étroit entre la mer, les voies navigables et le rail. Des siècles durant, les transports maritime et fluvial ont dominé le transport de marchandises en Europe. Les grandes villes se sont construites sur les fleuves ou à leur embouchure et les grandes foires du Moyen Âge étaient toujours organisées dans une ville portuaire (fluviale ou maritime). Aujourd'hui, le transport par eau est le parent pauvre des modes de transports malgré un regain certain pour un mode peu onéreux et plus respectueux de l'environnement que la route³¹.

Pourtant le transport maritime participe à plus des deux tiers, soit 70 % du total, des échanges entre la Communauté et le reste du monde. Les ports européens voient passer chaque année quelque 2 milliards de tonnes de marchandises diverses, qui sont autant de produits nécessaires à l'économie européenne et au commerce avec les autres régions du globe (hydrocarbures — combustibles solides et minéraux — produits manufacturés).

Paradoxalement, le transport par cabotage entre ports européens n'a pas connu le même développement alors qu'il pourrait alléger la congestion dans la Communauté, en particulier celle autour des Alpes et des Pyrénées. En effet, le transport maritime à courte distance ne représente une réelle solution alternative que si à la fois les fleuves et le rail peuvent récupérer les marchandises en lieu et place de la route. Mais d'une façon générale, il faut donner à l'intermodalité un contenu concret et pratique.

A) Assurer la liaison mer-voies navigables-fer

Le transport maritime intracommunautaire et le transport fluvial sont deux éléments clés de l'intermodalité qui doivent permettre de faire face à la congestion croissante des infrastructures routières et ferroviaires et lutter contre la pollution atmosphérique.

³⁰ JO n° 2003/C 245 p.6

³¹ Le transport maritime doit veiller à la réduction des émissions polluantes des navires, en particulier l'oxyde de soufre. A cet égard, il est regrettable que tous les Etats membres n'aient pas encore ratifié l'annexe VI de la convention Marpol qui introduit une limitation des émissions de soufre ainsi que des mécanismes en mer du Nord et en mer Baltique.

Ces deux modes de transport sont restés jusqu'à présent sous-exploités alors que la Communauté dispose d'un potentiel inestimable (35 000 km de côtes et ses centaines de ports maritimes et fluviaux) et des capacités de transport quasi illimitées.

Leur relance passe désormais par la création d'autoroutes de la mer et par l'offre de services performants et simplifiés. La détermination de ce réseau transeuropéen maritime devrait être facilitée par la priorité donnée au niveau national aux ports bien reliés au réseau terrestre, en particulier sur les côtes atlantiques et méditerranéennes, susceptibles de développer une véritable chaîne logistique.

- Développer les autoroutes de la mer

La navigation à courte distance existe depuis bien longtemps comme en témoignent les milliers d'épaves d'époque romaine qui tapissent la Méditerranée. Le transport maritime à courte distance assume 41 % du transport de marchandises intracommunautaire. Il est le seul mode de transport de marchandises dont le taux de croissance (+ 27 % entre 1990 et 1998) s'est rapproché de celui du transport routier (+ 35 %). En millions de tonnes par kilomètre, le volume transporté entre 1970 et 1998 a été multiplié par 2,5, ce qui représente 44 % du volume total et 23 % de la valeur totale des marchandises transportées en intra européen. Des exemples de services performants existent entre la Suède méridionale à Hambourg, entre les ports d'Anvers et de Rotterdam ou entre l'Angleterre du Sud-Est et le port intérieur de Duisburg. Mais le volume du trafic actuel, en Europe, reste bien en deçà des capacités potentielles. En effet, le transport maritime ne représente pas uniquement le moyen de transporter des marchandises d'un continent à l'autre, mais il représente une véritable alternative compétitive aux parcours terrestres.

Pour le transport de conteneurs, une compagnie italienne a lancé un service de transport routier (tout le camion est transporté, remorque et tracteur) reliant le port de Gênes à celui de Barcelone en 12 heures, grâce à l'utilisation de navires rapides. Ce nouveau service a connu un succès certain, alliant vitesse et ponctualité et il permet aux entreprises de transport routier, à un coût compétitif, d'éviter d'utiliser des autoroutes parmi les plus congestionnées d'Europe. Un tel exemple montre que ce type de solution pourrait être étendu à d'autres destinations. Il allie la capacité du transport maritime à la flexibilité du transport routier.

C'est la raison pour laquelle certaines liaisons maritimes, notamment celles qui permettent de contourner les goulets d'étranglement que sont les Alpes et les Pyrénées, devraient appartenir au réseau transeuropéen au même titre que les autoroutes ou les voies ferrées.

Il convient au niveau national de faire un choix de lignes maritimes entre ports européens, par exemple pour promouvoir les réseaux entre la France et l'Espagne ou la France et le Royaume-Uni. De même, il conviendra d'encourager de telles lignes entre la Pologne et l'Allemagne. Or, ces lignes ne se développeront pas spontanément. Il faudra, sur la base des propositions des États membres, les «labelliser», notamment à travers l'octroi de fonds européens afin d'encourager leur décollage et leur assurer une dimension commerciale attractive.

Or, force est de constater que ce n'est pas encore toujours le cas dans les faits. Ainsi, 75 % du bois exporté par la Finlande vers l'Italie traverse l'Allemagne et les Alpes alors qu'il pourrait être acheminé par voie maritime.

L'Union européenne dispose par ailleurs d'un atout naturel de poids à travers un réseau dense de rivières naturelles et de canaux reliant les bassins des fleuves³² se jetant dans l'Atlantique et la mer du Nord, et depuis peu relié au bassin du Danube par le canal du Rhin-Main-Danube. Dans les six pays de l'Union traversés par ce réseau, le transport par voie d'eau achemine 9 % du trafic de marchandises. En incluant les pays candidats à l'adhésion et le bassin du Danube jusqu'à la mer Noire, douze pays européens seront concernés par ce réseau transportant 425 millions de tonnes chaque année.

Le transport par voie navigable est un partenaire naturel du transport maritime. Il joue un rôle croissant pour les grands ports de la mer du Nord qui acheminent ou réexpédient par ce moyen une grande partie de leur trafic de conteneurs. Dans certains des pays qui ne sont pas reliés au réseau Nord-Ouest européen, les bassins captifs, notamment ceux du Rhône, du Pô ou du Douro présentent un intérêt croissant pour la navigation régionale mais aussi pour le transport fluvio-maritime qui connaît un regain d'activité grâce aux progrès techniques dans la conception de bateaux capables de naviguer en mer et sur fleuve. Le transport fluvial est un mode de transport économe en énergie, peu bruyant et peu consommateur d'espace.

En terme d'efficacité énergétique un kilo de pétrole permet de déplacer sur un kilomètre 50 tonnes pour un camion, 9 tonnes pour un wagon de chemin de fer et 127 tonnes pour la voie d'eau³³.

Ce mode est en outre très sûr, ce qui le rend particulièrement adapté au transport des matières dangereuses (produits chimiques). Le taux d'incident, ramené aux volumes transportés est pratiquement nul.

³² Seine, Rhin, Meuse, Escaut, Elbe, Oder.

³³ Source : ADEME, Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Le transport fluvial est fiable et particulièrement adapté au transport de masses importantes à faible coût sur de longues distances (produits lourds, vrac industriel, produits de la construction, déchets). En une demi-journée, les bateaux peuvent relier Duisburg à Rotterdam séparés de 225 km, et ce sans dépendre des conditions de trafic comme les autres modes. Sur les itinéraires qui le alternative très compétitive par rapport au transport routier et ferroviaire qui pourrait, dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, contribuer de manière substantielle Porte-conteneurs longueur 135 mètres et largeur 17 mètres Convoi poussé de 4 barges longueur 193 mètres et largeur 22,80 mètres à désengorger les axes de trafic Est-Ouest.

En outre, les voies navigables bénéficient d'une capacité sous-utilisée en infrastructure et en bateaux qui pourraient leur permettre de faire face à des volumes de trafic très supérieurs au niveau actuel. Ceci s'explique notamment par le fait que les politiques nationales d'investissement dans les infrastructures ont souvent privilégié les autres modes de transport au détriment de l'entretien des voies navigables et de l'élimination de goulets d'étranglement existants sur le réseau. Comme l'illustre l'abandon de projets emblématiques tel que le canal Rhin-Rhône, tout nouveau projet de construction de canaux peut avoir un impact environnemental potentiellement négatif sur l'écosystème qui doit être minutieusement évalué.

- Offrir des services innovants

La poursuite du développement du fluvial et du maritime à courte distance repose aussi sur un service portuaire efficace et fondé sur les principes de la concurrence régulée.

Tout au long des années 90, on a ainsi assisté à l'essor de ports «*feeders*» ou «*hub*» qui jouent le rôle de portes avancées de l'Europe où s'arrêtent le moins de temps possible les navires des grandes compagnies maritimes, pour charger et décharger leurs conteneurs. La prédominance des ports du «*northern range*» pour le trafic de conteneurs, du Havre à Hambourg — dont l'hinterland atteint 1 200 à 1 300 km — a été l'une des causes de l'augmentation du trafic Nord-Sud en Europe, sur des axes déjà très saturés. Le recours à ces ports était, et reste, lié à des questions de rapport qualité/prix du service portuaire offert, notamment grâce à des équipements modernes et performants, comme ceux d'Anvers, de Rotterdam et de Hambourg et des dessertes plus étoffées avec le reste du monde.

Si les règles communautaires permettent déjà aux prestataires de services d'avoir accès au marché des services portuaires, il arrive fréquemment que ce droit ne puisse pas être exercé de manière satisfaisante.

C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé un nouveau cadre législatif en février 2001 afin d'établir de nouvelles règles plus claires permettant d'offrir des niveaux de qualité élevée pour l'accès au marché des services portuaires (pilotage, manutention, dockers) ainsi qu'une plus grande transparence dans les règles de procédure. Il convient, en outre, de simplifier les règles de fonctionnement des ports eux-mêmes pour que l'autorité portuaire ne soit pas à la fois juge et partie dans la gestion de ces entités.

L'expérience montre que le transport maritime à courte distance exige des prestations commerciales intégrées efficaces.

Il convient d'envisager de regrouper tous les acteurs de la chaîne logistique (chargeurs, armateurs ou tout autre acteur de l'industrie maritime ainsi que les transporteurs routiers, ferroviaires et fluviaux) dans un guichet unique qui permette de rendre l'expédition intermodale et l'utilisation des transports maritime et fluvial aussi fiables, flexibles et faciles à utiliser que le transport routier.

Le développement de services télématiques avancés dans les ports peut également améliorer la fiabilité et la sécurité des opérations. La collaboration active entre les différents partenaires à travers notamment l'échange électronique de données améliore la qualité et l'efficacité de la chaîne intermodale.

Une série de mesures communautaires visant en particulier à renouveler la flotte ainsi que l'ouverture totale du marché de la navigation intérieure ont permis au secteur ces deux dernières années d'enregistrer des taux de croissance de plus de 10 % dans la plupart des pays dotés d'un grand réseau de voies navigables. Les marchés les plus dynamiques sont ceux du transport de conteneurs, mais aussi des marchés de niches qui pourraient s'étendre comme le transport de déchets. La modernisation et la diversification de la flotte ont notamment permis de mieux prendre en compte les exigences des clients.

Ce système connaît des limites : les caboteurs qui veulent avoir accès au réseau des voies navigables européen à partir des ports belges ou néerlandais doivent d'abord faire escale dans les ports côtiers de ces deux pays pour des formalités douanières de transit. Ils doivent s'arrêter (et perdre ainsi du temps) et payer des droits portuaires sans pour autant bénéficier de services spécifiques.

Une solution pragmatique serait de développer et d'autoriser à l'échelle de la Communauté l'utilisation d'un «advance electronic reporting» et de l'«inland customs clearance» déjà utilisé en Suède et au Portugal. Ces systèmes d'échange de données électroniques (EDI) permettent ainsi un gain de temps et de moindres coûts. Des problèmes semblables se rencontrent en France.

Les autorités portuaires essaient de trouver également des façons «détournées» pour obliger les caboteurs fluvio-maritimes à acquitter des droits portuaires, comme exiger un arrêt pour prendre à bord un pilote.

Malgré les progrès consécutifs au renouvellement de la flotte et l'ouverture totale du marché de la navigation intérieure, le transport fluvial pourrait encore être mieux exploité. Ainsi, il existe encore un certain nombre d'obstacles en terme d'infrastructure (goulets d'étranglement, gabarit inadapté, hauteur des ponts, fonctionnement des écluses, manque d'équipement de transbordement, etc.) empêchant le passage continu des bateaux pendant toute l'année. De plus, divers régimes législatifs avec des règles différentes, notamment en matière de prescriptions techniques de bateaux ou de certificats de conduite, entravent la libre circulation des bateaux.

B) Créer des conditions techniques favorables

La principale limite de certains modes, tels que le rail ou le transport fluvial et maritime est de ne pas être en mesure d'effectuer du transport de marchandises de porte à porte. Les ruptures de charge générant des pertes de temps et des surcoûts, leur compétitivité en pâtit et cette situation profite à la route qui bénéficie d'un réseau capillaire lui permettant de transporter des marchandises à peu près n'importe où.

La recherche technologique a conduit à de nombreuses innovations dans le domaine des concepts et systèmes logistiques. Bon nombre d'entre elles n'ont toutefois jamais dépassé le stade de la table à dessin ou du prototype, car elles ne concernaient trop souvent qu'un seul maillon de la chaîne intermodale. La recherche et le développement doivent désormais impérativement porter sur l'intégration et la validation cohérente des concepts et systèmes les plus innovants. Les technologies critiques développées pour les véhicules et l'équipement de transbordement, pour les communications et la gestion doivent être testées en conditions réelles et techniquement accordées.

Pour que la recherche porte ses fruits, il est important de créer les conditions techniques favorables à la fois au développement du métier d'intégrateur de fret et de standardiser les unités de chargement.

- Favoriser l'émergence d'intégrateurs de fret.

Pour le transport des marchandises, l'utilisation appropriée du mode le plus performant, selon différents critères à un moment donné, dans la chaîne de transport est la tâche des «organiseurs» de flux de transport et un nouveau métier se dessine: celui des intégrateurs de fret.

À l'image de ce qui a été fait au niveau mondial pour la distribution des colis, une nouvelle profession dédiée au transport intégré des marchandises pour les charges complètes (supérieures à cinq tonnes environ) devrait émerger. Ces «intégrateurs de fret» doivent être capables de combiner au niveau européen et mondial les qualités spécifiques de chaque mode pour offrir à leurs clients et par voie de conséquences à la collectivité le meilleur service tant au niveau de l'efficacité du transport, qu'au niveau du prix et qu'au niveau de l'impact de celui-ci sur l'environnement au sens large (économique, écologique, énergétique, etc).

Ainsi que le Parlement européen l'a déjà exprimé³⁴, le développement d'une telle profession doit se faire dans un cadre juridique «*unique, transparent et aisé à appliquer*» précisant notamment les responsabilités le long de la chaîne logistique de transport et établissant les documents de transport correspondants. La Commission fera une proposition dans ce sens en 2003.

- Standardiser les conteneurs et les caisses mobiles

Les conteneurs traditionnels maritimes ne répondent pas à tous les besoins des chargeurs. En particulier ils sont trop étroits pour accepter sur leur largeur deux palettes normalisées. Par ailleurs, le développement de conteneurs de grandes dimensions utilisés par des entreprises américaines ou asiatiques exportant dans le monde entier poserait certains problèmes de sécurité sur les routes européennes pour les livraisons terminales.

C'est la raison pour laquelle les transporteurs terrestres européens ont développé des boîtes plus larges adaptées à la palettisation: les caisses mobiles, qui ne posent pas de problèmes de livraisons terminales. La plupart de ces caisses sont adaptées pour être transférées aisément entre le rail et la route (et vice-versa). Plus larges que les conteneurs, elles sont aptes à une palettisation facile mais en revanche, elles sont plus fragiles et ne sont pas superposables.

³⁴ Rapport de M.U Stockmann du 21 janvier 1999 et de Mme A. Poli Bortone du 27 novembre 2000

Il faut donc mettre au point et normaliser de nouvelles unités de chargement qui présentent à la fois les avantages des conteneurs et des caisses mobiles et qui soient optimisées pour les transbordements entre modes.

La Commission propose le programme de travail suivant:

- intégrer dans la future révision des réseaux transeuropéens le concept d'autoroutes de la mer;
- favoriser l'émergence d'intégrateurs de fret et normaliser les unités de chargement que sont les conteneurs et les caisses mobiles. Des propositions seront faites en ce sens en 2003;
- améliorer la situation du transport fluvial à travers la reconnaissance mutuelle des certificats de conduite pour l'ensemble du réseau communautaire de voies navigables et une réflexion avec les partenaires sociaux sur les minima à appliquer pour les règles sociales en matières d'équipages, de temps de conduite et de navigation.

SECTION 2 : Désengorger les grands axes

La croissance des transports étant plus élevée que la croissance économique, la persistance, voire l'ampleur que prennent un certain nombre de goulets d'étranglement sur les grands axes concentrant le trafic international pose un problème majeur au système de transport en Europe. Qu'ils se situent aux abords des agglomérations, des barrières naturelles ou des frontières, les goulets concernent tous les modes.

Sans infrastructures interconnectées et libérées des goulets d'étranglement pour permettre physiquement la circulation des marchandises et des personnes, le marché intérieur et la cohésion territoriale de l'Union resteront des concepts inachevés.

§ 1 - Supprimer les goulets d'étranglement.

Les orientations révisées de la Communauté en matière de réseau transeuropéen doivent s'inscrire dans une politique écologiquement viable qui, comme le souligne le Conseil européen de Göteborg, devrait «*s'attaquer à la saturation croissante du réseau et à encourager l'utilisation de modes de transport respectueux de l'environnement*». À cette fin, elles doivent recentrer l'action de la Communauté en faveur de l'émergence de corridors multimodaux à priorité fret et d'une amélioration des conditions de circulation.

A) - Vers des corridors multimodaux à priorité fret.

La mise en place de corridors multimodaux à priorité fret exige des infrastructures ferroviaires de qualité. Or, les caractéristiques physiques du chemin de fer en Europe se prêtent mal à une offre de transport massifiée pour le fret. Celles-ci ne permettent ni d'empiler des conteneurs, ni de composer des trains longs et doivent de plus généralement supporter un trafic intense de trains de passagers qui partagent les mêmes infrastructures que les trains de marchandises.

À défaut de pouvoir réaliser dans l'immédiat un réseau ferroviaire complet réservé au fret, comme aux États-Unis, les investissements doivent encourager la mise en place progressive de corridors transeuropéens à priorité, voire à exclusivité fret. Ceux-ci seront constitués majoritairement de lignes existantes mais parcourues en priorité par des trains de fret, voire exclusivement dédiées au fret. Dans les zones à haute densité de circulation, notamment les zones urbaines, la différenciation des voies réservées au fret et aux voyageurs sera la ligne conductrice du développement et de l'aménagement du réseau, ce qui impliquera la construction de nouvelles lignes ou de contournements des noeuds ferroviaires.

Dans les autres zones, la mise en place progressive de corridors à priorité fret se concrétisera par des améliorations de capacité, y compris par l'aménagement et la réhabilitation d'infrastructures sur des itinéraires alternatifs à faible trafic, ou encore par le développement de systèmes de gestion du trafic (contrôle commande et signalisation) capables de mieux gérer la séparation dans le temps des trafics.

Les accès ferroviaires des ports constituent un chaînon essentiel des corridors multimodaux à priorité fret. C'est la condition primordiale du développement du transport maritime à courte distance pour alléger le trafic à travers les Alpes et les Pyrénées.

Les terminaux assurant les acheminements et les dessertes finales des marchandises ou permettant de recomposer les trains constituent des goulets d'étranglement majeurs. Dans les terminaux fret qui sont ouverts à tous les opérateurs, des investissements publics incitatifs dans les gares de triage et les équipements de transbordement peuvent jouer un rôle important pour accroître la capacité, notamment dans les terminaux intermodaux.

B) L'amélioration des conditions de circulation.

Des mesures spécifiques de gestion du trafic coordonnées au niveau européen sont de nature à améliorer globalement les conditions de circulation sur les grands itinéraires interurbains, quelles que soient les causes des encombrements (accidents, conditions météorologiques, congestion ponctuelle ou récurrente etc.). Nombreux sont les gestionnaires d'infrastructures routières en Europe qui ont désormais une expérience en ce domaine. L'action de l'Union européenne vise depuis plusieurs années à encourager financièrement la mise en place de ces mesures sur les corridors internationaux. De telles mesures sont déjà appliquées entre l'Allemagne et les Pays-Bas (par exemple le délestage sur les itinéraires entre Cologne et Eindhoven) et de nombreux tests sont en cours entre les pays du Benelux et leurs voisins ainsi qu'au niveau des franchissements alpins (entre la France et l'Italie notamment) et pyrénéens. D'ici à 2006, l'ensemble des principales liaisons transeuropéennes devraient être dotées de plans de gestion de trafic.

Pour les poids lourds, une gestion précise des trafics aux heures de pointe permettra de proposer notamment des itinéraires plus adaptés, de meilleurs choix d'horaires et une assistance à la conduite. Des gains de capacités pourront ainsi être dégagés tout en réduisant les facteurs de risques d'accidents et de pollution.

§ 2 - Le développement des grandes infrastructures.

Parmi les quatorze projets retenus par le Conseil européen d'Essen³⁵, trois sont aujourd'hui achevés et six autres, en phase de construction, devraient se terminer d'ici à 2005, comme la liaison ferroviaire à grande vitesse Barcelone-Figueras. Quant aux projets restants, les percées alpines qui nécessitent la construction de tunnels de grande longueur comme le Lyon-Turin font face à de nombreuses difficultés et des retards du fait d'incertitudes techniques et de la difficulté de réunir les capitaux pour leur réalisation.

³⁵ Le groupe "Christophersen" avait identifié 26 grands projets prioritaires, dont 14 avaient été retenus par le conseil européen d'Essen en 1994.

Par ailleurs, un nouveau goulet d'étranglement d'ampleur européenne apparaîtra à travers la chaîne des Pyrénées si rien n'est fait pour assurer sa perméabilité. Le besoin se fait également sentir de lancer ou d'adapter d'autres grands projets. Ces changements sont la raison pour laquelle il convient d'actualiser la liste des projets prioritaires qui avait été établie par les chefs d'État ou de gouvernement en 1994 avant d'être intégrée dans les orientations adoptées par le Parlement européen et le Conseil. La mise en oeuvre de ces projets met en évidence par ailleurs le besoin de renforcer la sécurité dans les tunnels.

A) - Achever les percées alpines

En dépit de la difficulté à les réaliser à l'horizon prévu, les deux projets portant sur des liaisons ferroviaires dans les Alpes restent des projets prioritaires particulièrement importants pour contribuer dans le cadre d'une politique globale des transports dans les Alpes à transférer une partie de la croissance du trafic routier vers le rail dans cette région carrefour sur le réseau transeuropéen. L'évolution du trafic dans le corridor rhodanien montre l'urgence de prendre des mesures.

Les soutiens financiers de l'Union sous forme de contributions directes depuis une dizaine d'années n'ont pas créé un effet de levier suffisant pour engager les États membres concernés dans la réalisation de ces grands projets alpins dans le délai fixé par le Conseil européen d'Essen, c'est-à-dire à l'horizon 2010.

On peut s'attendre à ce que les nouvelles formes d'exploitation des ouvrages existants du fait des impératifs de sécurité entraînent une réduction non négligeable de leur capacité, ce qui pourrait rapidement se manifester par une augmentation du niveau de congestion. D'après les études réalisées par l'exploitant italien du tunnel du Fréjus, l'unique passage routier alpin entre la France et l'Italie se trouverait déjà en surcharge de 20 % de la capacité maximale autorisée par ces nouvelles règles de sécurité.

La réouverture du tunnel du Mont Blanc, pour la fin de l'année 2001, va permettre de réduire quelque peu cette pression. Mais il est clair que les règles de circulation des poids lourds seront désormais nettement plus strictes que celles en vigueur avant l'accident de 1999, sans compter que les populations riveraines tolèrent de moins en moins le passage de ces poids lourds. La mise en place des accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse ainsi que la réalisation du programme suisse de nouvelles liaisons ferroviaires alpines constituent un pas en avant pour améliorer le transit alpin.

Mais ces mesures ne sont qu'un palliatif face à une situation déjà très problématique en matière de congestion: ce n'est pas d'un placebo dont a besoin le système de transport dans cette région, mais d'un vrai remède à des problèmes récurrents.

Une alternative aux passages alpins routiers et un complément à l'actuel réseau ferroviaire s'imposent dans les dix prochaines années, ce qui signifie que l'engagement ferme de réaliser cette nouvelle liaison ferroviaire entre Lyon et Turin, déjà décidé au Conseil européen d'Essen, doit être pris sans délai, faute de quoi les régions concernées, en premier lieu Rhône Alpes et le Piémont verront leur compétitivité économique compromise.

De même, la qualité de vie des riverains du Tyrol et du Haut Adige risque d'être d'autant plus dégradée du fait du trafic incessant et en croissance continue de poids lourds, et nécessite que la question de la réalisation du nouveau tunnel du Brenner entre Munich et Vérone soit tranchée dans des délais raisonnables. Au-delà de ces régions, c'est en effet une grande partie des flux Est-Ouest, entre la péninsule Ibérique et le centre de l'Europe et les Balkans qui serait concernée par ces goulets d'étranglement.

B) Assurer la perméabilité des Pyrénées

Si rien n'est fait pour améliorer la perméabilité des Pyrénées, des problèmes de goulet d'étranglement pourraient survenir dans les Pyrénées franchies par des trafics à longue distance dont la moitié sont des échanges entre la péninsule Ibérique et les pays situés au-delà de la France.

Les travaux de l'observatoire franco-espagnol des trafics transpyrénéens ont mis en évidence que plus de 15 000 camions traversent quotidiennement ce massif à ces deux extrémités et que ce trafic ne cesse de croître à des taux particulièrement élevés (+ 10 % par an). Les flux entre la péninsule Ibérique et le reste de l'Europe étaient déjà en 1998 de 144 millions tonnes par an (53 % route, 44 % maritime et 3 % ferroviaire). L'observatoire estime que d'ici à 2010-2015, c'est 100 millions de tonnes supplémentaires qu'il faudra répartir entre les différents modes.

L'amélioration des lignes existantes et la réalisation du TGV Sud permettront à moyen terme un accroissement de capacité auquel on peut rajouter le potentiel du transport maritime à courte distance. La capacité du transport maritime à courte distance à représenter une réelle solution est toutefois liée à celle des opérateurs à gagner la confiance des chargeurs.

Dans ce contexte, le dégagement de nouvelles capacités ferroviaires s'avère aussi inévitable, notamment par le centre des Pyrénées. C'est la raison pour laquelle la Commission propose dans la révision des orientations du réseau transeuropéen d'inscrire comme grand projet une traversée ferroviaire des Pyrénées à grande capacité dont le tracé est laissé à l'accord entre les pays intéressés.

Dans ce contexte se pose la question de réhabiliter la ligne existante entre Pau et Saragosse par Canfranc afin d'améliorer la perméabilité des Pyrénées à plus court terme. En dépit de sa capacité faible au regard des besoins prévisibles à long terme³⁶, l'intérêt de cette ligne est de profiter du tunnel déjà existant et d'inciter les chargeurs et les transporteurs à organiser leur chaîne logistique en vue de cette future traversée à grande capacité.

L'inscription de cette ligne dans le schéma du chemin de fer conventionnel des présentes orientations révisées est donc proposée étant donné la demande des gouvernements des deux pays concernés. Outre la bonne insertion environnementale de ce projet dans le site Pyrénéen, la Commission veillera à ce que son aide financière éventuelle constitue une incitation à ce que les travaux concernés concourent à amorcer un axe à grande capacité, s'inscrivent dans un programme à long terme dont la viabilité économique est assurée, et fassent l'objet d'une coordination transfrontalière.

Il conviendra par ailleurs de repenser la problématique d'une future liaison routière pyrénéenne qui devrait pour des raisons environnementales, de coût et d'acceptabilité par les riverains, veiller à ce que la solution du ferroutage s'impose d'elle-même.

C) Lancer de nouveaux projets prioritaires

Le besoin de lancer, d'accélérer ou d'adapter des projets prioritaires se fait sentir. Outre le projet de nouvelle traversée ferroviaire à grande capacité des Pyrénées mentionné ci-dessus, les projets nouveaux ou résultant d'adaptation de projets existants que la Commission envisage d'inscrire dans le cadre de cette future proposition sont exposés ci-après:

³⁶ La ligne ne pourrait absorber que 2.8 millions de tonnes, soit à peine plus de 1 % du trafic entre la péninsule Ibérique et le reste de l'Europe d'ici 2010 - 2015 et comporte des contraintes d'exploitation fortes du fait des pentes importantes.

- **Le train à grande vitesse/transport combiné Est européen:** pour des raisons historiques, les liaisons Ouest-Est vers les pays candidats à l'adhésion sont peu développées. Or, les courants d'échanges avec ces pays génèrent déjà des flux importants de trafic. Sur le corridor ferroviaire longeant le Danube, plus de 60 % du trafic est déjà international. Les prévisions indiquent un taux de croissance du trafic particulièrement soutenu. Il apparaît donc nécessaire de faciliter la constitution d'un nouvel axe ferroviaire Ouest-Est à grande capacité pour le fret et les voyageurs de Stuttgart – Munich à Salzburg/Linz – Wien. Ce projet comprend 780 km de voies ferrées à aménager ou à construire pour la grande vitesse ainsi que des lignes pour le transport de marchandises. Dans la perspective de l'élargissement, on pourrait envisager son extension vers Budapest, voire Bucarest et Istanbul. La ligne entre Stuttgart et Manheim étant en service, le prolongement de l'actuel TGV Est reliant Paris à Manheim par Strasbourg par ces tronçons permettra un corridor transeuropéen ferroviaire continu de Paris à Vienne.

- **Le Fehmarnbelt:** le pont/tunnel pour franchir la barrière naturelle du détroit Fehmarn entre l'Allemagne et le Danemark est un maillon clé pour compléter l'axe Nord-Sud reliant l'Europe du centre aux pays nordiques et permettre le développement des échanges entre ceux-ci. Ce projet sur l'itinéraire englobant le lien fixe de l'Oresund mis en service récemment vise à franchir le détroit de 19 km de longueur. La réalisation de ce projet, encore au stade d'études préliminaires, devrait contribuer au développement de la région de la mer Baltique.

- **Straubing-Vilshofen:** le projet vise à l'amélioration de la navigabilité du Danube entre Straubing et Vilshofen en Allemagne. Ce tronçon d'un tirant d'eau à charge insuffisant sur environ 70 km ne permet pas le passage continu de bateaux. L'élimination de ce goulet d'étranglement sur l'axe Rhin-Main-Danube reliant la mer du Nord à la mer Noire permettrait un transfert important des marchandises de la route vers la voie d'eau dans ce corridor de plus en plus engorgé. Le projet qui devra être conçu et mis en œuvre dans le respect de la législation communautaire en matière d'environnement contribuerait à une meilleure intégration dans l'Union européenne des pays candidats et à un rapprochement des pays danubiens de l'Est à l'Union.

- **Le projet de radionavigation par satellite (Galileo):** ce programme d'envergure mondiale a fort potentiel pour la gestion du trafic et l'information aux usagers du réseau transeuropéen mais qui comporte également de nombreuses applications dans les secteurs autres que le transport, nécessite une phase de développement intense jusqu'en 2005, puis une phase de déploiement en vue d'une mise en service dès 2008.

• **L'interopérabilité ferroviaire du réseau ibérique à grande vitesse:** la différence d'écartement des voies entre le réseau de la péninsule Ibérique et le reste du réseau transeuropéen est un obstacle majeur au fonctionnement efficace de l'ensemble du système de transport ferroviaire européen. Sur la base des plans espagnol et portugais de lignes à grande vitesse qui incluent des lignes nouvelles à construire et des lignes existantes à aménager, la mise aux normes européennes de l'écartement des voies du réseau ibérique d'ici à 2020 permettra de mieux relier l'Espagne et le Portugal au reste du réseau transeuropéen. Par ailleurs, les définitions de certains projets existants doivent être adaptées. Il conviendrait ainsi de compléter le projet incluant l'axe du Brenner Munich-Vérone en y ajoutant la ligne ferroviaire Vérone-Naples et sa branche Bologne-Milan. Ces 830 km de lignes nouvelles de voies ferrées à grande vitesse permettront de mieux ancrer ce corridor ferroviaire Nord-Sud aux grandes villes et zones industrielles de la péninsule italienne. Afin de mieux relier la branche méditerranéenne du TGV sud Madrid-Barcelone-Montpellier au réseau français, il conviendrait de l'étendre jusqu'à Nîmes.

Cet ajout de 50 km permettra de mieux connecter ce projet à l'axe Paris-Marseille, d'améliorer la rentabilité du tronçon transfrontalier entre Perpignan et Figueras et de faciliter l'écoulement du fret.

D) Renforcer la sécurité dans les tunnels

La sécurité dans les tunnels de grande longueur revêt un autre aspect primordial dans le cadre de la réalisation du réseau transeuropéen. Un nombre important de liaisons transfrontalières routières ou ferroviaires, en projet ou en construction, comportent des sections importantes en tunnel, dépassant parfois les 50 kilomètres. Parmi ces projets — qui ont déjà reçu ou percevront une contribution financière communautaire, on peut citer le tunnel du Somport d'une longueur de 8 km entre la France et l'Espagne, la liaison rail/route entre le Danemark et la Suède (Øresund), la future liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin, le projet du Brenner ou encore la ligne à grande vitesse en construction Bologne-Florence dont une soixantaine de kilomètres sur les quatre-vingt-dix seront en tunnel. En outre, certaines infrastructures déjà existantes, tant ferroviaires que routières, posent des problèmes de vieillissement (80 % des tunnels ferroviaires ont été réalisés au XIXe siècle), ou ont de plus en plus de difficultés à faire face à la croissance inexorable du trafic. La législation nationale actuelle apparaît fort disparate: certains États membres possèdent bien une législation relative à la sécurité dans les tunnels, alors que dans d'autres États, elle est embryonnaire, voire inexistante. L'Union européenne peut donc apporter une contribution à l'amélioration de la sécurité sur le plan technique et de l'exploitation des tunnels.

Il conviendrait donc d'envisager une réglementation européenne, qui pourrait prendre la forme d'une directive sur l'harmonisation des normes minimales de sécurité afin de mettre en place les conditions garantissant un niveau de sécurité élevé pour les usagers des tunnels routiers et ferroviaires appartenant notamment au réseau transeuropéen de transport.

En outre, la Commission sera très vigilante par rapport aux mesures de sécurité envisagées pour les travaux d'infrastructure qui comportent des sections en tunnels et qui bénéficient d'un soutien financier communautaire, notamment à travers le budget du réseau transeuropéen.

PARTIE II : LES PROGRAMMES D'ACTION

Comme nous l'avons vu dans la première partie de mon exposé, l'objectif de l'Union européenne est de développer le transport combiné de marchandises, à savoir assurer une intégration optimale de divers modes de transport, de manière à offrir des services de porte à porte continu et répondant aux besoins du client et permettre une utilisation efficace et rentable du système de transport tout en favorisant la concurrence entre opérateur.

Développer le transport combiné comme une nouvelle alternative par rapport aux modes de transport traditionnels, en particulier par rapport à la route, nécessite des efforts particuliers. C'est pourquoi la commission a mis en place des programmes d'action successifs dans le but de promouvoir le transport combiné dont les plus importants et également les plus récents sont le programme PACT (Chapitre 1) et le programme MARCO POLO (Chapitre 2) que nous allons étudier dans cette seconde partie de mon analyse.

CHAPITRE I : LE PROGRAMME PACT

La décision 93/45/CEE de la commission³⁷, en date du 22 décembre 1992, a mis en œuvre le premier programme PACT, pour une durée de 5 ans, il avait permis de financer 65 projets à hauteur de 18 millions d'écus.

Il a été mis en place dans le cadre du programme de travail pour le soutien au transport combiné que la commission avait présenté dans sa communication de 1992³⁸.

L'objectif du premier programme était d'étudier les besoins d'actions en vue de promouvoir le transport combiné de marchandises par la route, le rail, les voies navigables et le trafic maritime à courte distance.

L'évaluation de ce premier programme PACT a fait apparaître l'obtention de résultats encourageants, dans la mesure où ce programme a contribué à amener les autorités à accorder davantage d'attention au transport combiné et à encourager la commission européenne dans son initiative puisqu'elle a décidé de poursuivre son action en instituant un second programme PACT. Compte tenu de son caractère expérimental, nous n'allons pas attarder notre étude sur ce point mais l'axer sur le deuxième programme PACT.

³⁷ JO L 16 du 25/01/93 p. 1 à 3

³⁸ doc.COM(92) 230. Le conseil économique et social avait rendu un avis sur cette communication le 24 novembre 1992 (rapporteur M. Tukker.)

SECTION I : Contenu du programme PACT

§ 1 - Champ d'application

Le règlement n° 2196/98 du conseil du 1/10/98, relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné³⁹ définit les conditions, les modalités et les procédures l'octroi de soutiens financiers communautaire à des projets innovants qui contribuent à accroître et à encourager le transfert du trafic de la route vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement par :

_ l'augmentation de la compétitivité du transport combiné par rapport au transport routier de bout en bout; ou

_ la promotion de l'utilisation d'une technologie de pointe dans le secteur du transport combiné; ou

_ l'amélioration des possibilités d'offre de services de transport combiné.

A l'intérieur du territoire de la communauté , les actions de transport combiné s'inscrivent en priorité dans le cadre de la décision n° 1692/96/CE du parlement européen et du conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport⁴⁰.

Toutefois, les actions de transport combiné pouvaient également concerner des axes situés en partie en dehors du territoire de la communauté aux conditions suivantes:

_ L'action doit être effectuée dans l'intérêt de la politique commune des transports, comme c'est le cas pour des projets concernant les pays tiers de transit dans le cadre d'un transport intracommunautaire,

_ L'action doit concernée le territoire d'au moins un Etat membre.

³⁹ JO n° L 277 du 14.10.98 p.1 à 6.

⁴⁰ JO n° L 288 du 09.09.96 p.1.

A) Les projets

Les projets d'action devaient avoir un caractère international, dans leur portée géographique et dans la composition du consortium les mettant en œuvre. Ils doivent en outre être innovants sur le plan technologique et/ou de l'itinéraire envisagé.

Selon l'article 3 du règlement du Conseil du 1^{er} octobre 1998, sont éligibles les projets innovants constituant:

- _ des mesures opérationnelles innovantes;
- _ des études de faisabilité envisageant et préparant des mesures opérationnelles innovantes.

Tout Etat membre et toute personne physique ou morale, publique ou privée, établie à l'intérieure de la communauté, peuvent soumettre un projet à la commission.

Lors de la soumission d'un projet conformément au premier alinéa, tout pays tiers et toute personne physique ou morale, publique ou privée, établie à l'extérieur de la Communauté, directement concernés, peuvent être associées à la soumission du projet en question.

Lorsque le projet comporte l'exercice des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire prévus à l'article 10 de la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires⁴¹, le concours financier communautaire n'est octroyé qu'à une entreprise ferroviaire titulaire d'une licence au sens de l'article 2 de la directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires⁴².

Les projets d'action de transport combiné sont soumis à la Commission. La présentation doit contenir tous les éléments nécessaires pour permettre à la Commission d'effectuer sa sélection.

1) *_ La présentation d'un projet de mesures opérationnelles innovantes doit décrire celui-ci, en tenant compte des éléments suivants:*

- identification du projet et des soumissionnaires, objectifs généraux et soutien financier demandé;

⁴¹ JO L 237 du 24/08/91 p. 25.

⁴² JO L 143 du 27/06/95 p. 70.

- objectifs du projet:
 - _ clientèle potentielle pour le transport combiné,
 - _ prix et performance du service (accessibilité., fiabilité , gains de temps) par rapport à d'autres services concurrents de transport, tout particulièrement par la route (au moment de la présentation et après la fin du projet),
 - _ recettes envisagées,
 - _ facteurs «coûts» (en particulier les éléments pour l'évaluation des coûts marginaux d'accès à l'infrastructure, et notamment le transport ferroviaire, pour le service couvert par l'action et toute autre information permettant de décider si l'aide aux coûts de l'accès à l'infrastructure est justifiée),
 - _ calendrier de rentabilité,
 - _ compatibilité et interopérabilité;

- contribution du projet à la politique commune des transports:
 - _ bénéfiques sur le plan de l'environnement et de la sécurité par rapport à la situation actuelle, notamment en termes de répartition modale, permettant entre autres le développement du transport combiné à longue distance,
 - _ effets sur d'autres services de transport concurrents dans le marché pertinent et nouveaux acteurs possibles,
 - _ pertinence des résultats du projet pour d'autres personnes physiques ou morales, d'autres axes, d'autres participants,
 - _ contribution du projet au développement et à l'utilisation des réseaux transeuropéens de transport et des corridors ferroviaires de marchandises;

- caractéristiques du projet:
 - _ identification des modes de transport, personnes physiques ou morales impliquées et coopération envisagée,
 - _ raison du projet envisagé (demandes de clients, embouteillages, marché potentiel, éloignement de la région, etc.),
 - _ caractéristiques innovantes par rapport à la situation actuelle,
 - _ durée du projet,
 - _ nécessité du soutien et information concernant les autres sources de financement prévues pour la totalité du projet,
 - _ conditions du marché, y compris les technologies ou services existants, compte tenu également d'autres modes;

- annexe financière indiquant en détail tous les coûts en écus et le montant en écus de l'aide demandée pour chaque poste éligible.

2) _ La présentation d'un projet d'étude de faisabilité doit décrire celui-ci en tenant compte des éléments suivants:

- information disponible concernant :
 - _ l'identification du projet et des soumissionnaires, objectifs généraux et soutien financier demandé;
 - _ la contribution du projet à la politique commune des transports
- organisation des tâches et des .tapes et calendrier de réalisation,
- grandes lignes et sommaire du projet d'étude.

B) L'octroi du soutien financier

L'enveloppe budgétaire du programme PACT était relativement modeste, étant donné qu'elle se monte à 35 millions d'euros pour les cinq années de sa durée d'existence. Au 30 septembre 2001, 30 millions d'euros avaient été engagés dont 7,5 millions de "pré-engagement" pour 2001. Pour accroître de façon marquée l'utilisation du transport combiné avec un tel budget, il était indispensable que les actions financées jouent un rôle pilote sur le marché. Ces actions devaient donc avoir un effet de "répercussion en chaîne" ou posséder un "potentiel de reproductibilité". Leur effet était ainsi multiplié, avec des retombées correspondantes pour le transfert modal.

Les actions bénéficiant d'un soutien financier ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre les modes de transport non routiers.

Avec le programme PACT, les opérateurs désireux de lancer des projets innovants et adaptés aux exigences du marché pouvaient bénéficier d'un soutien financier. Les demandes de financement pouvaient porter sur deux types de projets : des mesures opérationnelles, qui pouvaient être cofinancées à hauteur de 30% et des études de faisabilité, qui pouvaient être cofinancées à hauteur de 50%⁴³.

⁴³ Article 5 règlement CE N°2196/98 du Conseil du 1^{er} octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné.

Les dépenses et les coûts éligibles peuvent comprendre entre autres pour les mesures opérationnelles :

_ les coûts de location, de leasing ou d'amortissement des unités de transport : camions, remorques, semi-remorques, avec ou sans tracteur, caisses mobiles, conteneurs de 20 pieds et plus;

_ les coûts de location, de leasing ou d'amortissement et de l'adaptation nécessaire pour mener. bien l'action envisagée, en ce qui concerne le matériel roulant (y compris les locomotives) ainsi que les navires de navigation intérieure et maritime, sous réserve, en ce qui concerne les navires de navigation intérieure, du respect des règles spécifiques en matière d'assainissement structurel de la navigation intérieure;

_ les dépenses d'investissement ou les coûts de location, de leasing ou d'amortissement dans les matériels qui permettent le transbordement entre les voies ferrées, les voies navigables, la voie maritime et les routes;

_ les coûts d'utilisation des infrastructures ferroviaires, de navigation intérieure et maritime, à l'exception des redevances portuaires et des coûts de transbordement;

_ les dépenses relatives à l'exploitation commerciale de techniques, de technologies ou de matériels préalablement testés et validés, notamment la technologie d'information de transport;

_ les coûts concernant les mesures relatives à la formation du personnel et à la diffusion des résultats du projet ainsi que les coûts des mesures d'information et de communication prises pour faire connaître à l'industrie des transports concernée les nouveaux services de transport combiné et qui ont été mis en place.

La commission décide l'octroi d'un concours financier en tenant compte pour la sélection du projet, des objectifs visés à l'article 1^{er} ainsi que des informations visées à l'article 6 et suivant la procédure prévue à l'article 8 du règlement du conseil du 1^{er} octobre 1998. Elle communique sa décision directement à tout bénéficiaire et à tout Etat membre concerné. Ce soutien financier n'est octroyé que pour une période maximale de trois exercices budgétaires.

Si la réalisation d'une action de transport combiné ne semble pas correspondre, en tout ou partie, au projet approuvé et/ou à ses objectifs, la Commission procède à un examen approprié du cas⁴⁴.

A la suite de cet examen, la Commission peut réduire, suspendre ou supprimer le soutien financier pour l'action de transport combiné concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité ou la non satisfaction d'une des conditions indiquées dans la décision d'octroi du soutien financier, notamment si une modification importante affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action de transport combiné et si les bénéficiaires n'avaient pas obtenu l'approbation préalable de la commission.

§ 2 - Objectifs du programme PACT

Le programme PACT : Actions Pilotes en faveur du Transport Combiné (Pilot Actions for Combined Transport) avait comme objectif d'accroître la compétitivité du transport combiné en appuyant financièrement des initiatives commerciales originales dans le secteur des services de transport combiné. Le recours accru au transport combiné étant considéré comme un moyen de rendre le système de transport plus durable. Ce programme a été prévu pour une période de cinq ans qui allait du 01/01/1997 au 31/12/2001.

Comme nous l'avons vu précédemment, les objectifs du programme PACT sont définis qu'ils à l'article 1er du règlement du conseil du 01/10/98, il s'agit :

- D'augmenter la compétitivité des transports combinés en terme de prix et de qualité du service par rapport au transport routier de bout en bout.
- D'utiliser une technologie de pointe dans le secteur du transport combiné.
- D'améliorer les possibilités d'offres de services de transport combiné.

La réalisation de ces objectifs devait permettre un transfert du trafic de la route vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement.

⁴⁴ Article 11 règlement CE N°2196/98 du Conseil du 1^{er} octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens

L'objectif actuel du programme PACT est de contribuer à l'utilisation croissante des réseaux existants pour les transports combinés, en alternative aux transports routiers, et par la fourniture d'une assistance financière pour des mesures novatrices qui augmentent la compétitivité des transports combinés sur le plan des prix ou de la qualité du service.

Le programme est basé sur l'hypothèse d'après laquelle, en démontrant leur viabilité commerciale, les actions novatrices financées par PACT seront émulées par d'autres protagonistes du marché. L'hypothèse de cet effet de « boule de neige » est une des principales raisons du budget relativement modeste qui a été affecté à ce programme.

Cette logique d'intervention restera valable dans les conditions suivantes :

- L'innovation technologique (y compris les nouvelles procédures d'exploitation) peut engendrer une amélioration suffisante pour que les TC deviennent compétitifs tant sur le plan de la qualité du service que sur celui du prix.
- De nombreux projets de TC novateurs sont quasiment viables sans l'assistance du public, et une subvention pouvant atteindre 30% sur 3 ans permettra de combler le déficit.
- Une fois qu'il a été démontré, le potentiel de répétition de ces innovations est suffisant sans assistance de la CE.

Il convient de prendre note des remarques importantes suivantes sur la logique d'intervention :

- A eux seuls, les projets PACT ne représentent qu'environ 1% des transports combinés en Europe, d'où l'importance de la répétition afin que PACT puisse réaliser ses objectifs.
- Jusqu'à présent, la répétition des projets PACT a été limitée, mais on ne sait pas de façon précise si ceci est dû au potentiel limité de la répétition ou au fait que la dissémination n'a pas été effectuée de façon efficace.

- Il est évident que la viabilité commerciale des projets PACT, et ses répétitions possibles, sont vulnérables à un ensemble d'obstacles commerciaux et opérationnels, y compris la chute des prix dans les transports routiers, les horaires des chemins de fer internationaux, les retards aux frontières etc. D'après les informations recueillies, bien peu de projets PACT, voire aucun, ont échoué à cause d'un manque d'innovation technique.

Indépendamment de ces considérations, il convient de rappeler que la plupart des projets PACT étaient des options rentables pour la réduction des émissions de CO₂, et doivent, par conséquent, être considérées comme des mesures «sans regret».

SECTION 2 : Les enseignements tirés du programme PACT

Certaines caractéristiques du programme PACT ont fait leurs preuves, d'autres en revanche ont dû être abandonnées ou adaptées aux changements intervenus sur le marché et aux nouvelles exigences politiques.

§ 1 - Evaluation du programme PACT

A) Résultats quantitatifs

Pour les projets financés entre 1997 et le 30 septembre 2001, le programme PACT a prévu des subventions d'un montant global de 30 millions d'euros. Le volume financier total de toutes les actions financées de 1997 à 2001 atteint environ 120 millions d'euros.

Le volume des subventions demandées lors des cinq procédures de sélection effectuées de 1997 à 2001 représente 203 millions d'euros.

Le programme PACT comptait 92 actions. Le tableau suivant indique la répartition globale du financement entre les différents modes⁴⁵ :

Transport ferroviaire	Transport Maritime à Courte Distance (MCD)	Navigati on Intérieur e (NI)	Rail - MCD	Rail - NI	Fluvio – Maritime	Trimodal
45 %	20 %	9 %	12 %	3 %	6 %	5 %

En ce qui concerne le taux de réussite global des actions PACT clôturées techniquement au 30 septembre 2001, les pourcentages sont les suivants:

Grands succès	Succès	Succès partiel	Echec
6 %	45 %	22 %	27 %

⁴⁵ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil 2002/0038 (COD) concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises p.5. COM(2002)54 final.

Les principaux « grand succès » du programme PACT :

Chef de projet	Objectifs	Evaluation	Date	Budget
Port de Lille (F) Navigation intérieure	Mise en place de services réguliers de transport de conteneurs par barge entre la région lilloise et Rotterdam et Anvers.	En dépit de temps de parcours supérieurs à ceux du transport routier; ce service fiable a intéressé de gros négociants de la région lilloise pour l'importation et l'exportation de cargaisons via le port de Rotterdam ou de Anvers et à contribué à un changement de mentalité dans le milieu des propriétaires de barges.	1997	481.014
Kombiverkehr (D) Transport Ferroviaire – Maritime	Introduction d'un service multimodal train-transbordeur régulier entre la Suède et l'Italie	Réduction de 48 hrs des temps de parcours grace à l'amélioration des horaires ; meilleure intégration des horaires de transport maritime et ferroviaire.	1997/ 2000	1.261.600
Transfesa France (F) Transport Ferroviaire	Mise en place d'un service de navette ferroviaires Paris – Ljubliana (SLO)	Le bénéficiaire a utilisé la subvention PACT pour attirer des chargements de retour (marchandises diverses) pour son train, qui était principalement utilisé pour des transporter des pièces automobiles de France en Slovénie.	1998/ 2001	250.815
Port Zeebrugge (B) Fluvio-Maritime	Mise en place d'un service fluvio-maritime Belgique-Allemagne	Grace aux efforts soutenus qui ont été déployés pour sa commercialisation, et au prix d'un changement de stratégie à mi-parcours, ce nouveau service fluvio-maritime a été bien accepté par la clientèle et a obtenu un succès commerciale.	1998/ 2001	395.000
Danzas Italy (I) Transport Maritime à Courte Distance	Mise en place d'une navette maritime intermodale pour les remorques entre l'Italie et la Grèce	Ce projet simple visant à transporter des remorques entre l'Italie du nord et la Grèce a obtenu un vif succès en ce qui concerne le transfert de trafic, le pistage et le retrace ment, ainsi que sous l'aspect commercial.	1999/ 2001	103.000

Les principaux échecs du programme PACT :

Chef de projet	Objectifs	Evaluation	Date	Budget
UIRR (INT) Transport Ferroviaire	Mise e place d'un service régulier de trains complets de haute qualité Allemagne-Autriche-Hongrie-Roumanie	La qualité insuffisante des services ferroviaires, les réductions tarifaires pratiquées dans les transports routiers concurrents et les augmentations de prix imposées par les sociétés ferroviaires ont conduit à l'abandon de ce projet.	1997 - 1999	835.000
Multimodal Ibérica Transport Ferroviaire	Mise e place d'un système de trains complets entre l'Espagne et le Portugal	Un opérateur indépendant a essayé d'introduire de nouveaux trains de transport combiné dans la péninsule ibérique; toutes fois; les négociations avec les entreprises ferroviaires et d'autres opérateur de transport combiné ont pris énormément de temps, sans succès, tandis que les couts s'accumulaient. La société est devenue insolvable.	1997 - 1998	552.300
Navicon (E) Transport maritime à courte distance - transport ferroviaire	Mise en place d'un service intermodal maritime/ferroviaire Madrid - Murcie -Livourne	Le segment maritime de ce service devait compter sur le fret ferroviaire transporté de Madrid à Murcie pour assurer sa réussite. Toutefois, le segment ferroviaire a connu des problèmes de qualité et de grèves, ce qui a mis en danger le segment maritime. Le projet à du être abandonné afin de réduire les pertes.	1998	502.660
Paris Terminal (F) Navigation Intérieure – Transport Ferroviaire	Mise en place d'un service intermodal train-barge Le Havre – Paris – Milan	Ce projet, qui tentait de tirer parti des avantages concurrentiels de la barge et du train a du etre abandonné, faute d'avoir pu mettre sur pied le service ferroviaire envisagé entre Paris et Milan.	1997 - 1999	450.812

De plus, dans cette analyse du programme PACT il est essentiel de préciser que les demandes de financement n'étaient pas simplement supérieures au budget disponible, elles atteignaient en 2001 deux fois le budget annuel proposé pour le programme Marco Polo.

Le tableau suivant illustre ce fait.

ANNEE	1997	1998	1999	2000	2001
Budget disponible	6 Mio ECUS	6 Mio ECUS	6 Mio EUR	6 Mio EUR	7.5 Mio EUR
Demandes de financement	51 Mio ECUS	21 Mio ECUS	32 Mio EUR	43 Mio EUR	6 Mio EUR
Taux de financement réel	11.8%	28.5%	18.75%	13.7%	13.4%

Bien que les pourcentage ci-dessus montrent que les actions du programme PACT ont rencontré plus de succès que d'échec, nous pouvons néanmoins tirer deux conclusions pertinentes à ce stade :

- Le lancement et le maintien d'actions intermodales innovantes sur le marché constituent une entreprise très risquée.
- Le succès commercial de nouveaux services n'est pas toujours garanti même avec un financement public initial. Cependant, l'aide au démarrage contribue souvent à rendre viables des projets de transport.

B) L'évaluation externe du programme PACT

Conformément à l'article 13 du règlement 2196/98 du conseil, la commission avait demandé une évaluation externe du programme PACT. L'évaluation a été réalisée par AEA Technologie au nom de la DG TREN. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- Le programme PACT a été géré avec beaucoup d'efficacité et l'équipe chargée du programme a été très appréciée pour son professionnalisme et pour son enthousiasme.

- La plupart des mesures opérationnelles financées par le programme PACT étaient rentables en termes d'émissions de dioxyde de carbone évitées, même lorsqu'elles n'ont pas été reconduites.
- Il était difficile d'assurer la viabilité commerciale des projets intermodaux, même avec l'aide au démarrage fournie par PACT. Cela étant du aux conditions difficiles qui règnent sur le marché des transports combinés des transports en Europe.
- Dans la conjoncture actuelle, le fait d'exiger des projets qu'ils apportent une innovation technologique ou logistique tout en visant la viabilité commerciale peut les exposer à des risques très importants, voir les vouer à l'échec.
- Le concours financier communautaire a bien sur été important pour les partenaires des projets. En outre, selon les bénéficiaires, c'est la conscience de l'engagement qu'a fait naître en eux le programme PACT conclu avec la commission, ainsi que le soutien politique et opérationnel dont ils ont bénéficié tout au long du programme, qui ont été déterminants pour atteindre les objectifs des projets.
- Le programme PACT est largement connu dans les milieux du transport combiné, mais les résultats des projets ne bénéficient pas d'une évaluation et d'une diffusion adéquates pour soutenir les objectifs du programme, comme la répétition des mesures et l'évaluation de la politique.
- IL convenait de renforcer les aspects du programme PACT relatifs à la diffusion. Cela exige une stratégie claire définissant les rôles des équipes de projet, de l'encadrement du programme, des Etats membres et éventuellement une équipe chargée spécialement de la diffusion, interne ou externe à la commission.

§ 2 - Recommandations formulées à l'issue de l'évaluation

A la suite des évaluations certaines recommandations ont été formulées en vue d'améliorer l'utilité et l'efficacité du programme PACT:

- Conserver une approche souple et ouverte pour la procédure de sélection, mais prévoir un délai supplémentaire pour l'élaboration des propositions et garantir une présentation homogène des données principales.

- Introduire des procédures plus structurées pour la gestion des projets, tout en veillant à éviter tout travail administratif superflu. Il est par exemple recommandé d'instaurer un système d'examen des performances du contractant à l'issue de chaque contrat.
- Accepter des projets portant sur plusieurs années ainsi que des contrats d'un an seulement, le maintien de l'aide étant conditionné par la réalisation d'objectifs intermédiaires spécifiques.
- Interrompre le financement des études de faisabilité préalables à des projets opérationnels, mais prévoir un financement pour les études génériques facilitant la pénétration du marché.
- Améliorer la diffusion en développant une stratégie ciblée au niveau du programme même, en publiant de nouvelles orientations en matière de rapports à l'attention de gestionnaires de projets, et en assignant des ressources pour l'analyse et la diffusion de projet indépendants dans le cadre du budget du programme PACT.
- Renforcer la surveillance des retombées, notamment le suivi des projets pendant trois ans. Ce suivi ferait partie du processus d'analyse et de diffusion, en vue de prouver, sur le marché, l'utilité de réitérer les mesures.
- Adopter de meilleurs protocoles de rapport pour les projets PACT de manière à améliorer la qualité de l'analyse des performances environnementales.
- Mettre sur pieds certains projets de grande ampleur qui pourraient contribuer à faire disparaître les obstacles commerciaux qui freinent le développement du transport intermodal en Europe.

Le programme PACT a démontré que la mise en place de nouveaux services de fret intermodal en Europe est une entreprise risquée. L'aide au démarrage accordée par la Communauté pour le lancement de nouvelles opérations paraît donc toujours se justifier. Le soutien communautaire peut également être considéré comme un bon moyen d'action, puisque les ressources limitées consacrées à l'aide au démarrage dans le secteur du transport intermodal s'avèrent profitables pour la société dans son ensemble. Si l'action financée est viable, les effets positifs de la subvention perdurent même lorsque cette dernière a cessé.

Enfin, les relations contractuelles étroites qu'entretiennent la commission et le bénéficiaire permettent d'individualiser les modalités suivant lesquelles les objectifs devront être atteints, et d'obtenir de bons résultats en ce qui concerne le suivi et l'organisation des projets. Par conséquent, l'octroi du concours financier doit continuer de faire l'objet d'un contrat.

Puisqu'il est démontré que le fait d'exiger des nouveaux services créés qu'ils soient de surcroît innovants risque de « surcharger » les objectifs du programme, il conviendrait de dissocier l'aide à l'innovation de l'aide au démarrage. Pour renforcer encore la rentabilité du financement communautaire, il conviendrait d'intégrer des mécanismes de diffusion plus efficaces dans le programme succédant au programme PACT.

CHAPITRE II : LE PROGRAMME MARCO POLO

Le Livre blanc de la Commission intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» du 12 septembre 2001 propose donc plus de 60 mesures concrètes et efficaces pour rendre le système de transport plus performant. De manière plus spécifique, il fixe à titre de repère l'objectif ambitieux de maintenir, pour l'an 2010, la répartition du trafic entre les différents modes de transport au niveau de 1998. Le programme Marco Polo, qui remplace le programme PACT, est l'une des mesures pour atteindre cet objectif dans le secteur du transport international de marchandises⁴⁶.

SECTION 1 : Vue d'ensemble.

§ 1 - Champ d'application.

Le règlement (CE) n°1382/2003 du Parlement Européen et du Conseil du 22 juillet 2003⁴⁷ a pour objet d'établir un instrument financier, dénommé programme Marco Polo» ou, visant à réduire la saturation du réseau routier, à améliorer les performances environnementales du système de transport et à renforcer le transport intermodal, contribuant ainsi à un système de transport efficace et durable, pour la période allant du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2010, afin que, d'ici à la clôture du programme, on soit parvenu à transférer vers le transport maritime à courte distance, vers le transport ferroviaire et vers la navigation intérieure, ou vers une combinaison de modes de transport où les parcours routiers seraient aussi courts que possible, la portion du trafic routier international de marchandises correspondant à l'augmentation totale annuelle attendue de ce trafic, exprimée en tonnes-kilomètres.

Le programme Marco Polo s'applique à des actions de transfert modal, des actions à effet catalyseur et des actions d'apprentissage en commun:

_ qui concernent le territoire d'au moins deux États membres, ou

_ qui concernent le territoire d'au moins un État membre et le territoire d'un pays tiers proche.

⁴⁶ La Lettre du transport international , édition Lamy, n°18 d'octobre 2001 p.1 et 2.

⁴⁷ JO n° L191 p.1 à 6.

Le programme est ouvert à la participation des pays candidats à l'adhésion. Cette participation sera régie par les conditions prévues dans les accords d'association avec ces pays, et sur la base des règles prévues dans la décision du Conseil d'association pour chaque pays concerné.

Le programme est également ouvert à la participation des pays membres de l'AELE et de l'EEE sur la base de crédits supplémentaires et conformément aux procédures à convenir avec ces pays.

A) Les projets.

En règle générale, les projets sont présentés par un consortium composé d'au moins deux entreprises établies dans au moins deux États membres ou dans un État membre et un pays tiers proche.

Les entreprises établies hors de la Communauté et hors d'un des pays participants, éventuellement associées au projet, ne peuvent en aucun cas être destinataires d'un financement communautaire au titre du programme.

Les actions sont présentées à la Commission avec tous les éléments nécessaires permettant à celle-ci d'effectuer sa sélection. Pour sa sélection, la Commission tient compte de l'objectif visé par le règlement (CE) n°1382/2003 du Parlement Européen et du Conseil du 22 juillet 2003. Elle effectue cette sélection en tenant compte des mérites environnementaux relatifs des actions proposées et de leur contribution au désengorgement du réseau routier. La commission informe les bénéficiaires et les États membres de sa décision.

B) Octroi du concours financier

Le concours financier communautaire aux actions définies par le programme n'exclut pas l'octroi à la même action d'aides d'État au niveau national, régional ou local dans la mesure où ces aides sont compatibles avec le régime des aides d'État prescrit par le traité et dans les limites fixées pour chaque type d'action.

La Commission évalue les actions présentées et décide de l'octroi d'un concours financier en tenant compte des objectifs fixés pour les différents types d'actions (actions que nous étudierons de manière plus précise dans la prochaine section de cet exposé.).

- Les actions de transfert modal, y compris, le cas échéant, le transfert modal additionnel engendré par le développement d'un service existant, sont éligibles à un financement au titre du programme si elles satisfont aux conditions suivantes:

_ il est prévu que l'action de transfert modal entraîne un transfert modal réel, important, mesurable et durable du transport de marchandises de la route vers le transport maritime à courte distance, vers le transport ferroviaire, vers la navigation intérieure ou vers une combinaison de modes de transport dans laquelle les parcours routiers sont aussi courts que possible;

_ d'après son plan de développement réaliste, l'action de transfert modal est viable en autonomie après au maximum trente-six mois de financement communautaire;

_ l'action de transfert modal n'entraîne pas de distorsion de la concurrence sur les marchés concernés, en particulier entre les modes de transport alternatifs au seul transport routier et au sein de chacun d'entre eux, dans une mesure contraire à l'intérêt commun;

_ lorsque l'action impose de recourir à des services fournis par des tiers n'appartenant pas au consortium, le candidat apporte la preuve d'une procédure transparente, objective et non discriminatoire de sélection des services concernés.

Le concours financier communautaire déterminé par la commission en fonction du nombre de tonnes-kilomètres transférées de la route vers le transport maritime à courte distance, vers le transport ferroviaire, vers la navigation intérieure ou vers une combinaison de modes de transport dans laquelle les parcours routiers sont aussi courts que possible, est fixé, au départ, à 1 euro pour chaque transfert de 500 tonnes-kilomètres de fret routier.

Le concours financier communautaire aux actions de transfert modal est limité à 30% au maximum du montant total des dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs d'une action et résultant de celle-ci. Ces dépenses sont éligibles à un concours financier communautaire dans la mesure où elles ont directement trait à la mise en oeuvre de l'action. Les dépenses en infrastructures auxiliaires sont également éligibles à un concours financier communautaire pour autant qu'elles demeurent marginales et à concurrence de 30 % au maximum.

Les dépenses encourues à compter de la date de présentation d'une candidature dans le cadre de la procédure de sélection sont éligibles à un concours financier communautaire, à condition que le financement communautaire ait été définitivement approuvé.

La participation au financement du coût des actifs mobiliers est subordonnée à l'obligation de les utiliser pendant la durée du concours financier et principalement au profit de l'action, selon les modalités définies dans la convention de subvention.

Le concours financier communautaire aux actions de transfert modal est octroyé sur la base de conventions de subvention. En général, la durée maximale de ces conventions est de trente-huit mois. Le concours financier communautaire n'est pas renouvelable au-delà de la période maximale prévue de trente-huit mois.

Le seuil minimal indicatif de subvention par action de transfert modal correspond à 250 millions de tonnes-kilomètres de transfert modal opéré ou, en fonction du montant indicatif par euro de subvention, un montant de 500 000 euros.

- Les actions à effet catalyseur sont éligibles à un financement au titre du programme si elles satisfont aux conditions suivantes:

_ l'action à effet catalyseur atteint ses objectifs sur une période maximale de quarante-huit mois et reste viable après cette période, comme le prévoit son plan de développement réaliste;

_ l'action à effet catalyseur innove à l'échelon européen, que ce soit dans la logistique, la technologie, les méthodes, l'équipement, les produits ou les services rendus;

_ il est prévu que l'action à effet catalyseur entraîne un transfert modal réel, mesurable et durable du transport de marchandises de la route vers le transport maritime à courte distance, vers le transport ferroviaire, vers la navigation intérieure ou vers une combinaison de modes de transport dans laquelle les parcours routiers sont aussi courts que possible.

L'action à effet catalyseur entraîne une réduction de la saturation du réseau routier et non pas un transfert entre le transport maritime à courte distance, le transport ferroviaire et la navigation intérieure;

_ l'action à effet catalyseur propose un plan réaliste précisant les étapes concrètes prévues pour atteindre ses objectifs et détermine les besoins en ce qui concerne le rôle de pilotage à exercer par la Commission;

_ l'action à effet catalyseur n'entraîne pas de distorsion de la concurrence sur les marchés concernés, en particulier entre les modes de transport alternatifs au seul transport routier et au sein de chacun d'entre eux, dans une mesure contraire à l'intérêt commun;

_ lorsque l'action impose de recourir à des services fournis par des tiers n'appartenant pas au consortium, le candidat apporte la preuve d'une procédure transparente, objective et non discriminatoire de sélection des services concernés.

Le concours financier communautaire aux actions à effet catalyseur est limité à 35 % au maximum du montant total des dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs d'une action et résultant de celle-ci, y compris les mesures préparatoires. Ces dépenses sont éligibles à un concours financier communautaire dans la mesure où elles ont directement trait à la mise en œuvre de l'action.

Les dépenses imputables à des mesures auxiliaires liées à des travaux d'infrastructure nécessaires à la réalisation des objectifs de l'action sont également éligibles à un concours financier communautaire pour autant qu'elles demeurent marginales et à concurrence de 35 %. Les dépenses encourues à compter de la date de présentation d'une candidature dans le cadre de la procédure de sélection sont éligibles à un concours financier communautaire, à condition que le financement communautaire ait été définitivement approuvé.

La participation au financement du coût des actifs mobiliers est subordonnée à l'obligation de les utiliser pendant la durée du concours financier et principalement au profit de l'action, selon les modalités définies dans la convention de subvention.

Le concours financier communautaire aux actions à effet catalyseur est octroyé sur la base de conventions de subvention, comportant des dispositions appropriées aux fins de pilotage et de surveillance. En général, la durée maximale de ces conventions est de cinquante mois. Le concours financier communautaire n'est pas renouvelable au delà de la période maximale prévue de cinquante mois.

- Les actions d'apprentissage en commun sont éligibles à un financement au titre du programme si elles satisfont aux conditions suivantes:

_ l'action entraîne une amélioration des services commerciaux offerts sur le marché et a une durée maximale de vingt quatre mois;

_ l'action innove à l'échelle européenne;

_ l'action n'entraîne pas de distorsion de la concurrence sur les marchés concernés, en particulier entre les modes de transport alternatifs au seul transport routier et au sein de chacun d'entre eux, dans une mesure contraire à l'intérêt commun;

_ l'action d'apprentissage en commun propose un plan réaliste précisant les étapes concrètes prévues pour atteindre ses objectifs et détermine les besoins en ce qui concerne le rôle de pilotage à exercer par la Commission.

Le concours financier communautaire aux actions d'apprentissage en commun est limité à 50 % au maximum du montant total des dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs d'une action et résultant de celle-ci. Ces dépenses sont éligibles à un concours financier communautaire dans la mesure où elles ont directement trait à la mise en œuvre de l'action. Les dépenses encourues à compter de la date de présentation d'une candidature dans le cadre de la procédure de sélection sont éligibles à un concours financier communautaire, à condition que le financement communautaire ait été définitivement approuvé.

La participation au financement du coût des actifs mobiliers est subordonnée à l'obligation de les utiliser pendant la durée du concours financier et principalement au profit de l'action, selon les modalités définies dans la convention de subvention.

Le concours financier communautaire aux actions d'apprentissage en commun est octroyé sur la base de conventions de subvention, comportant des dispositions appropriées aux fins de pilotage et de surveillance. En général, la durée maximale de ces conventions est de vingt-six mois. Le concours financier communautaire n'est pas renouvelable au-delà de la période maximale prévue de vingt-six mois.

§ 2 *Portée du Programme MARCO POLO*

La question fondamentale est la suivante: le transport maritime à courte distance, la navigation intérieure et le chemin de fer pourront-ils absorber 12 milliards de tonnes-kilomètres supplémentaires par an et ainsi freiner considérablement la croissance du transport routier international, voire inverser la tendance? Un programme communautaire bien conçu pour désengorger l'infrastructure routière et améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises doit relever ce défi. Il doit permettre de transférer réellement et durablement le fret de la route vers les modes de transport moins engorgés. L'objectif du programme Marco Polo est de transférer le surplus total du fret routier international vers d'autres modes de transport plus précisément, vers le rail, la navigation maritime à courte distance et la navigation intérieure⁴⁸.

Le programme Marco Polo n'est cependant pas engagé dans une stratégie «antiroutière ». En premier lieu, le désengorgement des routes qu'entraînera le transfert d'une partie du trafic vers d'autres modes moins utilisés augmentera évidemment la fluidité du système routier, ce dont bénéficieront tous les usagers de la route.

Deuxièmement, la promotion de solutions de substitution au transport routier permettra au secteur routier de mieux utiliser ses équipements et son personnel: les camions serviront principalement aux transports régionaux court courrier, tandis que la navigation maritime à courte distance, le chemin de fer et la navigation intérieure sont bien adaptés aux distances supérieures. La distribution locale est le segment du marché où l'avantage concurrentiel que confèrent au camion sa souplesse et sa polyvalence est le mieux valorisé.

L'emploi du camion sur ce segment améliore l'utilisation des capacités et les conditions sociales du personnel roulant, qui peut rejoindre son domicile chaque soir. Troisièmement, le secteur du transport routier est déjà largement présent sur le marché du transport combiné. Les différents opérateurs de transport combiné européens comptent des entreprises de transport routier parmi leurs actionnaires. À ce titre, elles devraient bénéficier indirectement des actions réalisées dans le cadre de Marco Polo. Quatrièmement, le règlement proposé ne limite en rien le cercle des candidats et bénéficiaires potentiels. Les entreprises de transport routier peuvent donc pleinement participer à toute action que Marco Polo sera appelé à soutenir.

⁴⁸ Comité des Régions, Communiqué de presse du 16/05/02 : Claude du Granrut, conseillère régionale de Picardie et maire-adjoint de Senlis, intitulé : "L'UE doit contribuer à transférer le fret routier vers d'autres modes de transport.

Par rapport à PACT, Marco Polo aura un champ d'application plus large. L'objectif étant de transférer, globalement, le surplus total du fret routier international vers d'autres modes, le programme doit s'appliquer à tous les segments du marché du fret .

Le transport combiné ne sera donc pas la seule option prise en considération. Les possibilités de transfert modal sont en effet nombreuses dans les segments du transport en vrac, classique ou en conteneurs unimodaux. Par exemple, de grandes quantités de substances chimiques et même de combustibles fossiles sont transportées par route sur de longues distances, et pas nécessairement dans des conteneurs.

À l'instar de PACT, le programme Marco Polo sera axé sur la promotion de *services* à vocation commerciale sur le marché du fret. Il ne concerne pas la recherche et le développement ni les mesures en faveur des infrastructures. Des programmes appropriés existent déjà pour ce type d'activités. Il conviendra d'éviter le chevauchement de ces instruments.

En revanche, pour garantir le fonctionnement optimal d'un service de transport, il peut s'avérer nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement pouvant aller au delà du financement des activités liées aux services. Il ne saurait être question de rejeter les demandes de subvention de telles activités au motif qu'elles impliquent des travaux d'infrastructure.

Il ne servirait à rien de diriger vers d'autres programmes les demandes de financement de mesures auxiliaires pour des actions qui relèvent du nouveau programme. En effet, les procédures, cycles et instruments de financement de ces autres programmes ne sont pas adaptés à des actions à court ou moyen terme sur le marché.

Marco Polo devrait définir le plan stratégique à suivre pour promouvoir les solutions de substitution au transport routier dans les années à venir. Cela n'exclut pas que les États membres soutiennent des mesures visant à désengorger les routes ou à améliorer les performances environnementales du système de transport, soit par des aides financières, soit au moyen d'instruments réglementaires spécifiques. Cependant, ce soutien devra être compatible avec le régime des aides d'État prescrit par le traité CE.

Le Comité des régions de l'Union européenne est la plus jeune institution l'Union européenne. Il a été établi par le traité de Maastricht en 1993 dans le but principal d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration des politiques

L'expérience montre que les mesures nationales unilatérales, même lorsqu'elles respectent les exigences du traité CE, n'ont généralement pas un effet optimal, en particulier dans le secteur du fret intermodal. En effet, ce sont les longues distances qui font la force de ce type de transport. Il s'agira donc souvent de transports internationaux. Or, si un État membre met en place un ambitieux régime pour subventionner la construction de nouveaux terminaux intermodaux ou de voies ferroviaires, mais que l'infrastructure à l'extrémité de la ligne dans d'autres États membres est archaïque, les résultats seront loin d'être optimaux.

En conséquence, le programme Marco Polo devrait également fournir des orientations quant au type de financement pouvant être considéré comme servant «l'intérêt commun» au sens des règles en matière d'aides d'État énoncées par le traité.

Cette approche a déjà été appliquée avec succès pour élaborer l'actuel régime d'aides d'État dans le secteur du transport combiné, pour lequel le programme PACT a servi de ligne directrice. Les projets définis dans le programme pourraient ainsi bénéficier d'un cofinancement de la part des États membres, dans les limites autorisées, afin d'accélérer l'obtention des résultats escomptés.

SECTION 2 : Les actions du Programme MARCO POLO

§ 1 - trois types d'action.

Le programme Marco Polo comprendra trois grands axes de soutien. Ceux-ci ont été définis à partir des enseignements tirés du programme PACT et de son évaluation, et après analyse des besoins du marché; ils devront concrètement servir les objectifs fondamentaux de la politique des transports:

- aide au démarrage pour des actions de transfert modal du trafic de marchandises au départ de la route («actions de transfert modal»);
- actions à effet catalyseur sur le marché de la logistique du fret;
- actions de mise en commun des connaissances sur le marché de la logistique du fret.

Les actions Marco Polo feront intervenir des partenaires d'au moins deux États différents, qui devront travailler en étroite collaboration pour atteindre les objectifs de ces actions.

A) Actions de transfert modal.

La création de nouveaux services de fret non routier est intrinsèquement plus risquée que la création de nouveaux services de transport routier. Des services maritimes, ferroviaires et de navigation intérieure réguliers ont besoin d'un coefficient de remplissage compris entre 70 et 90 % pour rester viables. Pour concurrencer la route, un service de transport doit être proposé avec une fréquence régulière, supérieure à une fois par semaine et, idéalement, quotidienne. Selon une règle empirique très générale, il faut un minimum d'environ 200 conteneurs sur un caboteur, 50 conteneurs sur une barge et 25 conteneurs sur un train pour garantir la viabilité commerciale de tels services. Les difficultés logistiques et financières rencontrées pour réunir chaque jour le chargement nécessaire sont bien évidemment beaucoup plus grandes que lorsqu'il s'agit d'organiser un service quotidien de fret routier pour un ou deux envois. Pour délaisser le transport routier au profit d'autres modes, les utilisateurs potentiels ont besoin de se convaincre de la fréquence, de la régularité et de la viabilité commerciale du service intermodal. Ainsi, lorsqu'un service intermodal est lancé, le public adopte souvent une attitude expectative avant d'y avoir recours. En conséquence, les services intermodaux réguliers et fréquents sont déficitaires durant la phase de démarrage.

Étant donné la concurrence très vive du secteur routier et l'évolution des schémas de production et de distribution, la création de services intermodaux est devenue encore plus risquée ces dernières années. Aujourd'hui, si l'on n'encourage pas les acteurs du marché à prendre des risques autrement que par les incitations commerciales traditionnelles, le trafic continuera de mobiliser la route. Compte tenu de l'objectif clé de la politique des transports, à savoir la prévention du risque de congestion, que souligne le Livre blanc de la Commission intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», ce scénario n'est pas acceptable.

L'aide au démarrage octroyée par PACT a prouvé que les entreprises sont disposées à prendre un risque commercial pour créer de nouveaux services de transport non routier dès lors que la Communauté peut leur apporter un soutien financier. Plus important encore, l'évaluation du programme PACT a révélé que le concours communautaire apporté à des solutions de substitution aux services de fret routier, correctement calculé et utilisé, pouvait entraîner des économies nettes pour la société dans son ensemble.

Le programme Marco Polo continuera donc d'assurer une aide au démarrage pour des services de transport qui transfèrent des cargaisons de la route vers d'autres modes, dans les conditions prévues dans l'instrument. Le concours financier aux actions de transfert modal prend la forme d'une «prime à la réduction des coûts externes». Le concours financier est donc calculé en fonction des avantages que les actions apportent en termes de protection de l'environnement, de lutte contre la congestion, etc.

B) Actions à effet catalyseur

Comme indiqué plus haut, l'ouverture du marché à la navigation intérieure et aux services maritimes à courte distance est dans une large mesure réalisée, et le secteur ferroviaire progresse considérablement dans ce domaine. Cependant, malgré des possibilités d'accès au marché plus nombreuses, les entreprises du secteur privé ne sont pas toujours en mesure d'affronter seules, ou en ne misant que sur leurs ressources financières propres, tous les obstacles concrets sur le marché du fret. Le revenu commercial, en termes de rentabilité, que l'on peut escompter en tentant de surmonter les obstacles et les défauts structurels est généralement trop faible pour convaincre les entrepreneurs de prendre d'aussi grands risques. Il subsiste donc encore de nombreux obstacles qu'il conviendra de surmonter par un recours simultané à des stratégies politiques *et* commerciales.

Le programme PACT ne proposait pas d'instruments permettant de pallier les insuffisances structurelles du marché.

Aussi, les subventions PACT n'ont-elles parfois servi qu'à traiter les symptômes, et pas à s'attaquer aux problèmes de fond que pose l'organisation de chaînes de transport efficaces. Par exemple, une augmentation de tarif imprévue de la part d'une entreprise ferroviaire pouvait brusquement anéantir tout le bénéfice d'une subvention PACT dans une action de transport combiné, car la structure du marché ne permettait pas au bénéficiaire de la subvention de choisir une autre entreprise ferroviaire. En conséquence, le projet, bien que prometteur, devait être abandonné. Triste résultat pour le projet en lui-même, mais également situation regrettable pour les gestionnaires des projets qui avaient prévu un budget pour ce projet-là, peut-être au détriment d'un autre projet intéressant, non retenu à l'issue de la procédure de sélection.

Dans une situation de ce genre, une «action à effet catalyseur» pourrait contribuer à mettre sur pied un nouveau service ferroviaire garantissant la stabilité des prix ou les performances. L'introduction de la notion d'action à effet catalyseur dans le programme est conforme à l'une des recommandations de l'évaluation externe du programme PACT.

Le programme Marco Polo soutiendra donc les actions commerciales agissant comme un catalyseur du changement structurel. Ce soutien sera naturellement d'ordre financier afin d'encourager la prise de risques par les entreprises privées. La Commission accompagnera cependant le déroulement de ces projets. En cas de problèmes ne pouvant être résolus par de seuls moyens opérationnels ou commerciaux, des comités de pilotage composés de tous les partenaires commerciaux, mais aussi de représentants des organismes publics et des autres parties intéressées, se réuniront pour décider des mesures à prendre à court terme.

Les actions à effet catalyseur devront mettre en oeuvre et étayer les politiques de transport prioritaires, en particulier celles mentionnées dans le livre blanc de la Commission «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix». Elles devront en principe exploiter les réseaux transeuropéens de transport ou les corridors paneuropéens.

Exemples possibles:

(1) les autoroutes de la mer: services de transport maritime proposant des départs fréquents et réguliers avec services portuaires adaptés afin de décongestionner les régions écologiquement vulnérables;

(2) exploitation des possibilités légales existantes pour proposer des services ferroviaires internationaux directs, sans changement de locomotive et avec une équipe de conduite dûment formée; l'utilisation commerciale d'équipement, de matériel roulant, de systèmes de communications et d'infrastructures interopérables, rentables et innovants peut faire partie de ce type d'actions; une coopération traditionnelle sous la forme d'un «groupement international» ne serait pas considérée comme une action à effet catalyseur au sens du règlement;

(3) mise en service de trains de marchandises à grande vitesse sur les itinéraires internationaux, en vue d'élaborer de nouveaux concepts modernes et compétitifs pour un marché du fret «haut de gamme»;

(4) services de navigation intérieure de haute qualité et bien intégrés, par exemple entre la mer Noire et les ports de la mer du Nord;

(5) amélioration de l'accessibilité, des connexions et de l'offre logistique dans le secteur de la navigation intérieure;

(6) avancées majeures dans le domaine de l'organisation et de la technologie des «autoroutes roulantes», ou de systèmes équivalents utilisant des barges dans la navigation intérieure, en particulier dans les régions écologiquement vulnérables;

(7) mise en place de pools de matériel permettant l'utilisation d'unités de chargement intermodales compatibles avec les trois modes;

(8) création de systèmes de transport et d'information logistique fiables, accessibles à faible coût et sans discrimination à tous les utilisateurs potentiels.

C) Actions de mise en commun des connaissances

Le transport de marchandises fait aujourd'hui partie intégrante de la chaîne d'approvisionnement. Les entreprises de transport doivent envisager leurs activités dans une optique de réseau. Or, le fonctionnement en réseau implique une coopération. Cela vaut particulièrement pour le transport intermodal, solution beaucoup plus complexe que le transport routier, son principal concurrent. Certaines cultures d'entreprise profondément enracinées, la fragmentation du marché et la pression commerciale intense exercée par le fret routier ne sont pas toujours propices à la coopération et simultanément à la compétitivité du fret non routier sur le marché.

D'un autre côté, le secteur du fret, à travers des projets de coopération exemplaires, est constamment à l'origine d'idées novatrices et de succès commerciaux. La question à laquelle se doit de répondre un programme communautaire visant à opérer un transfert modal durable de grande ampleur est la suivante: y a-t-il des moyens de renforcer l'esprit de coopération du secteur?

Le secteur de la logistique peut souhaiter bénéficier lui-même d'un certain soutien communautaire pour l'aider à atteindre des objectifs ambitieux dans le cadre de plans d'action communs en faveur de services de transport commerciaux qui amélioreront les performances environnementales du secteur des transports. Cette forme de soutien a vu le jour avec un projet PACT élaboré conjointement par les opérateurs européens de transport combiné et leurs partenaires du secteur ferroviaire.

Les parties avaient analysé ensemble, à l'aide de critères communs, les causes des problèmes de qualité qui se posaient dans le transport combiné international. Un «manuel» fut présenté lors d'un atelier. Ce document recensait les problèmes et proposait des solutions à court terme relativement simples pour un grand nombre d'entre eux. Le projet PACT s'est arrêté à ce stade. Le programme Marco Polo, quant à lui, devrait donner à l'industrie la possibilité de demander l'aval de la Commission et d'obtenir d'elle une aide financière pour donner une suite concrète à ces plans d'actions et manuels.

L'expérience acquise avec PACT a montré qu'il était parfois indispensable de renforcer la confiance mutuelle et l'esprit de coopération dans le secteur fragmenté et complexe du transport intermodal où les relations commerciales ont été jusqu'à présent agressives, et les responsabilités mal définies. À cet égard, la Commission peut tenir le rôle d'un «médiateur» neutre, et grandement contribuer à l'instauration de meilleures relations de travail entre les parties pour leur permettre d'atteindre des objectifs ambitieux. Comme indiqué, de l'avis de nombreux bénéficiaires de PACT, le soutien apporté par le programme a insufflé aux consortiums une véritable détermination à atteindre les objectifs visés⁷. Il semble donc qu'une forme de soutien qui renforce la détermination soit véritablement nécessaire. Cette conclusion est corroborée par l'évaluation externe du programme PACT.

L'objectif global de ces «actions de mise en commun des connaissances» est de parvenir, dans le secteur des transports, au niveau de coopération nécessaire pour optimiser les méthodes et les procédures de travail en vue d'améliorer les performances environnementales du secteur. Bien évidemment, au-delà de ce stade, la concurrence entre les opérateurs sera nécessaire pour améliorer les services et les produits.

Les entreprises qui ont fait leurs preuves, dans le secteur des transports également, ont réussi à trouver le juste équilibre entre la part de coopération nécessaire pour ce qui concerne essentiellement les questions techniques, les flux de travail et les procédures, et la concurrence pour ce qui est de la prestation des services proprement dite.

La Commission souhaiterait encourager les actions de mise en commun des connaissances notamment dans les domaines suivants:

(1) améliorer les procédures et les méthodes dans les ports maritimes et intérieurs afin de mieux intégrer le transport maritime à courte distance et la navigation intérieure dans la chaîne de transport;

(2) développement de modèles de coopération entre le transport ferroviaire et la navigation intérieure, exploitant les avantages concurrentiels des deux modes;

(3) nouveaux modèles de coopération et de gestion des capacités pour le transport ferroviaire;

(4) en coopération avec les usagers des transports, adaptation des procédures et des méthodes employées dans les systèmes de transport ferroviaire, maritime à courte distance et de la navigation intérieure pour répondre aux exigences actuelles en matière de logistique;

(5) amélioration de la tarification, des procédures et des méthodes dans les terminaux, avant et après le transport;

(6) création de centres de formation européens pour les professionnels des chemins de fer, de la navigation intérieure et les transitaires, et pour les conducteurs de trains et les capitaines de la navigation fluviale;

(7) actions visant à augmenter le niveau général de la demande de services de transport non routier;

(8) actions visant à améliorer la connaissance qu'ont les chargeurs du transport intermodal de marchandises.

En règle générale, la solution pour améliorer durablement les pratiques commerciales et la coopération est aussi ancienne que les marchés eux-mêmes: elle consiste à reproduire les bonnes idées.

L'aide publique à la diffusion des résultats peut être un moyen de surmonter les obstacles à la libre circulation et de faciliter la reproduction des bonnes idées. Comme indiqué précédemment⁸, il a dans une large mesure été considéré comme acquis, dans le programme PACT, que les bonnes idées de transfert modal seraient reproduites sur le marché. C'est une des raisons pour lesquelles le budget alloué pour l'objectif d'utilisation accrue du transport combiné était relativement limité.

Cependant, les projets ont en fait été assez peu reproduits. La principale raison en est que les actions financées ont été menées dans le secteur d'activité principal des bénéficiaires. Ces derniers n'avaient donc pas tellement intérêt à être imités par d'autres entreprises, car cela aurait réduit l'avantage concurrentiel qu'ils tiraient de l'action innovante.

La deuxième raison est que, de nombreux projets PACT étant liés à des itinéraires précis et possédant donc des caractéristiques très spécifiques, leur potentiel de reproductibilité était faible. Enfin, le programme en lui-même ne prévoyait pas de stratégie de diffusion des résultats.

Tous les projets commerciaux ne se prêtent pas à la diffusion. Toutefois, certains types de projets commerciaux ont un fort potentiel de reproductibilité, notamment dans les cas suivants:

- Aujourd'hui, de plus en plus d'entreprises de production qui sont elles-mêmes de grands utilisateurs de transport cherchent à mieux exploiter les options de remplacement du fret routier. Elles sont disposées à modifier leurs systèmes logistiques ou à rechercher de nouveaux modes de coopération avec les sociétés de transport. Ce type de projet orienté par les utilisateurs pourrait se prêter à la diffusion, puisque les utilisateurs de transport ne sont pas en concurrence pour la prestation de services de transport. Ils pourraient même avoir intérêt à ce que d'autres utilisateurs de transport aient recours à la même option de remplacement, car il en résulterait des économies d'échelle.
- Certains projets PACT ont commencé à donner naissance à des modèles de coopération; dans ce cadre, les résultats à diffuser sont neutralisés et rassemblés par un gestionnaire de projet indépendant. De tels résultats n'en restent pas moins très utiles pour les tiers. Le futur programme encouragera le maintien de ces «écrans de confidentialité» qui permettent néanmoins de tirer des enseignements concrets des projets et proposent des modèles de reproduction.
- Enfin, la Commission exigera la plus large diffusion possible des résultats des actions à effet catalyseur décrites plus haut. Évaluation et diffusion seront associées pour toute la durée de l'action. En contrepartie de l'aide financière et politique substantielle dont ils auront bénéficié pour surmonter des obstacles structurels sur le marché, les partenaires d'une action à effet catalyseur devront fournir des informations sur le projet, afin de permettre aux autres acteurs du marché de tirer parti de l'expérience acquise. La diffusion et la reproduction des résultats sont en effet des éléments indispensables pour que les actions à effet catalyseur puissent réellement atteindre leur objectif.

Conformément aux recommandations de l'évaluation externe du programme PACT, la Commission assurera, à l'échelon du programme, une solide évaluation et une bonne diffusion de toutes les activités soutenues. Les activités de diffusion doivent être ciblées afin de tenir compte des intérêts variés des publics visés. La diffusion pourrait être axée sur différents thèmes techniques, politiques, stratégiques, ou liés à la clientèle. Les activités de diffusion Marco Polo exploiteront les mécanismes éprouvés mis au point dans d'autres programmes, tels que les «réseaux thématiques» ou les «groupes de marketing» issus de la R&D dans le secteur de l'énergie, qui ont stimulé l'introduction de nouvelles technologies sur le marché. Les activités de diffusion devraient aussi recourir largement à des ateliers, lors desquels les pistes concrètes menant à l'application des connaissances acquises en commun seraient explorées. Les «meilleures pratiques» seraient présentées.

§ 2 Relations entre les trois types d'actions

La différence entre les actions à effet catalyseur et l'aide au démarrage est la suivante: les projets de démarrage sont en règle générale présentés dans les situations où les marchés du fret fonctionnent déjà relativement bien. Leur objectif est de transférer le plus de trafic possible. Il s'agit donc généralement de projets valables du point de vue commercial, mais pas nécessairement novateurs. Les actions à effet catalyseur décrites ci-dessus contribueront quant à elles à améliorer le fonctionnement structurel du marché. Leur objectif n'est pas de transférer le plus de trafic possible, mais de surmonter des obstacles commerciaux avec l'aide de la Communauté. Ces actions cibleront des obstacles commerciaux, mais pas uniquement dans le secteur intermodal. Elles devraient également viser à résoudre les problèmes structurels qui se posent dans les différents modes, ce qui, à terme, aura des répercussions bénéfiques sur le fonctionnement de la chaîne de transport intermodal.

Contrairement aux actions de démarrage, les actions à effet catalyseur devront avoir un caractère novateur à l'échelle européenne, que ce soit sur le plan logistique ou sur celui de la technologie utilisée. Leur niveau de financement sera également plus important et, du fait de leur éventuelle complexité, ces actions nécessiteront un pilotage plus intensif et peut-être davantage de temps pour atteindre leurs objectifs.

L'autre différence réside dans la portée des actions à effet catalyseur. Alors que les projets de démarrage seront limités aux services de transport, les actions à effet catalyseur ne devront pas nécessairement porter sur le fret au sens du déplacement physique des marchandises.

Ces actions pourront également être mises en oeuvre sur d'autres marchés dont le fonctionnement est essentiel pour améliorer l'efficacité des modes de transport non routiers. L'expérience a montré qu'une certaine forme d'aide publique pouvait s'avérer nécessaire pour permettre aux marchés de commencer à fonctionner suivant les principes de l'économie de marché. La création de pools d'exploitation en vue de l'introduction de matériel innovant ou interopérable au niveau européen ou la création de systèmes de pistage à l'échelle européenne pourraient constituer des exemples de ce type d'actions.

Des actions à effet catalyseur réussies changeront concrètement la manière dont les services de transport sont mis en oeuvre en Europe. Une fois que ces actions auront permis de mettre en place de nouvelles manières de mener les activités de transport en Europe, les actions d'aide au démarrage, moins innovantes mais très efficaces, pourront prendre le relais afin d'exploiter les nouveaux débouchés ouverts par les actions à effet catalyseur. Les actions à effet catalyseur peuvent donc être les précurseurs des actions d'aide au démarrage, et élargiront les perspectives de ces dernières. Elles créeront une forte dynamique et augmenteront les opportunités dont les actions d'aide au démarrage pourront se saisir. Il en résultera des améliorations directes en ce qui concerne la congestion du réseau routier et les performances environnementales du transport de marchandises.

Au contraire des actions d'aide au démarrage et des actions à effet catalyseur, les actions communes d'exploitation des enseignements du passé n'auraient pas d'effets directs en termes de transfert de trafic. Elles sont conçues pour améliorer les apports aux services logistiques que représentent le savoir-faire, la coopération et l'intelligence, alors que les actions d'aide au démarrage et à effet catalyseur doivent clairement se traduire par des transferts de trafic suscités par des services de transport viables. Les actions de mise en commun des connaissances n'auront pas d'impact visible immédiatement: leur impact sera structurel et se fera sentir à long terme.

Elles amélioreront en effet la connaissance qu'ont les acteurs du marché des moyens de renforcer les performances des chaînes de transport dans l'intérêt des utilisateurs et de la société en général.

Malgré ces différences, il existe des liens évidents entre les actions à effet catalyseur et les actions de mise en commun des connaissances. Les acteurs du marché peuvent s'engager d'abord dans une action de mise en commun des connaissances, afin d'être en mesure de surmonter les obstacles structurels sur le marché grâce à une action à effet catalyseur.

Ainsi, si de gros producteurs décident de recourir davantage au transport ferroviaire pour la distribution en Europe, ils auront besoin d'engager une action de mise en commun des connaissances avec leur service logistique et les fournisseurs de services de transport afin d'adapter au nouveau système de transport les systèmes et les pratiques en matière de commande, livraison, stockage et entreposage. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront s'engager ensemble dans une action à effet catalyseur visant à mettre en place des solutions de transport international plus performantes et plus fiables. Correctement diffusée, cette action à effet catalyseur permettra de répandre les connaissances parmi d'autres acteurs du marché, qui exploiteront les idées ainsi transmises.

On peut voir la relation entre les actions sous la forme d'un enchaînement dans le temps: l'action de mise en commun des connaissances crée les connaissances et les procédures nécessaires pour introduire des changements structurels sur le marché. L'action à effet catalyseur tire parti de ces connaissances et introduit concrètement les changements projetés en supprimant les obstacles structurels à l'établissement de systèmes de transport efficaces. L'action de transfert modal, enfin, recueille les bénéfices de l'action à effet catalyseur en exploitant pleinement les nouvelles conditions qui règnent sur le marché. Elle optimise le transfert modal.

On peut résumer comme suit les effets des différentes actions⁴⁹ :

ACTION	Impact immédiat sur le transfert modal	Effet à court terme (< 3ans)	Impact en termes de changement structurel	Effet à long terme à l'échelon communautaire (3 à 7 ans)	IMPACT DE L'ACTION
Aide au démarrage	ELEVE	ELEVE	FAIBLE	MOYEN	9/12
Action à effet catalyseur	MOYEN A ELEVE	MOYEN	ELEVE	ELEVE	10.5/12
Action de mise en commun des connaissances	NUL	FAIBLE	ELEVE	ELEVE	7/12
Impact Du programme	5.5/9	6/9	7/9	8/9	

Cette combinaison d'actions permettra au programme Marco Polo de produire à la fois des succès mesurables à court terme par le désengorgement des routes, et des améliorations structurelles à long terme dans la manière de mettre en oeuvre les services de transport de substitution en Europe. Les changements structurels et les effets à long terme pour l'ensemble de la Communauté devraient être les résultats les plus marquants du programme.

⁴⁹ Le coefficient 3 correspond à un effet/impact élevé, 2 à un effet/impact moyen, 1 à un effet/impact faible et 0 à l'absence d'effet/impact.

SECTION 3 : Le bilan

Évaluation des autres mécanismes de mise en œuvre

L'objectif du programme Marco Polo est de contribuer à stabiliser la part de marché de chacun des différents modes de transport (routier, maritime à courte distance, ferroviaire et fluvial) à son niveau de 1998. Cet objectif est quantifiable et vérifiable.

Tout d'abord, une mesure réglementaire ne suffit pas à elle seule pour atteindre cet objectif. La réglementation a beaucoup progressé ces dernières années. Le moment est venu, cependant, de mettre en application sur le marché les possibilités qu'elle offre. L'exposé des motifs précise qu'au vu des risques importants que comporte l'exploitation de ces possibilités, des dispositions communautaires d'ordre pratique s'imposent pour favoriser la prise de risque.

Ensuite, concernant le type de programme, il s'agit de proposer une intervention sur le marché des services de transport et de logistique. Des programmes pour le financement d'études n'auraient pas les incidences concrètes fortes recherchées sur le fonctionnement du marché. En effet, à l'issue de l'évaluation du programme PACT, il a été recommandé de ne plus recourir aux études de faisabilité. Les programmes de recherche et de développement peuvent ouvrir la voie vers une amélioration du fonctionnement des marchés grâce à l'élaboration de nouvelles technologies ou à la diffusion de résultats de recherches. Pour autant, le financement d'actions de R&D n'a pas d'applications directes sur le marché et ne peut donc pas servir à soutenir directement des actions visant à obtenir des résultats concrets, à savoir le transfert de 12 milliards de tonnes-kilomètres par an. Le même argument est valable en ce qui concerne l'utilisation des programmes de financement des infrastructures pour atteindre les objectifs indiqués plus haut. Pour commencer, les projets relatifs aux infrastructures ne produisent pas de résultats immédiats sur le plan du transfert modal car ils sont mis en œuvre sur le long terme. Ensuite, il est difficile à ce stade d'évaluer précisément le rôle d'une infrastructure dans le transfert modal. Il faut que l'infrastructure soit utilisée pour faire une telle évaluation. Son utilisation ne peut être orientée par la Commission car il serait contraire aux principes fondamentaux de l'économie de marché de réglementer l'utilisation des transports et la demande de transport. C'est pourquoi un programme qui viserait à promouvoir la mise en place de services concrets sur le marché est le meilleur moyen d'obtenir effectivement des transferts modaux.

Troisièmement, le champ d'application du programme Marco Polo et la combinaison d'actions qu'il propose indiquent clairement qu'il aura des retombées positives par comparaison avec d'autres types de programmes d'actions possibles sur le marché des activités logistiques. En premier lieu, il s'applique à l'ensemble du marché du transport international de marchandises et de la logistique. De cette façon, les possibilités de transfert modal sont maximales. En second lieu, en proposant trois types d'actions, le programme Marco Polo devrait également couvrir les différents besoins du secteur d'activité, afin de susciter les meilleures propositions. L'exposé des motifs présente les différences et les relations entre les actions proposées. Il importe également de comprendre l'effet d'entraînement réciproque et les interactions entre les actions de transfert modal, les actions à effet catalyseur et les actions de mise en commun des connaissances.

La panoplie d'actions du programme Marco Polo garantira des conditions optimales de mise en oeuvre et de souplesse des moyens utilisés pour atteindre ses objectifs, par comparaison avec d'autres solutions existantes ou envisageables, et plus particulièrement avec les programmes de type PACT, qui se concentrent sur un seul secteur du marché du transport de marchandises et n'autorisent qu'un seul type d'action.

Résultats escomptés au regard des coûts supportés

Le programme Marco Polo devrait aboutir au transfert total de 12 milliards de tonnes-kilomètres par an du transport routier international de marchandises vers le transport ferroviaire, la navigation maritime à courte distance et la navigation intérieure. Les différentes actions du programme Marco Polo doivent également se traduire par un changement de la structure du secteur d'activité, qui deviendra plus compétitif et viable à long terme dans un contexte de développement durable, grâce à l'amélioration de la qualité que ces actions engendreront. Dans le cadre des perspectives financières applicables jusqu'en 2007, l'objectif est de transférer environ 12 milliards de tonnes-kilomètres par an.

Les coûts à engager sur le budget communautaire pour parvenir à ce résultat sont de 117 457 000 euros. Ce budget est avantageux à plusieurs points de vue.

Un grand nombre d'interventions sera consacré à des actions de transfert modal. L'aide allouée pour ces actions est calculée en fonction de la différence de coûts

externes générés par le mode routier, d'un côté, et le mode ferroviaire, la navigation maritime à courte distance et la navigation intérieure de l'autre.

Ainsi qu'il ressort de l'annexe II de l'exposé des motifs, la Commission exige que les actions de transfert modal conduisent au transfert de 500 tkm pour chaque euro alloué à titre d'aide financière, ce qui représente 6 à 10 fois l'écart de coût estimé réel. Même en tenant compte des variations de coûts externes liées à l'itinéraire, à la géographie et au recouvrement des coûts, on peut affirmer que les actions de transfert modal auront des retombées positives pour la société dans son ensemble qui dépassent largement les 117,5 millions d'euros qu'il est proposé d'apporter pour financer le programme Marco Polo sur la période 2003-2007. Qui plus est, comme cela a été expliqué, les actions à effet catalyseur et les actions de mise en commun des connaissances peuvent aussi très bien présenter un bon rapport coût/efficacité si l'on considère les économies de coûts externes, même si leur effet est plus difficile à mesurer.

D'après des observations scientifiques, la croissance annuelle du transport routier international de marchandises, chiffrée à 12 milliards de tonnes-kilomètres, engendre un coût supplémentaire de 3 milliards d'euros environ pour la société. Sur la base des taux calculés dans l'annexe II de l'exposé des motifs, et en adoptant une approche prudente, on peut dire que le transport routier produit trois fois plus de coûts externes que la navigation maritime à courte distance, le rail et la navigation intérieure. Donc, le transfert de 12 milliards de tonnes-kilomètres de la route vers ces autres modes permet de réduire véritablement les coûts de 2 milliards d'euros.

Un euro dépensé pour la mise en oeuvre du programme Marco Polo générerait donc environ 17 euros d'économies de coûts externes (2 000 millions ./ 117,5 millions). Le calcul des coûts de gestion (personnel, réunions de comité, missions), évalués à 491 000 euros par an, montre une nette amélioration par rapport au programme PACT. Le budget annuel moyen requis pour la mise en oeuvre du programme Marco Polo est de 23 millions d'euros pour la période 2003- 2007. Trois membres permanents du personnel (deux fonctionnaires de grade A et un fonctionnaire de grade B) seront chargés de la gestion des projets.

Les coûts de gestion sont de 0,021 euro pour 1 euro alloué, soit 2,1% du montant de l'aide (491 000 ./ 23 millions). Le programme PACT avait généré des coûts de gestion de 0,042 euro par euro alloués, ce qui était déjà mieux que les autres programmes communautaires.

Valeur ajoutée de l'action communautaire

Ainsi que cela est expliqué dans l'exposé des motifs, les États membres ne sont pas à eux seuls en mesure de mettre en oeuvre les moyens les mieux adaptés pour favoriser un développement accru du transport non routier de marchandises, étant donné qu'une grande partie de cette activité a un caractère international. Cet état de fait implique une intervention au niveau communautaire.

L'intervention de la Communauté par le biais du programme Marco Polo prend la forme d'un instrument de financement du risque et d'amélioration de la qualité structurelle dans le secteur des services logistiques, qui n'existe pas par ailleurs, ni au niveau communautaire, ni au niveau des États membres.

L'intervention communautaire sous la forme d'actions de transfert modal et d'actions à effet catalyseur crée une valeur ajoutée supplémentaire, car les actions pouvant bénéficier d'une aide doivent être viables après une période de subvention de trois ou quatre ans selon le cas.

Évaluation des risques et des aléas

Une appréciation des risques et des aléas devrait toujours intégrer le fait que le programme Marco Polo a pour objet d'aider à lancer des actions sur le marché et d'accompagner leur déroulement. L'aléa est un élément intrinsèque des marchés. En conséquence, les programmes d'action communautaires comme Marco Polo comporteront toujours une certaine part d'incertitudes inéluctables correspondant à l'incertitude à laquelle les opérateurs sur le marché doivent faire face. Un certain nombre d'actions échoueront fatalement. En effet, si toutes les actions cofinancées au titre du programme Marco Polo, qui est un instrument de financement des risques, étaient un succès, cela signifierait probablement que le programme n'a pas atteint ses objectifs et qu'il a été mis en oeuvre avec trop de frilosité.

Il est bien entendu essentiel de minimiser les risques et de prévenir les échecs dans toute la mesure du possible. L'analyse du programme PACT montre que le secteur du transport non routier de marchandises comporte un niveau de risque élevé. Ainsi, environ 26% des actions PACT se sont soldées par un échec. En introduisant des changements structurels dans les types d'intervention, le programme Marco Polo devrait permettre de réduire notablement le taux d'échec. Les interventions relevant du

programme Marco Polo sont divisées en plusieurs catégories, ce qui n'était pas le cas dans le cadre du programme PACT.

Plus important encore, sur la base des conclusions d'une évaluation externe, on n'exigera plus des actions de transfert modal qu'elles apportent des innovations technologiques. Ceci les rendra plus fiables que les actions pilotes du programme PACT. Ces actions comportaient à la fois des risques "normaux", inhérents la mise en place d'un nouveau service, et des risques accrus découlant de l'utilisation de technologies nouvelles sur le marché.

Les actions à effet catalyseur comporteront des aspects innovants et une part de risque. Cela étant, leur déroulement sera étroitement surveillé dans le cadre d'une action de pilotage de la Commission. Par ailleurs, elles s'attaqueront à l'un des principaux facteurs d'échec des projets PACT: les problèmes structurels chroniques sur les marchés des transports intermodaux. La synthèse présentée dans le document de travail relatif au programme PACT montre qu'un grand nombre d'actions PACT ont échoué uniquement à cause de la mauvaise qualité des services ferroviaires. Les actions à effet catalyseur mettront en oeuvre des moyens plus adaptés pour traiter ces problèmes sous-jacents que ceux déployés dans le cadre des actions PACT, et éviteront ainsi les ratés résultant des défaillances structurelles du marché.

À l'instar de tout autre programme d'intervention sur le marché, Marco Polo comporte un risque de création de distorsions inacceptables de la concurrence. Ce risque semble cependant gérable. Dans le cadre du programme PACT, des mécanismes adéquats de compte-rendu et de contrôle applicables pendant la procédure de sélection, pendant les négociations précédant la conclusion du contrat et pendant toute la durée du projet ont été mis au point pour limiter les effets indésirables des actions sur le marché. L'évaluation externe a attesté de l'utilité de ces mécanismes; cette évaluation a conclu par ailleurs que les distorsions de concurrence intolérables qui ont découlé des actions financées au titre du programme PACT ne pouvaient pas être décelées. Ces mécanismes éprouvés peuvent être adaptés aux actions d'un type nouveau proposées dans le cadre du programme Marco Polo.

La bonne gestion du programme Marco Polo pourrait être confrontée à un autre risque résultant de l'augmentation de budget proposée. En termes réels, le budget est multiplié par plus de trois, passant de 7 à 23 millions d'euros par an. Cela ne signifie pas pour autant qu'il est inflationniste.

Le programme Marco Polo couvrira un segment de marché plus large que le programme PACT. Il ne sera pas axé uniquement sur les transports combinés, mais

couvrira des projets venant de tous les segments du marché du transport non routier de marchandises.

L'extension du champ d'application du programme Marco Polo suscitera logiquement un plus grand nombre de demandes, qui nécessiteront un budget plus important pour être satisfaites.

Le budget proposé tient compte d'un démarrage prudent du programme, les engagements prévus et les paiements demandés étant plus faibles durant les deux premières années où les propositions sont susceptibles d'être moins bien ajustées, en raison des aspects nouveaux du programme, que durant les dernières années, où le programme sera mieux connu.

Dans ces conditions, il est important de signaler que l'année 2002 sera consacrée à l'information de toutes les parties intéressées sur le programme envisagé et à l'élaboration de "Guides de l'utilisateur" et d'instructions conformément à l'article 8 du projet de règlement, afin de recueillir des propositions intéressantes.

A ce jour, on peut dire que le Programme Marco Polo est menacé, ce projet pour lequel la Commission européenne envisageait de débloquer 115 millions d'euros, s'est attiré les foudres au sein du Conseil des ministres des transports et du parlement européen.

En effet, en juin 2002, les quinze n'ont pu s'accorder sur le budget et la commission des transports du parlement s'est penchée sur des propositions d'amendement⁵⁰. Philip Charles Brandbourn, rapporteur de cette commission, a sévèrement critiqué le programme, suivant ainsi les pas de son ministre britannique, déjà opposé à l'élaboration du projet Marco Polo. Il estime que s'il convient de lutter contre les engorgements du transport terrestre, Marco Polo n'opère qu'un transfère modal et, en outre, ne permet pas de lutter efficacement contre la pollution. Il ne constituerait qu'un déplacement du problème d'un mode vers un autre puisque 20% du réseau ferroviaire est déjà classé comme goulot d'étranglement.

De plus, le rapporteur de la commission Transport rappelle que le transport routier fait partie intégrale de la chaîne logistique intermodale et doit à ce titre être totalement intégré au programme Marco Polo pour être viable, ajoutant par ailleurs que, grâce à la législation européenne plus sévère que par le passé, le transport routier ne pollue pas davantage que les autres modes de transport.

⁵⁰ "La lettre du transport international" Edition Lamy n°29 Octobre 2002 p.1 et 2

Ces carences constatées, il est évident que réduire le budget de Marco Polo permettrait de développer des méthodes novatrices remplissant les mêmes objectifs, notamment par une logistique plus efficace ou une meilleure utilisation des infrastructures existantes et de leur capacité. C'est pourquoi les ministres européens des transports avaient envisagé, de ramener de 115 à 80 millions d'euros le budget du programme qui doit courir jusqu'en 2007.

Néanmoins, une dizaine de fédérations de transports européens ont adressé une lettre à leurs ministres respectifs afin de maintenir l'intégralité du programme. Elles rappellent que l'objectif de Marco Polo est avant tout de garantir une mobilité durable et la viabilité du trafic routier en transférant des marchandises vers les modes de substitution qui demeurent plus favorables à l'environnement.

Outre ces fédérations, des exploitants de réseau ferroviaire indépendants en provenance de pays européens se sont joints à ce groupement de défense de Marco Polo, qui estime indispensable que l'aide européenne ne soit pas amputée afin d'éviter que la totalité du programme ne soit menacée.

SITUATION DES PROJETS SOUMIS A LA COMMISSION PAR LES ETATS
MEMBRES ET LE PARLEMENT EUROPEEN

Projet	Longueur (km)	Type	Fin travaux	Investissements Restant M€
IT : Milan-Bologne et Vérone-Naples	830	Ligne mixte à grande vitesse	2 007	13 994
F : Montpellier Nimes	50	Ligne mixte à grande vitesse et fret	2 012	790
EU : Galiléo	—————	Système européen de navigation par satellite	2 008	3 250
E/F : Traversée des Pyrénées à grande capacité	180	Ligne ferroviaire fret	2 020	5 000
D/A : Stuttgart-Munich- Salzburg-Vienne	713	Ligne mixte à grande vitesse et fret	2 012	9 501
D : Vilshofen-Straubing	70	Amélioration de la navigabilité du Danube	—————	700
E/P : Interopérabilité à grande vitesse du réseau ibérique	7 800	Lignes nouvelles et aménagées à grande vitesse	—————	29 600
D/K : Fehmarn Belt	50	Pont tunnel ferroviaire et routier	2 013	3 650
		TOTAL		66 485

CONCLUSION

De nombreuses mesures et instruments politiques sont nécessaires pour lancer le processus conduisant à un système de transport durable que l'on peut espérer atteindre d'ici trente ans. Les mesures préconisées concernant le transport multimodal ne sont que les premières étapes qui tracent la voie d'une stratégie à plus long terme. L'adaptation de la politique commune du transport multimodal aux exigences du développement durable ne pourra se réaliser que si un certain nombre de problèmes trouvent rapidement une solution.

— Un financement suffisant des infrastructures nécessaires à la suppression des goulets d'étranglement et aux liaisons entre les régions périphériques et les régions centrales de la Communauté. La réalisation du réseau transeuropéen reste une des conditions préalable au rééquilibrage des modes de transport. C'est la raison pour laquelle la question de l'internalisation des coûts externes, notamment environnementaux dans la tarification des infrastructures que tout usager devra payer, revêt une importance fondamentale.

— Une détermination politique de faire adopter les soixante mesures proposées par le livre blanc. L'Union européenne n'évitera la congestion que si elle reste très attentive aux conditions de concurrence régulée dans laquelle, pour le transport de fret, le train joue sa dernière chance.

— Une nouvelle approche du transport urbain par les pouvoirs publics locaux afin de concilier la modernisation du service public et la rationalisation de l'usage de la voiture individuelle; c'est notamment à ce prix que pourront être respectés les engagements internationaux pour la réduction des émissions polluantes de CO₂.

— Une satisfaction des besoins des usagers qui, en échange d'un coût de plus en plus élevé de la mobilité, sont en droit d'attendre un service de qualité et le plein respect de leurs droits, qu'ils soient rendus par des entreprises publiques ou des sociétés privées; ceci permettra de placer l'usager au coeur de l'organisation des transports.

Toutefois, la politique communautaire du transport multimodal ne permettra pas à elle seule d'apporter toutes les réponses.

Elle doit s'insérer dans une stratégie d'ensemble intégrant l'impératif du développement durable qui comprend:

— la politique économique et les changements dans le processus de production qui agissent sur la demande de transport;

— la politique d'aménagement du territoire et en particulier la politique d'urbanisme: il faut éviter d'accroître inutilement le besoin de mobilité par une planification urbaine déséquilibrée;

— la politique sociale et celle de l'éducation par un aménagement des rythmes de travail et des horaires scolaires;

— la politique de transport urbain au niveau local et en particulier les grandes agglomérations;

— la politique budgétaire et fiscale, afin de lier l'internalisation des coûts externes, notamment environnementaux, et l'achèvement du réseau transeuropéen;

— la politique de concurrence qui devrait assurer, particulièrement dans le secteur ferroviaire, que l'ouverture du marché ne soit pas freinée par les compagnies dominantes déjà présentes sur le marché en cohérence avec l'objectif de hauts niveaux de qualité de services publics;

— la politique de recherche sur les transports en Europe, afin de rendre plus cohérents les différents efforts menés aux niveaux communautaire, national et privé, dans la lignée du concept d'espace européen de la recherche.

À l'instar de ce qui se passe dans d'autres domaines comme l'énergie, les télécommunications ou les services financiers, il importe que se développe dans les transports au niveau européen une nouvelle forme de régulation en faisant agir de façon coordonnée les autorités de régulations nationales qui voient progressivement le jour, par exemple, pour l'allocation des créneaux horaires dans l'aviation ou pour celle des sillons dans les chemins de fer ou encore dans la sécurité routière. Il s'agit là d'un phénomène symptomatique de la nouvelle gouvernance.

Ces mesures, sont plus ambitieuses qu'il n'y paraît. Il faut être conscient qu'en terme du processus d'adoption — qui le plus souvent implique la codécision Parlement européen/Conseil —, il est nécessaire d'entamer une rupture avec la pratique suivie jusqu'à présent par les ministres des transports qui consiste à rechercher systématiquement le consensus. Il faut donner plein effet aux possibilités établies par le traité de Maastricht et étendues par les traités d'Amsterdam et de Nice de prendre les décisions à la majorité qualifiée.

Afin d'accélérer le rythme de décision et de vérifier l'état d'avancement de sa politique en matière de transport multimodal, la Commission a décidé de présenter une série de rendez-vous datés, répondant à des objectifs précis et fera en 2005 un bilan global de la mise en oeuvre des mesures préconisées . Ce bilan prendra en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales des mesures proposées. Il sera aussi basé sur une analyse détaillée des impacts de l'élargissement qui risquent de changer la structure du système de transport européen. En outre, la Commission poursuivra, dans la mesure du possible, la quantification des objectifs annoncés dans le domaine du transport multimodal.

Dans une telle approche dynamique, il est possible d'affirmer que le transport multimodal sera une nécessité, puisqu'il permettra de concilier à la fois l'intensification des échanges et la préservation d'une certaine qualité de vie.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS

Isabelle Bon Garcin « Le transport multimodal en Europe »
Editions Francis Lefevre 2002

Pierre Bauchet et Alain Rathery « La politique communautaire des transports »
La documentation française 2002

RAPPORTS

« L'Europe des transports Régulation Dérégulation, Impact du passage à l'Euro »
XIIème congrès de l'Union des Avocats Européens les 8 et 9 octobre 1998 publié par
Bruylant Bruxelles en 1999

Annales 2003 de l'Institut Méditerranéen des Transports Maritimes

Hubert Ghigonis (rapporteur) « Pour une politique intermodale : le transport combiné »
Rapport présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement
du territoire le 23/03/1999
Disponible sur le site du Conseil économique et social : www.ces.fr

Livre Blanc : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 l'heure des
choix »
Office des publications officielles des communautés européennes, 2001
Disponible sur le site des communautés européennes : <http://europa.eu.int>

Direction Générale pour l'énergie et les transports Unité G4
« DG TREN Intermodalité et logistique » par Helmut Morsi octobre 2003
Disponible sur le site des communautés européennes : <http://europa.eu.int>

Sénat rapport d'information n°300 du 3 /04/2001
Au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne sur la politique commune
des transports par Mr Jacques OUDIN
Disponible sur le site du Sénat : www.senat.fr

REVUES

Revue du droit de l'Union Européenne
La lettre du transport international
Bulletin des transports et de la logistique
L'Antenne
L'officiel des transports

TEXTES OFFICIELS

Règlement (CE) N° 2196/98 du Conseil du 1^{er} octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné. Annexe 1

Règlement (CE) N° 1380/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (« programme Marco Polo ») ; Annexe 2

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises du 04/02/02.
Disponible sur le site des communautés européennes : <http://europa.eu.int>
référence: COM (2002) 54 final

SITES INTERNET

Comité des régions : www.cor.eu.int

Conseil National des transports : www.cnt.fr

Direction générale de l'équipement : www.equipement.gouv.fr

Moteur de recherche de textes officiels : www.jurisguide.univ-paris.1.fr

ANNEXES

ANNEXE 1 :

Règlement (CE) N° 2196/98 du Conseil du 1^{er} octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné.

P 115-1 à 115-6

ANNEXE 2 :

Règlement (CE) N° 1380/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (« programme Marco Polo »)

P 115-7 à 115-112

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	2
REMERCIEMENTS	3
INTRODUCTION	4
PARTIE I : LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES TRANSPORTS: VERS LA MULTIMODALITE	8
CHAPITRE I : POURQUOI ET COMMENT DEVELOPPER LE TRANSPORT MULTIMODAL	9
SECTION 1 - Les fondements de la politique commune des transports.	9
§ 1 - Evolution de la politique commune des transports.	9
A) De 1960 à 1981 : La difficile émergence d'une politique commune des transports.	9
B) De 1981 à nos jours : La déréglementation et l'avènement de la multimodalité.	11
§ 2 - L'importance économique du secteur des transports.	15
SECTION 2 – La multimodalité : une politique à long terme.	19
§ 1 - Le casse tête du financement	19
A) - La question de légalité communautaire des aides d'Etat au transport combiné.	19
B) - Le cas particulier du financement des infrastructures.	22
§ 2 - Un besoin d'harmonisation.	25
A) - L'harmonisation technique	25
B) - L'harmonisation fiscale	27
C) - L'harmonisation sociale	29
SECTION 3 : Atouts et obstacles	30
§ 1 - Des avantages théoriques	30
A) La réduction des coûts externes.	31
B) L'évaluation de la réduction des coûts externes.	34
§ 2 Des obstacles concrets	37
A) L'avis de chargeurs	38
B) La complexité de la chaîne de transport multimodal	40
CHAPITRE 2 : ORIENTATION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS.	43
SECTION 1 : Un souci affirmé de rééquilibrage entre les différents modes de transport.	43
§ 1 - Une concurrence régulée.	43
A) - Renforcer la qualité du secteur routier	43
B) - Revitaliser le rail.	44
C) - Promouvoir les transports maritime et fluvial.	45
D) Réconcilier le transport aérien avec l'environnement.	47
§ 2 - Lier le destin des différents modes de transports.	48
A) Assurer la liaison mer-voies navigables-fer	48
B) Créer des conditions techniques favorables	53
SECTION 2 : Désengorger les grands axes	55
§ 1 - Supprimer les goulets d'étranglement.	56
A) - Vers des corridors multimodaux à priorité fret.	56
B) L'amélioration des conditions de circulation.	57

§ 2 - Le développement des grandes infrastructures.	57
A) - Achever les percées alpines	58
B) Assurer la perméabilité des Pyrénées	59
C) Lancer de nouveaux projets prioritaires	60
D) Renforcer la sécurité dans les tunnels	62
<i>PARTIE II : LES PROGRAMMES D'ACTION</i>	64
CHAPITRE I : LE PROGRAMME PACT	66
SECTION I : Contenu du programme PACT	67
§ 1 - Champ d'application	67
A) Les projets	68
B) L'octroi du soutien financier	70
§ 2 - Objectifs du programme PACT	72
SECTION 2 : Les enseignements tirés du programme PACT	74
§ 1 - Evaluation du programme PACT	74
A) Résultats quantitatifs	74
B) L'évaluation externe du programme PACT	78
§ 2 - Recommandations formulées à l'issue de l'évaluation	79
CHAPITRE II : LE PROGRAMME MARCO POLO	82
SECTION 1 : Vue d'ensemble.	82
§ 1 - Champ d'application.	82
A) Les projets.	83
B) Octroi du concours financier	83
§ 2 Portée du Programme MARCO POLO	88
SECTION 2 : Les actions du Programme MARCO POLO	90
§ 1 - trois types d'action.	90
A) Actions de transfert modal.	91
B) Actions à effet catalyseur	92
C) Actions de mise en commun des connaissances	94
§ 2 Relations entre les trois types d'actions	98
<i>CONCLUSION</i>	110
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	113
<i>ANNEXES</i>	115
<i>TABLE DES MATIERES</i>	116